21

INFORME ESPAÑA 2014

una interpretación
de su realidad social

Fundación Encuentro

INFORME
ESPAÑA 2014

21

INFORME ESPAÑA 2014

una interpretación
de su realidad social

Fundación Encuentro

© Fundación Encuentro CECS

Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-42-3
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-34384-2014

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Convenio de colaboración
23 de marzo de 2011

VNiVERSiDAD D SALAMANCA
CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Gracias a las entidades que nos patrocinan –Fundación Ramón Areces y Fundación Mapfre– la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.
El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

FUNDACION RAMON ARECES

fundación MAPFRE

Equipo de dirección y edición

José María Martín Patino, Presidente • **Agustín Blanco**, Director General • **Antonio Chueca**, responsable del Departamento de Datos • **Giovanna Bombardieri**, Secretaria • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero**

Equipo de colaboradores:

Consideraciones Generales. **José Mª Martín Patino**, Fundación Encuentro, y **Carlos Giménez**, Universidad Autónoma de Madrid • *Parte Segunda*. **Jesús Sanz**, Universidad Complutense, y **Óscar Mateos**, Universidad Ramon Llull • *Capítulo I*. **Carlos Peláez**, Universidad Complutense • *Capítulo II*. **Fernando González Urbaneja,** Periodista • *Capítulo III*. **Agustín José Menéndez,** Universidad de León • *Capítulo IV*. **Agustín Blanco** y **Antonio Chueca**, Fundación Encuentro.

Y las siguientes Instituciones: Instituto Nacional de Estadística.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

Reconstrucción ciudadana XIII
1. Entre la fragmentación y la cohesión social XV
1.1 ¿Sabemos lo que nos pasa en España? XVIII
1.2 ¿Es éste el tiempo político adecuado para lograr un nuevo impulso a nuestro sistema democrático? XXII
2. A la espera del propio capital social XXIV

PARTE SEGUNDA: ¿DIVORCIO ENTRE PODER Y POLÍTICA? CAUSAS E IMPLICACIONES DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL, EUROPEA Y ESPAÑOLA

1. Introducción 3
2. *Financiarización* de la economía, igualación a la baja y falta de contrapoderes: apuntes para aterrizar en los cambios globales y europeos 5
2.1 Una aproximación al contexto global 5
2.2 Breve aproximación al contexto europeo 13
3. El divorcio entre poder y política en el contexto español 17
3.1 La crisis democrática 17
3.2 La crisis institucional 20
3.3 La crisis social 24
4. Un recorrido por la situación de los actores de la mediación sociopolítica 28
4.1 La situación de los partidos políticos 28
4.2 La situación de los sindicatos 34
4.3 Los movimientos sociales ante un nuevo ciclo de protestas 38
5. Conclusiones 45

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I
LA QUIEBRA DE LA CLASE MEDIA ESPAÑOLA

51

1. Introducción 53
2. Las clases medias. Concepto y realidad 54
2.1 Aportaciones a la tipologización de las clases sociales 60
2.2 Una mirada reflexiva a nuestro contexto 64
3. La creciente desigualdad socioeconómica 65
3.1 La estructura de ingresos de los hogares españoles 67
3.2 Desigualdad 83
3.3 Desempleo y población activa 88
3.4 Pobreza 90
4. La cara visible de la fractura de las clases medias 93
4.1 La emigración 93
4.2 Uso de los servicios sociales 96
4.3 Los cambios en las condiciones de vida 96
5. Conclusiones 98

Capítulo II
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN FRENTE A LA CRISIS 101

1. El carácter del periodismo: una piedra en el zapato 103
   1.1 La independencia, espina dorsal de la profesión 105
   1.2 Derechos constitucionales que imponen deberes profesionales 107
2. Las nuevas tecnologías y la "Gran Recesión" quebrantan el modelo 109
   2.1 De la "edad de oro" a la "edad de hielo": cierres, despidos y precariedad 111
   2.2 La pasión por las licencias: la peripecia de la televisión privada en España 117
   2.3 Internet y las redes sociales rompen el paradigma 120
   2.4 Se agota el modelo de éxito de la "edad de oro" 124
   2.5 Dispersión de la prescripción: la prensa de calidad valida, pero pierde influencia 127
3. Dificultades para reconocer y analizar la "Gran Recesión" 130
   3.1 La tentación procíclica durante la euforia y la recesión 131
   3.2 El riesgo de confundir las previsiones con la realidad 138
   3.3 Palabras y tópicos: ajuste, rescate, austeridad, crecimiento, preferentes… 140
4. El debilitamiento del paradigma deontológico 142
   4.1 La tentación por el espectáculo determina los contenidos 143
   4.2 Confusión de contenidos: informar, opinar, publicitar 149
   4.3 La gestión de fuentes y los conflictos de intereses 152
   4.4 Ni rectificaciones ni réplicas e indiferencia ante el plagio 156
   4.5 Los partidos imponen la agenda y polarizan los debates 159
5. Algunas ideas para salir del laberinto 164
   5.1 La transparencia, dar explicaciones, es vacuna y garantía de calidad 165
   5.2 Los competidores existen, para criticarles y también para respetarles 169

PARTE CUARTA: TERRITORIO

Capítulo III
¿QUÉ QUEDA DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EUROPEO TRAS LA CRISIS? 173

1. Acerca de la soberanía 179
   1.1 Qué no es la soberanía 180
   1.2 Qué es soberanía 190
2. Las crisis, no la crisis: el factor desencadenante y los problemas estructurales 191
   2.1 El factor desencadenante de las crisis 191
   2.2 Cinco crisis distintas, pero simultáneas y que se refuerzan mutuamente 192
3. La integración europea y la reconfiguración del poder político en Europa 196
   3.1 De la interdependencia social y económica a la integración europea 198
   3.2 El ambivalente marco constitucional del proceso de integración europea 201
   3.3 La Unión Europea como marco de realización del Estado Social y Democrático de Derecho: cuando entrelazar la soberanía sirve para recuperarla 212

3.4 El cambio de marcha del proceso de integración europea: del mercado interior al mercado único y el establecimiento de la unión económica y monetaria asimétricas 216
4. La crisis y la mutación constitucional de la Unión Europea y de sus Estados miembros 233
4.1 La consistencia sustantiva del gobierno europeo de las crisis 234
4.2 Las crisis como motor de transformación estructural de la Constitución de la Unión Europea 243
4.3 ¿Qué queda de la soberanía política tras las crisis? La mutación constitucional a la luz del Estado Social y Democrático de Derecho 256
5. De la crisis de la Unión Europea a la crisis territorial de los Estados miembros 266
5.1 Una comunidad de Estados en la que las regiones son meras circunscripciones administrativas 267
5.2 El nacimiento de una política regional que en realidad no es tan regional 269
5.3 La reclamación por parte de las regiones de un papel activo: el principio de subsidiariedad y el Comité de las Regiones 271
5.4 Las luces: el círculo virtuoso entre integración europea, descentralización y refuerzo de la articulación territorial del Estado 273
5.5 Las sombras 274
6. Conclusiones 277

Capítulo IV
MODELO AUTONÓMICO Y CONVERGENCIA TERRITORIAL 281

1. La opinión pública y el modelo autonómico en tiempos de crisis 284
1.1 El modelo autonómico actual pierde apoyo 285
1.2 Se fortalece la visión negativa 288
1.3 Los motivos de la desafección 290
1.4 Diferencias en el balance de responsabilidades 297
1.5 Se percibe un aumento de las diferencias en riqueza y prosperidad 300
2. ¿Convergen las comunidades autónomas en riqueza y servicios de bienestar? 302
2.1 Prosperidad económica y sus determinantes 302
2.2 Capital humano 311
2.3 Las migraciones interiores 319
2.4 La desigual distribución del empleo más cualificado 332
2.5 Los recursos sanitarios 335
3. A modo de conclusión 344

Índice de tablas y gráficos 357

Índice del Anexo Estadístico 361

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

Reconstrucción ciudadana

> "Sin crisis no hay desafíos, sin desafíos la vida es una rutina, una lenta agonía. Sin crisis no hay méritos. Es en la crisis donde aflora lo mejor de cada uno, porque sin crisis todo viento es caricia. Hablar de crisis es promoverla, y callar en la crisis equivale a exaltar el conformismo. En vez de esto trabajemos duro. Acabemos de una vez con la única crisis amenazadora que es la tragedia de no querer luchar por superarla" (Albert Einstein).

La crisis parece haber despertado en la sociedad española un nuevo interés por el consenso y la concordia. "Sin crisis no hay desafíos", como nos recuerda el sabio alemán. Y sobre todo, quedémonos con el consejo de Einstein: "Acabemos de una vez con la única crisis amenazadora que es la tragedia de no querer luchar por superarla".

El consenso del que tanto se habla no equivale a la unanimidad de juicios y pareceres. Se identifica más con el deseo y la práctica de colaborar con los demás, aunque sean discrepantes. El bien común está por encima de nuestros respetables pareceres personales.

Las élites políticas, los empresarios, los banqueros, los profesionales de la educación y de la cultura tendemos a encerrarnos en nuestros propios intereses. Nos quejamos cada uno de lo nuestro, sin intentar comprender lo de los otros. Cada uno siente su propia crisis de identidad.

Si buscamos de veras superar la gran depresión económica y laboral, no nos dejemos vencer por el desacuerdo ideológico, la visión partidaria o los viejos pleitos del pasado. Se trata, sobre todo, de regenerar nuestra ciudadanía, de volver a tenerla presente como razón de nuestra vida social.

Existen, por el contrario, también actitudes que utilizan la crisis únicamente para darle vueltas a su propio malestar o para hacer de su vida una manifestación constante de su descontento. Esta reacción es comprensible y merece respeto, pero no es el camino de una regeneración democrática, aunque se confunda con un método de conquista de nuevas libertades.

La crisis, a nuestro juicio, tiene que convertirse en una oportunidad para mejorar la situación del país. No podemos seguir pensando que la "crisis" es culpa exclusiva de "los otros". Se trata también especialmente de nuestra conducta personal, la de todos y la de cada uno. La situación histórica pide a voces una "regeneración" de la comunidad social, política y económica.

Partimos del supuesto de que, sin pretender jugar con las palabras, quizá podríamos afirmar que ahora estamos viviendo la "crisis de la crisis". Si no somos capaces de ponernos de acuerdo en el diagnóstico, será imposible acertar con la terapia adecuada. Discrepamos especialmente sobre la salida de la crisis. Discutimos sobre el futuro inmediato de nuestro comportamiento. Nos preocupa el modo de acabar con la crisis.

Nuestro pacto constitucional, ¿fue válido sólo para aquel preciso momento o puede cumplir su misión a través de reformas que actualicen la norma a las realidades presentes? ¿Hemos sido fieles a nuestro pacto constitucional? Estas dudas forman parte de la crisis que nos sobrecoge.

Consideraciones como éstas justifican las cuestiones analizadas en los capítulos de este Informe y tratan de descubrir los nuevos retos que acechan nuestro futuro. Interesa anotar todo lo que es deficitario o deficiente.

El equipo redactor ha tratado de elegir para la crítica y el análisis algunas de las cuestiones más actuales de la crisis. Basta con echar una mirada al índice de este volumen. Los términos fragmentación, ruptura, divorcio, separación, incoherencia o desajuste figuran en los epígrafes o brotan como consecuencia de las afirmaciones que se hacen en los mismos. Nos gustaría conocer la opinión del lector sobre nuestras ideas.

Es opinión común que se ha agravado la fragmentación social e incluso nos sentimos amenazados por una pérdida sensible de nuestra cohesión territorial. Ambas formas de escisión amenazan nuestro futuro. Interesa estudiar a fondo los procesos de fragmentación social, cultural, política o económica. Y para ello hay que seguir fielmente el curso de los acontecimientos. Tomar las medidas que puedan parecer necesarias y, a ser posible, robustecer los procesos de cohesión.

No cabe duda de que para dar un sentido acertado a nuestra democracia habrá que examinar con rigor nuestro Estado Social de Derecho y potenciar la cultura del encuentro y del diálogo. A nuestro juicio, éste es el camino para restablecer los consensos necesarios dentro de la España plural; esto es, para conseguir vislumbrar nuevos horizontes de unidad en la diversidad. Creemos que esto es posible, como lo fue hace más de treinta años durante la transición.

Los Informes de la Fundación Encuentro nacieron para hacer más vivo el conocimiento de lo que está sucediendo en nuestro entorno, de aquello que nos rodea y empuja en una dirección que frecuentemente desconocemos. Quizá no siempre hemos acertado. Hemos puesto en las manos de

miles de lectores españoles, europeos y americanos un "libro de consulta". Pero queremos llegar a ser un "libro de lectura". Aspiramos a compartir con el lector los problemas comunes y las esperanzas de futuro.

No queremos quedarnos en una fría exposición de los indicadores estadísticos. Todos ellos dan testimonio de cambios sociales a veces decisivos. Quisiéramos llegar a valorar su sentido e incluso ponderar la trascendencia de los mismos. A través de estos indicadores tendríamos que contar nuestra propia historia, que frecuentemente ha estado rodeada de sorpresas.

A través del libro, de la página del Informe en Internet y de nuestros "encuentros" en la sede de la Fundación Encuentro, intentamos estimular el futuro a través de la interpretación, el debate y el encuentro fraterno.

Estas Consideraciones Generales, que dan noticia de las cuestiones analizadas en los capítulos de este volumen 21, pueden servir de introducción, ya que la integración social, llámese consenso, concordia o cohesión social, es por su propia naturaleza el paso obligado para encauzar la "crisis" y trazar la "hoja de ruta" de nuestro futuro inmediato. Hablamos primero de la fragmentación social y dejamos para una segunda parte las condiciones y búsqueda del verdadero "capital social", que decide el valor de un país que aspira a mayores cotas de democracia y de cohesión.

1. Entre la fragmentación y la cohesión social

Utilizamos el término "cohesión", más propio de la física molecular, para orientar desde el principio nuestro pensamiento a la atracción y cercanía que desearíamos fueran posibles en las relaciones de ciudadanía. Si la quiebra de la cohesión social es uno de los rasgos más alarmantes en la coyuntura actual de España, convendría definir más claramente este concepto. Mucho se ha discutido y escrito sobre cohesión social en las ciencias sociales desde que Durkheim lo estableciera como una categoría básica o nuclear de la vida social. Como ocurre con otros términos sensibles, la categoría de cohesión social se entiende de variadas formas y adquiere una considerable polisemia.

En estas Consideraciones Generales partimos de un concepto abstracto o genérico de cohesión, en cualquier sociedad y cultura y en todo tiempo y lugar. Pero no suele ser ésta la característica habitual de los grupos humanos. Sin embargo, todos admitimos la importancia de esa relación humana capaz de convertirnos en verdaderos ciudadanos.

Más que referirnos a un comportamiento político o mercantil, tendríamos que referirnos a la corresponsabilidad exigible a los seres humanos. La relación de ciudadanía es exigible a todo hombre o mujer por el simple hecho de convivir en sociedad. A eso nos referimos cuando utilizamos el con-

cepto de cohesión, a una categoría especial de la relación entre los humanos. ¿Es viable y exigible en este momento de la democracia española?

En el conocimiento científico-social existente, un cierto grado de cohesión social suele considerarse como exigible mediante leyes punitivas. Nos referimos al estado o situación de una determinada sociedad o comunidad (barrio, entidad local, ciudad, país o nación, área geopolítica, comunidad internacional). Las partes que la constituyen se mantienen voluntaria y positivamente relacionadas y vinculadas en un todo más amplio. Dentro de esa unidad sociopolítica, las partes constituyentes mantienen diferentes trayectorias, identidades, posiciones e intereses. Esto no se opone a que lógicamente puedan producirse tensiones y aun tendencias centrífugas entre miembros de esa sociedad.

El pacto de convivencia suscrito en torno al sistema democrático, constitucional y al Estado Social de Derecho es distinguido, por lo general, como aspecto clave. Tal es la exigencia de un buen funcionamiento del sistema democrático e institucional con un nivel suficiente de equidad.

En la estrategia del Consejo de Europa, la cohesión social se entiende como "la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen objetivos comunes a través de medios democráticos". Y se añade: "En una sociedad cohesionada la gente también acepta la responsabilidad mutua, por lo cual es necesario reconstruir un sentido de sociedad de pertenencia y de compromiso con objetivos sociales compartidos".

En el momento actual, comienzan a plantearse dudas sobre la cohesión ciudadana de España:

— ¿Tiene vigor, al menos en los grupos más informados de sus miembros, la conciencia de pertenencia voluntaria y compartida dentro de la colectividad?

— ¿Predominan los intereses generales sobre los particulares? ¿No es verdad que las medidas de austeridad implantadas por el Gobierno o inspiradas por la Unión Europea hacen creer muchas veces que existen preferencias injustas a favor de una determinada comunidad autónoma o de un país miembro de la Unión Europea?

— ¿No se comienza a dudar seriamente acerca de la representatividad democrática y, en general, se sospecha del cumplimiento de un gran número de "reglas del juego democrático", todas ellas pactadas por consenso en la Constitución de 1978? ¿Comenzamos a preguntarnos si estas reglas del juego democrático responden a las nuevas necesidades de la presente sociedad? ¿Deben ponerse en marcha los mecanismos para su modificación?

— ¿Debe admitirse sin más que una reforma del texto constitucional no ha de emprenderse sin la certeza moral previa de un consenso cuali-

ficado sobre el nuevo texto normativo que se propone introducir? ¿No es precisamente el proceso de negociación del consenso el que decide el nuevo sentido concreto que se debe introducir en el texto constitucional?

— ¿Se habla del consenso sin llegar a conocer el procedimiento y la entraña del mismo? Nos referimos a los que consideran el consenso como operación victoriosa, fruto de una conquista sobre las razones del otro y no una maduración del pensamiento a través de una negociación pacífica.

— ¿No se da entre nosotros una tendencia al victimismo por el mero hecho de discrepar políticamente?

— ¿Se da por sentado que los españoles no estamos hechos para actuar adecuadamente dentro de las instituciones democráticas?

— ¿Están aumentando las desigualdades económicas, culturales y de trato por efecto de un mal gobierno hasta llegar a convertirse en relaciones intolerables?

— ¿Se está perdiendo el sentido de la equidad y nos dejamos dominar por la exclusión social?

— ¿Aparecen con demasiada frecuencia situaciones de conflictividad que no están previstas ni reguladas? Muchos llegan al convencimiento de que no existen los mecanismos para la resolución de los conflictos.

— Ante esto, surge inevitablemente la pregunta, ¿vivimos realmente en una sociedad democrática, en un Estado de Derecho?

Hay que ponderar, además, la distancia existente entre la concepción más amplia de lo que entendemos por **cohesión** y las situaciones claras de **desigualdad,** incluso de **exclusión.** ¿Puede darse la cohesión sin un mínimo grado de equidad y justicia social? ¿No se está tolerando de hecho la injusticia, al menos hasta ciertos límites? ¿Se puede afirmar que la cohesión requiere no traspasar determinados límites de desigualdad o de injusticia social?

La reflexión de Sousa Santos[1] puede ser oportuna: "El Estado capitalista moderno tiene como función general mantener la cohesión social en una sociedad atravesada por los sistemas de desigualdad y de exclusión". Según este autor, el Estado aborda la desigualdad manteniéndola dentro de unos límites "que no impidan la viabilidad de la integración subordinada".

Cuestión distinta es la relación entre **cohesión** y **diversidad**. Los pueblos son naturalmente diversos, pero sus características naturales en nada deben impedir la colaboración, la convivencia y aun la amistad. La pluralidad social es riqueza compartida y no causa de agresión. No se trata, en modo alguno, de llegar a la homogeneidad y mucho menos a través de mé-

---

[1] Sousa Santos, B. de (2005): "Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia", *Revista de Interculturalidad*, n. 1.

todos coactivos. Todo esto tiene poco que ver con la democracia. Más bien traspasa la frontera de la dictadura.

La idea y realidad de la cohesión, considerada en su versión social, surge precisamente por la existencia de partes diferenciadas, sean personas, grupos, instituciones, sectores sociales, comunidades etnoculturales, etc. Hay que dar por descontada la heterogeneidad estructural de la sociedad. De ahí que concibamos la cohesión como "unidad en la diversidad", tal y como se postula desde la antropología social, cuando se considera, por ejemplo, en su conjunto la unicidad de la especie humana y sus múltiples culturas. Ahora bien, esa "unidad" tiene que ser entendida no como unificación u homogeneización, sino como convergencia no impuesta o definida por los dominantes; es decir, tolerada, en construcción dialéctica permanente. Una "unidad" que se consigue y enriquece sólo porque se genera equidad y se respetan las diferencias; y una "diversidad" que sólo puede ser tenida como sociedad, porque el marco general que la une lo es de equidad y justicia.

Una tercera cuestión sobre la que debe haber claridad es la relación entre **cohesión** y **conflicto**. ¿Qué es lo opuesto a cohesión? Lo opuesto a cohesión no es el conflicto, sino la desunión o la ruptura. El conflicto es algo consustancial con la vida social. La categoría de cohesión no se opone a conflicto, sino que lo asume e incorpora. Una sociedad cohesionada es aquella donde los conflictos (sociales, urbanísticos, comerciales, políticos, territoriales, intergrupales, interpersonales, etc.) se prevén, se regulan y se resuelven por métodos pacíficos. En este sentido, la cohesión requiere una "cultura cívica del conflicto", así como unas actitudes y mecanismos favorables al diálogo cooperativo y a la negociación.

Finalmente, una cuarta cuestión, para conceder a una sociedad la categoría de cohesionada, es la relación existente entre **cohesión** y **transformación social**. Si la sociedad está cohesionada, ¿cómo entender sus cambios y los proyectos orientados a su transformación? Formulado de otra manera, los deseos y proyectos de transformación, ¿suponen pérdida de cohesión? Importa no confundir cohesión con statu quo, con "lo establecido", con la armonía idealizada o utópica. Como hemos expuesto, la cohesión es un estado o situación dinámica, en construcción permanente. De hecho, puede ser considerada como un proceso continuo de restablecimiento de nuevas y auténticas cohesiones.

Estas reflexiones previas deben tenerse en cuenta en el dictamen último sobre la sociedad española, donde las diferencias han tendido a ser interpretadas como agresiones a la unidad.

1.1 ¿Sabemos lo que nos pasa en España?

De poco servirían las anteriores reflexiones si, al juzgar nuestra situación actual, aquellos principios no fueran tenidos en cuenta. De ahí la

importancia que deben tener entre nosotros los análisis de los procesos sociales, políticos y económicos que nos han conducido a la crisis actual. Lo que ahora sucede es fruto de cambios que hemos padecido sin llegar muchas veces a confirmar nuestro deseo de vivir juntos. Es bueno y necesario analizar las estadísticas y seguir con precisión los indicadores sociales. Pero el conocimiento de estos datos tiene que servir por lo menos para examinar y, en el mejor de los casos, reforzar el propósito de vivir juntos. Si fuéramos capaces de conocer las causas y los procesos de esos cambios, una sociedad democrática sería capaz de pilotarse a sí misma.

Los españoles necesitamos narradores objetivos de los procesos sociales que estamos experimentando sin conocerlos. Hay que aprender a narrar seria y objetivamente los procesos sociales, porque es la única manera de llegar a conducirlos.

Difícilmente llegaremos a sentirnos responsables de aquello que no reconocemos como producto de nuestras propias actuaciones. Da la penosa impresión de que los grupos políticos tienen como principio irrenunciable la defensa de sus propios intereses partidistas. El consenso parece significar para ellos una debilidad o una concesión a la vista del siguiente encuentro electoral.

Tampoco parece que podamos enterarnos por los medios de comunicación de la verdadera posición de un partido respecto a un determinado problema político. La dirección del partido determina absolutamente la estrategia informativa que han de observar todos y cada uno de los miembros de la organización ante la opinión pública. ¿Es justa esta restricción de la libertad de expresión de los miembros de un partido democrático? No parece inteligente montar campañas de descrédito cuando lo que les interesa a una y otra parte es el debate constructivo. ¿Hemos llegado a creernos que los partidos de la oposición no tienen otra misión que la de desacreditar a los que gobiernan? ¿Puede creerse alguien que el criterio para juzgar un discurso parlamentario sea el emplazamiento del escaño del orador?

Rara vez el Parlamento nos ofrece un proyecto político global que incorpore las opiniones de la oposición, como si el consenso dañara los votos. No se suele aceptar la práctica más inteligente del debate público, que sabe incorporar al texto definitivo de la ley las advertencias mejor pensadas, aunque provengan de la oposición. La política española muestra signos inequívocos de debilidad y hasta de frustración y descomposición. Este rígido monopolio de los proyectos partidistas hace prácticamente imposible el enriquecimiento ideológico. Nada más opuesto a la verdadera democracia. En el frontispicio de las sedes centrales de los partidos políticos, y especialmente en el de las Cortes Generales, a la manera de la academia platónica, debería figurar la siguiente inscripción: “Nadie entre aquí que no sepa dialogar”.

Tampoco parece que las tertulias puedan salir en auxilio de esta ocultación manifiesta de los entresijos de una determinada posición política partidista. Esta conducta casi general de los partidos promueve manifiesta-

mente la desconfianza del ciudadano medio, que luego es llamado a opinar sobre los candidatos electorales.

Comienzan a oírse voces a favor de la reforma o el cambio. Andrés Ortega Klein dedica un ensayo a "recomponer la democracia"[2]. Él mismo se refiere a una operación complicada, mucho más difícil que la de volver a ajustar las piezas de un reloj. El futuro inmediato es ya nuestro mayor desafío. Ciertamente, no es una simple modificación del texto constitucional. Estamos ante un cambio de época. No se trataría, por tanto, de reproducir a la letra todas las ideas de la transición, sino de ajustarlas a lo que pide la nueva época. Para ello será necesario que los responsables de los partidos políticos y todos los elegidos por el pueblo piensen y actúen verdaderamente como demócratas.

Seguimos recordando aquella advertencia frecuente de José Luis Aranguren: no puede haber verdadera democracia sin demócratas. Ésta es, a nuestro juicio, la tarea principal del momento que vivimos. Compete no solamente a los gobernantes y a los miembros ejecutivos de los partidos políticos.

Existen razones de peso para acelerar la transformación de la acción política en España. La experiencia de estas tres largas décadas ha descubierto no pocas zonas de insensibilidad política. Las alarmas no sonaron a tiempo en el mundo de la economía y del diálogo político. La crisis que nos está desolando desde 2008 ha sorprendido aun a los más altos responsables de la vida económica y de la política. Nos hemos dedicado a defender cada grupo político nuestras diversas e interesadas posiciones, sin compartir los riesgos que nos amenazaban a todos. Una vez más ha faltado el diálogo, la escucha del discurso del adversario.

La autoridad, dentro del partido, no se demuestra tanto con el ejercicio del mando como con la capacidad de diálogo. Por la carencia de directivos demócratas, los españoles hemos pagado cara nuestra convivencia en grandes períodos de los siglos XIX y XX. Por falta de respeto a los derechos de los discrepantes tuvimos que padecer una guerra civil de exterminio.

Hoy podemos afirmar que estas tres largas décadas de democracia significan el período más largo y profundo de paz y progreso de nuestra historia moderna. Y aunque la cuestión territorial e identitaria sigue inquietándonos, el Estado español se ha convertido en uno de los más descentralizados de Europa. Basta abrir los ojos para darse cuenta de la celeridad con que se producen los cambios socioculturales en nuestra sociedad.

Urge ampliar el campo de la negociación. Estas Consideraciones Generales no pretenden concretar qué cambios constitucionales deben presentarse al consenso político. Pero sí queremos hacernos eco del impulso popular que no sólo está exigiendo una reforma del texto constitucional. Palpita

---

[2] Ortega Klein, A. (2014): *Recomponer la democracia*. Barcelona: RBA.

en el ambiente la necesidad de un movimiento ciudadano que responda a las nuevas necesidades de los tiempos actuales. La acción política no puede estar a merced de impulsos económicos. La sociedad civil española no tolera más ciertos comportamientos dudosamente democráticos de nuestras instituciones. Vive indignada con los recortes en el campo de la educación y de la sanidad. Lamenta especialmente la pasividad del partido gobernante ante las informaciones que saltan a los medios de comunicación procedentes de las instrucciones judiciales sobre el comportamiento corrupto observado incluso por los miembros más destacados de los partidos políticos. A esta exigencia tan justa y tan reiterada de la ciudadanía sólo se puede responder con el castigo de los culpables y con una revisión a fondo de la permisividad de nuestro marco legal. Es, pues, necesario comenzar ya a negociar un consenso sobre los puntos débiles de la transparencia política que puedan haber aparecido en nuestras leyes. Hay que revisar, sin demora, aquellas normas que deben ser reformadas.

La cuestión del consenso político previo pone a prueba la capacidad dialógica de nuestra clase política. Esta cuestión va a ser decisiva en las próximas campañas electorales. Y aquellos políticos que, por miedo o por falsa prudencia, no lleven a la conciencia de sus hipotéticos electores la grave necesidad de un nuevo consenso político deben ser tenidos por incompetentes y descartados de las listas de candidatos a cualquiera de los cargos oficiales.

A este respecto, no debería ser necesario recordar que los españoles nos hemos mostrado siempre reacios al diálogo, es decir, a ser fieles a la razón y a confesarla noblemente. Padecemos la peste alarmante de convertirlo todo en polémica sin tomar en consideración las vías fecundas del diálogo. Lo comprobamos casi a diario en el Parlamento.

Esta tendencia enfermiza ha sido denunciada constantemente por los más lúcidos testigos de la vida política española. Podríamos citar textos de Antonio Machado, de Eugenio D'Ors, de José Ortega y Gasset, de Xavier Zubiri, etc. Basta subrayar el ensayo *Ni lógica ni dialéctica, sino polémica* de Miguel de Unamuno. Dice así: "La dialéctica carece de eficacia y de valor entre la gente española, que no sabe ni quiere saber, y si discute y disputa mucho, dialoga –lo que se debe llamar diálogo– muy poco"[3].

En España, por lo general, o se discute o se charla. La polémica y las tertulias han asfixiado secularmente entre nosotros el espíritu de diálogo. La política, por desgracia, ha sido frecuentemente asociada a la astucia de los intereses de grupo. De ahí surge la desconfianza social y la desatención a las verdaderas cuestiones públicas. No es extraño que broten los casos de corrupción económica, que demuestran la codicia sorprendente que despierta el dinero público.

---

[3] Unamuno, M. de (1966): *Obras Completas*. Madrid: Ed. Escelicer, tomo III, p. 747.

A nuestro juicio, urge entablar la negociación de un nuevo consenso político. Los principales partidos tienen que asumir esa decisión de conjunto que está pidiendo nuestro presente histórico. Nuestra consideración va más allá de un cambio en el texto constitucional. La sociedad española no es ya la de los tiempos de la transición. Y hay que examinar seriamente las nuevas realidades sociales que han ido apareciendo. El pacto social necesario tendrá que ir más allá de una reforma del texto constitucional y abrirse a las nuevas demandas democráticas.

1.2 ¿Es éste el tiempo político adecuado para lograr un nuevo impulso a nuestro sistema democrático?

Hablamos del "tiempo político", que no es fruto de la mera sucesión de los días y las horas. Es ese momento del sentir general que hacemos entre todos, fruto de opiniones y actitudes que día tras día van restringiendo de hecho el ejercicio de los derechos humanos o promueven mayor desigualdad social.

Las relaciones entre lo "público" y lo "privado" no han sido siempre ejemplares en nuestro pasado moderno. Incluso las deficientes relaciones entre la Iglesia y el Estado han podido dar ocasión a un mal entendimiento sobre lo público. ¿No se ha considerado la enseñanza privada como un privilegio en detrimento de la enseñanza pública? No siempre las instituciones privadas han sido respetuosas con lo público, e incluso han contribuido a menospreciarlo.

Entre lo público y lo privado hemos tenido que soportar enfrentamientos también dentro del campo de la sanidad. En realidad, los intereses de la llamada "marea blanca" no han sido comprendidos por una buena parte de la población. ¿De verdad se defendía la superioridad técnica y sanitaria de lo público frente a la privatización de determinados centros sanitarios estatales?

No basta tener en cuenta las ideas. Hay que atender también a los "usos" y a los "modos" introducidos que oscurecen la transparencia democrática. Se habla ya de una "corrupción sistémica", de una manera de pensar y comportarse con el dinero público. Sería difícil identificar una enfermedad más grave de la práctica democrática. El carácter sistémico de la corrupción proporciona una munición fácil y demagógica a quienes de una manera o de otra están en contra del sistema democrático. Este "tiempo político" está exigiendo una clara decisión conjunta de los dos grandes partidos mayoritarios.

Las encuestas más serias revelan un fuerte descontento de los ciudadanos respecto a los políticos ejecutivos. Esta desafección del pueblo por la política sin duda tendrá más de una causa. Pero parece evidente que la relevancia del mercado financiero y su invasión en el terreno de la política reduce la efi-

cacia y hasta el ejercicio de esta manera de entender la política, tanto a nivel nacional como internacional. El negocio económico se erige continuamente en garantía del poder político. Hasta los pactos de paz entre países beligerantes tienen que ir garantizados con promesas del poder económico. En muchos casos, también habría que enfrentarse con esta voracidad económica.

Es necesario probar hasta la evidencia que todo el proceso de reforma tiene que ser conducido por el interés común: se trata de una tarea rigurosamente pública de responsabilidad histórica. En el consenso buscado no debería decidir tanto el voto electoralista, sino el del diálogo sincero y las razones que llevan claramente al futuro y al bien común.

Este nuevo impulso del diálogo entre los partidos va a ser mucho más complejo que el conseguido durante la transición. Chocará, sin duda, con nuevas dificultades que deberían ser tratadas siempre en un plano superior al de los meros intereses electorales de cada partido. El cambio de época puede estar exigiendo un giro significativo en la brújula de nuestra conciencia política. Y esto puede afectar a sentimientos profundos, políticos, sociales e incluso religiosos. Más explícitamente que una reforma constitucional se pide el impulso de un gran movimiento ciudadano.

La desconfianza política y social tiene mucho que ver también con la desigualdad económica que fragmenta a las antiguas clases medias. Esa desigualdad ha crecido notablemente en España y en otros países de la UE, azotados por la crisis. Es un hecho indiscutible que el aumento y la disminución de la renta en distintos grupos sociales provoca, en nuestro mundo, grandes procesos de exclusión social y no sólo diferencias económicas.

Los problemas cíclicos de la economía se han ido sucediendo durante este largo período democrático. Tengamos presente, como lo hace Enric Juliana, que "España es uno de los países del mundo que más ha aproximado su renta per cápita a la de Estados Unidos en los últimos sesenta años"[4].

Pero no es menos cierto que determinadas circunstancias sociales, económicas y políticas obligan a recomponer esta democracia conseguida por la transición y enfrentada ahora a un nuevo futuro también dramático. Una nueva generación está pidiendo ya sitio en España, como nos anunciaba el Rey Juan Carlos I en su discurso de abdicación.

Tenemos que interesarnos por las causas que dan origen a esa desconfianza frente a los políticos y frente a la sustancia misma de la política. No basta con que estos desafíos sociales sean conocidos por una minoría de sociólogos. Tampoco vamos a pedir que para llegar a ser buenos ciudadanos tengamos que convertirnos todos en sociólogos consumados. Pero de ahí a la indiferencia ante lo que está sucediendo en realidad en nuestro país hay una gran distancia. A ningún conductor se le exige que conozca los tra-

[4] Juliana, E. (2014): *España en el diván*. Barcelona: RBA, p. 14.

mos peligrosos de la carretera. Pero sí podemos exigirle que esté muy atento a los indicadores que se van sucediendo en el arcén.

Todas las consideraciones nos llevan a este centro de atención permanente: conocer más a fondo lo que está pasando a nuestro alrededor, sin dejarnos llevar por cualquier grito alarmante. No basta la denuncia general. El Rey Felipe VI nos invita constantemente a la integración de todos, según los principios morales en la unidad y la responsabilidad de una misma ciudadanía. Todo está pidiendo la instauración de una renovada Monarquía Parlamentaria. El Rey se presenta continuamente como árbitro y guardián joven, despierto y patriota.

2. A la espera del propio capital social

Aprender a escuchar y a interpretar estos desafíos sociales es un deber que apremia a todos los ciudadanos. Nos referimos al capital social. Y para comprender y valorar la importancia de este término acudimos a los análisis de la sociedad norteamericana que hizo el profesor de Harvard Robert D. Putnam. Basta releer el capítulo primero de su libro *Solo en la bolera,* publicado en 2002[5].

La generación de la Segunda Guerra Mundial, según declaraba John F. Kennedy, recogió la antorcha del liderazgo de la organización, no sólo en el cargo más alto de la nación, sino en las ciudades y pueblos de todo el país. Los encargados de los sondeos de la compañía Gallup descubrieron que el número de norteamericanos a quienes les gustaría ver a sus hijos "entrar en política como profesión" había llegado casi a doblarse en poco más de una década. La proporción de quienes estaban de acuerdo, por ejemplo, con que "se puede confiar en la mayoría de la gente" aumentó de la ya elevada cifra del 66% durante y después de la Segunda Guerra Mundial a casi el 77% en 1964. Entre la generación joven había también signos favorables de una pujante vitalidad cívica en un momento en que los hijos de la explosión demográfica (los *baby boomers)* accedían a la universidad. Docenas de estudios confirmaban que la educación era, con mucho, el mejor seguro de participación en la vida cívica, y las universidades se hallaban en su máxima expansión a lo largo de la historia norteamericana. La fiabilidad que ofrecen los demás es el primer lubrificante de la vida social. Los que se comprometen cívicamente están multiplicando el capital social, porque se obligan mutuamente y orientan su conciencia hacia la responsabilidad común. Obligación mutua y responsabilidad son dos ingredientes poderosos del capital social.

---

[5] Putnam, R. D. (2002): *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

La expresión "capital social" parece haber surgido de varios tipos de pensadores y en distintos tiempos. L. J. Hanifan, inspector estatal de las escuelas rurales de Virginia Occidental, en un artículo publicado en 1916, descubría muchos elementos tangibles que cuentan sensiblemente en la vida de las personas, como "la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social [...]. Abandonado a sí mismo, el individuo es socialmente un ser indefenso [...]. Pero si entra en contacto con sus vecinos, y éstos con nuevos vecinos, se produce una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato sus necesidades sociales y generar unas posibilidades suficientes para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad. La comunidad en conjunto se beneficiará de la cooperación de todas sus partes, mientras que el individuo encontrará al asociarse las ventajas de la ayuda, la comprensión y la camaradería de sus vecinos"[6].

En la década de 1950, algunos sociólogos canadienses volvieron a ocuparse del capital social al estudiar la afiliación a ciertos clubes de nuevos habitantes en barrios residenciales suburbanos. Durante las décadas de 1960, 1970 y 1980, diversos sociólogos fueron añadiendo nuevas reflexiones que han ayudado a fijar más la atención en la vida vecinal.

Las nuevas precisiones del concepto revelan más claramente la doble faceta, personal y colectiva, del término "capital social". Los individuos, como tales, buscan vínculos que refuerzan sus propios intereses. Se cae en la cuenta de que "formar redes" es el mejor procedimiento para encontrar empleo. Un individuo en una sociedad escasamente conectada no es tan productivo como otro con buenas conexiones en una sociedad bien conectada. El capital social puede ser, por tanto, un "bien privado" y un "bien público". Las "redes" facilitan por sí mismas las responsabilidades públicas. Las obligaciones éticas más íntimas encuentran el camino de la puesta en práctica de una sociedad moral claramente mejor. Esta sociedad caracterizada por la reciprocidad generalizada es mucho más eficiente que otra desconfiada. El compromiso cívico y el capital social favorecen la toma de conciencia de la obligación mutua y de la responsabilidad ciudadana.

Lo mismo que el capital físico no es una sola "cosa", existen distintas formas de capital social. Son de tamaños diferentes y de usos y apreciaciones distintas. Tanto el capital social como su base real, la comunidad, pueden ocultar interpretaciones empalagosas contrarias al beneficio enunciado. Las bandas urbanas en modo alguno son recomendables. Las palabras y los nombres de un grupo pueden pretender presentarse como una solución, cuando en realidad mantienen un espíritu sectario e incluso antisocial. Por eso, será necesario preguntarse siempre por los resultados de lo que tene-

[6] Ibídem, p. 15.

mos como capital social o forma específica de convivencia. Existe un gran diferencia entre la banda urbana y una comunidad de monjes contemplativos. Las dos formas pueden presumir de la reciprocidad.

De toda la variedad que se presenta como capital social, conviene destacar la distinción entre aquellas formas que "tienden puentes" o "inclusivas" y aquellas otras "vinculantes" o de "carácter exclusivo". Ciertas formas de capital social tienden a reforzar las identidades excluyentes o de autodefensa, que buscan sólo las ventajas del propio grupo. Estas formas de actuación vinculante o exclusivista no enriquecen a la sociedad ni pueden presumir de reforzar el capital social. Puede darse el caso de que el capital social vinculante busque únicamente la reciprocidad dentro del grupo, pero tendrá que justificarse con los resultados externos en la sociedad con la que convive. Habrá que tenerlo en cuenta y juzgar su riqueza en función del beneficio que aporta al resto de la sociedad. En definitiva, siempre habrá que exigir la tendencia a abrir puentes en defensa de los derechos civiles o establecer enlaces con activos externos. En resumidas cuentas, el capital social de un determinado grupo debe ser examinado a la luz de las identidades que favorece. El capital que hemos entendido como "vinculante" se desacredita por reafirmar nuestro yo más estrecho.

También existe la posibilidad de que algunos grupos vinculantes o de reafirmación y defensa de su propia identidad se relacionen entre sí de manera sorprendente y al mismo tiempo actúen en su medio ambiente de manera socialmente beneficiosa. En resumen, la "vinculación interna" y la "construcción de puentes" no son categorías siempre irreconciliables.

Cuando ahora recomendamos los beneficios del capital social al que nos venimos refiriendo no hacemos otra cosa que utilizar un lenguaje más claro para un antiguo debate que siempre ha existido en los círculos intelectuales. La comunidad siempre ha luchado contra el individualismo. La liberación de los lazos comunitarios es un tema recurrente y teóricamente respetado en nuestra cultura. Aquí también nos dejamos llevar a veces por nuestros mitos nacionales y exageramos el papel de nuestros héroes individuales, desatendiendo la importancia del esfuerzo colectivo.

Los debates de flujo y reflujo de la "comunidad" no sólo han acaparado con frecuencia excesiva la atención común. Han servido, además, para justificar enfrentamientos ineficaces e incluso absurdos, dejándonos llevar por nuestra tendencia natural a enclaustrarnos en nuestra propia ideología.

Esta necesidad apremiante de defender en España la responsabilidad y la reciprocidad nos obliga también a vigilar especialmente el papel de algunos sectores que ejercen un gran liderazgo en la sociedad. Baste aquí aludir solamente a tres que deben influir en el ejercicio de la responsabilidad social: los educadores, los responsables del gran capital y los políticos ejecutivos.

Desde los maestros de primaria hasta los profesores universitarios, todos los responsables de la formación tienen que reconocer el papel apremiante a favor de la integración ciudadana. Juzgamos que la educación y la formación de la ciudadanía no se están tomando en serio en nuestro sistema democrático. Se suceden las reformas de enseñanza sin acreditarse en los resultados. No se puede permitir que cada partido político llegue al poder con una reforma de la enseñanza en el bolsillo. Se nota excesivamente el influjo de las ideologías políticas, que producen notables divisiones entre los actores de la enseñanza.

Desaprovecharíamos esta ocasión si no llamáramos la atención de los más cualificados responsables de la gran empresa. En este momento de especial consideración sobre el crecimiento de nuestro capital social, los empresarios tienen que desempeñar un papel decisivo en el ejercicio ejemplar de la responsabilidad social. El máximo ejemplo de la toma de decisiones dentro de la gran empresa se corresponde con la exigencia de la responsabilidad ciudadana. El mecenazgo y la ética de las decisiones económicas figuran entre las pruebas más integradoras de la sociedad actual. El patronazgo económico a favor del tercer sector que esté guiado por razones de *marketing* comercial está ya viciado desde su mismo origen.

No hay nada tan irresponsable y destructor en el mundo cívico como la corrupción económica de los políticos. No basta, a nuestro juicio, acabar con el hecho de la corrupción. Hay que hacer impensable la corruptibilidad. No podemos admitir que el desdén por lo público llegue a ser una manera "decente" de pensar.

Los españoles dan señales de esperar con ansia un profundo movimiento ciudadano. En las encuestas confiesan una cierta indiferencia hacia la política, e incluso hasta indignación con los políticos elegidos por ellos mismos. Han contemplado un progresivo desgaste de la calidad de nuestra democracia, hasta el punto de hacer creer a muchos su desprecio por el sistema democrático.

Pero esa indiferencia y esa indignación en modo alguno pueden ser interpretadas como una renuncia a los principios de la acción política. Una atonía tal no es razonable. Sería incluso suicida. Ambos hechos, la debilidad del compromiso cívico y la decepción que sienten muchos españoles frente a la política, están fuertemente relacionados. Podemos analizarlos conjuntamente. Allí donde no se vive el concepto de ciudadanía resulta más difícil confiar en la acción política.

Muchos han pensado que el neoliberalismo y el neocapitalismo triunfantes nos estaban transformando en una sociedad de consumidores resignados a no ejercer nuestros derechos en la acción política.

Nos habíamos olvidado de la ebullición social de los años sesenta, cuando tomaron la iniciativa los universitarios y los obreros católicos. In-

cluso comenzó a olvidarse el esfuerzo de la transición. Las elecciones se han ido sucediendo con variantes significativas, sin gran fundamento en las perspectivas de futuro, pero con creciente desafección, acreditada por el número de abstenciones.

Pero ahora todo parece haber cambiado. En primer lugar, el 15-M, bajo el signo de la indignación, trató de impulsarnos a un posible movimiento ciudadano. El resultado de las elecciones europeas llevó al podio de las expectativas generales a Podemos.

Añadamos, por fin, que la profunda crisis económica ha contribuido de manera muy sensible al despertar de la población española, como ha sucedido también en otros países del mundo. La desigualdad económica y social no es un fenómeno meramente coyuntural. Sus raíces son más profundas y afectan a la legitimación misma de la democracia. Allí donde crece sensiblemente la desigualdad económica, resulta inútil hablar de democracia.

El catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona Joan Subirats expuso recientemente su pensamiento sobre nuestro momento político: "No tenemos por qué volver a la Transición de los años setenta del siglo pasado. Lo que en aquel momento acordamos, hoy ya no funciona. No podemos aplicar mecánicamente la misma lógica para afrontar los retos actuales. Lo que estaba en juego entonces (durante la Transición) era saber qué fuerza o fuerzas políticas podían tener la mayoría social suficiente para liderar un proceso cuyo objetivo esencial fue recuperar el tiempo perdido tras casi cuarenta años de dictadura […]. Ahora ya podemos ver que la democracia no tiene por qué considerarse como un fin en sí misma. Lo que está en juego es: ¿cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, incorporando, además, la aceptación de la diversidad como nuevo valor central, en un escenario que ya es irreversiblemente global? La respuesta sigue siendo democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo y que por tanto supere esa visión utilitaria, minimalista y encubridora muchas veces de profundas desigualdades y exclusiones tal como se manifiesta entre nosotros y en otras partes del mundo. Una democracia como respuesta a los nuevos retos a los que nos enfrentamos"[7].

Ciertamente, debemos buscar una democracia que responda a las necesidades de hoy. Sabemos y experimentamos que el sentido humanitario, transformador e igualitario, no ha distinguido a la praxis de aquella Constitución, que buscaba especialmente ponernos al día entre las democracias europeas. Hoy necesitamos avanzar y hacerlo en democracia. No podemos conformarnos con la conservación o restauración de aquel texto. Habrá que

[7] Subirats, J. (2014): "La democracia como ('nuevo') contrato social", *Gaceta Sindical*, n. 22, p. 49-58.

dotarlo, además, de otras posibilidades que nuestra sociedad actual está exigiendo.

Según la tesis de Subirats, "estamos situados en un interregno entre dos épocas. Vamos dejando atrás la hegemonía del capitalismo industrial y sufrimos los embates y los efectos de un capitalismo financiero, aupado por un cambio tecnológico de dimensiones muy profundas del que apenas empezamos a ver sus consecuencias en las esferas laboral, productiva, social y política. No podemos abordar con instrumentos obsoletos realidades que requieren otros mimbres"[8].

Si nos ponemos en este camino, tenemos que confesar nuestra propia desnudez de responsabilidad personal. Durante los últimos decenios hemos tenido la experiencia clara de que en los proyectos de movilización social suele fallar el sujeto real, es decir, la persona. Aquel ideal de Plutarco, "vencer por virtud", resulta hoy inaplicable. El declive de la calidad y valía del individuo real, de la virtud personal y, en consecuencia, de la virtud cívica resultan más que evidentes.

Ya hemos señalado los principales rasgos del capital social, tal como los trazó Robert D. Putnam en su libro *Solo en la bolera*. Su observación personal le hizo caer en la cuenta de cómo había disminuido en Estados Unidos. Los datos se referían a las últimas décadas del siglo XX. "Al concluir el siglo XX los norteamericanos corrientes compartían ese sentimiento de malestar cívico. Nos sentíamos razonablemente contentos con nuestras perspectivas económicas, lo cual difícilmente podía extrañar tras una expansión de una duración sin precedentes, pero no estábamos igualmente convencidos de hallarnos moral o culturalmente en la vía correcta"[9].

El 53% de los hijos de la explosión demográfica entrevistados en 1987 pensaba que la generación de sus padres había sido mejor como "ciudadanos preocupados, comprometidos en ayudar a los demás en la comunidad", frente a un 21% que consideraba mejor su propia generación. Nada menos que el 77% decía que la nación se hallaba en peores condiciones debido a una "menor participación en actividades comunitarias". En varias encuestas realizadas en 1999, dos tercios de los estadounidenses decían que la vida cívica de este país se había debilitado en los últimos años, que los valores sociales y morales eran superiores cuando ellos llegaron a la edad adulta y que la suya estaba más centrada en el individuo que en la comunidad[10].

El mismo Putnam repite que no piensa que los lazos comunitarios se hayan ido debilitando constantemente en los Estados Unidos a lo largo de la

---

[8] Ibídem, p. 51.

[9] Putnam, R. D. (2002), p. 22-23.

[10] Ibídem, p. 24.

historia. Al contrario. Si se examina con cuidado, la historia de este país es una curva de altibajos en el compromiso cívico. El reto que supone estudiar los cambios del clima social es análogo al de los meteorólogos que afrontan las medidas del calentamiento global.

Volviendo al esfuerzo que se debería esperar de la ciudadanía española en las presentes circunstancias es inevitable referirse a la ética de la responsabilidad. Esta expresión tiene diversas acepciones. La que nosotros queremos destacar es aquella en la que el sujeto se hace cargo de sí y sin eludir o esquivar ninguno de los problemas, grandes o pequeños, que le rodean, incorporándolos a su inquietud moral. La actitud contraria es aquella que intenta descargar en el otro, sea quien sea ese otro (partido político, parlamento, votaciones, asambleas, líderes, intelectuales o compañeros de trabajo), todo aquello que él piensa que debe cambiarse, en un sentido determinado. Es la posición típica de los irresponsables. Es decisivo que el individuo nunca se descargue de su responsabilidad ante lo público.

Sabemos que el régimen parlamentario tiende a considerar al elector o persona del pueblo como mero espectador o votante, cuando no crítico ligero o ignorante. El sistema político actual puede convertirse en promotor de la irresponsabilidad, cuando no de la pasividad.

Por ejemplo, no tendría sentido el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación si el modo de hacerlo nos alejase de la conversación y de la amistad con los otros. Pedro Cerezo Galán reivindicó el diálogo social para los españoles en su discurso de entrada en la Academia de Ciencias Morales y Políticas y se refirió a la gran paradoja de nuestra "edad cosmopolita". Planteó con toda su radicalidad la siguiente cuestión: "A mayor comunicación cibernética mayor incomunicación existencial. Nunca como hoy se ha sentido el hombre más orgulloso del mundo objetivo, que ha construido como un artefacto o sistema de representación; del carácter planetario de la civilización científico/técnica, que ha hecho de la Tierra una aldea global; del alcance de sus medios tecnológicos para cuidar de la suerte del todo, y, sin embargo, nunca se ha sentido más confinado que hoy en los límites lingüísticos y evaluativos de su propia cultura"[11].

Ahora bien, ¿qué tipo de relación puede establecerse entre la comunicación existencial y social y la comunicación cibernética? Con el desarrollo de la comunicación digital, ¿estamos contribuyendo de hecho a disminuir el llamado capital social?

Las redes sociales y los móviles están modificando nuestras relaciones mutuas. Esto no ha hecho más que empezar. Es pronto para lanzar sentencias definitivas. Pensemos que el primer *smartphone* con impacto social

[11] Cerezo Galán, P., *La Reivindicación del Diálogo*. Discurso leído el día 28 de octubre de 1997, p. 17.

real, el iPhone de Apple, se empezó a comercializar en 2007 (antes, en 1999, para mensajes y correo electrónico, su precursor fue la Blackberry).

Casi dos décadas después de aquella afirmación del Dr. Cerezo, España ocupa una posición destacada en el mundo de la telefonía digital. El 94,3% de la población utiliza habitualmente el móvil. Entre los jóvenes de 25 a 34 años llega al 99%. El 66% de los españoles usa la tecnología inteligente de los *smartphones*, que combinan voz y datos. Dentro de la UE, España es el país donde más ha penetrado el uso de estos dispositivos. Este porcentaje sigue creciendo. Los españoles ocupamos el quinto puesto del mundo.

La nueva tecnología de la comunicación tiene algo que ver con el desarrollo económico general. En los últimos treinta años, el PIB mundial se ha multiplicado por seis. Cientos de millones de personas, antes desenganchados del progreso, se están incorporando a la economía global y contribuyen al impulso acelerado de regiones antes sometidas a una economía de subsistencia.

No es exagerado afirmar que en los Estados emergentes del mundo comienza a ser más vigorosa la presencia de las llamadas clases medias. Y que allí donde se quiebra esta presencia, como en nuestra situación, el consenso de intereses comunes se hace casi imposible o sufre un nuevo quebranto.

El mundo, según la metáfora de Thomas Friedman, se está volviendo plano. Ya no funciona simplemente con un centro controlador y una periferia subordinada. No faltan europeos que ven la globalización como una amenaza.

La meta sigue estando clara, aunque no todos compartimos el mismo concepto de desarrollo. La descentralización del país, que tantas ventajas ha aportado a nuestro desarrollo, no favorece la coincidencia de estas dos realidades, política y económica. El esfuerzo por el diálogo en lo público, si existe, no llega a tener visibilidad. Los españoles muestran poca curiosidad por conocer las causas de lo que está pasando en su entorno social. Relegar este conocimiento a los eruditos o exigírselo sólo a los políticos es una manera de engañarnos a nosotros mismos.

En esta nueva época de la comunicación digital, de la era de Internet, nos hemos visto sumergidos en la globalización económica y financiera sin saber hasta qué punto somos capaces de aceptar una globalización política europea. ¿No brotarán con más vigor los nacionalismos?

Dentro de la Unión Europea, los responsables de la economía se han visto obligados a dar pasos gigantescos, quizá desproporcionados, para reforzar la unión económica. Tendremos que llegar incluso a la unión bancaria y fiscal, sin que ningún ciudadano nacional se sienta mermado en

sus libertades políticas. Una Constitución de la Unión Europea se presenta como un ideal, pero lleno de dificultades. A sus posibilidades dedicamos un capítulo en este Informe.

Los ensayistas políticos hablan claramente de recomponer nuestra democracia. Ramón Jáuregui opina que "nuestro edificio democrático se tambalea"[12]. Los desencuentros entre los principales actores políticos son crecientes y faltan enfoques razonados de los problemas. Se propaga, con mucha facilidad, un discurso de deslegitimación total de los partidos políticos. Surgen movimientos y discursos que ponen en tela de juicio la democracia representativa. ¿Serán capaces los partidos de revisar sus reglamentos internos a fin de que sus candidatos respondan más adecuadamente a los problemas vividos por el pueblo? Tiene que haber necesariamente nuevas propuestas que mejoren la confianza de los electores.

Tengamos en cuenta la afirmación de Luiz Inázio Lula da Silva: "Fuera de la política no hay nada". El camino que ha de recorrer el pueblo para que su voz llegue al Boletín Oficial tiene que atravesar complejos consensos políticos. Si nuestra mirada hacia el pasado quiere ser justa, tendrá que reconocer la grandeza de lo realizado durante estas casi cuatro décadas de democracia.

No ignoramos las recomendaciones de Andrés Ortega Klein en el ensayo citado[13]. Sus advertencias generales merecen ser tenidas en cuenta. Nos transmite el resultado de conversaciones y debates compartidos con otros analistas.

"Existe una idea relativamente extendida, según la cual España sufre de sobrediagnosis"[14]. Y no nos referimos únicamente al espectáculo que contemplamos a diario en las tertulias de la televisión y de la radio. Tenemos en cuenta, como es lógico, las discrepancias existentes entre los mismos miembros del Consejo de la Unión Europea.

Parece que en esta época reaparecen algunos de los sempiternos problemas de España que ya denunciaba el maestro Ortega y Gasset en 1914. Los creíamos superados. La transición no logró resolverlos y se han reproducido. "Las nuevas generaciones advierten que son extrañas totalmente a los principios, a los usos, a las ideas y hasta al vocabulario de los que hoy rigen los organismos oficiales de la vida española"[15].

El mismo Ortega y Gasset advertía que "en épocas críticas puede una generación condenarse a histórica esterilidad por no haber tenido el valor de licenciar las palabras recibidas, los credos agónicos, y hacer en su lugar

---

[12] Jáuregui, R. (2014): *El país que seremos. Un nuevo pacto para la España posible*. Madrid: Ed. Turpial, p. 47-48.

[13] Ortega Klein, A. (2014).

[14] Ibídem, p. 9.

[15] Ibídem, p. 16.

la enérgica afirmación de sus propios, nuevos sentimientos. Como cada individuo, cada generación, si quiere ser útil a la humanidad, ha de comenzar por ser fiel a sí misma"[16].

España está reaccionando con tardanza a sus propios desafíos. Quizá, como piensa Ortega Klein, el actual sistema político no hizo sonar las alarmas a su debido tiempo. La grave crisis económica no sólo nos llevó al déficit de nuestra hacienda pública. Descubrió, además, la crisis de nuestro sistema político. Sin duda, hubo fallos multinstitucionales y multiorgánicos que hicieron sonar las alarmas. Pero no lo hicieron a tiempo, sino cuando la situación de nuestra economía ya era grave. "Y cuando llegó el desastre económico, el sistema fue incapaz de responder con la suficiente rapidez y efectividad al reto, antes de que la situación se abismara en el grado de profundidad alcanzado"[17]. Cualquier tipo de recuperación debe comenzar por recobrar la confianza de los ciudadanos en la política.

De este agotamiento político hay que pasar a una verdadera regeneración democrática. No podemos dar por supuesto que el cambio del texto constitucional termine con nuestro agotamiento político y nos introduzca ya de lleno en el cambio real que todos esperamos.

Estamos ante una crisis singular. Nos referimos constantemente a ella y no llegamos a definirla. En el discurso público, la palabra crisis ha llegado a convertirse en un comodín que pretende explicarlo todo y no aclara nada. Deberíamos estar ya convencidos de que el diseño democrático de la transición llevaba ya implícitos algunos de nuestros fracasos actuales. Baste citar la estructura de poder vertical vigente en nuestros principales partidos. Aquella decisión proteccionista, que quería consolidar su eficacia futura, hoy parece chocar con la eficacia exigible a un partido democrático.

La nueva democracia tiene ante sí nuevos retos. Ya hemos contemplado la necesidad de regenerar profundamente nuestro capital social. Es tarea de todos. Posiblemente habrá mucho que discutir sobre este nuevo concepto porque exige un profundo cambio de toda la ciudadanía. Los análisis realizados sobre la sociedad norteamericana pueden ayudarnos.

Las organizaciones sociales no se revitalizan meramente con la afluencia de nuevas generaciones. Más bien ha crecido entre nosotros la pasividad y ahora se ha convertido en indignación y descontento. No tendría que sorprendernos aquella lejanía de lo público propia de la dictadura. En un pueblo que soportó y quizá llegó a asumir algunas formas de pasividad mantenidas durante cuarenta años lejos de la acción política, se explican ahora sus consecuencias. En algunos aspectos fuimos ejemplares, tales como en el deporte y en la gastronomía. Las dos experiencias concre-

---

[16] Ibídem, p. 15.

[17] Ibídem, p. 16.

tas han aumentado nuestro capital social. Pero pueden haber servido para encubrir el vacío inmenso de los ciudadanos ante lo público, lo económico y lo político.

Resulta ahora peligroso destacar algún aspecto positivo de la sociedad española durante la dictadura. Lógicamente, era una sociedad distanciada de la política. En este sentido, podríamos hablar de una sociedad ociosa. Se podría apuntar hacia los espectáculos de masas y hacia la gastronomía. El deporte en general, pero especialmente el fútbol, comenzó a visibilizarse en la vida pública, llegando a ocupar casi un primer plano en nuestras relaciones internacionales. En la gastronomía encontramos una de nuestras atracciones turísticas; formó parte del turismo, nuestra industria principal. El *baby boom* contribuyó a rejuvenecer a la sociedad española, pero no a fortalecer su vitalidad cívica.

Estábamos muy lejos de la confianza mutua y del compromiso con la cosa pública. De hecho, en el lenguaje cotidiano, lo público se equiparaba a lo estatal, hasta el punto de dejar de percibir toda responsabilidad personal respecto a las cosas comunes.

Lo más grave de este proceso fue que facilitó la reproducción de comportamientos de clientelismo, propios de otros tiempos. Los partidarios de la sumisión, disfrazados de demócratas, aprovecharon la ocasión para subirse a la tarima del mando e intentar someter a los de su entorno. La reciprocidad sigue siendo débil. Con facilidad aparecen los agravios del pasado y cada uno trae a su memoria las ofensas y deudas de los otros. En ese tipo de sociedad, parece renacer una inercia social que mueve a cada uno a poner al día sus oportunidades. Aumenta la indignación y llega a ser insoportable contemplar el espectáculo de los que utilizan su puesto de mando para repartir nombramientos y cargos a sus amigos más "seguros" que sepan aprovecharse de las oportunidades sociales.

Pocos llegaron a pensar que la corrupción política y económica iba a ser una de las principales causas del descrédito de la democracia. Los casos de abuso, fraude, robo, blanqueo y conspiración para delinquir que van apareciendo en nuestro país, sin excluir la peor de todas, la corrupción del lenguaje, que practican con facilidad nuestros líderes cuando tratan de explicar tantos desmanes, hacen pensar a no pocos que estamos sumergidos en una corrupción sistémica. Tal corrupción sólo podría ser atajada con medidas que reformen en profundidad el sistema. Hay que fijar como objetivo de combate la corruptibilidad. Convertir en odiosa la propia posibilidad de participar en cualquier tipo de corrupción.

No somos catastrofistas. En cualquier caso nos anima el rechazo tan general y tan profundo que está suscitando la información sobre los hechos de corrupción cometidos por nuestros líderes actuales. No basta decir que no todos han caído en la corrupción. La corrupción ha sido posible con el

silencio o la ignorancia de los compañeros de partido. La responsabilidad política acusa también a los que la encubrieron o la ignoraron libremente.

No queremos repetir cuanto hemos dicho sobre el capital social de un pueblo concreto. Es evidente que ese capital social, tal como lo hemos definido, guarda relación con la calidad de los vínculos que unen a los individuos. Las redes de comunicación llegan a ser sociales cuando sirven al conocimiento y a la relación recíproca. Las normas de reciprocidad y confianza derivadas de ellas son propiamente las que contribuyen a valorar eso que llamamos "capital social" y que constituye la base de todo sistema democrático.

De esos desórdenes tan graves de lo público pedimos siempre cuentas al Gobierno y a los líderes políticos. Pocas veces culpamos a la sociedad civil. En España ha faltado siempre la educación de la ciudadanía. Los politólogos comenzaron a ocuparse de la llamada "sociedad civil" con la venida de la democracia.

Nuestro Informe no estuvo ausente en esa preocupación especial por la ciudadanía. Ya en el *Informe España 1995* nos ocupamos de "un nuevo sujeto social adolescente". Nos referíamos a las nuevas organizaciones del voluntariado. Y decíamos que "la suma de pequeñas iniciativas ciudadanas organizadas está dejando de ser irrelevante […] La tendencia en toda Europa es clara y sigue esta misma dirección. La solidaridad organizada está dejando de ser una actividad marginal" (p. 493).

Tres años después, en el *Informe España 1998* volvíamos a insistir: "España continúa siendo anómala en relación con muchos de los países europeos que conforman nuestro entorno y que casi siempre nos sirven de referencia en al menos un punto. Un punto que, a nuestro modo de entender, es especialmente significativo: el país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido denominando sociedad civil". Y pensábamos entonces "que si ello no se intenta enderezar, favoreciendo la asunción de responsabilidades y el enraizamiento y consolidación del tejido social ya existente, y facilitando su florecimiento donde aún esa realidad es más embrionaria, el país verá incrementados los conflictos entre comunidades sociales, aumentará la tensión entre Administraciones y su sobrecarga de demandas y, en general, la capacidad colectiva para enfrentarse al futuro y a sus retos se verá fuertemente en entredicho" (p. 3).

Y ya en el siglo XXI, en el *Informe España 2006*, subrayábamos las nuevas relaciones de las organizaciones no gubernamentales con las empresas. Se planteaba en España un futuro mejor para la conciencia de ciudadanía: "También son, afortunadamente, cada vez más numerosas las empresas conscientes de que, como indica Austin, la función primordial de las em-

presas ya no es crear valor exclusivamente para el accionariado, sino crear valor para todas las partes interesadas. 'Resolver los problemas sociales se está convirtiendo en una de las estrategias clave de muchas compañías y líderes […]. Las empresas líderes están descubriendo el enorme potencial que se genera cuando la estrategia corporativa incorpora como un elemento central la variable social y considera las alianzas intersectoriales como una herramienta clave para ejecutarla'" (p. 56).

Todo lo que entendemos por virtudes de solidaridad ciudadana inquietaba ya seriamente a la conciencia pública española en esa década de los años noventa. Y prueba de ello fue la aprobación en la sesión parlamentaria del 27 de diciembre de 1995 de la famosa Ley del Voluntariado. La solidaridad organizada había dejado de ser una actividad marginal, para constituir una preocupación central de la política social española.

Las ONG deben comprometerse ahora a desarrollar, dentro de la sociedad civil, una red de alianzas que estrechen la convivencia y refuercen el compromiso ciudadano de las empresas productivas.

Parte Segunda

¿DIVORCIO ENTRE PODER Y POLÍTICA? CAUSAS E IMPLICACIONES DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL, EUROPEA Y ESPAÑOLA

1. Introducción

En los últimos años, numerosos autores de diversas disciplinas vienen insistiendo en la idea de que la crisis iniciada en 2008 ha certificado una mutación sustancial de las coordenadas políticas, sociales, económicas y culturales que habían prevalecido en las últimas décadas, al menos en el mundo occidental. De este modo, del papel central del Estado-nación como regulador y contrapoder de la economía de libre mercado se ha pasado a una crisis de identidad de dicho Estado y a la preponderancia de los mercados financieros. De las sociedades que aspiraban al pleno empleo a sociedades caracterizadas por el paro estructural y la precarización generalizada. Del sueño de la cohesión social de, por ejemplo, los padres del proyecto europeo, al aumento de una creciente brecha social entre ricos y pobres. Estados Unidos es el paradigma al que muchos países europeos empiezan a asemejarse. O, por citar otro aspecto, de la idea de ciudadanía parece haberse transitado a una "sociedad del hiperconsumo", caracterizada por un alto nivel de fragmentación e individualización.

Todos estos aspectos no son repentinos. Se trata de mutaciones que han venido aderezándose a fuego lento –especialmente desde la década de los años setenta, tras la crisis del petróleo y el inicio de la última revolución tecnológica en el contexto de la globalización–, pero que en el marco de esta última crisis se han acelerado hasta desembocar en la configuración de un escenario con elementos verdaderamente nuevos y, hasta cierto punto, desconcertantes.

Para el sociólogo Zygmunt Bauman, todos estos procesos indican que, más que encontrarnos ante una mera "época de cambios", asistimos de facto a un "cambio de época". Como mínimo, estamos en un contexto de transición o de "interregno" entre dos épocas, en el que se detectan importantes discontinuidades respecto a lo que hacíamos y vivíamos y lo que hacemos y vivimos en la actualidad, pero en el que no existe la capacidad de vislumbrar las coordenadas de futuro[1].

---

[1] Bauman, Z. (2012): "Times of Interregnum", *Ethics and Global Politics*, vol. 5, n. 1, p. 49-56.

Todas estas transformaciones también han desembocado en lo que viene siendo un lugar común entre numerosas voces de referencia: este cambio de época pone de relieve la ruptura de los "consensos" o "pactos sociales" característicos del período de después de la Segunda Guerra Mundial, al que muchos se han referido como "consenso keynesiano"[2]. Dicho consenso, fundamentado en un pacto social entre capital y trabajo, posibilitó lo que los franceses denominaron como *Les Trente Glorieuses*, un período que abarcó desde la década de los años cuarenta hasta mediados de los años setenta y en el que el desarrollo social y económico del conjunto de países occidentales (si bien en España y en algunos países del sur de Europa llegaría más tarde) fue extraordinario. Tal y como se analizará, el contexto de globalización de las últimas décadas ha supuesto, precisamente, una inversión de las condiciones que posibilitaron este consenso. Una de ellas, quizás la más importante, es el hecho de lo que nuevamente Bauman ha denominado como el "divorcio entre poder y política"; es decir, el desplazamiento del poder hacia unas esferas financieras que operan en un plano global y la crisis de las instituciones representativas, atrapadas en un contexto todavía territorial o nacional: "Hoy tenemos un poder que se ha quitado de encima a la política y una política despojada de poder. El poder ya es global; la política sigue siendo lastimosamente local"[3].

El análisis de todos estos aspectos resulta crucial en un momento en el que el discurso de la "recuperación" vuelve a entonarse con mucha fuerza. Si aceptamos que las coordenadas y las reglas de juego han cambiado, y que el escenario que se dibuja, al menos a corto y medio plazo, es sustancialmente diferente, no podemos aceptar a la ligera un esquema que plantea el regreso al punto cero de la crisis, como si la economía consistiera en un ejercicio estrictamente técnico. Precisamente, la crisis ha puesto de relieve la dimensión claramente política de todo ello y la necesidad de repensar las respuestas a preguntas que son nuevas y que plantean dilemas políticos, sociales, económicos o éticos de una envergadura excepcional.

Con esta realidad de fondo, las siguientes páginas abordarán, en primer lugar, las causas que han llevado a este supuesto divorcio entre poder y política, analizando el contexto global y en particular, el europeo. Asimismo, se tratará de determinar si existen condiciones suficientes para afirmar que estamos ante una crisis puntual del "consenso keynesiano" o bien ante la ruptura definitiva e irreversible de dicho consenso. Un segundo bloque se centrará en las formas en las que este divorcio se está produciendo en el ámbito del Estado español, analizando aspectos como la crisis institucional (que algunos denominan "la crisis de la cultura de la transición"), la situa-

---

[2] Judt, T. (2010): *Algo va mal*. Madrid: Taurus; Sotelo, I. (2010): *El estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta.

[3] Bauman, Z. (2011): *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, p. 35-36.

ción social general o la fractura social creciente que se está produciendo, fruto del deterioro de los indicadores socioeconómicos. En tercer lugar, se analizará el actual estado de los partidos políticos y los sindicatos, en cuanto a que ambos constituyen los dos principales actores tradicionales de la mediación sociopolítica. Frente a la crisis de estos dos actores, se hará mención a la emergencia de un nuevo ciclo de protestas, y el papel que pueden desempeñar los movimientos sociales como posibles contrapoderes ante la globalización económica y financiera. Finalmente se desarrollarán algunos apuntes sobre los posibles retos que se vislumbran para el futuro ante este estado de cosas.

2. *Financiarización* de la economía, igualación a la baja y falta de contrapoderes: apuntes para aterrizar en los cambios globales y europeos

¿Qué aspectos nos permiten afirmar que se ha producido un divorcio entre poder y política? ¿Es ese divorcio el principal causante de la crisis del "consenso keynesiano"? ¿Es esta crisis definitiva e irreversible o bien existen condiciones para restablecer un pacto entre capital y trabajo? ¿Es ese pacto viable a nivel global y no sólo occidental? A continuación se ofrecen algunos elementos de análisis para entender las transformaciones que se han producido a nivel global y, en particular, en el escenario europeo. Muchos de esos cambios dan cuenta de dos aspectos que después se subrayarán: la existencia de un nuevo orden global de tipo multipolar en el que Europa ha perdido claramente la centralidad política y económica; y la falta de contrapoderes políticos ante un ámbito financiero que ha ido adquiriendo una creciente influencia sobre los espacios de decisión democrática.

2.1 Una aproximación al contexto global

Desde la década de los años setenta vienen produciéndose algunas grandes transformaciones que muestran un nuevo escenario global. Como se señalaba, la crisis iniciada en 2008 ha supuesto la intensificación de algunos de estos procesos y la toma de conciencia de que estamos ante una realidad multidimensional.

Un capitalismo *financiarizado* como "nuevo tablero de juego"

Una primera gran transformación, quizá la más relevante, es la mutación que el capitalismo ha sufrido en las últimas décadas: del capitalismo industrial (de fábrica), sustentado sobre una economía real, se ha transitado a un capitalismo en el que la economía se ha *financiarizado* de manera

exponencial, hasta el punto de que una parte importante del volumen de la economía total son finanzas y juego especulativo[4].

Este hecho se debe a dos procesos relacionados. Por un lado, y siguiendo a Manuel Castells[5], el capitalismo informacional global y su estructura, la sociedad red, han generado una sociedad red global caracterizada por una mayor interconexión de todas las actividades humanas, siendo la globalización financiera una de las dimensiones más importantes, hasta el punto de que cualquier pequeño problema en una realidad local concreta acaba afectando en cuestión de segundos a la economía de un país al otro lado del planeta, tal y como la crisis de Lehman Brothers puso de manifiesto.

Por otro lado, y en la línea de lo que economistas como Joseph Stiglitz[6], Paul Krugman[7] o Thomas Piketty[8] han subrayado en los últimos años, este capitalismo global se ha caracterizado desde los años setenta por un proceso de desregulación de los mercados financieros, siendo especialmente significativo lo acontecido en países como Estados Unidos o Reino Unido. Dicho proceso ha permitido la cuasilibre circulación de capital en las empresas y en todo el mundo, así como una flagrante falta de transparencia o de capacidad de regulación por parte de los organismos de control nacionales.

En este sentido, señalan Castells, Caraça y Cardoso[9]: "La titularización de todas las organizaciones, actividades o activos económicos convirtió la valoración financiera en la norma suprema para determinar el valor de empresas, gobiernos, divisas e incluso economías enteras. […]. Las nuevas tecnologías financieras hicieron posible la invención de numerosos productos financieros exóticos, como derivados, futuros, opciones y seguros titularizados, […] que se hicieron cada vez más complejos e intrincados, provocando, en última instancia, la virtualización del capital y la desaparición de cualquier atisbo de transparencia en los mercados".

Asimismo, autores como David Harvey[10] apuntan a que la limitación de las ganancias en la economía real ha favorecido el avance del proceso de

---

[4] Lapavitsas, C. (coord.) (2011): *La crisis de la financiarización*. Buenos Aires: Clacso.

[5] Castells, M. (1998): "La economía informacional y el proceso de globalización", *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.

[6] Stiglitz, J. (2012): *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.

[7] Krugman, P. (2013): "Why Inequality Matters", en *The New York Times,* 15 de diciembre de 2013, en http://www.nytimes.com/2013/12/16/opinion/krugman-why-inequality-matters.html?_r=0

[8] Piketty, T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press.

[9] Castells, M., Caraça, J. y Cardoso, G. (eds.) (2013): "Las culturas de la crisis económica: una introducción", en *Después de la crisis*, Madrid: Alianza Editorial, p. 26-27.

[10] Harvey, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

"acumulación por desposesión" caracterizado, no por la acumulación de bienes y mercancías como en el pasado, sino esencialmente por la mercantilización y privatización de bienes y servicios antes cerrados al mercado. Este proceso ha supuesto, por ejemplo, un paulatino desmantelamiento de los servicios públicos de los Estados de bienestar occidentales (educación, sanidad, servicios sociales…), especialmente europeos, así como el intento de privatización de bienes comunes como el agua o las tierras. Del mismo modo, la acumulación también se explica gracias a la existencia de paraísos fiscales o de mecanismos que han llevado a los grandes poderes financieros a eludir responsabilidades fiscales.

En suma, la consolidación de este capitalismo *financiarizado* pone de relieve el hecho de que más que estar ante un cambio en las reglas de juego, lo que se ha modificado es el propio tablero en el que el conjunto de los actores globales desempeñan sus funciones y defienden sus intereses.

La hegemonía del "Consenso de Washington"

En el fondo de este gran cambio no sólo subyacen transformaciones de tipo económico. De hecho, el proceso de desregulación financiera debe explicarse también desde una perspectiva ideológica. A partir de los años sesenta, y al calor de la llamada Escuela de Chicago y de economistas como Milton Friedman, el pensamiento keynesiano, que inspiró el propio consenso al que se ha hecho referencia, encontró un claro rival ideológico que contrarrestó algunos de sus principales postulados[11]. Desde entonces, el pensamiento económico dominante giró del papel regulador del Estado a comprender a este actor como un obstáculo para el buen funcionamiento de la economía de libre mercado. Este pensamiento cultivado en escuelas de negocios y en universidades de todo el mundo recibió el respaldo político de dos líderes de enorme relevancia a finales de los años setenta: Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido. Ambos encabezaron un ataque frontal al papel del Estado o de los sindicatos y fueron los precursores de leyes que desregulaban las barreras que hasta entonces tenían los mercados financieros[12].

A finales de los años ochenta, ese nuevo "sentido común" que ya imperaba en numerosos países adquirió un carácter institucional con el llamado "Consenso de Washington": un listado de políticas económicas (que incluían desde la disciplina presupuestaria hasta el reordenamiento del gasto público, las privatizaciones o las rebajas impositivas) que las grandes

---

[11] George, S. (2007): *El pensamiento secuestrado. Cómo la derecha laica y la religiosa se han apoderado de Estados Unidos*. Barcelona: Icaria.

[12] Este hecho es muy significativo si se tiene en cuenta, por ejemplo, que supuso revertir la dinámica reguladora que el propio Roosevelt emprendió en Estados Unidos después del gran crac de 1929.

instituciones financieras internacionales impusieron a los países de América Latina y del África subsahariana, en un contexto en el que el desarrollo económico era entendido precisamente como la necesidad de desplazar el papel del Estado[13].

De hecho, y tal y como numerosas voces han evocado reiteradamente, las llamadas políticas de austeridad aplicadas en Europa (que autores como William K. Black han denominado también el "Consenso de Bruselas")[14] no son sino la extensión cronológica de un programa económico que se gestó en los años sesenta y setenta y que se fundamenta en una manera concreta de entender la economía. Esta forma de hacer política se caracteriza, paradójicamente, por el triunfo de la despolitización de la economía, que ha llevado a considerar el ejercicio de gobierno en materia económica como un mero proceso técnico de aplicación de medidas que se dan por descontado, obviando así el componente ideológico que cualquier decisión económica tiene.

El problema –apunta Susan George– es que la doctrina neoliberal (que es una entre tantas formas de entender la economía), se ha convertido en "pensamiento único", ejemplificado con la idea repetida por Margaret Thatcher de que "no existe alternativa" a esta manera de pensar. El triunfo ideológico del neoliberalismo se fundamenta en su capacidad de haber colonizado espacios esenciales en la construcción de sentido común, como son el ámbito universitario, el mediático o el político.

Todos ellos son fundamentales, por diversos motivos. Primero, en la producción y reproducción del pensamiento neoliberal (recientemente, y de manera muy destacada, estudiantes de varias facultades de económicas de todo el mundo han reivindicado la necesidad de enseñar un pensamiento económico plural)[15]. Segundo, en la diseminación de sus ideas (en un momento en el que los medios de comunicación de masas han sufrido un claro proceso de concentración y de falta de independencia). Y tercero, en la incapacidad de otros proyectos de presentar una alternativa a los postulados neoliberales.

En este último aspecto, vale la pena destacar, por ejemplo, el proceso de cooptación que el pensamiento socialdemócrata, y en particular de los partidos políticos que teóricamente representan dicho pensamiento, ha

---

[13] Martínez Rangel, R. y Soto, E. (2012): "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina", *Política y Cultura*, n. 37, p. 35-64.

[14] Black, W. K. (2014): "'El 'Consenso de Bruselas' y sus políticas de austeridad están provocando en Europa radicalizaciones políticas parecidas a las que provocó el 'Consenso de Washington' en América Latina", *Sin Permiso*, en http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=6984

[15] Véase "Estudiantes de economía de todo el mundo piden pluralidad en los planes de estudios", *Eldiario.es*, 6 de mayo de 2014, en http://www.eldiario.es/catalunya/Estudiantes-economia-pluralidad-planes-estudios_0_257224313.html

sufrido a manos de la doctrina neoliberal, hasta el punto de que éstos han pasado a defender postulados que el neoliberalismo ha tenido la habilidad de construir como "sentido común"[16].

Cambios en las correlaciones del poder sociopolítico: de la crisis del Estado-nación a la consolidación de una nueva élite transnacional

Ya desde finales de los años ochenta, autores como Susan Strange[17] advirtieron de la grave crisis de identidad que afrontaba el Estado-nación. Las conclusiones finales de su trabajo sugerían que el mercado global había ganado poder en relación con los Estados desde 1970. Se estaba produciendo, pues, un desplazamiento de la autoridad del Estado hacia los mercados, donde ejercen un área privilegiada de poder las corporaciones transnacionales, las principales empresas de consultoría, las organizaciones internacionales no gubernamentales de ayuda económica, los cárteles y las mafias. Sumada a esta pérdida de poder por arriba, los Estados han ido también cediendo competencias por abajo hacia instancias subnacionales, hecho que ha contribuido a un mayor proceso de vaciamiento de un actor que ha sido clave en las relaciones de poder en los últimos siglos[18].

El debilitamiento del Estado-nación y de sus competencias, así como su cuestionamiento y deslegitimación ideológica por parte del pensamiento neoliberal, son aspectos claves para entender la crisis del "consenso keynesiano" y del pacto entre capital y trabajo. El Estado debía ser el actor encargado de hacer cumplir unas reglas de juego en las que se establecían políticas sociales para compensar los daños colaterales de la economía de libre mercado, políticas fiscales para redistribuir la riqueza nacional y financiar los sistemas públicos o políticas de empleo para tratar de garantizar la cohesión social a través del trabajo o de los subsidios de desempleo.

---

[16] Se ha convertido en algo habitual citar la anécdota en la que preguntaban a Margaret Thatcher cuál había sido su mayor logro como primera ministra, a lo que respondió, "Tony Blair" o "El nuevo laborismo", según la versión. Esta anécdota pone de relieve la capacidad de Thatcher y el pensamiento neoliberal para desnaturalizar y vaciar políticamente el pensamiento laborista en la etapa de Tony Blair y de Gordon Brown. Véase, entre otros muchos artículos que mencionan el caso: "Margaret Thatcher's legacy: Spilt milk, New Labour, and the Big Bang - she changed everything", *The Independent*, 8 de abril de 2013. Disponible en http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/margaret-thatchers-legacy-spilt-milk-new-labour-and-the-big-bang--she-changed-everything-8564541.html

[17] Strange, S. (1996): *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: CSIR; ídem (1988): *States and Markets*. Pinter; ídem (1986): *Casino Capitalism*. Manchester: Manchester University Press.

[18] Subirats, J. (2013): "¿Nuevos movimientos sociales para una Europa en crisis?", *Futuro de la eurozona, gobernanza económica y reacción social: salidas europeas a la crisis. XI Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2012* (http://eurobask.org//ficherosFTP/LIBROS/UNIVERSITAS_2012.pdf)

Por otra parte, autores como Chrystia Freeland[19] o Janine Wedel[20] han señalado otro aspecto esencial que ha tenido lugar en este contexto. En las últimas décadas –subrayan ambas–, el capitalismo global *financiarizado* y especulativo ha permitido la consolidación de una "élite transnacional de super ricos" caracterizada por la gran capacidad de concentración de la riqueza. Economistas como Joseph Stiglitz lo han categorizado, en el caso estadounidense, como la consolidación del 1% frente al 99%[21]. Un hecho fundamental apuntado por Freeland es que, a diferencia del clima de consenso existente tras la Segunda Guerra Mundial, esta reducida élite ha acabado desconectándose de las preocupaciones y aspiraciones de unas clases medias en el mundo occidental cada vez más endeudadas y crecientemente empobrecidas.

Las consecuencias de todo ello en términos democráticos son enormes. Por un lado, estas nuevas dinámicas de distribución del poder han acabado suponiendo una brecha entre los espacios de representación democrática (cada vez más vacíos de capacidad real de decisión) y las esferas en las que verdaderamente se toman las decisiones. De hecho, ámbitos como el Foro Social Mundial aparecieron precisamente para contraponerse a la lógica de Davos, ciudad suiza en la que anualmente se reúnen los principales poderes financieros y económicos para adoptar decisiones que acaban claramente influenciando a los actores políticos y teóricamente democráticos. Por otro, este hecho también ha contribuido a generar un proceso de desafección política por parte de la ciudadanía, que ha ido percibiendo, entre otras cosas, la incapacidad de las instituciones democráticas para hacer cumplir las reglas de juego. En definitiva, este cambio en la correlación de poder certifica el divorcio entre poder y política y el cuestionamiento de la existencia de contrapoderes que supongan un retorno de la autoridad y el poder a la esfera política y democrática.

Nueva división internacional del trabajo, precarización globalizada e "igualación a la baja"

Como apuntaba S. Strange, uno de los actores que han desplazado al Estado-nación en las últimas décadas son las corporaciones multinacionales. El contexto de globalización ha posibilitado la movilidad del capital y

---

[19] Freeland, C. (2012): *Plutocrats: The Rise of the New Global Super-Rich and the Fall of Everyone Else*. Londres: The Penguin Press.

[20] Wedel, J. (2009): *Shadow Elite: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and the Free Market*. Nueva York: Basic Books.

[21] Recientemente, un informe de Oxfam International aseguraba que las 85 personas más ricas sumaban tanto dinero como 3.570 millones de pobres. Véase Oxfam Intermon (2014): *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, en http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf

la búsqueda por parte de estas grandes corporaciones de mano de obra más barata que permita rebajar los costes de los procesos de producción. Las deslocalizaciones industriales han supuesto un proceso de industrialización de los países del Sur, a la par que la desindustrialización, al menos parcial, de muchos países del Norte, desembocando de facto en una "división internacional del trabajo"[22].

Las consecuencias sociales de este proceso de competencia global de salarios han sido enormes. Explican, en parte, el incremento exponencial del desempleo en las sociedades occidentales, además del debilitamiento de la acción sindical y las condiciones laborales de los trabajadores del Norte, aspectos en los que se profundizará después.

Para autores como André Gorz[23], esto ha supuesto un proceso de "refeudalización" de las relaciones laborales, donde la mano de obra se está nuevamente precarizando con el único objetivo de volver a "competir" con la mano de obra barata de los países de la periferia, socavando nuevamente el equilibrio entre capital y trabajo. Los países occidentales están *dualizando* así sus mercados laborales entre una masa de precarios o *outsiders* y una minoría de *insiders* con ciertas perspectivas de estabilidad laboral. O en palabras del filósofo Slavoj Zizek, actualmente nos encontramos ante una masa de personas dispuestas a dejarse explotar[24], que además han perdido su identidad de clase (debido a los múltiples tipos de contrato y a las condiciones posfordistas del trabajo en las que el trabajador ya no se socializa en torno a la fábrica) y no confieren al sindicato el papel de intermediador clásico[25]. Todo ello lleva, en el plano personal, a lo que Richard Sennet[26] denominó como la "corrosión del carácter", esto es, la vulnerabilidad e incertidumbre personal ante las condiciones del trabajo en el nuevo capitalismo global.

Un aspecto significativo y paradójico de esta dinámica es que, comparando esta situación con la que tiene lugar en los países emergentes, estaríamos asistiendo a un cierto "proceso global de igualación a la baja" de los salarios, del poder adquisitivo y de las condiciones sociales. Mientras que en los países del sur de Europa la crisis tiene claros componentes de dualización social y de paro prácticamente estructurales (hecho que está

---

[22] Standing, G. (2013): *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Pasado y Presente.

[23] Gorz, A. (1998): "Últimos avatares del trabajo", *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós, p. 37-64.

[24] En Ortega, A., "El regreso de la lucha de clases", *El País,* 21 de febrero de 2012, en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/02/20/vidayartes/1329766843_742941.html

[25] Mateos, O. y Sanz, J. (2013): "Cambio de época. ¿Cambio de rumbo? Aportaciones y propuestas desde los movimientos sociales", *Cuadernos de Cristianisme i Justícia*, n. 186, en http://www.cristianismeijusticia.net/es/cambio-de-epoca-cambio-de-rumbo

[26] Sennet, R. (2000): *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

llevando a un rápido empobrecimiento del conjunto de sus sociedades), en países como China, India, Brasil o Rusia se detecta un cierto aumento de los niveles salariales o una mejora, todavía muy tímida, de las condiciones laborales[27]. Todo ello hace que la tradicional brecha Norte-Sur se esté difuminando y que muchos de estos países, tanto de un hemisferio como de otro, se caractericen cada vez más por los grandes niveles de precariedad laboral, así como por la creciente desigualdad social[28].

El "neoindividualismo" en la "sociedad del hiperconsumo": nuevos patrones culturales

Finalmente, un último aspecto relevante es de tipo sociocultural. Está relacionado sobre todo con el individuo resultante de la "sociedad del hiperconsumo", si utilizamos la terminología del sociólogo francés Gilles Lipovetsky[29]. Para dicho autor, la sociedad posmoderna se caracteriza por una mercantilización cultural que responde a la existencia de una "segunda revolución individualista". Este "neoindividualismo", como también lo denomina, ha sido el caldo de cultivo de un proceso de atomización social que se ha ido gestando en todos estos años. Los individuos –señala García Canclini[30]– han transitado de su condición de ciudadanos a la de consumidores, desactivando y domesticando el papel crucial que, por ejemplo, el movimiento obrero había tenido en el apuntalamiento de los derechos sociales en los últimos decenios. La sociedad civil, un actor clave en los procesos de toma de decisiones en el ámbito público, ha sufrido una clara deriva desmovilizadora, contribuyendo también a la inexistencia de contrapesos ante la hegemonía del poder financiero.

Según Castells, Caraça y Cardoso, todo este cambio cultural es esencial para explicar la consolidación de la élite transnacional a la que se ha hecho referencia y, en definitiva, a la existencia de una nueva generación de directivos financieros de las empresas para los que su propio beneficio a corto plazo se ha convertido en el principio rector de sus decisiones, cada vez más arriesgadas: "Racionalizaron sus intereses elaborando modelos matemáticos diseñados para sofisticar y oscurecer el proceso de toma de decisiones, ignorando los intereses de los accionistas, por no hablar de los de la sociedad, o incluso, del capitalismo en general"[31].

---

[27] Véase también la entrevista a Nancy Fraser: "'Low cost': usted paga menos y pronto le pagarán menos", *La Vanguardia*, 29 de febrero de 2012, en http://www.lavanguardia.com/lacontra/20120229/54261572081/nancy-fraser-low-cost-usted-paga-menos-y-pronto-le-pagaran-menos.html

[28] Standing, G. (2013).

[29] Lipovetsky, G. (2013): *La era del vacío*. Barcelona: Anagrama.

[30] García Canclini, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México D. F.: Grijalbo.

[31] Castells, M., Caraça, J. y Cardoso, G. (2013), p. 22.

La cultura del "yo primero" se ha convertido en un ingrediente social clave que ha desembocado en una manera de entender la economía y en una crisis, en la que –en palabras de Engelen[32]– subyace también "la complacencia de las élites" y su desapego de los valores sociales y colectivos.

Por otra parte, Fontana subraya especialmente la pérdida de libertad que ha supuesto para muchas personas formar parte de un sistema que promueve descaradamente el endeudamiento y la vida a base de crédito. La condición de ciudadanos –señala– es cuestionable si en el fondo nos encontramos ante una sociedad orientada a devolver sus deudas con los bancos, promoviendo así una nueva forma de servidumbre[33].

En suma, todos estos aspectos dan cuenta de un proceso en el que a la hegemonía del poder financiero cabe sumar también la desactivación del papel del Estado o la desmovilización de la sociedad civil, dando lugar a una realidad que puede ser entendida como de creciente divorcio o separación entre el poder y la política. Tal y como se analizará a continuación, Europa ha sido protagonista en este proceso, un hecho esencial si tenemos en cuenta que el llamado Modelo Social Europeo representaba en sí mismo el ejemplo de la existencia de contrapoderes y reglas de juego en un escenario histórico concreto.

2.2 Breve aproximación al contexto europeo

Cuando analizamos la crisis del "consenso keynesiano" y del Estado de bienestar, en buena medida, nos referimos a la realidad europea. Esto es así porque Europa, al igual que Estados Unidos, se ha aprovechado de unas condiciones históricas que han permitido, primero, el desarrollo industrial (muchas veces a costa de la explotación de otros países, principalmente del sur), y más tarde, y fruto del papel del movimiento obrero desde finales del siglo XIX, el apuntalamiento de una serie de derechos sociales que desembocaron a partir de la década de los años treinta y cuarenta, y al calor del pensamiento keynesiano, en lo que conocemos como el Estado social[34].

José Ignacio Torreblanca[35] apunta tres datos elocuentes de esta realidad: la Unión Europea representa el 7% de la población mundial (unos 500 millones), el 25% de la producción (es la economía más grande del mundo y,

---

[32] Engelen, E. *et al.* (2011): *After the Great Complacence: Financial Crisis and the Politics of Reform*. Oxford: Oxford University Press.

[33] Fontana, J. (2013a): *El futuro es un país extraño*. Barcelona: Pasado y Presente, p. 148.

[34] Sotelo, I. (2010).

[35] Torreblanca, J. I., "7-25-50", *El País*, 25 de julio de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/25/actualidad/1374754509_206951.html

con el 16% de las exportaciones mundiales, la primera potencia comercial, por delante de China y Estados Unidos) y el 50% del gasto social (prácticamente uno de cada tres euros que se producen, el 29,4% del PIB, se destinan a políticas sociales). Estos datos contrastan claramente con el rumbo del modelo social de Estados Unidos, país que, a día de hoy, se caracteriza por unos niveles de desigualdad social inéditos en el mundo occidental (con un coeficiente de Gini de 0,469, en contraposición al 0,306 de media de la UE)[36] y por un sistema de cobertura social que deja desprotegidas a millones de personas[37].

No obstante, la realidad de estos últimos años ha puesto de manifiesto la crisis existencial que sufre la Unión Europea, que actualmente se encuentra un poco más cerca del modelo estadounidense si se tienen en cuenta los crecientes índices de pobreza y desigualdad, especialmente en la Europa del sur, así como el claro deterioro del modelo social europeo, fruto de las medidas y ajustes aplicados en los últimos años. ¿Qué caracteriza a esta nueva radiografía social europea? ¿Qué causas explican el rumbo actual? ¿En qué medida puede explicarse a partir de la idea de divorcio entre poder y política?

La pobreza y las desigualdades socioeconómicas han atrapado de manera masiva a las sociedades del conjunto de los países europeos. Por ofrecer algunos datos relevantes, según Eurostat, uno de cada cuatro habitantes de la UE (más de 124,5 millones de personas) está en riesgo de pobreza o exclusión social. Una quinta parte de esa cifra son menores de 16 años. Por otro lado, la tasa de paro juvenil (de 15 a 24 años) en la zona euro alcanzó el 23,4% en 2013, siendo en España más de dos veces superior (55,5%). En cuanto a la desigualdad, los datos que ofrecen Eurostat, la Comisión Europea, la OCDE, el Banco Mundial o los informes del *Luxembourg Income Studies* son rotundos: los niveles de desigualdad crecieron durante los años ochenta y se redujeron en los noventa, en general, en los países avanzados (si bien en España fue justo al revés), volviendo a incrementarse en los años previos a la crisis. De este modo, Europa era en 2007 más desigual que en 1970, un dato que pasó desapercibido en los años de bonanza económica. Una vez iniciada la crisis, la brecha entre ricos y pobres siguió creciendo levemente hasta 2010 y se incrementó de manera estrepitosa en los países más afectados por las políticas de austeridad como Grecia, Irlanda, Portugal o España. En la actualidad, y según el índice S80/S20, el 20% de los

---

[36] El coeficiente o índice de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, pero puede medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

[37] Paradójicamente, el Gobierno de Barack Obama ha tratado de extender la cobertura sanitaria en los últimos años, en lo que ha sido uno de los grandes debates en la política estadounidense.

europeos con ingresos más altos gana cinco veces más que el 20% con menores ingresos.

Estas cifras no sólo han aumentado como consecuencia de la crisis y el paro. De acuerdo con el diagnóstico establecido desde 2010 de que la crisis que sufre la UE es una crisis de deuda y de competitividad, se han articulado una serie de políticas de austeridad que tienen como objetivo reducir las deudas soberanas y devolver la competitividad al conjunto de las economías mediante "devaluaciones internas" (reducciones salariales). Mediante mecanismos vinculantes, como los memorandos de la llamada troika (Comisión Europea, BCE y FMI) para los países intervenidos (Grecia, Irlanda y Portugal), los Acuerdos con el FMI (para los países también intervenidos, pero que no forman parte de la eurozona), o simplemente a través de recomendaciones para el conjunto de los países miembros (que pueden ir acompañadas de sanciones), se han implementado una ingente cantidad de medidas que van desde la congelación y pérdida de retribuciones en el sector público hasta la supresión de convenios o la facilitación de los despidos. Todas estas "reformas estructurales" han debilitado sustancialmente los pilares nacionales de los Estados de bienestar: pensiones, sanidad y educación. Estas medidas, tal y como el propio FMI ha reconocido, no sólo han empeorado la situación social (por ejemplo, un estudio del Instituto del Trabajo de los sindicatos griegos asegura que Grecia ha perdido el 26% de su PIB durante la crisis), sino que además se han implementado dilapidando las bases del pacto y la negociación social, consagrando otras esferas de decisión no representativas. Todo ello ha situado al modelo social europeo en una encrucijada histórica.

Existen, además, otros dos elementos de fondo que ayudan a entender la coyuntura actual. A nivel interno, se han producido una serie de transformaciones sociodemográficas y culturales con un claro impacto, tales como el envejecimiento de la población y la disminución de la fecundidad, junto con la tendencia a la jubilación anticipada de los nacidos en el período de máxima natalidad, hecho que, para algunas voces, estaría contribuyendo a provocar una sobrecarga en los sistemas de pensiones[38]. Asimismo, los procesos de deslocalización industrial mencionados, sumados a la revolución tecnológica, han reducido la demanda de trabajo de media y baja cualificación. El desplazamiento hacia mercados de trabajo postindustriales –señala Anton Hemerijck[39]– ha creado oportunidades de empleo para las mujeres, si bien la desindustrialización ha dado paso a la disminución de los niveles de puestos de trabajo estables de por vida y a la precariedad generalizada.

---

[38] Cabe señalar, sin embargo, que en España y en otros países europeos el período de máxima natalidad se dio entre mediados de los años sesenta y mediados de los setenta, generaciones que no han iniciado aún el proceso de jubilación.

[39] Hemerijck, A. (2013): "Los estados de bienestar y la crisis del euro", en *Vanguardia dossier "Qué será de Europa"*, p. 62-67.

A su vez, la evolución de las estructuras familiares y los roles de género, con períodos de formación más largos, natalidad más tardía y monoparentalidad, también han propiciado nuevas tensiones entre la vida laboral y familiar.

Todos estos cambios internos reconfiguran unas estructuras demográficas que nada tienen que ver con las existentes cuando se gestaron los Estados de bienestar. Ahora bien, más que un proceso de reforma, y éste es el segundo elemento de fondo, los Estados de bienestar han emprendido un proceso de desmantelamiento si se tienen en cuenta la celeridad con la que muchas de estas medidas se han llevado a cabo durante la crisis. Para un pensador clave como Jürgen Habermas[40], no cabe duda de que detrás de los procesos teóricamente "técnicos" y "neutrales" de reforma se encuentra "una forma dura de dominación política", que tiene que ver con la doctrina neoliberal y sus principales postulados, que ha ido gestándose desde la década de los años setenta.

Si el proyecto europeo descansaba sobre pilares neokeynesianos, desde el Tratado de Maastricht de 1992, en especial, se confirió a la dimensión económica mucho más peso que a la política: en lugar de crear un poder ejecutivo supranacional fuerte que controlara la economía desde un ámbito europeo se garantizó que ningún poder democrático elegido pudiera condicionar a los mercados financieros, otorgando una absoluta independencia al nuevo BCE (encargado de supervisar el euro) y encomendándole el objetivo prioritario de controlar los precios, dilapidando así la política de inspiración keynesiana orientada a la creación de empleo y al crecimiento[41].

Con la llegada de la crisis y la imposición de las medidas mencionadas en el conjunto de la eurozona, la agenda neoliberal de disminución de salarios y recortes sociales se ha extendido, ayudada, en gran parte, por el enérgico papel de Alemania. A su vez, toda esta batería de medidas contrasta con la política de rescates financieros en los países periféricos y con una política liderada por el BCE que ha ofrecido facilidades, si bien con algunas contrapartidas, al conjunto de entidades financieras.

Las consecuencias no sólo se han producido a nivel social. El proyecto europeo se enfrenta en la actualidad a una grave crisis existencial caracterizada, entre otras cosas, por una enorme brecha entre los países del norte y los del sur (especialmente preocupante es lo que acontece desde el inicio de la crisis en Grecia) o bien por el auge de los movimientos euroescépticos, que en muchos casos son de tinte xenófobo y racista (Grecia, nuevamente,

---

[40] Habermas, J. (2012): *The Crisis of the European Union. A Response*. Cambridge: Polity Press.

[41] Calderón, A. y Sols, L. (2014): "Europa, en la encrucijada". *Cuadernos Cristianisme i Justícia*, n. 188.

es una de las realidades más preocupantes, pero también sobresalen Francia, Reino Unido o Dinamarca)[42]. Los condicionantes internos, las nuevas circunstancias de competencia global, pero también el divorcio entre poder y política que ha tenido lugar en Europa explican la encrucijada actual de la UE. Un actor que ha sido clave, no sólo como referencia de un modelo social determinado, sino que también ha actuado como contrapoder relevante a la hora de impulsar y defender políticas, por ejemplo, que afronten el inexorable cambio climático.

3. El divorcio entre poder y política en el contexto español

Más allá de este panorama general, el divorcio entre poder y política presenta algunas características particulares en el contexto español. En nuestro país, la crisis económica y financiera se ha convertido en el telón de fondo en el que se pueden observar algunas conexiones con otros acontecimientos que están emergiendo con fuerza y que indican que estamos en una fase de cambios de profundo calado a nivel social, político e institucional.

Entre otros, se pueden citar al menos tres grandes cuestiones, en las que nos centraremos:

1. Una mayor visibilización de los déficits democráticos existentes, que son una consecuencia de la creciente pérdida de soberanía y de la separación cada vez mayor entre los espacios de representación ciudadana y los espacios de poder y de toma de decisiones.

2. La crisis institucional y territorial y el cuestionamiento de muchos de los acuerdos y pactos que se produjeron en la transición.

3. La creciente fractura social y el proceso de dualización y la creciente desigualdad que se está produciendo como consecuencia de un reparto no equilibrado en torno a los costes de la crisis.

3.1 La crisis democrática

La crisis económico-financiera, además de sus dramáticas consecuencias para tantas personas, está contribuyendo a socavar los cimientos de la democracia, al menos por tres motivos.

En primer lugar, está ahondando en la crisis de la democracia representativa, aumentando cada vez más la distancia existente entre gober-

[42] Los resultados de las elecciones europeas han evidenciado esta preocupante deriva. Véase, por ejemplo, "La extrema derecha arrasa en Francia", en www.elmundo.es/internacional/2014/05/245380ccae22601d5e048b4571.html

nantes y electores. Según Rosanvallon[43], la democracia representativa se sustenta en dos creencias muy significativas. Por un lado, la que entiende que disponer de la mayoría por parte de la opción más votada implica automáticamente que esa opción expresa la voluntad general, cuando la elección es únicamente un mecanismo técnico para seleccionar a los gobernantes. Por otro, creer que el triunfo mayoritario el día concreto de las elecciones, y con ello la legitimidad conseguida ese día, se traslada automáticamente a todo el tiempo que va a durar el mandato.

Si se relacionan las afirmaciones de este autor con nuestro contexto, se observa que los efectos de estas dos creencias se han manifestado con mayor intensidad en los últimos años. Así, aunque algunas medidas adoptadas por el Gobierno han contado con un amplio rechazo popular[44] y han supuesto el incumplimiento del programa electoral, han sido justificadas por la mayoría obtenida en las urnas, e implementadas ante la ausencia de mecanismos de actuación por parte de la ciudadanía para fiscalizar la acción gubernamental.

En segundo lugar –y como ya se ha señalado–, dentro de la democracia representativa, estamos asistiendo a una creciente asimetría entre una política todavía circunscrita al ámbito del Estado-nación y un sistema económico globalizado que cada vez escapa más al control de los espacios de representación ciudadana. A raíz de esta asimetría, cada vez es más nítido el conflicto entre los derechos de la ciudadanía y las progresivas exigencias de unos mercados financieros que demandan continuamente recortes y reformas que en el caso español se han traducido en una reducción de los derechos laborales y en una disminución del gasto público.

En este sentido, autores como Juan Torres o Vicenç Navarro[45] señalan que el capitalismo es cada vez más incompatible con la democracia en un contexto donde apenas existen instrumentos de control sobre los mercados financieros y en el que los Estados, a su vez, cada vez tienen menos control sobre la economía. La reciente reforma constitucional de 2011 constituye el mejor ejemplo de esta cuestión. Dicha reforma, pactada entre los dos grandes partidos políticos tras recibir presiones del BCE, establece en su artículo 135.3: "Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta". Así, se da preferencia al pago de la deuda sobre cualquier otra partida de gasto (en sanidad, educación o pensiones, por ejemplo). De esta forma,

---

[43] Rosanvallon, P. (2009): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.

[44] El rechazo de la iniciativa legislativa popular sobre la dación en pago es un buen ejemplo, entre muchos otros, de esta cuestión.

[45] Torres, J. y Navarro, V. (2012): *Los amos del mundo. Las armas del terrorismo financiero*. Barcelona: Espasa.

al constitucionalizar la deuda –y no olvidemos que a través de diferentes mecanismos y avales buena parte de esta deuda pública era anteriormente deuda privada– se está blindando al capital financiero de un posible impago por parte del Estado.

Todo este tipo de situaciones suponen una creciente diferenciación entre los espacios de representación como el Parlamento y aquellas esferas de poder en las que verdaderamente se acaban adoptando decisiones relevantes para la ciudadanía. Se produce así una contradicción entre un capitalismo en extensión y una democracia que cada vez se reduce más únicamente al plano formal y procedimental –es decir, ganar elecciones y elegir gobernantes– y se aleja de su significado sustantivo[46].

En tercer lugar, esta situación viene a sumarse a las dificultades que la ciudadanía encuentra para participar en la vida política más allá de la dinámica electoral. Si prestamos atención a los mecanismos legislativos que existen para ello, se observa que los principales instrumentos de participación ciudadana directa que la Constitución española recoge para este fin son la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y el referéndum consultivo.

En relación con la presentación de una ILP, la legislación establece que son necesarias 500.000 firmas bajo la supervisión de la Junta Electoral para que sea admitida a trámite, lo que hace que la puesta en marcha de esta iniciativa esté excesivamente limitada[47]. Sólo tras superar ese trámite, la ILP es debatida en el Congreso de los Diputados. Y, en caso de ser aceptada, se lleva a la redacción de un texto legal. Pues bien, desde el inicio de la democracia hasta 2013, sólo una de las 91 ILP planteadas durante todos estos años ha acabado siendo ley[48], con lo que esta vía de participación ha sido hasta el momento más teórica que real.

En cuanto a los referéndums, el artículo 92 de la Constitución recoge la posibilidad de realizar referéndums de carácter consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia, pero desde la aprobación de la Constitución únicamente sólo se han realizado dos a nivel estatal: el de la

---

[46] Castoriadis, C. (1996): "La democracia como procedimiento y como régimen", *Iniciativa Socialista*, n. 38. Disponible en http://www.inisoc.org/Castor.htm; Subirats, J. (2011): *Otra sociedad, ¿otra política? De "no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.

[47] Martínez Jiménez, A. (2012): *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación en el siglo XXI*. Madrid: Fundación Ideas.

[48] Llama la atención que en los últimos cinco años se hayan presentado 44 de estas propuestas en el Parlamento, superando las 35 que fueron registradas en los anteriores treinta años de democracia, y que 21 de ellas hayan llegado en los dos últimos años. Este dato es significativo del mayor interés que está suscitando la participación política entre la población en los últimos años, lo que contrasta con la escasez de vías de participación institucionales más allá de la dinámica de partidos. Un listado completo de las ILP que se han presentado puede encontrarse en http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_legislativa_popular_en_Espa%C3%B1a

permanencia de España en la OTAN en 1986 y el referéndum sobre la Constitución Europea en 2005.

En definitiva, todos estos elementos también están en la base de la desafección creciente hacia la política institucional y en el distanciamiento creciente entre los gobernantes y la ciudadanía[49].

3.2 La crisis institucional

Íntimamente ligada a la crisis democrática se encuentra la crisis institucional que se está produciendo en España y que se manifiesta en el deterioro y la baja valoración que tienen buena parte de las instituciones. Según datos del CIS, en abril de 2014, en una escala de 1 a 10, el Parlamento recibía una valoración de 2,63 puntos, el Gobierno de 2,45, el Consejo General del Poder Judicial de 3,31 puntos, y la Monarquía de 3,72 puntos. En esta encuesta sólo recibían un aprobado, entre las instituciones por las que se preguntaba, la policía (5,70), las Fuerzas Armadas (5,29) y la Guardia Civil (5,78)[50].

Si se repasan algunas de estas instituciones, llama especialmente la atención el caso de la Monarquía. La imputación de algunos miembros de la Casa Real en procesos judiciales por casos de corrupción, junto a otros escándalos de la Corona, ha llevado a un fuerte descenso en el apoyo que esta institución tiene entre los españoles y a un cuestionamiento cada vez mayor de su legitimidad. Según los distintos barómetros del CIS, en los últimos veinte años el apoyo a la Monarquía se ha reducido justo a la mitad: del 7,46 en 1994 al 3,72 en abril de 2014 (gráfico 1). Esta creciente deslegitimación social, sumada a otros problemas de fondo, ha precipitado la abdicación del Rey Juan Carlos I el pasado 2 de junio y el nombramiento de Felipe VI, dos semanas más tarde, como Jefe del Estado, en un claro intento de recuperar credibilidad y legitimidad entre la ciudadanía española.

En el caso de la justicia y del Poder Judicial, la suspensión de algunos jueces que investigan diversos casos de corrupción vinculados al poder político y económico, algunos escándalos judiciales, la concesión de algunos indultos controvertidos[51], así como su politización y las intromisiones del Poder Ejecutivo sobre el Judicial han llevado también a un importante descrédito de ésta. Al mismo tiempo, existe la percepción social de que la corrupción a nivel institucional se ha generalizado. En la citada encuesta

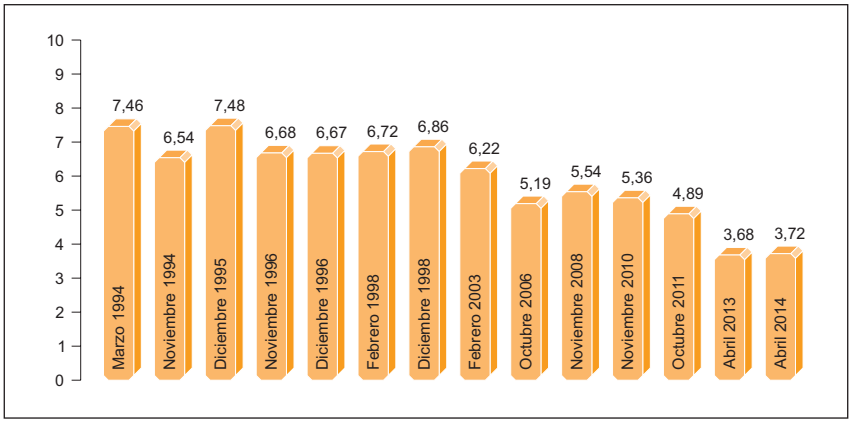
---

[49] Una buena prueba de ello son, por ejemplo, dos de las proclamas más repetidas en las manifestaciones que se han producido en los últimos años: "No nos representan" o "Lo llaman democracia y no lo es". Mateos, O. y Sanz, J. (2013).

[50] CIS (2014): *Estudio 3.021. Barómetro de abril*.

[51] Una lista de algunos indultos de los últimos años en España puede encontrarse en http://wiki.15m.cc/wiki/Lista_de_indultos

Gráfico 1 – Evolución de la valoración de la Monarquía. Nota media en una escala de 1 a 10. 1994-2014



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS, *Barómetro*, varios números.

del CIS, la corrupción y el fraude aparecían como el segundo problema más citado por los ciudadanos (36,3%), únicamente por detrás del paro.

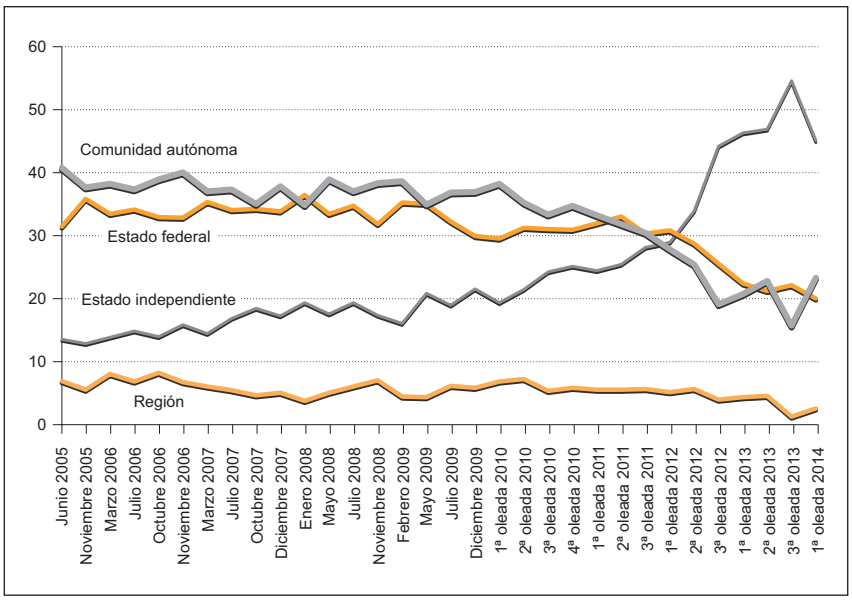
Otra vertiente de la crisis institucional se observa en el auge del movimiento soberanista en Cataluña. Según los últimos sondeos del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), que depende de la Generalitat de Catalunya, el 54,7% de los catalanes votaría a favor de la independencia en un eventual referéndum de autodeterminación[52]. Este dato es especialmente llamativo si se compara con los resultados que ofrecía esta misma encuesta a finales de 2005, donde tan sólo un 13% de la población se declaraba partidaria de la secesión (gráfico 2). El porcentaje también es relevante si se contrasta con los catalanes que eran partidarios de continuar siendo una comunidad autónoma, que han pasado de suponer el 38,2% en 2010 al 23,3% en 2014. Por contra, los partidarios del Estado federal suponían el 20% en 2010 y el 22,1% en 2014.

¿Qué ha sucedido en Cataluña y en España para que en menos de diez años se hayan cuadruplicado los partidarios de la independencia? El nacionalismo catalán tiene una larga trayectoria histórica y hunde sus raíces en la emergencia en Cataluña de la burguesía industrial en el siglo XIX[53]. Más

[52] Véase "El 54,7% de catalanes votaría a favor de la independencia en un referéndum, según el CEO", *La Vanguardia*, 22 de noviembre de 2013, en www.lavanguardia.com/politica/20131122/54394387510/54-7-catalanes-votaria-a-favor-independencia-ceo.html; "El 60% está a favor de la independencia y el 74% avala la consulta", *La Vanguardia*, 10 de marzo de 2014, en www.lavanguardia.com/politica/20140318/54403186568/60-catalanes-votarian-favor-independencia-ceo.html

[53] Fontana, J. (2013b): "España y Cataluña: trescientos años de historia", *Sin Permiso*, 15 de diciembre de 2013, en www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/fontana.pdf

Gráfico 2 – Evolución de la opinión sobre la forma de gobierno en Cataluña. En porcentaje. 2005-2014



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Centre d'Estudis d'Opinió, *Baròmetre d'opinió política*, varios números.

recientemente, los principales elementos que desde el nacionalismo catalán se han esgrimido con mayor frecuencia para justificar su desencuentro con el Estado español se basaban en la crítica a una visión excesivamente uniformizadora y centralista de éste (se ha hablado a veces de la "castellanización" de España), la cuestión lingüística o algunos agravios económicos en torno al déficit fiscal (aspecto este último en el que se barajan distintas fuentes y formas de medición)[54]. Estos motivos, además, han sido aderezados por las declaraciones de periodistas, tertulianos o políticos, que han visto en la confrontación visceral (muchas veces promovida también desde Cataluña) un buen rédito de votos o de incondicionales.

No obstante, son sobre todo dos elementos los que han propiciado que las posiciones soberanistas se vuelvan hegemónicas dentro del nacionalismo catalán.

En primer lugar, dentro de los acontecimientos políticos, la declaración de inconstitucionalidad en 2010 de 14 artículos del nuevo Estatuto de Cataluña, que habían sido aprobados previamente en el Parlamento de Cataluña y en referéndum, supuso el giro de un sector de la población desde

[54] Un buen artículo al respecto es el de Missé, A. (2014): "Mitos y realidades del saldo fiscal de Catalunya", *Alternativas económicas*, n. 14, en http://alternativaseconomicas.coop/posts/mitos-y-realidades-del-saldo-fiscal-de-catalunya

posiciones federalistas a soberanistas. Este hecho vino acompañado de un fuerte auge del nacionalismo catalán a nivel popular, con diversas demostraciones de su poder de convocatoria (como las manifestaciones que se celebraron en julio de 2010 como reacción a esta sentencia y, de forma más patente todavía, con la Diada de los tres últimos años). Ahora bien, aunque la sentencia supuso un claro punto de inflexión, desde mediados de los 2000, varias organizaciones de la sociedad civil (Plataforma por el Derecho a Decidir, Omnium Cultural, Asamblea Nacional Catalana o la Asociación de Municipios por la Independencia, entre otros) empezaron a organizarse y a generar un creciente debate social en torno a la idea del derecho a decidir. Este matiz es importante, ya que a menudo se obvia que ha sido una parte de la sociedad civil la que ha obligado a los partidos políticos a posicionarse al respecto, y no al revés[55].

Las posiciones soberanistas, en segundo lugar, se han visto favorecidas en el marco de la crisis económica por la construcción de un relato político que ha sido asumido por amplios sectores de la población en el que se ve en la pertenencia a España la principal causa de la mala situación económica. Por el contrario, en un contexto de malestar y pesimismo generalizado, se presenta el proceso soberanista iniciado en Cataluña como un proyecto colectivo ilusionante. Prueba de todo ello es la transversalidad y pluralidad que presenta el movimiento soberanista a nivel social, ideológico y de edades[56]. Sea como fuere, la cuestión catalana está evidenciando una crisis territorial de enorme magnitud, que tiene su principal exponente en la convocatoria del referéndum de autodeterminación del 9 de noviembre de 2014, finalmente suspendido por el Tribunal Constitucional.

Por último, aunque no es un rasgo propiamente de la crisis institucional pero guarda conexión con ésta, es importante mencionar el fuerte desgaste de los dos partidos políticos que hasta ahora han gobernado en España. Según el citado Barómetro del CIS, únicamente el 12,1% de los ciudadanos declaraba confiar en el presidente del Gobierno, frente al 86,4% que afirmaba desconfiar de él. En el caso del secretario general del PSOE, un 7,8% decía confiar en él, frente a un 90,5% que desconfiaba. Al mismo tiempo, un 67,9% valoraba como mala o muy mala la gestión del Gobierno del PP y un 68,9% valoraba como mala o muy mala la actuación política que el PSOE tenía como oposición.

Esta valoración de ambos partidos políticos se tradujo en las últimas elecciones europeas en una fuerte caída de lo que se ha denominado como

---

[55] Torres, S. y Mateos, O. (2014): "No todo es nacionalismo lo que «reluce». Una aproximación a la dimensión social del proceso soberanista en Cataluña", *Razón y fe*, n. 1389-1390, p. 71-84.

[56] Baños, A. (2014): *La rebelión catalana. España ante sus naciones*. Barcelona: Editorial Roca.

el "sistema bipartidista". Si en las elecciones europeas de 2009 ambos partidos aglutinaron más del 80% del voto total, en los comicios de 2014 ese apoyo sólo llegó al 49%.

Más allá del desgaste del apoyo al Gobierno del PP, llama la atención, por ejemplo, el incremento sustancial de terceras fuerzas como Izquierda Unida, UPyD o Ciudadanos pero, sobre todo, la irrupción de nuevas fuerzas políticas como Podemos, que han erosionado claramente el voto del PSOE. Esto ha llevado a que desde diferentes instancias se señale que posiblemente estemos asistiendo al fin del sistema bipartidista en el plano electoral que tiene su origen en la transición[57]. Este modelo, favorecido por la existencia de un sistema electoral con numerosas circunscripciones electorales, estaba diseñado fundamentalmente para favorecer la concentración del voto y facilitar la gobernabilidad y la alternancia política, tal y como ha sucedido en estos últimos 35 años[58].

En definitiva, la gestión de la crisis económica ha propiciado el desarrollo de una crisis institucional en el Estado español que presenta diferentes vertientes (descrédito de la Monarquía, desgaste del bipartidismo, críticas de fondo al modelo autonómico) y que tiene como eje común el cuestionamiento de buena parte de los consensos que se plasmaron en la transición política y del sistema político al que dio lugar. En este sentido, algunos autores destacan que estamos asistiendo a una crisis del régimen político surgido con la Constitución de 1978 a la vez que, desde diversas instancias, se pide abrir un proceso constituyente que forje nuevos consensos y restaure la legitimidad democrática[59].

3.3 La crisis social

La crisis económica y la gestión que se está haciendo de la misma están teniendo profundos efectos a nivel social en España, tanto por el aumento del desempleo y de la pobreza, como por la creciente fractura social que se está produciendo.

En relación con el aumento del desempleo y de la pobreza, los datos son elocuentes. A inicios de 2014, el paro alcanzaba al 25,9% de la población activa y existía una tasa de desempleo en menores de 25 años del

---

[57] Desde 1993 a 2011 este bipartidismo se acompañó del apoyo esporádico de diferentes fuerzas parlamentarias minoritarias (fundamentalmente partidos nacionalistas) para facilitar la gobernabilidad.

[58] Delgado, I. y López, L. (2008): *Comportamiento político y sociología electoral*. Madrid: UNED.

[59] Pisarello, G. (2013): "Reino de España. Perspectivas de un proceso destituyente-constituyente", *Sin Permiso*, en www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5787

55,5%. Según la Fundación 1º de Mayo[60], en esa misma fecha en España existían 3.997.656 parados que no recibían ningún tipo de prestación o subsidio, mientras que el número de hogares en el que ningún miembro tenía ingreso alguno ascendía en el primer trimestre de 2014 a 768.800 hogares.

Según Cáritas[61], el 6,4% de la población se encontraba en situación de "pobreza severa", lo que supone el doble que antes de la crisis. Según Eurostat, el riesgo de pobreza entre los menores de 18 años se situaba en el 33,8% en 2012, casi seis puntos por encima de la media de la UE-28, que estaba en el 28,1%. Además, la tasa de pobreza laboral (que mide el número de personas que se encuentran en riesgo de exclusión social a pesar de tener un trabajo) ha pasado del 10,2% en 2007 al 12,3% en 2012.

Este incremento del desempleo y la pobreza ha venido acompañado de un proceso de empobrecimiento de la mayor parte de la población y de un aumento de la desigualdad social. Según el citado estudio de Cáritas, la renta disponible por persona cayó un 11% entre 2006 y 2011. A la vez que, y siguiendo a la OCDE[62], España ha sido el país europeo donde más ha aumentado la desigualdad, ya que la relación entre los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre ha crecido del 8,45 en 2007 al 13,8 en 2011, mientras que el índice de Gini ha pasado del 0,306 (2007) al 0,344 (2011). Desde el inicio de la crisis, además, el patrimonio de los hogares más ricos se ha incrementado en dos puntos, mientras que el del resto de los hogares ha disminuido en 0,7 puntos[63].

De manera paradójica, desde 2013 se ha producido otro hecho sumamente significativo. Por primera vez en la historia, el conjunto de los beneficios empresariales representaba un porcentaje mayor del PIB que las rentas salariales, continuando estas últimas con el descenso que han registrado en las últimas décadas. Este proceso se ha visto acompañado por una política fiscal en la que el grueso de la recaudación ha recaído fundamentalmente sobre las rentas del trabajo y sobre las clases medias y bajas (gráfico 3), frente a la menor aportación fiscal de las rentas empresariales y

---

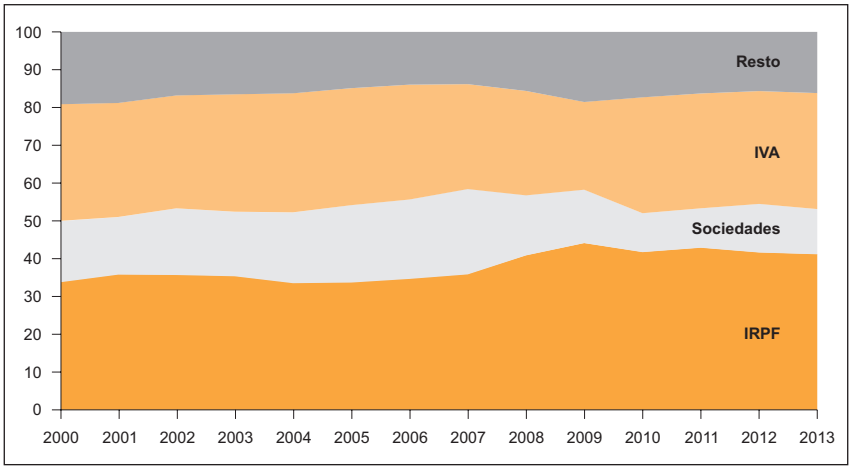
[60] Fundación 1º de Mayo (2014): *Encuesta de población activa (1º trim. 2014) Tasa de protección por paro según Comunidad Autónoma, sexo y edad*, Colección Informes, n. 92, en www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe92.pdf

[61] Cáritas (2013): *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social – Octubre 2013. Empobrecimiento y desigualdad social. El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece*. Madrid: Cáritas. Disponible en www.caritas.es/publicaciones_compra.aspx?Id=4706&Idioma=1&Diocesis=1

[62] OCDE (2014): "Rising inequality: youth and poor fall further behind", *Insights from the OECD Income Distribution Database*, en www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf

[63] Cruces, J., Fuente, L. de la, Martínez, A. y Llopis, E. S. (2013): *Desigualdad y Estado social en España*, Colección Estudios, n. 64. Madrid: Fundación 1º de Mayo, en www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio64.pdf

Gráfico 3 – Evolución de los ingresos tributarios. En porcentaje sobre el total de ingresos. 2000-2013



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Agencia Tributaria.

de las grandes fortunas[64], así como de un aumento del fraude fiscal. Según datos del Sindicato de Técnicos de Hacienda, el fraude fiscal alcanzaba un total de 253.000 millones de euros, suponía el 24,6% del PIB en 2012 y había aumentado en 60.000 millones entre 2008 y 2012[65].

Asimismo, en contraste con este proceso de empobrecimiento general, tal y como señala un estudio de Credit Suisse, el número de millonarios en España aumentó un 13% entre mediados de 2012 y la primera mitad de 2013, alcanzando un total de 402.000 personas[66].

Todos estos indicadores ponen de manifiesto que estamos asistiendo a una creciente fractura social y a un proceso de dualización y de incremento de la desigualdad, que se está produciendo como consecuencia del reparto desigual en torno a los costes de la crisis y de las denominadas políticas de austeridad. Por otro lado, el aumento de la desigualdad se está viendo acompañado de un cambio en las políticas públicas y en la gestión del acceso a los derechos sociales. Al ya tradicionalmente bajo porcentaje del PIB español destinado a políticas de protección social (el 25,6% del PIB en 2011, inferior al 27,8% de media de la UE-28, según Eurostat), cabe sumar una política de recortes y endurecimiento del acceso a algunas prestacio-

---

[64] Véase http://economia.elpais.com/economia/2014/06/15/actualidad/1402845920_207244.html

[65] GESTHA (2014): *La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude durante la crisis*. GESTHA y Fundación URV, en www.gestha.es/archivos/actualidad/2014/2014-01-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf

[66] El estudio entendía por millonarios al conjunto de personas con un patrimonio de al menos un millón de dólares (740.000 euros), excluyendo la primera vivienda.

nes sociales (abaratamiento del despido, endurecimiento en el acceso a las prestaciones por desempleo, las becas de estudio o la no actualización de las pensiones en relación con la subida de los precios al consumo), así como el cuestionamiento o resignificación de algunos derechos sociales en lo que supone un auténtico cambio de modelo social[67].

El mejor ejemplo de esta última cuestión lo encontramos en los cambios que se han producido en materia sanitaria. El Decreto 16/2012 ha supuesto la culminación de una profunda transformación en el ámbito de la atención sanitaria. Ésta ha pasado de ser contemplada como un derecho (casi) universal que asiste a todo ciudadano a ser vista como un elemento vinculado únicamente a la condición de estar "asegurado"[68].

Todos estos cambios suponen una auténtica alteración del modelo, ya que se está produciendo un tránsito desde un modelo de "ciudadanía social" de carácter universalista a otro más acorde con la ideología neoliberal, en el que se realiza una gestión diferencial de estos derechos[69]. En la primera visión, los derechos sociales tienen un carácter universal y son concebidos como un correctivo a las desigualdades generadas por el capitalismo y como una forma de redistribución del beneficio producido por el conjunto de la sociedad con el fin de equilibrar las situaciones de desventaja y evitar la marginación o exclusión social[70]. En cambio, en la segunda lógica, el cuestionamiento de la universalidad de estos derechos da paso a una visión en la que los argumentos relacionados con el mérito y el esfuerzo son frecuentemente esgrimidos y utilizados para justificar la gestión que se hace de estos derechos sociales[71] y de quién debe disfrutar de los mismos.

---

[67] Cruces, J., Fuente, L. de la, Martínez, A. y Llopis, E. S. (2013).

[68] La aprobación de este decreto ha supuesto que de forma sucesiva hayan sido excluidos de la asistencia sanitaria los inmigrantes en situación irregular, los familiares de inmigrantes que pidieron la residencia por reagrupación familiar y la obtuvieron después de la aprobación de dicho decreto o los parados de larga duración que hayan agotado la prestación o el subsidio de desempleo y residan fuera de España más de noventa días.

[69] Ávila, D. (2012): *El Gobierno de la Diferencia. De las lógicas de gestión de lo social*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, en http://eprints.ucm.es/16373/1/T33918.pdf; Lazzarato, M. (2008): *Le Gouvernement des inégalités. Critique de l'insécurité néolibérale*. París: Éditions Amsterdam.

[70] Suárez-Navaz, L. (2007): "Introducción. La lucha de los sin papeles. Anomalías democráticas y la (imparable) extensión de la ciudadanía", en Suárez-Navaz, L., Maciá, R. y Moreno, A. (eds.): *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*. Madrid: Traficantes de Sueños, p. 15-34.

[71] Algunos ejemplos concretos donde se observa la lógica que está detrás de este tipo de gestión lo constituyen aspectos como el hecho de ser trabajador y aportar al sistema mediante las cotizaciones sociales para garantizar la atención sanitaria; la primacía de los criterios de rendimiento académico sobre los criterios económicos en la gestión de las becas de estudio; o la introducción de exámenes de conocimiento del castellano para poder acceder a la nacionalidad española. Se puede leer más sobre la gestión diferencial de los derechos sociales en Ávila, D. (2012).

En suma, se puede concluir señalando que el divorcio entre poder y política en España, así como las consecuencias de la crisis económica, están provocando profundos efectos a nivel democrático, político, institucional y social. Estos cambios hacen que, más que ante una crisis económica coyuntural, nos encontremos ante una crisis sistémica, en la que se está produciendo una profunda reconfiguración de la sociedad y del modelo social que rige nuestra convivencia.

4. Un recorrido por la situación de los actores de la mediación sociopolítica

Hasta aquí se han analizado las principales transformaciones económicas, políticas y sociales que se han producido a nivel internacional y estatal como consecuencia de la falta de contrapoderes políticos ante un ámbito financiero que ha ido adquiriendo una creciente influencia sobre los espacios de decisión democrática. Como se ha visto, además, algunos de estos profundos cambios también están en la base de las diferentes expresiones de la crisis que se han identificado en el epígrafe anterior.

A continuación se examinará la situación actual de los actores que tradicionalmente han asumido el papel de la intermediación sociopolítica, como son los partidos políticos y los sindicatos. Posteriormente se analizarán los nuevos movimientos sociales que han emergido dentro del último ciclo de protestas, con el objetivo de valorar su relevancia.

4.1 La situación de los partidos políticos

Según el Barómetro del CIS de abril de 2014, los partidos políticos recibían una valoración de 1,89 sobre 10, a la vez que los políticos, los partidos políticos y la política eran aspectos identificados por el 26% de los ciudadanos como un problema para el país, apareciendo como el cuarto más importante. Además, otras cuestiones asociadas al ámbito político, como la corrupción o el fraude, eran el segundo problema más citado por los entrevistados (36,3%).

Esta estimación tan baja señala como la crisis, además de hundir la credibilidad de las instituciones y visibilizar las limitaciones de la democracia representativa, también ha afectado de lleno a las principales organizaciones de canalización de demandas políticas: los partidos políticos. A partir de los datos de la encuesta, se puede apreciar que los partidos políticos han pasado a ser percibidos por la ciudadanía más como parte del problema que de la solución. Además, son vistos, en su papel de inter-

mediarios, como instituciones cada vez más alejadas de la realidad y de la sociedad[72].

Esta visión negativa de los partidos políticos tradicionales es generalizada, al menos en el contexto europeo, aunque tal vez se está manifestando con más fuerza en los países del sur de Europa, donde la crisis ha sido más acuciante. En España, esta cuestión se expresa fundamentalmente a través de la baja valoración que éstos tienen en las encuestas, en un aumento de la abstención y, en el caso de los partidos tradicionales, en una fuerte caída del bipartidismo. En otros países, este tema se ha manifestado a través del hundimiento de partidos otrora hegemónicos –como ha sucedido con el PASOK en Grecia– o con la irrupción de formaciones que basan su éxito en presentarse como un no-partido –como el Movimiento 5 Estrellas italiano[73]–. Precisamente, las elecciones europeas han amplificado la aparición y consolidación de estos nuevos partidos.

En nuestro país, el caso más paradigmático tiene que ver con la irrupción de Podemos, como ya se ha señalado anteriormente. Además de haber sido uno de los elementos que han propiciado la crisis del bipartidismo antes mencionada, Podemos representa también la emergencia de una fuerza política que cuestiona la propia lógica de partido tradicional, al tener un fuerte componente de movimiento y parecer priorizar la lógica "ciudadanista" (ciudadanía contra élites) en su discurso, más que otras apelaciones clásicas de izquierda-derecha o de clase trabajadora. En este sentido, destaca el bajo presupuesto utilizado para la campaña electoral (130.000 euros), la combinación de las redes sociales y de la figura mediática del cabeza de cartel (Pablo Iglesias) como formas de comunicación o la constitución de asambleas y "círculos" locales como intento de enlazar con formas de democracia más participativa. Asimismo, algunos análisis han destacado, por ejemplo, que Podemos activó a los abstencionistas con un voto joven y de respuesta frente a la crisis, obteniendo mucho mejor resultado en los barrios humildes y reconfigurando el mapa electoral, al captar más electorado socialista que de IU[74].

No obstante, este descrédito de los partidos políticos no debe ser interpretado como un desinterés de la población hacia la política. Como señala Subirats[75], la enmienda a la totalidad lanzada contra la denominada clase política tiene mucho de explosión visceral frente a la corrupción y

---

[72] Subirats, J. (2013): *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*. Barcelona: Icaria.

[73] Además de los países citados, cabe señalar, como otro rasgo que está vinculado a esta crisis de los partidos políticos, la aparición de organizaciones con un componente fuertemente personalista o populista en diversos países de Europa, como se ha visto en las recientes elecciones europeas.

[74] Véase www.eldiario.es/escolar/Podemos-podido_6_264983545.html

[75] Subirats, J. (2014): "¿Qué democracia para qué partido?", *El País,* 28 de mayo de 2014, en http://politica.elpais.com/politica/2014/05/28/actualidad/1401298334_075056.html

la exhibición de intereses de los poderosos. Sin embargo, más allá de esta cuestión, se puede afirmar que se ha abierto un proceso de repolitización entre amplios sectores de la población especialmente tras la irrupción del 15-M[76]. De la misma forma, se da la paradoja de que la desafección hacia los partidos tradicionales ha venido acompañada de la creación de nuevos partidos que, a la vez que están configurando un mapa político más fragmentado, en algunos casos están tratando de ensayar nuevas formas de organización política[77].

Si se trata de identificar algunas de las razones que están en la base de la deslegitimación actual de los partidos políticos, en primer lugar, hay que mencionar el anacronismo que suponen en su versión estándar como forma de organización. El origen de los partidos políticos está en las agrupaciones de notables que canalizaban el voto y los intereses de los pocos que votaban y, posteriormente, en la aparición de los partidos de masas que trataron de aglutinar a la población a raíz del reconocimiento del sufragio universal masculino. Sin embargo, a partir de la Segunda Guerra Mundial se inició un proceso de transformación radical de las formas de organización política. Con el surgimiento de los grandes medios de comunicación de masas, especialmente de la televisión, se produjo un cambio de las formas de comunicación política, y en particular de las campañas electorales. De pronto, era sencillo comunicarse con millones de personas, sin tener que movilizar a miles de afiliados y militantes y sin necesidad de activar la red de recursos humanos que era la base del partido de masas. El resultado de ese cambio es el surgimiento del denominado "partido atrapa-todo"[78], nombre con el que se pasa a designar a aquellos partidos que se vuelcan en un electorado lo más amplio posible y ofrecen programas de agregación sin tantas rigideces ideológicas.

A partir de ese momento, las elecciones pasaron a jugarse en otro terreno: el de los medios de comunicación con las campañas publicitarias, los debates televisivos, la comunicación de masas. Y como resultado de este cambio de modelo, los partidos empiezan a perder militantes para ganar electores[79]. Así, se pasa de formas de movilización *trabajo-intensivas*, basadas en la participación de los afiliados, militantes y simpatizantes, a otras

---

[76] Mateos, O. y Sanz, J. (2013).

[77] Además del proceso de repolitización mencionado, es sumamente significativo que en España se hayan creado 921 partidos políticos en los últimos cinco años, lo que desmiente la idea de que exista un desinterés de los ciudadanos hacia la política tradicional. Véase *La Información*, 19 de enero de 2014, en http://noticias.lainformacion.com/espana/en-espana-se-han-creado-921-partidos-politicos-en-los-ultimos-cinco-anos_pPJfPkFYPBkjlx1qj3Jcq6/

[78] Kirchheimer, O. (1966): "The Transformation of the Western European Party Sistems", en LaPalombara, J. y Weiner, M. (eds.): *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, p. 177-200.

[79] Ruiz de Azúa, M. A. (1997): "Partidos políticos, grupos de presión y comportamiento político", en Blas, A. de y Pastor, J. (coord.): *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: UNED.

de *capital-intensivas*, en las que es fundamental el dinero invertido en campañas de comunicación. Este giro otorgaba la primacía al papel de los medios de comunicación y la tecnificación de la política a través de gabinetes y asesores, y dejaba a la militancia en un papel pasivo y muy secundario[80].

De esta forma, los grandes partidos políticos aparecen hoy fundamentalmente como estructuras que concentran todos sus esfuerzos en las instituciones y en conquistar el poder en términos de lógica electoral, a la vez que tienen una presencia cada vez menor en el tejido social y mantienen unos lazos cada vez más débiles con los electores. Este progresivo alejamiento entre partidos y electores ha hecho que se cuestione la función de delegación e intermediación que se les había atribuido a los partidos ante una sociedad cada vez más plural, crítica y exigente respecto a la participación política, más aún cuando el uso de la tecnología y de las redes sociales permite experimentar nuevas formas de participación, innovación y movilización política a un coste muy bajo[81].

Además, la información a través de Internet ha posibilitado cuestionar la centralidad de los grandes medios de comunicación de masas, dado que permite acceder a una información mucho más plural y ampliar el espacio de discusión y articulación política para las transformaciones sociales[82].

Relacionado con este aspecto, un segundo elemento que está en la base de la actual deslegitimación de los partidos políticos tiene que ver con el enorme peso que tienen los aparatos de partido y el creciente alejamiento que se da entre éstos y las bases. Hace ya años, Michels[83] presentó la denominada "ley de hierro de la oligarquía". Con este concepto destacaba que la necesidad de tomar decisiones cada vez más complejas y de una forma más rápida llevaba a un proceso de burocratización de las organizaciones grandes y a la conformación de una élite política con mucho poder. Según Michels, este hecho conducía a una dicotomía entre eficiencia y democracia interna, dado que la búsqueda de un liderazgo fuerte y centralizado se realizaba en detrimento de una menor democracia interna. En relación con estos planteamientos se puede observar que los partidos tienen en la mayoría de casos un funcionamiento interno oligárquico con una fuerte concentración del poder en torno a las cúpulas. Esta concentración, que además se

---

[80] Maroto, M., Anderica, V., Baleato, S. y Ongil, M. (2013): *Qué hacemos con la financiación de los partidos*. Madrid: Akal.

[81] Subirats, J. (2014).

[82] Sanz, J. y Mateos, O. (2011): "15-M. Apuntes para el análisis de un movimiento en construcción", *Revista de Fomento Social*, n. 263, p. 517-544, en www.revistadefomentosocial.es/index.php/numeros-publicados/189-no-263-julio-septiembre-2011/6527-15-m-apuntes-para-el-analisis-de-un-movimiento-en-construccion

[83] Michels, R. (2008): *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Madrid: Amorrortu Editores España.

ve favorecida por la existencia de listas cerradas en la gran mayoría de los procesos electivos, otorga un gran poder al aparato del partido para elegir a sus candidatos, favorece su burocratización, la profesionalización de la política como actividad y el alejamiento entre las élites y los militantes[84].

Un tercer elemento hace mención a la cuestión de la financiación y la transparencia[85]. En el caso español, los partidos políticos tienen un índice de afiliación y participación muy bajo, que contrasta con la fuerte dependencia de la financiación pública y del endeudamiento bancario, y un alto grado de patrimonialización y colonización de las instituciones estatales. Para describir esta situación, algunos autores[86] utilizan la noción de "financiarización" de la política, término con el que se refieren al creciente protagonismo del dinero en el funcionamiento de los partidos políticos, un fenómeno que se ha dado, en mayor o menor medida, en todas las democracias occidentales. En este sentido, destacan que los partidos políticos dependen cada vez más de su capacidad de acceso a recursos financieros (subvenciones, créditos bancarios o donaciones empresariales) para poder mantener el aparato y gastar en campañas publicitarias de todo tipo y menos de sus militantes, en lo que se refiere tanto a su trabajo como a los recursos que éstos aportan.

Esta situación –señala M. Maroto– ha favorecido que la financiación de los partidos en la España democrática se haya vinculado a aspectos como la contratación pública, la política urbanística y de promoción inmobiliaria, así como al blanqueo de capitales provenientes de otras actividades ilegales[87]. De la misma forma, la debilidad financiera también se ha traducido en una situación de dependencia respecto a la banca a causa de los créditos bancarios. Según datos de 2012 del Tribunal de Cuentas, los treinta partidos españoles que son fiscalizados debían 237,5 millones a la banca y nueve de ellos contaban con un patrimonio negativo. Esta situación otorga a la banca, en su condición de acreedora, capacidad de influencia sobre las formaciones políticas, genera interdependencia entre el poder político y el poder económico y lleva a que la permeabilidad al dinero debilite el papel que los partidos pueden desempeñar como dique de contención ante el poder de los

---

[84] Estas reflexiones caracterizan sobre todo a los grandes partidos políticos. Frente a esta visión, hay que destacar la extensión progresiva de las elecciones primarias, tanto abiertas a los militantes como al conjunto de la ciudadanía, como método para elegir las candidaturas. Las primarias, sin duda, suponen un paso en la democratización interna de los partidos, pero en la mayoría de los casos no producen una transformación del poder que atesoran las cúpulas de los partidos.

[85] Entrevista a Manuel Maroto, "Lo que las empresas dejen de donar a los partidos lo darán a las fundaciones, PSOE y PP lo saben", en *eldiario.es*, 10 de diciembre de 2013, en www.eldiario.es/quehacemos/financiacion_partidos_corrupcion_6_205839436.html

[86] Maroto, M., Anderica, V., Baleato, S. y Ongil, M. (2013).

[87] Hay que recordar, además, que a día de hoy la financiación ilegal de los partidos políticos no está considerada ni siquiera como delito en España.

mercados. Con ello, según Ongil[88], existe el riesgo de que esta dependencia pueda llevar a una captura de la voluntad popular y a una pérdida de legitimidad, si los representantes políticos obedecen a los intereses económicos más que al de sus representados.

A esta debilidad financiera hay que sumar la falta de transparencia que existe hoy entre los partidos políticos, dado que apenas existen mecanismos efectivos de rendición de cuentas ni en el interior de estos organismos ni en el ejercicio de la función pública. Prueba de ello sería el hecho de que las cuentas de los partidos no sean accesibles a la ciudadanía y sólo pueden ser conocidas a través de los informes del Tribunal de Cuentas[89], un organismo que –según el colectivo Cuentas Claras[90]– carece de independencia política y competencias para realizar un verdadero control del dinero por no poder auditar las cuentas y valorar únicamente la información remitida por los partidos[91]. Y, en el caso de la financiación de los partidos, se da la paradoja de que son los propios partidos los que legislan sobre sí mismos, por lo que existen incentivos para que éstos minimicen el alcance de los sistemas de fiscalización y control debido al desapego que la sociedad siente hacia ellos, y a su incapacidad para autofinanciarse y su dependencia financiera[92]. Finalmente, las debilidades de financiación de los partidos y la opacidad existente favorecen la impunidad y crean un caldo de cultivo idóneo para la corrupción (como se ha visto en algunos casos de corrupción urbanística o de construcción de infraestructuras) y para la pérdida de credibilidad de las instituciones.

Un último matiz que influye en la baja valoración de los políticos y la política y que presenta algunos vínculos con ciertos aspectos ya observados sería el fenómeno de las denominadas *puertas giratorias*. Este término es otro claro ejemplo de la relación entre poder político y económico. Con él se alude a las conexiones entre algunos políticos y empresas beneficiadas por privatizaciones o desregulaciones y viceversa, así como la corrupción derivada de estos vínculos[93]. Precisamente, el Grupo de Estados Contra la Co-

---

[88] Entrevista en *eldiario.es*, 9 de diciembre de 2013, en www.eldiario.es/galicia/partidos-financiacion-agrupacioness-juveniles-fundaciones_0_205429659.html

[89] Hay que añadir que, en comunidades como Castilla-La Mancha, el Tribunal de Cuentas ha sido directamente suprimido, con lo que todavía es más difícil la labor de fiscalización.

[90] Cuentas Claras (2013): "El informe del Tribunal de Cuentas 2009-2011 en Opendata", en http://cuentas-claras.org/2013/11/27/el-informe-del-tribunal-de-cuentas-2009-2011-en-opendata/

[91] Dentro de las iniciativas surgidas desde los movimientos sociales y la sociedad civil que buscan una mayor transparencia en el funcionamiento de los partidos políticos destacan las iniciativas de #cuentasclaras (http://cuentas-claras.org) y la Fundación Civio (http://www.civio.es/).

[92] Véase la citada entrevista a Manuel Maroto en *eldiario.es*

[93] A finales de 2012, el diario *20 minutos* elaboró una lista de 35 ex altos cargos políticos que habían encontrado colocación en varias grandes empresas españolas. Disponible en www.20minutos.es/noticia/1653786/0/ministros/sueldos/empresas/

rrupción (GRECO, organismo creado en 1999 y al que pertenecen 49 países) del Consejo de Europa criticó abiertamente a finales de 2013 la confusión de intereses entre políticos y empresas en España, que afecta a la credibilidad de las instituciones[94].

En definitiva, en la actualidad asistimos a una profunda crisis de los partidos políticos en cuanto a su papel como actores encargados de la mediación sociopolítica. Una crisis en la que, al cuestionamiento de sus funciones relativas a la delegación y representación democrática, se unen otros aspectos relacionados con debilidades vinculadas a su limitada democracia interna y a su financiación.

4.2 La situación de los sindicatos

Si, como se ha visto, los partidos políticos son muy poco valorados dentro de la sociedad, la situación de los sindicatos no es mucho más alentadora. En la encuesta ya citada del CIS, los sindicatos obtenían una nota de 2,51 sobre 10 puntos. Además de su mala valoración, los sindicatos tienen en la actualidad unos bajos índices de afiliación: únicamente el 15,9% de los trabajadores españoles estaban afiliados, una cifra sólo superior a la de Polonia, Estonia y Francia[95] en los países de la OCDE. A esto hay que sumar importantes problemas para encontrar formas de acción colectiva eficaces para la defensa del conjunto de los trabajadores, lo que los sitúa en una posición de debilidad. ¿Qué elementos están en la base de esta situación? Hay que destacar algunos factores relevantes.

En primer lugar, los sindicatos (especialmente los mayoritarios) también se han visto afectados por la crítica a la representatividad realizada desde los movimientos sociales y desde otras instancias de la sociedad civil. Esta crítica lleva a cuestionar la función de delegación e intermediación que se concede a éstos en el marco de las relaciones laborales, basándose en la existencia de organizaciones excesivamente verticales con un fuerte poder de decisión por parte de las cúpulas, con una democracia interna limitada[96] y con una baja afiliación.

Un segundo aspecto, como ya se ha comentado, es que el poder efectivo de los sindicatos se ha visto alterado por las profundas transformaciones que se han producido en el mundo del trabajo. Dentro de las causas que están detrás del debilitamiento de estas organizaciones se encuentra la com-

---

[94] Véase www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf

[95] Véase www.ieemadrid.es/sala-de-prensa/las-notas-del-iee/la-afiliacion-en-espana-entre-las-mas-bajas-de-la.html

[96] Hay que recordar que los dirigentes sindicales son elegidos indirectamente por los delegados sindicales y no directamente por el conjunto de todos los afiliados.

petencia salarial a nivel global, los procesos de deslocalización en el norte y los cambios en el sistema productivo, donde se ha consolidado el sector servicios, como consecuencia de la importancia de la tecnología y la información en la actual fase del sistema capitalista, frente a un sector industrial en declive. En este sentido, según datos del Instituto Nacional de Estadística, la industria en España ha pasado de aportar el 25,3% del conjunto de los puestos de trabajo en 1970 al 14% en 2012, mientras que el sector servicios ha ascendido del 36,5% al 75%[97].

Además, en esta fase del sistema capitalista conocida como "sociedad postindustrial"[98] o "sociedad de la información"[99], las formas de trabajo propias del fordismo basadas en la producción en cadena en torno a la fábrica han dejado paso a modos de organización mucho más flexibles donde son frecuentes las subcontrataciones a otros proveedores y la externalización de servicios relacionados con el proceso productivo. De esta forma, la fábrica ha dejado de ser un lugar de referencia para muchos trabajadores. A la vez, el proceso de organización flexible de la producción ha debilitado el poder de negociación de las condiciones laborales por parte de los sindicatos.

Como tercer factor hay que aludir al debilitamiento de la identidad de clase. Las transformaciones en el proceso productivo de los últimos años se han visto acompañadas de profundos cambios en un mercado laboral caracterizado por la fragmentación y por su composición dual. Por un lado, un sector de la población cuenta con cierta estabilidad laboral (aunque con condiciones considerablemente peores tras las dos reformas laborales). Por otro, hay un conjunto de trabajadores en situaciones laborales muy diversas: a tiempo parcial, temporales, becarios, falsos autónomos, personas trabajando en la economía sumergida, etc. Hay que destacar que, en mayo de 2014, los contratos indefinidos a jornada completa suponían únicamente el 49,7% de los 12,2 millones de trabajadores que cotizaban en el Régimen General de la Seguridad Social, siendo además el único tipo de contrato que descendía numéricamente frente al aumento de otras relaciones laborales más precarias, como los contratos temporales o los contratos de formación y prácticas[100].

Todas estas figuras heterogéneas conforman una realidad fragmentada que tiene como principal denominador común compartir una situación de

---

[97] Los datos de la estructura del PIB por sectores económicos y su evolución entre 1970 y 2012 pueden consultarse en http://economy.blogs.ie.edu/archives/2013/02/estructura-de-los-sectores-economicos-y-del-empleo-de-la-economia-espanola.php

[98] Bell, D. (1991): *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Universidad.

[99] Castells, M. (2002): *La era de la Información. Vol. II: El poder de la identidad*. México, D. F.: Siglo XXI.

[100] "La pérdida de peso del empleo fijo", *El País*, 9 de junio de 2014, en http://elpais.com/elpais/2014/06/06/media/1402081143_313265.html

vulnerabilidad y de falta de seguridad vital, que Standing[101] identifica con el término de "precariado", caracterizada sobre todo por su falta de articulación social y de reconocimiento mutuo en tanto que supuesta clase social. Así, esta proliferación de figuras laborales ha hecho que la relación del trabajador con su empresa pueda ser muy variada, lo que además ha entorpecido la identificación colectiva en torno a intereses comunes, tanto dentro como fuera de la empresa, lo que dificulta notablemente la acción sindical.

Esta situación se hace especialmente patente si se tiene en cuenta la desigual presencia de las organizaciones sindicales en el ámbito laboral. Como se puede ver en las tablas 1 y 2 y en el gráfico 4, la composición social de los afiliados a los sindicatos es muy desigual en función de variables como la edad (con mayor presencia entre los trabajadores más mayores), el tamaño del centro de trabajo (más sindicados en los centros más grandes) y el tipo de contrato existente (mayor presencia entre los trabajadores con contrato indefinido).

El hecho de que los sectores con mayor precarización (jóvenes, trabajadores temporales, etc.) tengan mucha menor presencia a nivel sindical dificulta la defensa de las condiciones laborales de aquellos trabajadores en situación más vulnerable. Además, no se debe olvidar que el modelo sindical desde la transición se ha organizado fundamentalmente en torno a los centros de trabajo y entre la gente que estaba ocupada. Este modelo ha tendido a dejar fuera de la acción sindical todo lo que no estaba dentro de la empresa, lo que, en un contexto de fuerte desempleo, ha dificultado la articulación y organización de otros sectores de la población, como los autónomos o los parados, que incluso en ocasiones ven a los sindicatos como

Tabla 1 – Evolución de la tasa de afiliación sindical por grupos de edad. 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
De 16 a 22 años	3,3	5,7	4,5	3,3
De 23 a 29 años	10,0	11,7	12,0	8,2
De 30 a 36 años	17,2	18,1	17,4	15,1
De 37 a 43 años	22,1	20,6	22,6	19,1
De 44 a 50 años	26,6	21,4	26,7	22,8
De 51 a 57 años	32,0	25,4	25,6	23,8
De 58 a 65 años	25,0	21,1	25,3	19,3
Total	**19,3**	**18,0**	**19,7**	**19,9**

Nota: Se define la tasa de afiliación sindical como el porcentaje de trabajadores afiliados a algún sindicato respecto al total de trabajadores.

Fuente: Köhler, H. y Calleja, J. P. (2011): "Los determinantes de la afiliación sindical en España", *Observatorio Confederal de Afiliación*, Fundación 1º de Mayo, n. 2, p. 36-58.

[101] Standing, G. (2013).

Tabla 2 – Evolución de la tasa de afiliación sindical por tamaño del centro de trabajo. 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
1 trabajador	5,0	6,5	8,3	14,2
De 2 a 10 trabajadores	12,3	11,5	12,9	12,6
De 11 a 50 trabajadores	20,4	17,5	21,0	20,8
De 51 a 250 trabajadores	18,9	26,2	27,4	25,0
Más de 250 trabajadores	29,7	28,5	29,4	34,8
Total	**19,3**	**18,0**	**19,7**	**19,9**

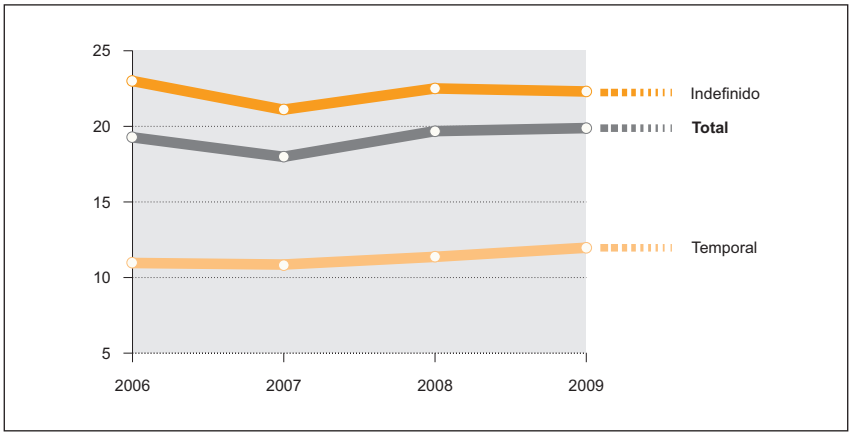
Nota: Se define la tasa de afiliación sindical como el porcentaje de trabajadores afiliados a algún sindicato respecto al total de trabajadores.

Fuente: Köhler, H. y Calleja, J. P. (2011): "Los determinantes de la afiliación sindical en España", *Observatorio Confederal de Afiliación*, Fundación 1º de Mayo, n. 2, p. 36-58.

organizaciones corporativas que sólo defienden los intereses de una parte de los trabajadores.

En definitiva, la pérdida de la centralidad del trabajo, la segmentación del mercado laboral y el elevado desempleo han hecho que la conciencia de clase resulte más difusa, a la vez que ha facilitado que en múltiples casos las denuncias de precariedad laboral de sectores específicos no sean asumidas como una reivindicación propia por el conjunto de la ciudadanía[102]. Además, la última reforma laboral ha supuesto un debilitamiento

Gráfico 4 – Evolución de la tasa de afiliación sindical por tipo de contrato laboral. 2006-2009



Nota: Se define la tasa de afiliación sindical como el porcentaje de trabajadores afiliados a algún sindicato respecto al total de trabajadores.

Fuente: Köhler, H. y Calleja, J. P. (2011): "Los determinantes de la afiliación sindical en España", *Observatorio Confederal de Afiliación*, Fundación 1º de Mayo, n. 2, p. 36-58.

[102] Cruces, J., Fuente, L. de la, Martínez, A. y Llopis, E. S. (2013).

Tabla 3 – Evolución de los trabajadores afectados por convenios colectivos por ámbito del convenio. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de afiliados por cuenta ajena. 2005-2014

	Trabajadores afectados			% sobre el total de trabajadores por cuenta ajena
	Ámbito de empresa	Ámbito superior a la empresa	Total	
2005	1.159.734	9.595.993	10.755.727	72,8
2006	1.224.382	9.894.929	11.119.311	72,5
2007	1.261.064	10.345.405	11.606.469	74,0
2008	1.215.274	10.752.874	11.968.148	80,4
2009	1.114.593	10.443.230	11.557.823	80,4
2010	923.222	9.871.112	10.794.334	75,6
2011	928.995	9.733.788	10.662.783	76,4
2012	879.772	9.089.967	9.969.739	75,0
2013	482.266	6.503.305	6.985.571	52,9
2014	281.753	3.915.513	4.197.266	31,2

Nota: Los datos de 2012, 2013 y 2014 son provisionales. Los datos de 2014 corresponden al mes de septiembre. El porcentaje se ha calculado con los trabajadores afiliados por cuenta ajena a diciembre de cada año.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

del poder de negociación colectiva de los sindicatos dentro de la empresa al introducir elementos que facilitan la individualización de las relaciones laborales como la limitación de la ultraactividad en los convenios colectivos[103] u otros factores que favorecen la individualización de las relaciones laborales. Así, estos cambios legislativos han limitado considerablemente la capacidad sindical para mejorar las condiciones laborales a través de los convenios colectivos, como se puede ver en la tabla 3.

4.3 Los movimientos sociales ante un nuevo ciclo de protestas

En los últimos años hemos asistido a la emergencia de nuevos movimientos sociales, en lo que constituye el lado opuesto a la desafección que se ha producido hacia los partidos políticos tradicionales y hacia los sindicatos. La emergencia del 15-M y los diferentes movimientos posteriores surgidos en su órbita (como las "Mareas ciudadanas" en defensa de los servicios públicos o el auge de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca) ha

[103] La ultraactividad es la aplicación automática de un convenio colectivo ya denunciado más allá de la vigencia prevista en su propio texto. Con la última reforma laboral, esta posibilidad se limita notablemente, con lo que, en caso de que no se llegue en una empresa a un acuerdo sobre la aplicación del convenio o la firma del nuevo, se prevé que las relaciones laborales pasen a regirse por el convenio colectivo de ámbito superior, que normalmente otorga a los trabajadores peores condiciones laborales. Así disminuye notablemente la capacidad de presión de los sindicatos en el marco de la negociación sobre las relaciones laborales.

supuesto la apertura de un nuevo ciclo de protestas que tiene su correlato en el contexto europeo y mundial con la aparición de otros movimientos sociales similares[104]. Centrándonos en el caso español, queremos caracterizar a estos movimientos presentando una serie de rasgos específicos: su composición social, el diagnóstico y las demandas que realizan, las formas de organización que plantean y la relación existente entre estos movimientos sociales y la política institucional.

Composición de los movimientos sociales

Si se analiza la base social de los movimientos sociales hay que señalar dos rasgos: su carácter interclasista y el importante papel que los jóvenes han desempeñado. En cuanto al primer aspecto, dentro de los movimientos sociales surgidos a raíz del 15-M ha prevalecido una clase media de carácter urbano en cierto proceso de descomposición, por lo que las protestas pueden ser entendidas como una respuesta ante la polarización de rentas y las políticas de austeridad. Únicamente la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ha constituido una excepción, al haber podido aglutinar también a otras capas de la población, como sectores populares o a mucha población inmigrante.

Respecto a la cuestión generacional, es fundamental aludir al importante papel que los jóvenes han tenido en la emergencia del 15-M como su principal base social. A nivel laboral, esta generación, en buena medida, presenta las características del "precariado" al que hemos aludido anteriormente, lo que contrasta, a su vez, con el alto nivel educativo de una buena parte de ésta. Estos jóvenes han tenido un papel protagonista en la crítica a la denominada "cultura de la transición" y a los consensos de 1978, al ver que el "ascensor social" que el relato oficial ofrecía (estudiar una carrera universitaria, conseguir un buen trabajo, lograr bienestar y estabilidad laboral y social) se ha truncado para ellos y constatar que van a tener unas condiciones de vida peores que las de sus padres.

Al mismo tiempo, la participación en las protestas de este sector de la población obedece, sobre todo, a la ausencia de actores sociopolíticos (fundamentalmente partidos políticos tradicionales y sindicatos) que pudieran articular y dar cauce a sus demandas, así como a la crítica a la representatividad que éstos realizan. Todo esto les lleva a intentar ensayar nuevas formas de movilización más allá de los actores sociopolíticos tradicionales o incluso –como se ha visto con la irrupción de Podemos– a in-

---

[104] Entre otros, se pueden citar diferentes revueltas surgidas dentro de la denominada Primavera Árabe y movimientos como "Que se lixe a Troika" en Portugal, "Yo Soy 132" en México o diferentes protestas en Brasil. Véase Mateos, O. (2013): "¿Una red global de movimientos sociales? Una aproximación al ciclo de protestas 2011-2013", *Revista de Educación Social*, n. 55, p. 11-32, en www.raco.cat/index.php/EducacionSocial/article/view/271015

tentar crear nuevas formas organizativas que reinventen la participación política.

Demandas y propuestas

Las demandas planteadas dentro de los movimientos sociales se caracterizan fundamentalmente por dos aspectos: una aspiración a tener más y mejor democracia y una demanda de mayor justicia social frente al proceso de polarización social y al de concentración creciente de la riqueza. Estas cuestiones comparten lo que Calle[105] denomina una "hipersensibilidad frente al poder", acompañadas por una crítica a la responsabilidad que tienen en esta situación las élites financieras y políticas. Además, estas demandas cuentan con un importante apoyo popular. En una encuesta reciente, tres años después del 15-M, el 56% de los ciudadanos aseguraba sentir simpatía hacia este movimiento, mientras que un 72% afirmaba que este movimiento tenía razón en sus reivindicaciones[106].

En el caso de la demanda de una mayor democracia, los movimientos sociales critican el maridaje entre poder político y poder económico[107], la subordinación de las instituciones democráticas al poder económico y la relación asimétrica entre poder y política, donde existe un poder que ya actúa a escala global y una política que sigue teniendo a los Estados-nación como principales coordenadas de referencia. De la misma forma, en muchas de estas protestas se esgrime el deseo de decidir de forma colectiva sobre aquellos asuntos que competen a todos.

Junto a la demanda en torno a la democracia, el otro eje que ha articulado muchas de estas movilizaciones ha sido la denuncia de la polarización y concentración creciente de la riqueza que se está produciendo y la petición de medidas concretas que lleven a atenuar esta situación. Así, si se examina la evolución desde la emergencia del 15-M en mayo de 2011 hasta la actualidad se puede observar que las protestas han pasado de expresar en sus inicios una rabia incapaz de transformarse en un programa positivo de cambio sociopolítico –las protestas expresaban una suerte de "espíritu de revuelta sin revolución" en palabras de Zizek[108]– a introducir progresivamente en la agenda política propuestas sobre algunos aspectos concretos de diferentes temáticas. Así ha sucedido, por ejemplo, con peticiones como la

---

[105] Calle, A. (2013a): *La transición inaplazable. Salir de la crisis desde los nuevos sujetos políticos*. Barcelona: Icaria.

[106] La encuesta de Metroscopia se puede consultar en http://blogs.elpais.com/metroscopia/2014/05/el-apoyo-ciudadano-al-15m-tres-a%C3%B1os-despues.html

[107] Hay que recordar, en este sentido, el lema de la manifestación que estuvo en el origen del 15-M: "No somos mercancías en manos de políticos y banqueros".

[108] Zizek, S. (2012): "Ladrones del mundo, uníos", en Fernández, J., Sevilla, C. y Urbán, M. (eds.): *¡Ocupemos el mundo! Occupy the world!* Barcelona: Icaria, p. 199-206.

realización de una auditoría de la deuda[109], la dación en pago como mecanismo para cancelar la deuda hipotecaria contraída o la solicitud de creación de una renta básica para garantizar unas mínimas condiciones materiales de vida.

En todo caso, el 15-M y otros movimientos análogos que se han producido en estos años a nivel mundial se caracterizan fundamentalmente por denunciar el agotamiento de los métodos de democracia representativa y la ausencia de mecanismos de control por parte de la ciudadanía frente a los gobernantes y al poder económico. Así mismo, estos movimientos pueden ser interpretados como una expresión colectiva frente al proceso de desposesión y de vaciamiento del sentido de la democracia que ha impulsado el capitalismo financiero y contra la claudicación de los poderes políticos ante el gran poder financiero. Prueba de ello es que el detonante de muchas de estas protestas ha sido la defensa o reivindicación de algunos bienes con un fuerte carácter público y común como sucedió con las manifestaciones contra la privatización de la sanidad en Madrid, de la gestión del agua en Alcázar de San Juan o los acontecimientos sucedidos en Gamonal[110].

En este sentido, autores como Burawoy[111] proponen entender este ciclo de protestas como una respuesta ante una nueva "ola de mercantilización", que tiene su origen en la intensificación del proceso de acumulación por desposesión producido por la mercantilización y privatización de bienes y servicios que anteriormente estaban cerrados al mercado[112]. Estos movimientos sociales serían una suerte de estrategia de resistencia frente a los procesos de privatización o mercantilización de bienes básicos o comunes y una forma de denuncia ante la degradación de la calidad de vida, el retroceso de los derechos sociales y la preponderancia de los intereses privados por encima de los intereses comunes.

Formas de organización

En lo que se refiere a las formas de organización de los movimientos sociales surgidos en el marco del último ciclo de protestas, hay que señalar

---

[109] Según los partidarios de esta iniciativa, la auditoría ciudadana de la deuda debería determinar responsabilidades, debatir sobre su legitimidad y fijar las condiciones de pago sobre la deuda pública y privada por considerar que buena parte de ésta debe ser declarada "deuda ilegítima" por proceder de préstamos que, según fueron concedidos y gestionados, atentan contra la dignidad de la vida de los ciudadanos. Se puede encontrar más información de esta iniciativa en http://auditoriaciudadana.net/

[110] Este mismo rasgo se encuentra en otras protestas a nivel mundial, como las surgidas en Turquía ante la amenaza de destrucción del parque Gezi, las movilizaciones en Chile a favor de la educación pública o las demandas por un mejor transporte público en Brasil.

[111] Burawoy, M. (2013): "A new sociology for new social movements", en www.idhe.cnrs.fr/IMG/pdf/Social_Movements-Forum.pdf

[112] Harvey, D. (2004): *El "nuevo" imperialismo*. Madrid: Akal.

su funcionamiento descentralizado, a través de una estructura reticular profundamente arraigada en lo local, así como el carácter autogestionado que han presentado, donde ha imperado la lógica del "hazlo tu mismo" a la hora de organizar asambleas y movilizaciones. Ha predominado la horizontalidad (evitando estructuras jerárquicas que reproduzcan tics institucionales) y la transparencia, dado que todo el que ha querido ha podido acceder a los debates, a sus actas y a las decisiones que se iban adoptando.

Además, muchos han apostado también por la autorrepresentatividad del movimiento, rechazando la utilización de etiquetas identificativas o la visibilización de líderes concretos (aunque en ocasiones se hayan hecho más visibles algunas portavoces como Ada Colau en el caso de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca), lo que ha desconcertado a los medios de comunicación y a las instituciones que iban en busca de interlocutores. Pero, como rasgo general, estas protestas no se han construido en torno a un liderazgo individual o colectivo (como un partido o un sindicato), sino más bien en formas de organización basadas en la sugestión y la *viralidad*[113].

Por otro lado, dentro de las formas de participación promovidas en su organización, el asamblearismo como método de toma de decisiones más frecuente y el trabajo en comisiones como modo de trabajo han ocupado un lugar fundamental. La apuesta por la deliberación como forma utilizada para la toma de decisiones es presentada como opuesta a aquellas basadas en una lógica representativa que se critica. Estas formas, además, han venido acompañadas tanto de algunas innovaciones en los modos de acción colectiva utilizados (como las acampadas o los escraches) como de otras novedades discursivas. Así, en las movilizaciones se ha intentado huir de aquellos símbolos identitarios fuertemente connotados desde el punto de vista simbólico (banderas, emblemas, etc.), priorizando un discurso de marcado tono "ciudadanista" y abierto, que apela a la construcción de un sujeto colectivo abierto e inclusivo (como sucede, por ejemplo, al priorizar la división entre ciudadanía y élites, frente a la tradicional entre izquierda y derecha).

Finalmente hay que aludir a la importancia fundamental que han tenido en estos movimientos la interconectividad y complementariedad que se han dado entre las movilizaciones en las calles y la utilización de las redes sociales e Internet. Este binomio "calle-red" (*off-line*/*on-line*) se ha caracterizado por la ocupación de los espacios públicos como lugares de protesta, celebración, organización y resistencia, complementado por la presencia simultánea en las redes sociales, generando así una hibridación entre el espacio urbano y el ciberespacio, lo que Castells[114] denomina el "espacio de la autonomía". En este proceso, las calles y las plazas han sido un lugar importante de visualización y reivindicación, pero la red ha sido clave en la

---

[113] Sanz, J. y Mateos, O. (2011).

[114] Castells, M. (2013): *Redes de indignación y esperanza*. Barcelona: Alianza Editorial.

articulación y como espacio de participación política, lo que ha demostrado que el binomio calle-red intensifica el intercambio y que la comunicación presencial no tiene por qué ir en detrimento de lo digital y viceversa[115]. Así, Internet se ha convertido en un espacio de discusión y articulación política clave para las transformaciones sociales y políticas que están teniendo lugar. Pero su centralidad también reside en que ha provocado la ruptura de un doble monopolio: el de la forma de hacer política, a través de los partidos políticos y de las instituciones; y el de la manera de comunicar, mediante los medios de comunicación de masas.

En relación con el factor político, Gutiérrez Rubí[116] afirma que el 15-M ha demostrado que puede "hacerse política sin partidos", modificando sustancialmente la noción de poder y utilizando para la movilización política a su favor la interconectividad entre la calle y la red, al igual que ha sucedido con otros movimientos sociales posteriores como la PAH, entre otros. Junto a este factor, además, las protestas han puesto de manifiesto la fractura del monopolio mediático, dado que los principales periódicos, televisiones y radios ya no son la principal fuente de información para sectores cada vez más importantes de la sociedad. En este caso, el impacto de herramientas como Facebook y Twitter ha sido esencial en muchas movilizaciones, no sólo como mecanismo de articulación y debate, sino también como espacio en el que se contrastan informaciones y se acelera el intercambio[117], generando una pérdida de centralidad comunicativa y una diversificación de fuentes de información. Por todo ello, la repercusión que tienen estos dos factores es enorme en las diferentes oportunidades que ofrecen para la movilización y la comunicación política.

Movimientos sociales y política institucional: ¿qué tipo de interacción?

Un último aspecto es el vínculo y relación existente entre estos movimientos sociales y el ámbito de los partidos políticos y la política institucional. Hay que recordar que fue precisamente la cercanía de las elecciones municipales de 2011 la que impulsó y favoreció la gestación del 15-M y ayudó a darle mayor visibilidad. Pero más allá de esta cuestión, se puede ver

---

[115] Martínez Roldán, S. (2011): "Movimiento 15M: construcción del espacio urbano a través de la acción de Multitudes Inteligentes", *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, vol. 1, n. 1, p. 60-81, en www2.ual.es/urbs/index.php/urbs/article/view/martinez_roldan/176

[116] Gutiérrez Rubí, A. (2011): "De la indignación al compromiso", *Artículos y reflexiones*, en www.gutierrez-rubi.es/2011/06/06/de-la-indignacion-al-compromiso/

[117] En las movilizaciones que se han producido en los últimos años ha sido muy frecuente la utilización de vídeos o fotografías colgados en las redes sociales para divulgar acontecimientos que estaban sucediendo (movilizaciones, actuaciones policiales desmedidas, etc.), para desmentir las versiones oficiales que se daban sobre algún evento o para cuestionar o desacreditar la información ofrecida desde los medios de comunicación de masas.

la relación entre los movimientos sociales que han surgido y la dinámica de los partidos al menos en tres ámbitos.

En primer lugar, el 15-M ha supuesto un importante motivo de reflexión para los partidos políticos más clásicos. La crítica de estas protestas ha impactado de lleno en los "partidos verticalistas", sobre los que en muchos casos se ha generado un importante proceso de desafección política por parte de amplias capas de la población (especialmente entre los más jóvenes), manifestado a través del aumento de la abstención o el incremento del voto a otros partidos minoritarios. Así, aunque de forma tímida, dos medidas que cada vez se están abriendo más paso entre los partidos políticos tradicionales son la extensión del método de las primarias abiertas a toda la ciudadanía para elegir candidatos en diferentes partidos y la consulta directa de los organismos directivos por parte de los militantes, y no a través de los delegados[118].

En segundo lugar, la emergencia del 15-M también ha sido el germen para ensayar formas de organización política de nuevo cuño. Estas movilizaciones han servido para inspirar algunas formas de innovación política, tanto en la creación y extensión de diferentes iniciativas vinculadas a la tecnopolítica como en la aparición de los denominados partidos-ciudadanía[119]. En este sentido, se pueden citar las experiencias de Podemos o el Partido X, o el auge de otras iniciativas que, teniendo una base anterior en el municipalismo, han crecido notoriamente en los últimos años como sucede con las CUP (Candidatura d'Unitat Popular) en Cataluña. Estos partidos se han convertido en una suerte de laboratorio de ensayo de intermediación política y han encontrado su marco de actuación (no sin dificultades y con algunas contradicciones internas) en el espacio intersticial existente entre la movilización social y las instituciones, en contraste con los espacios institucionales en los que por sus rigideces se refugian los partidos más tradicionales y convencionales[120].

En tercer lugar, no se debe olvidar que, en buena medida, los colectivos, grupos e iniciativas surgidos a raíz del 15-M están más orientados en su acción a primar lo político (desde lo cotidiano) que la política más partidista e institucional. Así, en muchas de las iniciativas surgidas en estos años ha predominado una opción apartidista que primaba el protagonismo social propio desde abajo con la puesta en marcha de numerosas iniciativas de carácter local, más que la incidencia en posibles cambios a nivel institucional[121].

---

[118] Algunas reflexiones sobre estas cuestiones se pueden encontrar en www.eldiario.es/andalucia/formaciones-partidos-tradicionales-formulas-democraticas_0_265273718.html

[119] Calle, A. (2013a).

[120] Subirats, J. (2014).

[121] Calle, A. (2013b): "Brasil, de los jóvenes iracundos a los nuevos rebeldes", *DesInformémonos. Periodismo de Abajo*, n. 115, en http://desinformemonos.org/2013/11/brasil-de-los-

Así las cosas, para Subirats[122], en este contexto el reto estaría en buscar nuevos sujetos políticos útiles y nuevas formas de intermediación que contribuyan a tomar decisiones colectivas e impulsar transformaciones sociales. El desafío, según este autor, estaría en evitar reproducir la división establecida entre "movimientos sociales" y "sujetos políticos" que se produjo en el siglo XX y avanzar en la construcción de nuevos sujetos políticos que tengan formas de intermediación que eviten la concentración de poder y mantengan la capacidad de acción directa.

5. Conclusiones

El presente texto ha tratado de analizar, desde una perspectiva global, europea y estatal, las causas y consecuencias de lo que hemos denominado como "divorcio entre poder y política", o dicho de otro modo, el paulatino proceso de vaciamiento de poder que la política ha sufrido en las últimas décadas. Las siguientes páginas permiten establecer al menos ocho conclusiones respecto a algunos de los interrogantes iniciales que se formulaban.

1. La crisis iniciada en 2008 ha ayudado a aflorar, a visibilizar y, en algunos casos, a acelerar una serie de procesos sociales, políticos, económicos y culturales que venían produciéndose, al menos en el mundo occidental, desde hace varias décadas. La magnitud de dichos procesos hace pensar que más que tratarse de cambios puntuales o coyunturales –que suelen acontecer en el contexto de grandes crisis económicas– lo que se ha producido es un "cambio de época", con la existencia de nuevas coordenadas que plantean preguntas e interrogantes sustancialmente diferentes y que hay que entender para poder ofrecer respuestas adecuadas al respecto.

2. Se puede afirmar que, a nivel europeo, se ha roto definitivamente el contrato social que había articulado nuestras sociedades en los últimos sesenta años en torno a la idea del Estado de bienestar. Un contrato caracterizado por la intervención del Estado en la economía de libre mercado y por políticas de redistribución y pleno empleo, entre otros muchos aspectos. Las nuevas condiciones globales para el trabajo (que han llevado a la deslocalización de una parte considerable de la fuerza de producción), la financiarización de la economía, la irrelevancia del Estado-nación (atrapado en lógicas territoriales) y su papel secundario frente a otros actores globales (como las multinacionales, por ejemplo) o el cambio sustancial en las reglas de juego de la geopolítica mundial con el papel de los países emergentes, hacen impensable un retorno a la situación de mediados de los años cuarenta. No existen ni las condiciones estructurales que se daban entonces

---

jovenes-iracundos-a-los-nuevos-rebeldes/

[122] Subirats, J. (2014).

ni los actores que puedan ejercer de contrapoder (por ejemplo, ante los de la economía *financiarizada*) y Europa ya no es hoy día un actor principal en el conjunto de las relaciones internacionales. En este sentido, más que pensar en una clave estrictamente europea, es necesario hacerlo de manera urgente en una autoridad mundial que establezca normas en un tablero de juego que es sustancialmente nuevo y en el que las asimetrías entre el poder económico y el político son abismales.

3. La existencia de un proceso global de igualación a la baja que rompe de manera considerable la clásica brecha norte-sur da cuenta del nuevo escenario en el que nos encontramos. Dicho proceso se caracteriza también por la creciente desigualdad interna que afecta a los países de uno y otro hemisferio. La polarización socioeconómica, especialmente abrupta e intensa en el contexto español, se está produciendo como consecuencia de la concentración de riqueza en pocas manos en el contexto de una economía financiarizada y por la incapacidad de los actores políticos de redistribuir esa riqueza, tal y como el proyecto europeo había logrado, especialmente en la segunda mitad del siglo XX.

4. Es importante subrayar que estas nuevas condiciones sociales a nivel global, caracterizadas por una mayor precarización y desigualdad generalizada, están llevando a reacciones sociales que, si bien tienen características claramente internas (no podemos comparar lo acaecido en España con lo que tuvo lugar en los países del entorno árabe o de África subsahariana e incluso de América Latina), comparten también elementos transversales. Tal es así que, muchas de estas protestas iniciadas en 2011 ponen de relieve la deslegitimación de las instituciones y de los intermediarios políticos habituales, denuncian las crecientes desigualdades y la injusticia social, reivindican los espacios comunes ante los intentos de mercantilización y privatización o utilizan nuevas herramientas de movilización y organización como las redes sociales. Frente a la crisis institucional, están surgiendo nuevos movimientos sociales que, como en otros momentos históricos, pueden ser claves en el impulso de cambios sociales y propulsores en la búsqueda de contrapoderes que reequilibren el escenario global actual. Asimismo, una prueba fehaciente del impacto de todos estos movimientos es también el intento de muchas de estas instituciones de ofrecer cambios para tratar de relegitimarse en los diferentes contextos en los que operan.

5. Ya en clave española, se puede afirmar que el contrato social establecido con la Constitución en el contexto de la transición se enfrenta a una crisis de enorme magnitud, en la que subyacen –tal y como se ha explicado– tres crisis relevantes: una democrática (con la preponderancia de esferas de decisión que influyen en los espacios de representación democrática), una institucional (con el descrédito de las principales instituciones, el grave conflicto territorial o el declive del bipartidismo) y una social (con la creciente pauperización del conjunto de la sociedad española y, en particular,

de las clases medias). Asimismo, parece existir un componente claramente generacional en la crisis de dicho contrato: una generación de jóvenes para los que el relato del "ascensor social" se ha truncado (volviendo hoy día a una dinámica de movilidad social muy limitada). En algunos casos, y como elemento verdaderamente significativo, una parte de dicha generación está exigiendo una resignificación y relegitimación de las reglas del juego, con las demandas crecientes de un proceso constituyente.

6. La crisis institucional y democrática se ha visto acompañada también de una crisis de los partidos políticos tradicionales y los sindicatos, como lo muestra la baja valoración que tienen ambos. Aunque la crisis obedece a diferentes razones (fundamentalmente se debe, en el caso de los partidos, a una separación cada vez mayor entre dirigentes y militantes y electores, y en el caso de los sindicatos a un contexto adverso con un mercado laboral cada vez más desregularizado y precario y con un fuerte desempleo), en ambos casos se ha generado un importante cuestionamiento de la lógica representativa existente en estos actores.

7. Además, en el caso español, esta realidad marcada por la crisis institucional y por la crisis de identidad y legitimidad de los actores de la mediación sociopolítica habituales también está haciendo germinar un laboratorio de nuevas iniciativas sociales, económicas y políticas, que hacen del contexto español un caso de estudio verdaderamente relevante en los próximos años. Así, la irrupción en los últimos años de movimientos sociales como el 15-M, la PAH o las diferentes mareas en defensa de los servicios públicos han supuesto un importante cambio en el imaginario colectivo y han contribuido a repolitizar a amplios sectores de la población. A la vez, la reciente emergencia de Podemos –cuya aparición no puede explicarse sin la existencia previa del 15-M– ha servido para modificar notablemente el tablero político.

8. Finalmente, si se contrastan los profundos cambios a todos los niveles que se están produciendo con el discurso de la "recuperación" económica instaurado en el ámbito político, se puede afirmar que esta última resulta del todo insuficiente. Puede ser cierto que algunos indicadores macroeconómicos apunten a una clara mejora y, por tanto, a la finalización de la crisis económica y financiera iniciada hace seis años. No obstante, las transformaciones de fondo –tal y como se ha intentado señalar– son de tal calado que hacen impensable que las coordenadas políticas, sociales e incluso culturales sean las mismas que existían con anterioridad a la crisis. Estas transformaciones tienen que ver no sólo con el futuro incierto del trabajo y de las condiciones laborales (las devaluaciones salariales marcan una pauta de algo que no parece ser puntual, sino que ha venido para quedarse en este contexto de competitividad global), con las crecientes desigualdades socioeconómicas (que dependen, entre otras cosas, de la existencia de nuevos contrapoderes que obliguen a un urgente proceso de redistribución

de la riqueza) o con el papel de los intermediarios sociopolíticos (que se encuentran claramente a la deriva), sino también con una sociedad que, ante la inexistencia de contratos sociales que establezcan condiciones de mayor equidad, redistribución y justicia social, tenderá a una mayor movilización y a la búsqueda de alternativas.

Por todo ello, este cambio de época caracterizado por el divorcio entre poder y política nos sitúa en una coyuntura llena de desafíos que, seguramente y particularmente en el contexto español, cabe considerar como los más importantes de las cuatro últimas décadas.

Parte Tercera

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I

LA QUIEBRA DE LA CLASE MEDIA ESPAÑOLA

1. Introducción

Estamos asistiendo a un aumento de la desigualdad y al empobrecimiento de muchas capas sociales que hasta ahora disfrutaban de un nivel aceptable de bienestar social y de condiciones materiales de vida dignas. Aunque podamos interpretar que la causa inmediata sea la crisis económica y otros factores coyunturales, todo apunta a que se está construyendo una nueva distribución de la estructura social. Las franjas de vulnerabilidad y precariedad aumentan. Muchas capas sociales están viendo como entran en una espiral de escasez.

Los elementos a tener en cuenta no son sólo materiales y económicos, como la renta o el poder de compra, también hay que considerar las vinculaciones sociales. El sentido de pertenencia, la cohesión social, la identidad ciudadana aparecen cuando se cumplen las funciones sociales y se cubren de modo efectivo las misiones y objetivos que atribuimos a la sociedad: la cobertura de las necesidades básicas y la posibilidad de construir un proyecto personal y colectivo satisfactorio.

En este capítulo se analizará el efecto de la crisis en las clases medias españolas, sobre todo el grave descenso en su renta y riqueza y, en consecuencia, el deterioro de las condiciones de vida, el aumento de la carencia material y la precariedad en el empleo. Esto ha llevado a una disminución de este grupo social, en un proceso de movilidad descendente, y al aumento de la desigualdad. Se pretende hacer un recorrido descriptivo de la situación de la clase media y un análisis del impacto en los rostros de la crisis: la emigración, la pobreza energética, el aumento de la vulnerabilidad social y la pobreza que llevan a la exclusión social, el cambio de hábitos de consumo para poder cubrir las necesidades básicas, etc.

La realidad de la quiebra o deterioro de las condiciones de vida de las clases medias, además de la económica, tiene una dimensión cultural, social y también política. Este grupo poblacional se considera clave en la estabilidad de los procesos democráticos, por su aspiración a la modernización y a un proyecto social equitativo, entendiendo la democracia como un sistema político capaz de garantizar a los ciudadanos un corpus de derechos

de carácter político, social, económico y cultural a partir de la mediación de las instituciones públicas. La pertenencia, la afiliación, aparece como parte del contrato social en el que el ejercicio de los derechos se convierte en parte de la finalidad de cualquier forma de gobierno. El riesgo de fractura social aumenta cuando la vulnerabilidad y la escasez toman cuerpo en grandes sectores sociales y lleva a la crisis y a la pérdida de legitimidad de las instituciones.

Este capítulo pretende explorar estas cuestiones y analizar el conjunto de los datos existentes y las distintas aportaciones de otros estudios e informes realizados para poder comprender los procesos en los que estamos inmersos. Para ello, se analizará la vigencia y el significado de la clase social en el contexto en el que vivimos. A continuación se examinarán los datos existentes en relación con los ingresos, la desigualdad y los efectos de la crisis en la vida cotidiana de los ciudadanos españoles.

2. Las clases medias. Concepto y realidad

El interés que despierta el estudio de las clases medias en este momento es consecuencia del impacto que ha supuesto la crisis en nuestra sociedad. Interesa la evolución de la desigualdad, el empobrecimiento y la precariedad de las condiciones de vida, pero, sobre todo, la posibilidad de crear o acelerar el conflicto social.

Dicho de otra forma, ¿cómo ha influido en la esperanza de la estabilidad y la seguridad? ¿Cuál es el futuro? Nuestra realidad, ¿va a mejorar de modo automático cuando haya crecimiento económico? ¿Qué impacto puede tener la reestructuración de la estratificación social en la crisis institucional y de legitimidad que estamos viviendo? Pero, además, ¿existen las clases sociales o es un rescoldo del pasado? Y, si existen, ¿qué es la clase media más allá de una especie de cajón de sastre donde todo el mundo piensa que está incluido?

La clase social es una forma de estratificación social en la que se dividen las sociedades modernas. Un sistema de clasificación que no es natural, sino el producto de una serie de factores y de elementos históricos y contextuales. Usualmente se describen cinco tipos de sistemas de estratificación social que se han dado a lo largo de la historia: comunal primitivo, esclavitud, castas, estamentales o feudales y clases sociales. Este último corresponde al de nuestras sociedades industrializadas modernas.

Con clase social nos referimos a la existencia de grupos e individuos que comparten determinadas características sociales o económicas y el acceso a los recursos materiales, pero también a un sistema de relaciones sociales, económicas y culturales entre grupos y personas de distintas clases.

Así, el estudio de las clases sociales ha implicado el análisis de las desigualdades entre ellas y de las formas de reproducción social, de movilidad, de subordinación, dependencia o dominación, integrando las dimensiones económica, social, cultural, política e ideológica.

La clase social como concepto analítico de las ciencias sociales no es sólo un principio de clasificación de los grupos sociales, también es un intento de explicación de sus conductas, comportamientos y relaciones, así como de gran parte de la vida social en la que estamos inmersos. Además de la clase, existen otras categorías explicativas, como la perspectiva de género, la edad o la etnia, que desempeñan un papel importante en las formas de pertenencia a la estructura social. Sin embargo, hay un consenso generalizado en la importancia de la clase social, en interacción con el resto de las categorías mencionadas, para conocer y explicar muchas de las prácticas de los individuos: el barrio de residencia, el tipo de vivienda, la escolarización de los hijos, su valoración y su percepción de las políticas públicas, la estética personal y de su entorno, sus hábitos de ocio, la forma de vestir, las preferencias políticas y electorales o la manera de expresarse. Las clases se distinguen unas de otras no sólo por la posición socioeconómica o el ingreso per cápita, sino también por el llamado "estilo de vida", que implica amplias áreas de pensamiento y conducta pautadas.

La visión clásica ha dividido el sistema de clases en tres grandes grupos: la clase alta (que vive de las rentas de su riqueza), la clase media (situada en un escalón inferior de ingresos) y la clase baja u obrera (que residiría en hogares pobres y con acceso a empleos de baja o nula cualificación).

Esta división es poco operativa y muy simplista. De hecho, en la práctica, de clase media sería todo aquel que esté entre la riqueza y el límite de la pobreza: desde un director de un periódico o una directiva de una empresa mediana hasta un camarero, una operaria no cualificada o cualquier mileurista. Esta idea tampoco resiste el contraste con las modificaciones de nuestro sistema productivo. Podemos preguntarnos si permite diferenciar la situación económica derivada de los patrimonios o las propiedades frente a los altos ingresos derivados de una actividad profesional, si sirve para analizar el efecto de la cualificación y la formación en la posición social que ocupa una persona o, como último ejemplo, si con esta conceptualización se puede analizar el impacto de la transformación de los sectores económicos en la estructura social, como ha sido el caso de la terciarización de nuestra economía o la "burbuja inmobiliaria" que comienza a finales de los años noventa y estalla en 2007. De hecho, sus límites han llevado a los científicos sociales a intentar crear subdivisiones (media-alta, media-baja…) para compensar la simplicidad de este esquema.

Por tanto, este planteamiento no es muy útil para entender o explicar las dinámicas en las que estamos inmersos. Esto lleva a plantearse interrogantes sobre la propia idea de clase social, cuestiones como cuáles son los

criterios más importantes para distinguir a unas clases sociales de otras; qué y cuántas clases podemos identificar; si éstas siguen existiendo en nuestras sociedades industriales o es una idea del pasado; y, por último, hasta qué punto las personas han de reconocerlas o han de sentirse pertenecientes subjetivamente a su clase social, para ser significativas.

Existen diferentes intentos de abordar la forma de medir y de identificar a las clases sociales. Se pueden establecer criterios monetarios frente a los sociológicos o antropológicos. La perspectiva monetaria intenta definir las clases sociales a partir de rangos de ingresos, privilegiando los aspectos economicistas. De este modo, el salario sería la forma objetiva de identificar a las clases sociales, que no serían más que agrupaciones de niveles de renta. Desde las ciencias sociales, esta visión es insatisfactoria. No se puede dejar de hacer hincapié en diversos factores que configuran las clases sociales: determinadas pautas en las normas y comportamientos sociales, valores, significados sobre las formas de vida y de relación, consumo, creencias, prestigio social de la ocupación, etc. Sin olvidar la propia identidad, ya que existe una construcción cultural de las clases sociales.

Más allá del poder adquisitivo, la clase social es también una muestra de oportunidades vitales que no se agota en el ingreso. Tiene que ver con la formación y la cualificación y con las trayectorias personales y laborales. La relación de los padres con el mercado laboral orienta las expectativas familiares sobre la formación, el nivel y el tipo de educación buscada: universitaria, profesional, etc. Sus ingresos permitirán acceder a determinada formación, matricularse en lugares concretos o realizar estudios en otros países. Las relaciones familiares y las redes en que están inmersas favorecerán poder conseguir determinados empleos, recomendaciones, conocidos que influirán en su trayectoria laboral. Dicho de otro modo, un abogado, que ha estudiado en la universidad, podrá tener el mismo ingreso que un pequeño empresario que ha conseguido montar un negocio como, por ejemplo, un taller mecánico, que abandonó sus estudios (sin titular) en Educación Secundaria para después trabajar desde los 16 años como aprendiz y mecánico. Desde luego ni sus formas de vida, ni sus gustos y elecciones, ni las expectativas sobre sus hijos, ni su forma de entender y resolver los fenómenos que le rodean serán similares. Tampoco lo serán las oportunidades de mejora social en un futuro lejano de un mecánico o un graduado en derecho, aunque ambos comiencen con empleos basura, uno con un contrato de formación y otro con una pasantía en un despacho profesional de alta reputación, ambos precarios y mal pagados. No significa que exista un determinismo, sino unas condiciones de posibilidad diferentes que dificultan y generan barreras o facilitan la promoción, la estabilidad, un buen nivel de renta o la movilidad entre clases.

Además, la diferencia de clase genera tensiones, rivalidades, competencias y conflictos entre aquellos que ocupan distintas posiciones sociales

y tienen estilos de vida diferentes, que no pueden reducirse a disimilitudes en la capacidad de compra. En este sentido, en nuestro *Informe España 2011*[1] se señalaba que las clases sociales se definen como agregados de ocupaciones y la estructura de clases de un país depende de la composición sectorial de su economía y de su estructura ocupacional. Se introducía una dimensión relacional entre clases, donde lo importante no eran las características objetivas, sino la práctica relacional que se establecía entre los grupos que pertenecían a la estructura de una sociedad.

A la hora de encontrar un criterio para diferenciar las clases sociales, habitualmente se hace referencia a tres tradiciones. En primer lugar, las propuestas marxistas, que parten de la idea de una sociedad determinada por las relaciones de producción, que dividen las clases en función de la propiedad de los medios de producción y señalan la existencia de un conflicto entre los propietarios y el proletariado, iniciada con la propiedad privada de los medios de producción. El análisis de los aspectos que configuran las clases, y el conflicto en las relaciones existentes entre ellas, lleva a los autores a señalar algunos elementos fundamentales: la división social del trabajo, en particular la que existe entre el trabajo intelectual y el trabajo físico, y entre las labores de dirección y las de ejecución; la propiedad privada sobre los medios de producción; la aparición de excedentes (trabajo y productos) y su apropiación por determinados grupos, así como el modo en que se produce esta apropiación[2].

En segundo lugar, las propuestas de origen weberiano, que, de un modo más complejo, hacen un análisis basado en tres dimensiones: clase, estatus y poder. La clase hace referencia al poder económico, la renta o los ingresos. El estatus atañe al prestigio social y a los privilegios que se derivan de dicho estatus. Y el poder alude al poder político. La posición socioeconómica de una persona en la sociedad dependerá de su posición en cada una de estas tres dimensiones. De este modo, las personas que pertenecen a las distintas clases sociales disponen de cotas de poder (o carencia de poder) similares con respecto a la distribución de la riqueza, privilegios, acceso a los recursos y tecnología. En el esquema de Weber también existe la conflictividad. Propone que es necesario incorporar al análisis de clases el estudio de la dominación y el conflicto político y organizativo. Más que de clase social se habla de una situación de clase definida por la capacidad de negociación de los sujetos en el mercado y por la relación que cada persona establece con el mismo, que genera personas positivamente y negativamente privile-

---

[1] Fundación Encuentro (2011): "Estratificación y clases sociales", *Informe España 2011*, p. 299-366.

[2] Carabaña J. y Francisco, A. de (eds.) (1993): *Teorías contemporáneas de clases sociales*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias; Pérez Díaz, O. (2008): "Las ideas de Marx sobre las clases sociales desde la actualidad", Ponencia presentada en *IV Conferencia Internacional La obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI*. La Habana.

giadas en el mercado. Esta posición de privilegio determina diferentes oportunidades vitales y de ingresos.

Por último, suele resaltarse la tradición funcionalista, que parte de la importancia funcional de las ocupaciones y el prestigio asociado a ellas. Este prestigio está motivado por el tiempo necesario para formarse y por las responsabilidades asociadas al puesto de trabajo, que se expresa en el nivel de estudios requerido y los ingresos medios asociados a la ocupación. Un educador social podrá necesitar para formarse el mismo tiempo que un economista, pero los ingresos medios, muy superiores en el segundo caso, indicarán un mayor prestigio social y la atribución de una mayor importancia social.

Aunque todas estas propuestas de división de la estructura social teóricamente tienen puntos de partida claramente diferentes, sin embargo, no difieren sustantivamente, y generan agrupaciones similares a grandes rasgos, según un conjunto de variables ocupacionales que incluyen la cualificación, el esfuerzo manual, el tipo de sector y la categoría profesional.

Sin pretender ser exhaustivos en el análisis de los teóricos de las clases sociales, hay que resaltar el interés que despierta la propuesta de Pierre Bourdieu[3]. Para este autor, las clases sociales se construyen a partir de las posiciones que ocupan los agentes en el campo social, que es un espacio social de acción y de influencia en el que confluyen relaciones sociales determinadas (por ejemplo, el sistema educativo, el arte, los medios de comunicación…), en el que existen unas relaciones de poder y en el que hay unas reglas específicas que conocen y movilizan diferenciadamente las personas que se insertan en ese campo. También propone la existencia de distintas formas de capital como recursos que tienen las personas para poner en juego en esas relaciones: el capital económico, el cultural (conocimientos, habilidades, educación), social (relaciones, pertenencias a grupos y redes) y el simbólico.

Las clases se definen por la posición ocupada en el espacio social, según los capitales que se poseen en el presente y los heredados en la trayectoria familiar. Esta posición relativa constituye las condiciones sociales de existencia, que están ligadas a las trayectorias familiares que marcan oportunidades, estilos de vida, conocimientos o relaciones y a la posibilidad de la persona de ser un actor reflexivo y consciente y poner así en marcha estrategias de movilización y cambio de las posiciones sociales que ocupa. Es decir, la persona tiene capacidad para poder organizar su propia acción y transformar las relaciones existentes, aunque esté condicionada por las fuerzas de la estructura social que tiende a reproducirse. La aportación de

[3] Bourdieu, P. (1986): *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus; ídem (2000): "¿Cómo se hace una clase social? Sobre la existencia teórica y práctica de los grupos", *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée, p. 101-129.

Bourdieu da importancia a las experiencias vividas y a los procesos de socialización en los que se adquieren los recursos a los que hacen referencia los capitales. Esto lleva a la idea de unas formas de vida y prácticas aprendidas relacionadas con la clase social a la que se pertenece y también a la existencia de oportunidades, prestigio y poder inherentes también a ella.

A partir de todas estas ideas, hoy en día la definición de las clases sociales se ha diversificado más allá de las tres señaladas anteriormente (alta, media y baja). Para su estudio se toman en cuenta elementos más complejos que los puramente monetarios: las ocupaciones de los individuos, las responsabilidades, el grado de autoridad, las habilidades, las posibilidades de ascenso y los conocimientos. Este análisis multidimensional se adapta a las distintas sociedades y momentos históricos. Las propuestas interpretativas actuales añaden o modifican elementos significativos en los nuevos contextos: la cualificación profesional, el nivel educativo, la diferenciación entre trabajo manual-intelectual, la variable tecnológica o los efectos en la familia de la incorporación de la mujer al mercado laboral. Este último proceso ha difuminado la importancia de la posición del cabeza de familia frente a la del núcleo familiar al completo, que lleva a usar la referencia del hogar más que la de la persona individual en determinados análisis. Además, otra consecuencia que se debe tener en cuenta a la hora de analizar la estructura social es la diversidad interna de las clases y las agrupaciones que se pueden hacer. Normalmente, las clasificaciones llevan a pensar los grupos de un modo que tiende a ser homogéneo y uniforme. Las clases están configuradas, a su vez, por perfiles y grupos de personas muy heterogéneos. Las clasificaciones sociales se aplican a categorías de personas que no tienen por qué interactuar o identificarse unos con otros, aunque compartan algunas características comunes.

Esto remite, finalmente, a concretar las posibles tipologías de clases sociales y a qué se puede considerar clase media. De hecho, como se ha indicado, suele ser un cajón de sastre donde se inscribe a todo aquel que no es rico ni pobre, además de ser el grupo en el que la inmensa mayoría de la población se considera incluida (lo esté o no). Es decir, la clase media suele ser la de mayor autoadscripción, aunque objetivamente no sea real. Existen muchas personas que se consideran situadas en este estrato social y que realmente pertenecen a las clases obreras o bajas. Por tanto, hay que buscar criterios más complejos y exactos para entender esta realidad.

En lo que sí hay unanimidad es en que el conjunto de segmentos de población que componen las clases medias es el más extenso. También se atribuye a estos grupos una enorme importancia como motor económico, por dos cuestiones fundamentales: sobre ellos descansa la mayor proporción de la recaudación de impuestos y constituyen el grueso del consumo del país. Pero, además, tienen una gran significación sociopolítica pues, en el caso de nuestro país, el crecimiento de las clases medias y la mejora de

las condiciones de vida se consideran claves a la hora de acompañar y ser portadoras de un proyecto de sociedad cuyos fundamentos son la democratización y el progreso social, con una demanda de modernidad y de aspiraciones que generan nuevas demandas al Estado en relación con los sistemas públicos de enseñanza, sanidad o empleo; en lo político, para poder dotarse de formas de representación y de gestión de los recursos públicos; o en otros aspectos, para poder consolidar un estatus de mejora de las condiciones de vida, que permiten la creación de una serie de condiciones sociales para la democracia.

El análisis de Lipset[4] propone que el desarrollo económico de un país genera una amplia clase media que modera las tensiones y conflictos entre la clase alta y la baja y suele ser centrista políticamente. En nuestro contexto, históricamente, el florecimiento de la democracia y el inicio de la construcción de nuestro modesto Estado de bienestar se produjo en el marco del fuerte crecimiento de la tasa de urbanización del país y el acceso a la vivienda, la contracción de la agricultura y la terciarización de la economía y la expansión del sector servicios, la salarización de la fuerza de trabajo a pesar del declive industrial, los procesos del desarrollismo económico y la universalización de la sanidad y la educación, con la escolarización de grandes sectores que no tenían acceso a la educación. Las transformaciones que comienzan en el franquismo dan lugar a que en los años setenta exista un importante sector de clase media que favorece la instauración de un régimen democrático y el proceso de transición política. A pesar de ello, esta condición de progreso y democracia no hay que entenderla de modo esencialista ni automática, pues se han identificado casos en los que, en las situaciones de crisis o conflicto, las clases medias han apoyado fuerzas autoritarias y modelos no democráticos.

2.1 Aportaciones a la tipologización de las clases sociales

La clasificación de Goldthorpe

El esquema de clases de Goldthorpe procede de los estudios de este autor realizados en Reino Unido sobre la movilidad social. Continúa la tradición weberiana, fundamentando su clasificación de acuerdo con la situación de mercado. Goldthorpe combina categorías ocupacionales relacionadas con las condiciones económicas del empleo, como los niveles y fuente de la renta, junto a la seguridad y posibilidades de mejora económica. También incorpora la localización de la ocupación en los sistemas de autoridad y control que rigen en los procesos de producción. Por último, añade la situación de empleo como parte de la definición de una ocupación.

[4] Lipset, S. M. (1987): *El hombre político*. Madrid: Tecnos.

Cuadro 1 – Clasificación Socioeconómica Europea (ESeC)

1	Grandes empleadores, directivos y profesionales de nivel alto
2	Directivos y profesionales de nivel bajo
3	Empleados de cuello blanco de nivel alto
4	Pequeños empleadores y trabajadores autónomos no agrícolas
5	Trabajadores autónomos agrícolas
6	Supervisores y técnicos de rango inferior
7	Trabajadores de los servicios y comercio de rango inferior
8	Trabajadores manuales cualificados
9	Trabajadores no cualificados
10	Excluidos del mercado de trabajo y parados de larga duración

Una de las clasificaciones más interesantes –que ya se utilizó en el capítulo "Estratificación y clases sociales" del *Informe España 2011*– es la Clasificación Socioeconómica Europea (ESeC, por sus siglas en inglés), que se basa en las clases sociales como categorías surgidas de las relaciones de empleo (cuadro 1). Las clases sociales han de entenderse como conjuntos de posiciones en la estructura ocupacional o, más simplemente, como agrupaciones de ocupaciones.

Estratificación social y desigualdad

La propuesta de Harold Kerbo[5] en relación con las divisiones de clase se basa en tres criterios principales que tienden a entrelazarse: la posición de la persona en la estructura ocupacional (el carácter del empleo que desempeña), en las estructuras de autoridad (de cuántas personas recibe y a cuántas da órdenes) y en la estructura de la propiedad (las propiedades que posee). Propone la siguiente estructura:

1. Clase alta. Familias que poseen grandes propiedades y autoridad derivada de sus propiedades, casi siempre consecuencia del origen o del nacimiento. Está formada por los grandes propietarios, familias que poseen un enorme patrimonio, normalmente heredado.

2. Clase corporativa. Personas con una gran autoridad y poder en las grandes corporaciones o en el Estado. Son los grandes empresarios, los altos ejecutivos de las empresas o los grandes financieros. La principal característica que les diferencia de la clase alta es que dependen de sus ingresos y no de un patrimonio heredado. Los artistas y deportistas famosos con elevados ingresos también se incluyen en esta clase social.

---

[5] Kerbo, H. (1998): *El conflicto de clases en perspectiva histórica comparada*. Madrid: McGraw Hill.

3. Clase media. Grupos sociales intermedios entre los ricos y los pobres, personas que se ocupan del comercio, la industria manufacturera y las profesiones liberales. Son aquellos con pocas propiedades, pero posiciones medias y altas en lo que se refiere a ocupación. Se subdivide en:

— **Clase media-alta.** Con ingresos notablemente superiores a la media de la población. El conjunto de sus propiedades es alto (una o varias residencias y automóviles y cartera de inversiones). La forman los profesionales liberales, cuadros directivos y predirectivos de la Administración Pública y las empresas, normalmente con buena formación universitaria, que procuran que reciban sus hijos como forma de reproducción social, dado que los puestos no se heredan.

— **Clase media.** Compuesta por profesionales que tienen amplia autonomía en su trabajo, seguridad en sus puestos y que ejercen y detentan cierta autoridad. Suelen tener formación universitaria. Se inscriben como cuadros intermedios de la Administración Pública y las empresas, pequeños comerciantes y pequeños propietarios.

— **Clase media-baja.** Son empleados o trabajadores de cuello blanco (trabajos relacionados con los servicios y la Administración) o trabajadores cualificados de cuello azul (trabajos manuales). Sus rentas suelen estar en torno a la media nacional, lo que les proporciona una calidad de vida relativamente modesta. La formación educativa en la mayoría de los casos suele ser el Bachillerato o la Formación Profesional.

4. Clase trabajadora. Formada por los empleados de cuello blanco y cuello azul no cualificados en diversos sectores económicos, que empiezan a formar parte de la clase baja. Generan unas rentas familiares que normalmente son inferiores a la media nacional. Los trabajos suelen ser rutinarios y sometidos a una fuerte supervisión por parte de la empresa. Su formación es básica y suelen tener los estudios obligatorios

5. Clase baja o subclase. Individuos sin patrimonio, a menudo en paro y sin autoridad en la escala social; en términos generales, los que viven fuera del mercado laboral, que normalmente conocemos como pobres. Son aquellas personas que sobreviven entre el desempleo y el empleo precario. En su caso, la economía familiar precisa de los subsidios o las ayudas sociales que reciben. También se incluyen los que perciben pensiones bajas, viudas con poca pensión y con hijos o desempleados de larga duración.

Las aportaciones que de este modelo se pueden considerar más relevantes, y tener en cuenta en nuestro trabajo, se orientan a la incorporación de dimensiones que aparecen más difuminadas en las propuestas de Goldthorpe: la visibilización de los mecanismos de propiedad que se refleja en los grupos asociados a las clases altas, la propuesta de la existencia de una clase corporativa con gran poder y estatus social y la caracterización de

determinados estilos de vida y de relaciones entre las clases identificadas más allá de la ocupación en el mercado laboral.

Nuevas clases sociales en una nueva realidad global

Marina Subirats[6] estudia las nuevas clases sociales en un contexto de globalización, pobreza y desigualdad. La globalización está creando nuevas clases sociales en un nuevo escenario de acción, el escenario global, que no suponen ni la eliminación de las clases sociales de ámbito nacional ni el desarrollo de un sistema de clases completo. Afirma que se trata de un sistema de clases fragmentario, no totalmente desarrollado. Hace referencia a una nueva clase dominante, que llama clase corporativa, a una nueva clase profesional global y a un nuevo proletariado.

La **clase corporativa** se caracteriza por su relación con la economía especulativa, por su desterritorialización (de modo que actúa en el marco internacional en forma transnacional) y porque la acumulación de riqueza no se basa en la propiedad de los medios de producción, sino en la ocupación de cargos gerenciales en las grandes corporaciones. Lo importante ya no es el vínculo de propiedad, sino el acceso a determinados círculos que permiten alcanzar tales puestos.

La clase corporativa que examina Subirats está desempeñando un papel central en la gestión de esta crisis. Tiene un papel relevante a la hora de determinar las decisiones que están afectando a las clases medias en Europa, y más concretamente en España. Las decisiones sobre el destino de los recursos financieros, los techos de gasto, las formas de gestión de la deuda pública y privada, las prioridades financieras, etc., tienen su origen en esta clase. En el esquema de interpretación relacional planteado no se pueden desvincular las lógicas y las prácticas presentes en la clase corporativa de los acontecimientos que sufre la clase media española y, sobre todo, las relaciones de poder existentes entre ellas.

La **clase profesional global**, cosmopolita, de profesionales y técnicos de alto nivel profesional y educativo, presentes en los medios de comunicación, las universidades, los servicios técnicos diversos, sostiene y legitima los aspectos técnicos e ideológicos necesarios para la acción de la clase corporativa.

Otro fenómeno global es un nuevo tipo de **clase trabajadora global**, que fundamentalmente está formado por personas migrantes, no siempre de escaso nivel educativo. Su característica principal es la falta de derechos, por su condición de extranjeros y de negación o restricción de la ciudada-

---

[6] Subirats, M. (2013). "Pobreza y globalización. Nuevas clases sociales, nuevos actores", en Román, B. y Castro, G. de (eds.): *Cambio social y cooperación en el siglo XXI*, vol. 2. Barcelona: Icaria.

nía. Hace referencia a la creación de una masa marginal excluida de los sistemas productivos.

2.2 Una mirada reflexiva a nuestro contexto

Actualmente, la línea divisoria que separa los agrupamientos de clases sociales proviene de determinadas condiciones materiales y del estilo de vida o de los hábitos de consumo: ser propietario o vivir de alquiler, ser trabajador o estar en paro, el interés o la apatía cultural, el acceso a la cualificación, etc.

Klaus Eder[7], por ejemplo, señala que las clases sociales se han disuelto en el tejido social, en donde ya no existe un conflicto bipolar entre trabajadores y empresarios, sino multipolares. Otros estudios intentan identificar determinados grupos sociales. Por ejemplo, el grupo de los trabajadores de servicios emergentes, que se describe como un nuevo colectivo joven y urbano poco dotado de recursos económicos, pero que cuenta con unos capitales sociales y culturales altos, en contraposición con los técnicos de clase media, a los que se considera un grupo pequeño y distintivo de una nueva clase próspera con menor capital social y cultural.

La diversidad de propuestas teóricas da idea de la complejidad que ha ido tomando la estratificación social y de la heterogeneidad que se percibe a la hora de analizar nuestro contexto y de poder entender a qué nos referimos al hablar de clases medias, desde una mirada:

— Multipolar y multifactorial, que vaya más allá de lo económico y monetario: relaciones y redes; conocimientos y habilidades; cualificación; privilegio y prestigio; manualidad o intelectualidad; jerarquías en la división del trabajo…

— Relacional, que refleje las relaciones con otros grupos y clases y que permita entender que estas relaciones son complejas y contradictorias e incluyen el poder, la alianza, la cooperación, la dominación y el conflicto social.

— Global, vinculada a los procesos de globalización iniciados en las dos últimas décadas del siglo XX, que están creando nuevos actores sociales y generando nuevas formas de desigualdad y gestión del poder.

Las diversas propuestas presentadas permiten organizar una parte de la reflexión y análisis en torno a la quiebra de las clases medias, como fenómeno de movilidad social descendente de una parte de la clase media hacia la franja de vulnerabilidad social. Tienen el riesgo de instalarse en las cla-

---

[7] Eder, K. (1993): *The New Politics of Class. Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*. Londres: Sage.

ses bajas, dependientes de subsidios y prestaciones económicas, pudiendo entrar en situaciones de exclusión social. Este fenómeno de movilidad descendente se vería acompañado de una depauperación de las clases medias-bajas y de la clase trabajadora, en una tendencia hacia el deterioro, tanto de la calidad de vida como de la seguridad económica, de modo generalizado en las clases medias y bajas de las sociedades industriales en general, y de nuestra sociedad en particular. Este aumento de la precariedad estaría motivado por la disminución drástica de las rentas por el desempleo, el empleo inestable o mal remunerado y el intento de mejora de la competitividad a través de la devaluación del salario, junto a un proceso de reducción y recorte de los mecanismos de protección de rentas y de los sistemas de protección social, educación y salud.

La crisis no se puede entender como una pérdida generalizada y lineal de recursos en todos los grupos sociales, sino como una caída de los recursos económicos acompañada de una nueva redistribución de los existentes entre las distintas clases y grupos sociales, vinculada al reconocimiento y ejercicio de derechos. La expresión de esta realidad es un distanciamiento entre las élites y las clases media y baja. Las élites, que se han identificado como clase alta, corporativa, empresarios o empleadores, disponen de la capacidad para actuar globalmente de acuerdo con sus intereses. Los profesionales globales (periodistas, técnicos de organismos transnacionales, ejecutivos de grandes corporaciones, etc.), directivos y gerentes, que les nutren de cobertura técnica e ideológica, están desarrollando estrategias y mecanismos para continuar disfrutando de los mismos niveles de recursos, renta y riqueza –o incluso mayores– que antes del comienzo de la crisis. Como consecuencia, se está produciendo un aumento de la desigualdad y una precarización y empobrecimiento del resto de clases subordinadas.

3. La creciente desigualdad socioeconómica

Una de las caras fundamentales de nuestra sociedad es la desigualdad. Las tendencias que durante los años ochenta se fueron articulando hacia la equidad, sobre todo la reducción de la pobreza severa y de protección de las capas inferiores de la sociedad, se han roto o se han debilitado. Aunque en los primeros años de la transición se inició un proceso de leve igualación de rentas, nuestro modelo económico se caracteriza por el comportamiento contracíclico de la desigualdad en la renta: cuando se registra expansión económica no se reducen las diferencias, pero en épocas de recesión y crisis aumentan significativamente. Actualmente, la brecha socioeconómica se está incrementando y crece la desigualdad, aumenta la pobreza severa y empeoran las condiciones de vida de las capas medias y bajas, mientras que se produce una concentración de renta y riqueza en las capas de mayores ingresos. La mejora económica y el aumento de la producción y el empleo,

si nuestro modelo sigue comportándose de acuerdo a sus pautas tradicionales, no conllevarán automáticamente una reducción de la desigualdad y una recuperación de las condiciones de vida de las clases media y trabajadora. Lo hace aún menos previsible la llamada a la mejora de la competitividad mediante la reducción salarial, la disminución generalizada de la calidad del empleo, los recortes y el aumento del coste en sistemas como la sanidad o la educación, que hasta ahora permitían el acceso a determinados servicios y la dedicación de la renta a otros conceptos, o la reducción de los mecanismos de protección de rentas.

Para superar esta tendencia contracíclica se deberán implementar estrategias, políticas y medidas específicas para la reducción de la desigualdad y la mejora de la calidad del empleo que acompañen a la creación de puestos de trabajo. La existencia de las clases medias precisa de un reparto y redistribución de la riqueza producto de la actividad económica a través de la renta, pero también de la orientación de las políticas públicas que habiliten mecanismos de redistribución, equidad, reducción de la desigualdad y garantía o protección de rentas. Nuestro contexto se caracteriza por las inseguridades económicas, que afectan no sólo a las personas que ocupan los tramos de renta más bajos, sino al conjunto de una sociedad a la que Ulrich Beck denominó del riesgo, constatando el retorno de la incertidumbre y el reconocimiento de lo impredecible y las amenazas de la sociedad industrial.

Esta inseguridad y riesgo plantea la necesidad de contar con mecanismos de protección social. El Estado social y los distintos modelos de Estado de bienestar articulan vías como la prestación universal de servicios asociados a los derechos sociales, los sistemas de protección social, las pensiones, las prestaciones no contributivas, etc. Los derechos que, como ciudadanos, son reconocidos en educación, sanidad, dependencia o servicios sociales, se corresponden con los sistemas que aseguran su ejercicio, los cuales cumplen una función social de redistribución de la riqueza por su carácter universal y, en la mayor parte de los casos, gratuito. La extensión a toda la ciudadanía, independientemente de su situación, asegura que no exista una fragmentación en el acceso o en la calidad de la atención basada en el poder adquisitivo del sujeto. Los recortes progresivos de derechos, la focalización del gasto en determinados colectivos y la consideración de que los servicios dependan de la renta, al contrario, provocan una atención desigual si se ajustan al reconocimiento de una diferencia como inferioridad que de ese modo se ve legalizada y legitimada.

Después de observar el contexto general, si se focaliza el interés en intentar explicar lo que ha ocurrido en España desde 2007, no se puede identificar de modo simplista a los sectores castigados por la crisis con la pobreza. Aunque han aumentado, los rostros de la crisis son muchos y se pueden analizar varias tendencias:

— Aumento de la pobreza y, sobre todo, de los niveles de pobreza severa.

— Mayor precariedad en las condiciones de vida de las familias de tramos de renta medios y bajos.

— Aumento de la desigualdad y de la diferencia entre ricos y pobres.

— Acumulación de la riqueza disponible en las capas sociales altas, que no han sufrido significativamente los efectos de la crisis.

— Reestructuración del gasto de los hogares orientado hacia suministros y necesidades básicas relacionadas con el hogar, porque su coste ha aumentado.

— Menor nivel de protección social y fragmentación e insuficiencia de los mecanismos de garantía y protección de rentas.

— Deterioro de los niveles educativos y de salud.

— Menores expectativas de movilidad, promoción o bienestar social.

Para poder definir esta situación nos centraremos en la pobreza y su evolución, en el problema del trabajo y el desempleo y en el desarrollo de los sistemas del bienestar.

3.1 La estructura de ingresos de los hogares españoles

A la hora de analizar las desigualdades, hay que diferenciar entre renta y riqueza. En economía, la primera se refiere al dinero, los salarios y los pagos que se reciben periódicamente a cambio de una ocupación, o como rendimiento de una inversión (intereses, dividendos). Al hablar de riqueza se hace referencia al valor monetario del conjunto de activos reales y financieros de los que se es propietario: tierras, edificios, cualquier otro tipo de bienes inmuebles, acciones, bonos o reservas. Esta diferencia es importante por el distinto tratamiento que reciben fiscalmente (las rentas del trabajo están más gravadas que los rendimientos de la riqueza y su fiscalidad es progresiva, por ejemplo); la diferencia entre las formas de medirlas; el distinto origen de los ingresos de los hogares y de la aportación del PIB de las rentas del trabajo y del capital; el estatus y poder de las personas que obtienen su ingreso de una forma u otra; o la incidencia en la estructura social.

El análisis de la desigualdad implica el estudio de la renta y de la pobreza. Se debe vincular a la estructura social, de modo que permita relacionarlas con los procesos sociales que explican la posición de las familias y los hogares en los niveles correspondientes de la escala económica. Se examinará el problema del desarrollo social desde una perspectiva centrada no sólo en la distribución de la renta y la riqueza, sino también en las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de la estructura social.

El desempleo ha provocado que los ingresos de muchos hogares disminuyan. La menor renta marca la capacidad de consumo y las condiciones materiales de vida. Se suele correlacionar la reducción de la renta con la bajada del consumo y el impacto negativo en el crecimiento de la economía. Se genera, así, un círculo vicioso que profundiza la debilidad económica. La extensión de esta idea, real, pero sólo en parte, tiene el efecto perverso de transferir el debate social y político al mundo del consumo, dividiendo a la población en función de sus ingresos y de su consumo. De ese modo, se obvia el debate de la distribución de bienes y servicios y de las relaciones existentes en el mundo económico y en la producción. En relación con el acceso a los servicios vitales, es importante observar que los recortes en la financiación han motivado su reducción y los procesos de privatización de la gestión tienen como consecuencia que son desplegados bajo los criterios del mercado. Es decir, su objetivo es que sean rentables, no que cubran las necesidades y prestaciones mínimas para alcanzar niveles dignos de calidad de vida.

Para analizar la estructura de los ingresos, se pueden observar los datos y valores relativos a la renta y al peso del salario en el PIB, así como los indicadores de desigualdad en su distribución, relativos al resto de la población. Los dos indicadores más usados son el índice de Gini y la ratio S80/S20.

Con objeto de acotar los espacios temporales, hay que señalar dos fechas importantes para el análisis de la evolución de la situación económica de los hogares españoles. Por un lado, 2007, comienzo de la crisis, año a partir del cual se inicia una dura caída de las rentas y del bienestar de los hogares. Por otro, 2010, primer año en el que se acometen medidas drásticas de recortes con un fuerte impacto en los mecanismos no monetarios de protección, bienestar, redistribución e igualdad.

Los hogares han visto como se reducía su renta media año a año desde 2009, provocando un empobrecimiento de las familias españolas. Entre 2008 y 2012, la renta media por hogar ha disminuido en 3.270 euros (tabla 1), un 10,9% (la diferencia, según la *Encuesta de condiciones de vida* (ECV) ante-

Tabla 1 – Evolución de la renta anual media por hogar. En euros. 2008-2012

	Renta media por hogar	Variación absoluta	Variación porcentual
2008	30.045		
2009	29.634	–411	–1,4
2010	28.206	–1.428	–4,8
2011	27.747	–459	–1,6
2012	26.775	–972	–3,5
Variación		–3.270	–10,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

rior al 2013 sería algo menor, sobre un –8,7%). El año 2012 no ha supuesto una ruptura de la tendencia de disminución del nivel medio de renta: los datos de la ECV de 2013 indican que ha continuado cayendo[8] un –3,5% más.

El impacto de la crisis en términos nominales de ingresos de las familias ha sido muy importante, pero si se analiza el impacto en términos reales, es decir, considerando la inflación, aún es mayor la caída. El salario nominal es la cuantía que percibe el trabajador por un período determinado de tiempo en la moneda en circulación. El salario real tiene en cuenta el "coste de la vida", al considerar el impacto de la inflación en ese salario. Es decir, si existe una subida de precios equivalente a la subida salarial, el salario nominal subirá, pero el salario real será el mismo. Para calcularlo, se utiliza normalmente el Índice de Precios de Consumo (IPC). Por lo tanto, es el mejor indicador del poder adquisitivo o poder de compra de la población. Si los salarios suben más que el precio de las cosas, entonces el poder adquisitivo sube y también la percepción de que somos más ricos. Si, por el contrario, el salario real cae, podemos comprar menos con los mismos ingresos y nuestra percepción es que nos empobrecemos.

Si se considera toda la etapa desde la restauración de la democracia, se comprueba que desde 1978 hasta principios de los años noventa los españoles vieron como aumentó el salario real y crecía su capacidad adquisitiva. Desde entonces, el resto de la década de los años noventa y hasta que comienza la crisis, el salario real se estanca o incluso disminuye. Al principio de la crisis, se produjo la paradoja de que subió puntualmente el salario real, pero se debió a un efecto meramente estadístico: los primeros despidos se produjeron en las franjas salariales más bajas, lo que hizo que las medias aumentasen artificialmente al conservarse en mayor medida los salarios más altos. Cuando el desempleo y las reducciones salariales se generalizaron, se produjo una importante disminución del salario real.

Para analizar los datos más detalladamente hay que acudir a la ECV según la base 2004, es decir, excluyendo las cifras de 2013 a causa del cambio metodológico, lo que implica algunas variaciones en los valores absolutos de los datos, pero no en las tendencias. En la tabla 2 se observa que los hogares con mayor número de miembros son los que porcentualmente más han visto reducirse su renta. Para el período 2008-2011, sólo aumenta (casi testimonialmente) la renta media de los hogares unipersonales, aunque hay

---

[8] En la *Encuesta de condiciones de vida* (ECV) de 2013 se ha adoptado una nueva metodología en la producción de datos relativos a los ingresos del hogar, combinando la información proporcionada por el informante con los ficheros administrativos. Asimismo, se han realizado unas estimaciones retrospectivas de los principales indicadores desde la encuesta de 2009 comparables con los datos de 2013. Para poder comparar la ECV de 2013 con las anteriores se utilizan estas estimaciones retrospectivas. El impacto de estas modificaciones en el nivel de la renta es de un aumento significativo en los niveles de renta, pero poca diferencia en los indicadores de distribución (tasa de pobreza, índice de Gini, etc.).

Tabla 2 – Evolución de la renta media por hogar según el tamaño del hogar. En euros. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	Diferencia	% de variación
1 miembro	13.371	13.327	13.323	13.464	93	0,7
2 miembros	24.043	23.414	22.471	22.986	–1.057	–4,4
3 miembros	29.788	30.039	29.244	28.666	–1.122	–3,8
4 miembros	33.185	32.619	30.979	30.473	–2.712	–8,2
5 miembros o más	35.160	34.470	33.078	31.961	–3.199	–9,1
Total	**25.556**	**25.140**	**24.176**	**23.972**	**–1.584**	**–6,2**

Nota: La renta media por hogar está calculada según la Base 2004 e incluye el alquiler imputado de la vivienda.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

que tener en cuenta que no se incluyen los hogares destruidos. Los hogares formados por cuatro o cinco miembros son los más afectados, lo que también puede indicar que hay una estrategia de reagrupación familiar en el hogar con la vuelta de hijos o ascendientes como resistencia a los efectos de la crisis, con el objetivo de optimizar los ingresos y los gastos. También puede deberse a que en un hogar con un mayor número de personas es más probable que al menos una haya perdido su empleo y, por lo tanto, la renta disminuya; es decir, las personas que han vuelto a compartir la vivienda con su familia por cuestiones económicas al quedarse en situación de desempleo, sin ingresos o con pequeñas prestaciones.

Profundizando en la composición del hogar, los que ven disminuida su renta en mayor medida son los hogares con niños dependientes, entre 542 y 3.738 euros (tabla 3). Se puede asociar el dato de los hogares con niños dependientes con las noticias que aparecen sobre el aumento de la pobreza infantil (vinculada directamente con la situación laboral y socioeconómica de los adultos de referencia familiar) y los problemas de malnutrición y desnutrición.

Los que menos han sufrido la bajada de la renta en el período analizado son los unipersonales, donde ha aumentado en 93 euros. En el caso de "Otros hogares sin niños dependientes" también hay una reducción sustantiva de la renta (una media de 1.860 euros en el período). Se refiere a hogares con varios miembros adultos, en los que está incluida la familia extensa, hijos que han superado la edad infantil o personas mayores.

En general, los hogares cuya persona de referencia son hombres o mujeres de 45 a 64 años se han visto más afectados por la reducción de ingresos (tabla 4). El impacto de la crisis en los sectores de la construcción y las actividades económicas relacionadas con ella pueden explicar este hecho, ya que es un sector muy masculinizado. En el caso de los hogares encabezados por hombres, la reducción de la renta se da en todas las edades, aunque porcentualmente la mayor ha sido en los hogares cuya referencia

Tabla 3 – Evolución de la renta media por hogar por tipo de hogar. En euros. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011	Diferencia	% de variación
Hogares de una persona	13.371	13.327	13.323	13.464	93	0,7
2 adultos sin niños dependientes	24.397	23.766	22.882	23.418	–979	–4,0
Otros hogares sin niños dependientes	35.059	34.222	33.212	33.199	–1.860	–5,3
1 adulto con 1 o más niños dependientes	16.752	16.220	15.715	16.210	–542	–3,2
2 adultos con 1 o más niños dependientes	29.259	30.290	28.976	28.029	–1.230	–4,2
Otros hogares con niños dependientes	35.475	33.450	32.283	31.737	–3.738	–10,5
No consta		36.475	37.199	46.180		
Total	**25.556**	**25.140**	**24.176**	**23.972**	**–1.584**	**–6,2**

Nota: La renta media por hogar está calculada según la Base 2004 e incluye el alquiler imputado de la vivienda. Se entiende por niño dependiente a todos los menores de 18 años y a las personas de 18 a 24 años económicamente inactivas para las que al menos uno de sus padres es miembro del hogar.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

son los menores de 29 años, lo que indica una tendencia importante: la juventud es una de las mayores afectadas por la crisis. La fácil incorporación al mercado de trabajo en puestos de baja cualificación, fundamentalmente en el sector de la construcción, puede estar detrás de este fenómeno.

En los hogares en los que la persona de referencia es una mujer menor de 29 años, la renta media ha subido en 361 euros. Es cierto que, cuantitativamente, estos hogares no son los más numerosos, pero supone un

Tabla 4 – Evolución de la renta media por hogar según el sexo y la edad de la persona de referencia. En euros. 2009-2011

	2009	2010	2011	Diferencia	% de variación
Mujeres	**22.722**	**21.835**	**22.154**	**–568**	**–2,5**
De 16 a 29 años	20.388	19.992	20.749	361	1,8
De 30 a 44 años	25.732	24.320	24.819	–913	–3,5
De 45 a 64 años	26.703	25.861	25.221	–1.482	–5,5
De 65 y más años	16.174	15.820	16.955	781	4,8
Hombres	**26.801**	**25.780**	**25.239**	**–1.562**	**–5,8**
De 16 a 29 años	22.378	19.178	18.235	–4.143	–18,5
De 30 a 44 años	26.643	25.716	24.878	–1.765	–6,6
De 45 a 64 años	30.297	29.022	28.249	–2.048	–6,8
De 65 y más años	22.238	21.721	22.127	–111	–0,5

Nota: Se han utilizado los datos de las encuestas anteriores a 2012 por carecer de las estimaciones retrospectivas, por lo que no son comparables directamente con los de la tabla 3.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

Tabla 5 – Evolución de los hogares según los ingresos mensuales netos regulares. En porcentaje. 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hasta 499 euros	5,4	3,1	3,1	3,4	4,2	4,8	5,5
De 500 a 999 euros	17,9	17,7	18,8	19,3	19,0	19,8	20,2
De 1.000 a 1.499 euros	19,4	20,3	19,7	21,1	21,1	21,1	22,2
De 1.500 a 1.999 euros	17,3	15,9	16,7	18,9	16,7	16,8	16,5
De 2.000 a 2.499 euros	15,2	15,3	15,2	12,9	12,7	12,9	12,3
De 2.500 a 2.999 euros	9,8	10,8	10,0	9,3	11,0	10,6	10,1
De 3.000 a 4.999 euros	12,2	13,5	13,1	12,2	12,6	11,7	10,8
5.000 euros o más	2,8	3,3	3,4	3,0	2,9	2,3	2,5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Sólo se tienen en cuenta los hogares con ingresos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de presupuestos familiares*, varios años.

fenómeno y una tendencia que los datos muestran constantemente y que tiene una importancia significativa en la inclusión de los jóvenes en la sociedad y en las consecuencias para el futuro de las trayectorias laborales y personales.

Las familias cuya persona de referencia tiene más de 65 años han resistido mejor y se han visto relativamente menos castigadas, debido a que las pensiones, básicamente, se han mantenido.

Aunque el período analizado es corto, hay que destacar la importancia que tiene, en el caso de las mujeres, la sustitución de pensiones de viudedad por pensiones de jubilación. En este lapso, la pensión media de las mujeres pasó de 577 euros mensuales a 635. De hecho, los pensionistas han sido uno de los paraguas familiares que han mantenido a los miembros desempleados y a los que han visto reducidos sus ingresos. Esto demuestra que las pensiones y los mecanismos de protección de renta dirigidos a la población de personas mayores han funcionado como un elemento preventivo ante la dureza de la crisis, y cómo puede afectar en el futuro el debilitamiento del sistema de pensiones.

En la tabla 5 se observa el desplazamiento de los ingresos a las franjas inferiores y el aumento del porcentaje de hogares con ingresos reducidos. En 2013, los ingresos en casi el 26% de los hogares españoles tenían una cuantía inferior a los 1.000 euros netos mensuales, y en casi la mitad, una cifra inferior a los 1.500 euros. En 2008, año en el que hay un cambio de tendencia, el porcentaje de hogares con ingresos inferiores a los 1.000 euros no llegaba al 21%. Los hogares que ingresaban menos de 500 euros mensuales han pasado del 3,1% en 2008 al 5,5% en 2013. Hay que tener en cuenta que esta estadística sólo incluye a los hogares con ingresos, por lo que se deberían sumar los hogares sin ningún ingreso. Según la EPA, en el

cuarto trimestre de 2013, había 773.200 hogares sin ingresos, cuando en 2008 eran 470.600. A la inversa, en 2008, un 43% de los hogares ingresaba más de 2.000 euros netos mensuales, mientras que en 2013 había descendido al 36%.

Estos datos dan idea del nivel de pauperización de la sociedad española, ya que la crisis la sufren especialmente los sectores más vulnerables y las capas medias afrontan un proceso de reducción de ingresos. Si se sigue un puro criterio monetario de consideración de quién es clase media a partir de los ingresos, se observa que la caída de éstos tiene dos impactos: la reducción de hogares y familias que pueden considerarse como clase media y la precarización de su situación. Es muy difícil cuantificar quién pertenece o no a esta clase. Además de los criterios sociológicos y antropológicos ya indicados, simplemente considerando los criterios puramente monetarios, las propuestas oscilan entre cifras muy dispares ya que entran en este grupo desde los que ingresan del 75% al 150% del ingreso medio (cálculo de la Universidad de Bremen, que en España supondría un ingreso bruto entre 20.081 y 40.162 euros por hogar) hasta los que elevan la franja al 300%. En España, se ha afirmado que es clase media el que ingresa entre 20.000 y 60.000 euros anuales.

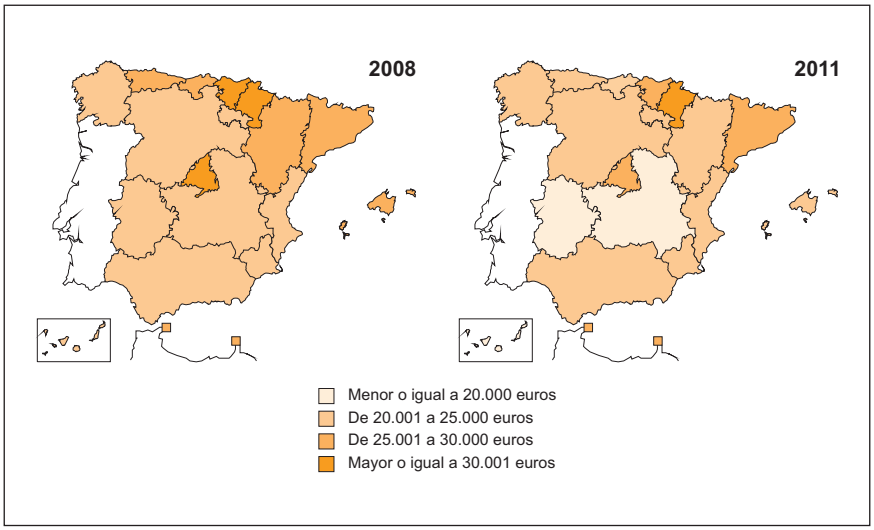
Se siga el criterio que se siga, los datos indican un adelgazamiento del grupo que tiene ingresos medios, dado el desplazamiento a las franjas inferiores. Si se considera el grupo de hogares que ha ingresado entre 1.500 y 5.000 euros mensuales netos (18.000 y 60.000 anuales), ha pasado de un 55,5% a un 49,6%. Éste es sólo un cálculo orientativo, pero en sintonía con otras propuestas de análisis que hablan de un descenso en torno a estos parámetros.

Evolución de la renta media por comunidad autónoma

Un análisis territorial permite observar la distribución de la renta por hogar en España. En nuestro país existen grandes desequilibrios económicos derivados de razones históricas, de los recursos disponibles, de la importancia de los distintos sectores económicos, de la propiedad de la tierra, etc., que se reflejan en diferentes indicadores, entre ellos, la renta disponible. Además, las políticas llevadas a cabo por los distintos gobiernos autonómicos han influido en la dimensión de la crisis y los niveles de protección social existentes en cada comunidad autónoma (gráfico 1).

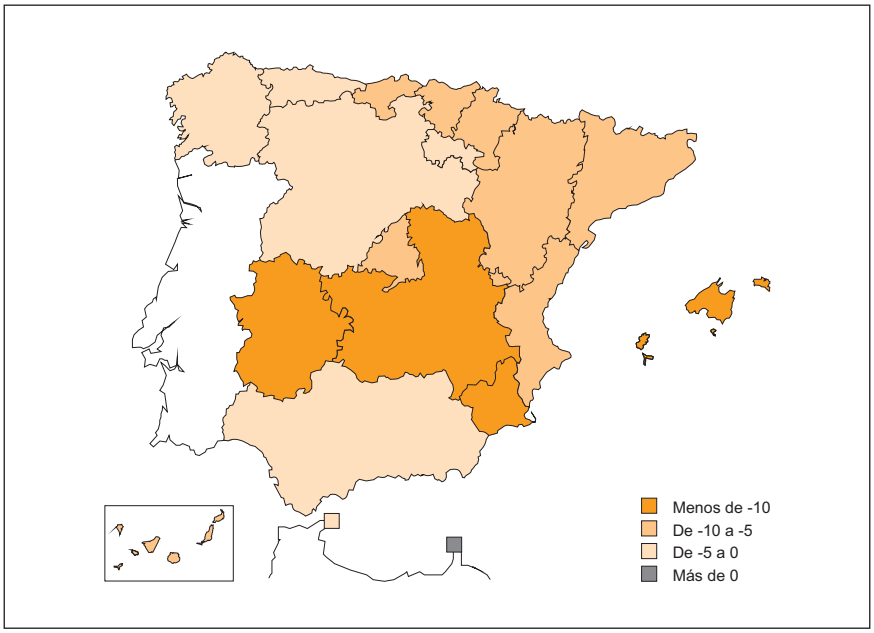
Se constata que la disminución o crecimiento de la renta media por hogar no ha sido homogénea, más bien ha habido grandes diferencias entre comunidades autónomas. En el período considerado, la renta media por hogar disminuyó un 6,2% en términos estatales (gráfico 2). Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia y Baleares sufrieron una reducción que duplicaba la media nacional.

Gráfico 1 – Evolución de la renta media por hogar por comunidades autónomas. En euros. 2008-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

Gráfico 2 – Evolución de la renta media por hogar por comunidades autónomas. En porcentaje de variación. 2008-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

Este diferente descenso lleva a interrogarse por los factores que lo explican. La estructura de la actividad económica y del empleo de los territorios y el mantenimiento de los sistemas de protección social pueden ser los dos factores que estén detrás de aquellas comunidades autónomas que mejores datos aportan. La expansión de la construcción en el período anterior a la crisis, en algunos casos desplazando a otros sectores tradicionales, y la evolución del sector industrial constituyen elementos fundamentales para comprender el crecimiento del desempleo como uno de los factores clave en la disminución de la renta. La sustitución del empleo destruido por empleos del sector servicios poco remunerados, como los de la hostelería, es otro elemento que puede explicar la evolución de la renta en autonomías como Murcia, Canarias o Comunidad Valenciana. Sin embargo, la fortaleza del sector industrial o de otros sectores de alto valor añadido, la productividad, la apuesta por la innovación y el I+D han mantenido los niveles de renta de determinados territorios.

La combinación de diversos aspectos en conjunto (no aisladamente) es lo que puede explicar la evolución de la renta en cada territorio:

— La dimensión de la deuda acumulada, que ha incidido en el coste de su devolución e intereses, en la existencia de los recortes en servicios básicos y en los mecanismos de protección de renta, y la disminución de la inversión pública.

— La expansión del sector de la construcción en el PIB del territorio desde principios de siglo. Así, la construcción aumentó su peso en el PIB autonómico por encima del 12% en Castilla-La Mancha o Murcia, llegando a superar el 15% en Extremadura. Es relevante el dato de la expansión del sector en la Comunidad Valenciana por encima del 10%, paralelamente a un proceso de contracción del sector industrial. Castilla y León experimentó un importante crecimiento también, pero está capeando el temporal de modo más efectivo.

— La presencia de un tejido industrial tradicional en las autonomías que mejor han resistido esta disminución de renta media. El peso de la industria en el PIB autonómico es de más de un 20% en Aragón, Asturias, País Vasco y Navarra, donde alcanza un 28%. Castilla y León supera el 17% con un nivel de productividad alto, acompañado además de un potente sector primario. Un porcentaje similar al que existe en Galicia, con una apreciable presencia del sector industrial, por encima de la media nacional. En general, representa uno de los elementos más significativos y compartidos entre las comunidades autónomas donde la renta ha aumentado o disminuido en porcentajes poco significativos.

— Una mayor presencia de empleados públicos, lo que aporta una mayor estabilidad en el empleo. La Administración Pública extremeña representa un 25,7% de su PIB, siendo mayor del 20% en Castilla-La Mancha y Andalucía.

— La productividad, que es muy baja en autonomías como Castilla-La Mancha o la Comunidad Valenciana (un 19% inferior a la media española en el caso de la industria) o en Murcia (un 15% menor). Sin embargo, Castilla y León registra una productividad mayor en la industria, la agricultura y la ganadería.

— El gasto en investigación y desarrollo es superior en los territorios con menor impacto de la crisis en la renta. Valga como dato que el mayor gasto en innovación de las empresas se da en País Vasco, Castilla y León, Navarra y Aragón.

— Otros factores territoriales coyunturales como, por ejemplo, el impacto de la evolución demográfica han sido determinantes. El aumento de población en Castilla-La Mancha ha supuesto un incremento del desempleo ante la incapacidad de incluirla en el mercado laboral.

— Las comunidades autónomas con un fuerte peso del sector de la construcción en su estructura productiva han sufrido en mayor medida el aumento del paro. La progresiva sustitución de salario por subsidio de desempleo tras el largo período de crisis de este sector tiene un gran impacto en la renta de los hogares.

— Aquellas comunidades autónomas que están más envejecidas o en las que el porcentaje de hogares que reciben pensiones es mayor han sufrido menores recortes en las rentas.

Se puede concluir que las disimilitudes territoriales se producen por una diferenciación clara de los modelos productivos a los que se han dirigido y la apuesta por la innovación, la productividad, el I+D y los sectores de alto valor añadido relacionados con la agricultura, la industria o la tecnología. Revisando la actuación política y empresarial de este tiempo, las orientaciones y estrategias desarrolladas por los territorios en su inversión se han mostrado determinantes a la hora de aportar a sus ciudadanos oportunidades de formación y empleo. La posibilidad de determinadas clases sociales de incidir en estas decisiones y la dirección que tomaron las élites y su connivencia con el estamento político conforman el escenario que ha llevado a un colapso como el que motivó la crisis y la incapacidad de la estructura de la actividad económica territorial a la hora de enfrentarse a una situación de deterioro económico, siendo incapaces de surtir de empleo, y menos aún de empleo de calidad, a la población.

Tampoco se debe obviar la parte de responsabilidad de sectores significativos de la ciudadanía, cegados por los efectos de una "burbuja inmobiliaria" que aparentaba ser generadora de riqueza y de trabajo. El deterioro de las clases medias y el empobrecimiento de las clases trabajadoras han sido el efecto del apoyo a élites que han dirigido su estrategia a un enriquecimiento rápido y que han expoliado los frutos económicos de la explotación de los recursos de los territorios.

Análisis por grupos sociales

Ya se han examinado los datos de renta mediante criterios no monetarios introduciendo las consideraciones de ocupación y otros factores de la posición social siguiendo una estructura similar a la planteada por Goldthorpe. En ellos se puede analizar en qué medida la crisis ha afectado diferencialmente a las clases sociales. La renta disponible ha disminuido sobre todo en los grupos sociales correspondientes a obreros y en los trabajos no manuales no cualificados. Los menos afectados por el descenso de renta son los hogares con miembros empresarios y las clases más altas. Además, se ha de tener en cuenta la subida de la carga fiscal, principalmente a través del IRPF y del IVA y el aumento de los costes relacionados con la educación, la sanidad y otro tipo de servicios sociales que también han detraído renta al tener que dedicarse a gastos no contemplados anteriormente.

Los datos de estudios e informes específicos realizados por otras instituciones permiten completar el panorama que ofrecen las cifras agregadas y confirmar esta tendencia (tabla 6).

El grupo de obreros no cualificados es el que ha sufrido una mayor pérdida de renta (–18,1%). Los trabajadores no manuales no cualificados y los obreros cualificados han sufrido una merma en torno al 15%. El grupo social más afectado por la crisis es el de la clase trabajadora tradicional, que había conseguido unas condiciones materiales de vida dignas mediante un salario suficiente y las aportaciones de los sistemas de educación, salud y dependencia. Además, podía tener la expectativa de que sus hijos, aun con diferentes oportunidades reales, pudiesen tener un ascenso social a través de mecanismos como la formación superior, con un coste asequible, que les permitiese una cualificación de la que sus ascendientes no disfrutaban. La realidad es que la renta ha disminuido significativamente y que los mecanismos correctores e igualatorios se han recortado. Las clases medias se han visto menguadas, debilitadas y empobrecidas, pero no son la única víctima, ni siquiera la que ha sufrido un mayor impacto en sus condiciones de vida. Esta crisis ha pauperizado a la clase obrera y debilitado sensiblemente a las clases medias.

Se puede hacer un acercamiento a los efectos de la crisis desde la perspectiva del ingreso y un enfoque sociológico basado en la ocupación. El primero muestra que existe un empobrecimiento de las capas medias y bajas y un aumento de la pobreza, sobre todo de la severa. En cuanto a la ocupación, y a partir de un análisis sociológico de clase social, los datos muestran que la peor parte de la crisis la están padeciendo los trabajadores no cualificados, los obreros y los profesionales de nivel medio y bajo. Los profesionales cualificados y los directivos resisten mejor sus envites. La clase social influye en el comportamiento de las personas ante la crisis, sus condiciones de vida y su capacidad para afrontarla. Existen condiciones distintas en función de variables que tienen que ver con la posición de la per-

Tabla 6 – Evolución de la renta neta disponible del hogar corregida según la clase social de la persona que más recursos económicos aporta. En euros constantes de 2013. 2007-2011

	2007	2011	Variación absoluta	Variación relativa
Ia. Clase de servicio	23.769	23.084	–685	–2,9
Ib. Empresarios con asalariados	13.071	12.012	–1.059	–8,1
II. Clase de servicio bajo	20.736	17.681	–3.055	–14,7
IIIa. No manual semicualificado	19.055	17.311	–1.744	–9,2
IIIb. No manual no cualificado	15.341	12.952	–2.389	–15,6
IVab. Autónomos	12.722	12.113	–609	–4,8
V. Supervisores	19.665	17.551	–2.114	–10,8
VI. Obreros cualificados	14.517	12.356	–2.161	–14,9
VIIa. Obreros no cualificados	12.844	10.522	–2.322	–18,1
IVc/VIIb. Agricultores y jornaleros	9.984	9.373	–611	–6,1
Sin información	11.542	11.223	–319	–2,8
Total	**16.250**	**14.729**	**–1.521**	**–9,4**

Nota: Para la corrección del número de miembros del hogar se ha rectificado por la escala modificada de la OCDE, que asigna el valor 1 al primer adulto, 0,7 al resto de mayores de 13 y 0,3 a los menores.

Fuente: Martínez García, J. S. (2014): "¿Cómo afecta la crisis a las clases sociales?", *Zoom político*, n. 20.

sona: su cualificación, la propiedad de medios de producción, la actividad que desempeña o la posición jerárquica. La posición socioeconómica que ocupa la persona ha posibilitado mejorar ese tipo de condiciones como, por ejemplo, los niveles de cualificación o el desempeño de un trabajo manual. En este sentido, los mecanismos que favorecen la equidad en la educación y la formación son claves. Se puede suponer que los recortes en materia educativa, el encarecimiento de las tasas universitarias y de los estudios superiores dificultarán el acceso a la formación superior de las personas de menor renta y, como consecuencia, a mayores niveles de cualificación y a la posibilidad de acceder a trabajos de cuello blanco.

Se prevé un escenario en el que se acrecentarán estas dos tendencias: el empobrecimiento de las clases medias y bajas y las difíciles relaciones entre clases con la caída del poder adquisitivo y las condiciones de vida de las capas que no puedan acceder a una cualificación profesional y académica.

Es cierto que a lo largo de la transición se adoptaron políticas y medidas que permitían una situación de mayor equidad y mejoraron las condiciones de vida de grandes capas sociales, tanto de las clases trabajadoras de cuello azul como de las clases medias heredadas del franquismo que crecieron, con todas las posibles críticas que se puedan hacer al proceso. Se puede discutir que los motivos fuesen una mayor presencia de los valores de justicia social en el Gobierno del país o que simplemente la existencia

de las clases medias y un mayor poder adquisitivo de la clase obrera eran necesarios en ese momento de expansión económica y de necesidad de estabilidad política y social. La realidad social y económica de grandes capas sociales mejoró y cambió. Se consolidó una expectativa de justicia social, de condiciones de vida acordes con la dignidad humana y de participación en el sujeto político colectivo, independientemente de la clase social a la que se perteneciera. El ideal de la ciudadanía social en el que se basan nuestras sociedades es que todos podamos ser titulares de todos los derechos y podamos ejercerlos en igualdad.

En esta crisis aparece un nuevo modelo en el que ese bienestar colectivo y la idea de protección social están en cuestión. Además, la relación de la clase media y de la trabajadora con las élites y las nuevas clases aparecidas en el proceso de globalización (corporativa, profesional global, etc.) está reconfigurándose y modificando los objetivos del consenso social en una nueva etapa del conflicto existente entre clases, de modo que exista una transferencia de renta y riqueza hacia las élites, la clase corporativa y los grupos que le dan servicio técnico e ideológico en aras de dar respuesta a las necesidades del sistema global en que vivimos. No es un proceso único en España. En Europa se tiende a una precarización de las condiciones laborales, con sus consecuencias sociales y económicas, ante la demanda de sectores ideológicos concretos de mayor flexibilidad y recorte de derechos aparentemente necesarios para la flexibilidad, la competitividad, la productividad y la creación de empleo.

Se ha de tener en cuenta la situación de partida de una histórica construcción del Estado de bienestar y la existencia de amplios sectores consolidados y tradicionales de clase media. Por ejemplo, el Instituto Alemán de Investigación Económica (DIW) y la Universidad de Bremen han publicado un estudio que señala que el 58% de la población alemana tenía un nivel socioeconómico medio en 2012, frente al 65% de 1997, debido a las políticas derivadas de la Agenda 2010, que, con el objetivo de aumentar la competitividad, produjo fuertes descensos en los salarios. En otras partes del mundo se dan procesos contrarios, como en Latinoamérica, que está viviendo la extensión de una clase media que ya alcanza al 30% de la población, cuando hace una década era la mitad. Durante estos años, los gobiernos latinoamericanos han alertado de las consecuencias negativas que tuvo para ellos la implementación de las políticas de los organismos transnacionales como el FMI y el Banco Mundial ante la deuda y la crisis, similares al austericidio que se nos ha impuesto. El éxito económico que viven ahora determinados países emergentes está relacionado en parte con la ruptura con las viejas recetas contra la crisis.

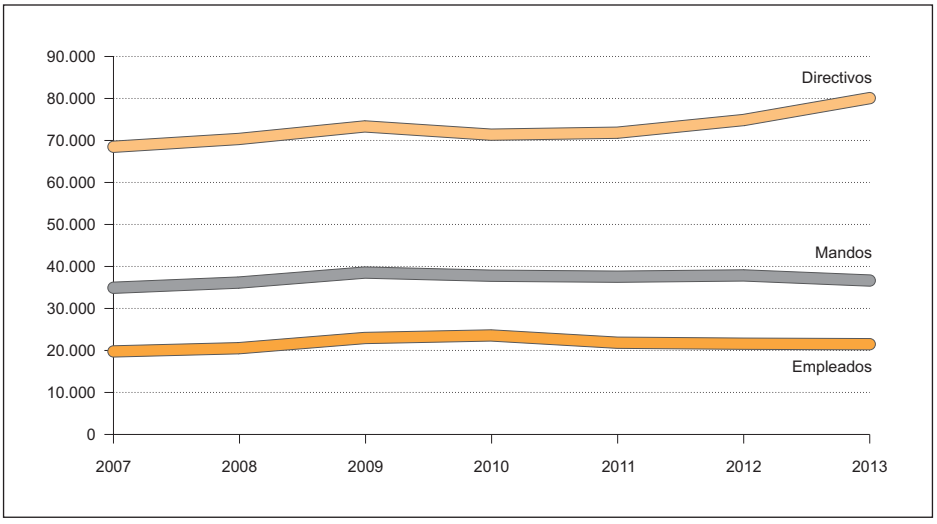
Además, hay que preguntarse si el empobrecimiento producido por la crisis es pasajero y con la mejora de las condiciones económicas se volverá a los niveles salariales anteriores. La Escuela de Negocios EADA y la

Consultora ICSA han publicado un estudio basado en 80.000 encuestas a empleados por cuenta ajena (gráfico 3). Este informe revela que el salario medio de los directivos no ha parado de subir: en 2007 era de 68.705 euros brutos anuales, ascendiendo hasta los 80.330 en 2013. Sin embargo, el de los empleados y mandos experimentaron una subida en 2008 y 2009 para bajar a partir de entonces. En el período 2007-2013, las retribuciones de los directivos aumentaron un 9,2%, las de los mandos intermedios cayeron un –4,8% y las del grueso de los empleados un –6,3%. La prensa calificó estos datos como una constatación más de la disolución de la clase media.

La evolución de la remuneración del estudio de EADA-ICSA muestra que el mayor aumento se produce en 2013, justo el año en que disminuye más el salario de los mandos intermedios y en el que empieza a tocar suelo la caída del PIB. El deterioro económico lo sufren más las clases medias y las trabajadoras, mientras que la mejora de la economía no repercute en ellas, sino en un incremento salarial de los directivos.

Es interesante ver el desglose por sectores de estos datos, sobre todo teniendo en cuenta que uno de los que mejor se está comportando es el del turismo. Sin embargo, llama la atención que, en el grupo de los empleados, los que más caída salarial han sufrido y los peor pagados sean los del comercio y los del turismo. Los datos apuntan a que se está consolidando un modelo de retribución que favorece más a determinados grupos y que disminuye la remuneración que ofrece a ciertas posiciones jerárquicas en la empresa que ocupan las categorías media y baja, aumentando la brecha salarial, lo que polariza la distribución de la renta. Mientras el deterioro

Gráfico 3 – Evolución de los salarios brutos por categorías. En euros anuales. 2007-2013



Fuente: EADA-Grupo ICSA, *Evolución salarial 2007-2013, 7ª ed. Informe de remuneraciones*.

económico ha afectado a trabajadores no cualificados, manuales y obreros, la mejora está beneficiando a directivos y clases medias-altas.

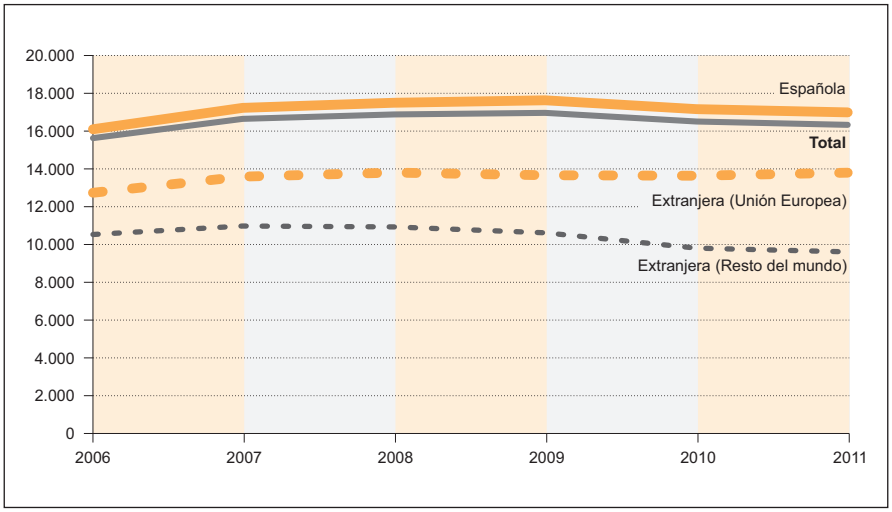
Continuando el análisis de los datos desde una perspectiva de grupos sociales, se ha de tener en cuenta que las transformaciones de clase en el marco de la globalización han producido la aparición de una clase subalterna de inmigrantes con estatus de ciudadanía diferencial. En España se ha producido un reconocimiento desigual de los derechos y libertades de los extranjeros en función del momento político y de la situación legal, bien sea de irregularidad o con diferentes autorizaciones. Existe una masa marginal creciente, cuyo reto es integrarse en los sistemas productivos, pero también en los sistemas sociales. La población extranjera, en líneas generales, presenta unas condiciones de vida mucho más vulnerables y deterioradas. El estudio de las rentas por nacionalidad muestra una realidad de desigualdad, subalternidad y pobreza realmente sistémica. La etnia se convierte en un factor determinante para la posición socioeconómica con un ínfimo prestigio y capital simbólico y con enormes dificultades para poder desarrollar un proyecto propio en el espacio social. Un amplio sector de la población extranjera tiene serios problemas para la adquisición de un mínimo capital económico y, por ende, del resto de capitales sociales y culturales.

Especialmente significativo es el dato de la renta media por unidad de consumo (posteriormente se comprobará que la pobreza infantil se extiende de modo especial entre la población extranjera). En el gráfico 4 se puede observar la enorme diferencia entre la renta disponible por unidad de consumo con el alquiler imputado.

La población extranjera no comunitaria dispone actualmente del 56,3% de la renta que un español por unidad de consumo, cuando en 2006 era del 65,1%. Los extranjeros de la UE alcanzan el 81% (aun así, es probable que Rumania y Bulgaria distorsionen estos datos y que en el resto de países la renta sea mucho mayor). A lo largo de la crisis, ha habido una disminución de la proporción de la renta media, lo que señala claramente que la población extranjera ha sido una de las más afectadas (gráfico 5). Nuevamente, detrás de este fenómeno aparece la destrucción de empleo en el sector de la construcción, al que muchos inmigrantes se incorporaron a su llegada a nuestro país. La falta de una red familiar en la que apoyarse en los momentos de crisis también ha provocado que muchos inmigrantes acepten reducciones de salario o trabajos con niveles salariales menores a los que tenían con anterioridad. Si los obreros no cualificados han sufrido un mayor recorte en sus ingresos y hay una presencia superior de inmigrantes en estas ocupaciones, parece lógico que éstos hayan sufrido un mayor recorte en su renta.

La integración de la inmigración constituye uno de los retos de nuestra sociedad. No tanto desde el punto de vista de la adaptación o del reco-

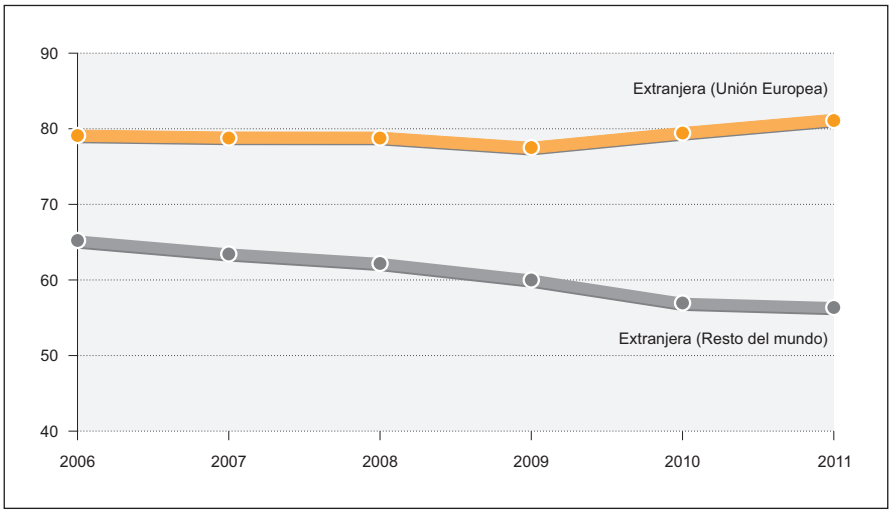
Gráfico 4 – Evolución de la renta media por unidad de consumo según la nacionalidad. En euros anuales. 2006-2011



Nota: Renta media por unidad de consumo con alquiler imputado. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen, para cada hogar, dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

Gráfico 5 – Evolución de la renta media por unidad de consumo según la nacionalidad. En porcentaje de la renta media por unidad de consumo si la nacionalidad es española. 2006-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

nocimiento de la diferencia, sino desde la perspectiva de la equidad y de la lucha contra la marginalidad y la pobreza. La variable étnica no debería constituir una razón para la discriminación y la segregación de clase. La incorporación de la población extranjera a las clases medias y a unas mejores y equitativas condiciones de vida es una de las necesidades de reconstrucción y regeneración de nuestra sociedad en este contexto histórico. Las mismas razones éticas y políticas de la justicia social y del ejercicio de los derechos y de la ciudadanía junto a las razones instrumentales del consumo, la estabilidad y la regulación del conflicto social entre clases y grupos sociales deberían tenerse en cuenta a la hora de afrontar la realidad migratoria.

3.2 Desigualdad

Ya se ha señalado que la reducción de la renta se ha producido de una forma diferencial. Entre 2007 y 2010, el 10% de los hogares españoles con menores ingresos perdió prácticamente un tercio de éstos, con una caída anual del 14%. Por el contrario, los ingresos del 10% más rico disminuyeron en aproximadamente un 1% al año. Esto supone un fuerte aumento en la desigualdad de los ingresos que acompaña al proceso de empobrecimiento. Si se compara con el resto de los países de la UE o de la OCDE, nuestros niveles de desigualdad son muy superiores, acrecentándose sobremanera. En el período reseñado, la media de pérdida de ingresos en la OCDE fue del 2% entre los hogares más desfavorecidos.

Si se analiza la estructura de los ingresos por quintiles (tabla 7), se puede observar qué porcentaje de éstos acumula cada grupo de población. El 20% de la población con mayores ingresos dispone del 40% de los ingresos, mientras que el 20% con menores ingresos solamente tiene el 6,4%. Existe una tendencia sostenida en nuestro país hacia una mayor acumulación de los ingresos por parte de unos pocos. Si nos fijásemos en los deciles, el 10% con menores ingresos acumulaba el 1,9% de los ingresos del país mientras que el 10% con más ingresos alcanzaba el 24,5%.

Tabla 7 – Evolución de la distribución de los ingresos por quintiles. En porcentaje. 2004-2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primer quintil	7,3	7,1	7,0	7,1	6,8	6,1	5,6	5,7	5,7	6,4
Segundo quintil	13,0	12,7	12,8	12,8	12,9	13,0	12,7	12,3	12,3	12,5
Tercer quintil	17,8	17,4	17,7	17,6	17,7	17,8	17,6	17,5	17,2	17,4
Cuarto quintil	23,5	23,5	23,6	23,6	23,8	23,9	23,8	24,1	24,0	23,6
Quinto quintil	38,3	39,2	38,9	38,9	38,7	39,2	40,2	40,3	40,8	40,1

Nota: En 2004 y 2013 se producen rupturas de la serie.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

Tabla 8 – Evolución del índice de Gini en la UE-28. 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación
Alemania	26,1	26,8	30,4	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3	2,2
Austria	26,2	25,3	26,2	26,2	25,7	26,1	26,3	27,6	1,4
Bélgica	28,0	27,8	26,3	27,5	26,4	26,6	26,3	26,6	–1,4
Bulgaria	25,0	31,2	35,3	35,9	33,4	33,2	35,0	33,6	8,6
Chipre	28,7	28,8	29,8	29,0	29,5	30,1	29,2	31,0	2,3
Croacia	30,0	28,0	29,0	28,0	27,0	31,4	31,0	30,5	0,5
Dinamarca	23,9	23,7	25,2	25,1	26,9	26,9	27,8	28,1	4,2
Eslovaquia	26,2	28,1	24,5	23,7	24,8	25,9	25,7	25,3	–0,9
Eslovenia	23,8	23,7	23,2	23,4	22,7	23,8	23,8	23,7	–0,1
España	32,2	31,9	31,9	31,9	33,0	34,4	34,5	35,0	2,8
Estonia	34,1	33,1	33,4	30,9	31,4	31,3	31,9	32,5	–1,6
Finlandia	26,0	25,9	26,2	26,3	25,9	25,4	25,8	25,9	–0,1
Francia	27,7	27,3	26,6	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5	2,8
Grecia	33,2	34,3	34,3	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3	1,1
Holanda	26,9	26,4	27,6	27,6	27,2	25,5	25,8	25,4	–1,5
Hungría	27,6	33,3	25,6	25,2	24,7	24,1	26,8	26,9	–0,7
Irlanda	31,9	31,9	31,3	29,9	28,8	30,7	29,8	29,9	–2,0
Italia	32,8	32,1	32,2	31,0	31,5	31,2	31,9	31,9	–0,9
Letonia	36,2	38,9	35,4	37,5	37,5	35,9	35,1	35,7	–0,5
Lituania	36,3	35,0	33,8	34,0	35,9	37,0	33,0	32,0	–4,3
Luxemburgo	26,5	27,8	27,4	27,7	29,2	27,9	27,2	28,0	1,5
Malta	27,0	27,1	26,3	28,1	27,4	28,6	27,2	27,1	0,1
Polonia	35,6	33,3	32,2	32,0	31,4	31,1	31,1	30,9	–4,7
Portugal	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	–3,6
Reino Unido	34,6	32,5	32,6	33,9	32,4	32,9	33,0	32,8	–1,8
República Checa	26,0	25,3	25,3	24,7	25,1	24,9	25,2	24,9	–1,1
Rumania	31,0	33,0	37,8	36,0	34,9	33,3	33,2	33,2	2,2
Suecia	23,4	24,0	23,4	24,0	24,8	24,1	24,4	24,8	1,4
UE-27	**30,6**	**30,3**	**30,6**	**30,9**	**30,5**	**30,5**	**30,8**	**30,6**	**0,0**
UE-28						**30,5**	**30,8**	**30,6**	

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

Para medir la desigualdad disponemos de diversos indicadores. El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares se aleja de una distribución perfectamente equitativa. El valor 0 señalaría una sociedad equitativa perfecta y 100, la mayor de las desigualdades.

En la tabla 8 se puede ver la evolución del coeficiente en la Unión Europea desde 2005. En el período previo a la crisis, entre 2005 y 2008, el

índice de Gini desciende ligeramente en España, mientras que la media de la UE sigue el proceso contrario. Sin embargo, en el período de crisis pasa de 31,9 en 2008 a 35 en 2012, situándose entre los más altos de la UE-28. Los indicadores señalan que al empobrecimiento y a la caída de renta y poder adquisitivo le acompaña un fuerte aumento de la desigualdad.

El indicador S80/S20[9] mide la desigualdad en la distribución a través de ratios entre percentiles. Este indicador es la proporción de renta que se obtiene para el quintil superior, es decir, el 20% de la población con el nivel económico más alto, en relación con la población del quintil inferior. Los valores más altos indican desigualdad.

El S80/S20 también muestra que la desigualdad ha crecido: el 20% más rico tiene 7,2 veces el nivel de renta del 20% más pobre. España es el país de la UE donde más ha aumentado esta diferencia en el período analizado (tabla 9). La disminución de la renta de los hogares pertenecientes a las clases medias y bajas se acompaña de una mayor acumulación de la renta total por parte de aquellos que ya tienen los niveles económicos más altos.

Los datos disponibles sobre la renta indican que aumenta según lo hace la edad hasta llegar al máximo situado en los hogares cuya persona de referencia tiene entre 55 y 64 años. Los profesionales liberales, los directivos y los empresarios con asalariados son los menos perjudicados por la crisis, tanto en relación con el paro como respecto a la pérdida de ingresos. La desigualdad aumenta debido a que quien más se ha empobrecido es la clase obrera, y en especial los trabajadores no cualificados.

La *Encuesta de presupuestos familiares* recoge el incremento significativo de las personas y los hogares que dependen de pensiones y subsidios, en paralelo a la disminución de los hogares dependientes del trabajo, tanto por cuenta propia como ajena. En 2013, un 42,1% de los hogares españoles dependía de algún tipo de prestación contemplado en los mecanismos de protección de renta del Estado, mientras que en 2007 alcanzaba el 33% (tabla 10). Si se tuviese en cuenta a las personas, este dato habría sufrido un incremento mayor, pasando del 25% al 35,8%. La economía

---

[9] Este indicador recoge con exhaustividad los ingresos corrientes (considerando los monetarios y los no monetarios) por parte de los hogares en un año natural. Con el fin de comparar las rentas de los hogares se utilizan las llamadas escalas de equivalencia, convirtiendo las rentas totales de los hogares en rentas equivalentes. Las escalas de equivalencia son una medida de ajuste que convierte el número de miembros residentes en el hogar en unidades de consumo. A pesar de que hay numerosas formas de realizar este ajuste, la escala de equivalencia utilizada es la de la OCDE modificada. Esta escala da valor 1 al primer adulto, 0,5 al resto de adultos y 0,3 a los menores de 14 años. La renta total de un hogar se divide por el número de unidades de consumo del hogar y se obtiene la renta equivalente o renta por unidad de consumo. A efectos de los análisis de distribución personal de la renta y del riesgo de pobreza, a cada miembro de un hogar se le atribuye la renta equivalente de su hogar.

Tabla 9 – Evolución del indicador S80/S20 en la UE-28. 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación
Alemania	3,8	4,1	4,9	4,8	4,5	4,5	4,5	4,3	0,5
Austria	3,8	3,7	3,8	3,7	3,7	3,7	3,8	4,2	0,4
Bélgica	4,0	4,2	3,9	4,1	3,9	3,9	3,9	3,9	–0,1
Bulgaria	3,7	5,1	7,0	6,5	5,9	5,9	6,5	6,1	2,4
Chipre	4,3	4,3	4,4	4,3	4,4	4,5	4,3	4,7	0,4
Croacia	4,7	4,4	4,5	4,5	4,3	5,5	5,4	5,4	0,7
Dinamarca	3,5	3,4	3,7	3,6	4,6	4,4	4,4	4,5	1,0
Eslovaquia	3,9	4,1	3,5	3,4	3,6	3,8	3,8	3,7	–0,2
Eslovenia	3,4	3,4	3,3	3,4	3,2	3,4	3,5	3,4	0,0
España	5,5	5,5	5,5	5,7	6,4	7,2	7,1	7,2	1,7
Estonia	5,9	5,5	5,5	5,0	5,0	5,0	5,3	5,4	–0,5
Finlandia	3,6	3,6	3,7	3,8	3,7	3,6	3,7	3,7	0,1
Francia	4,0	4,0	3,9	4,4	4,4	4,4	4,6	4,5	0,5
Grecia	5,8	6,1	6,0	5,9	5,8	5,6	6,0	6,6	0,8
Holanda	4,0	3,8	4,0	4,0	4,0	3,7	3,8	3,6	–0,4
Hungría	4,0	5,5	3,7	3,6	3,5	3,4	3,9	4,0	0,0
Irlanda	5,0	4,9	4,8	4,4	4,2	4,7	4,6	4,7	–0,3
Italia	5,6	5,5	5,5	5,1	5,2	5,2	5,6	5,5	–0,1
Letonia	6,7	7,8	6,4	7,3	7,4	6,8	6,5	6,5	–0,2
Lituania	6,9	6,3	5,9	5,9	6,4	7,3	5,8	5,3	–1,6
Luxemburgo	3,9	4,2	4,0	4,1	4,3	4,1	4,0	4,1	0,2
Malta	3,9	4,0	3,9	4,3	4,0	4,3	4,0	3,9	0,0
Polonia	6,6	5,6	5,3	5,1	5,0	5,0	5,0	4,9	–1,7
Portugal	7,0	6,7	6,5	6,1	6,0	5,6	5,7	5,8	–1,2
Reino Unido	5,9	5,4	5,3	5,6	5,3	5,4	5,3	5,4	–0,5
República Checa	3,7	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	–0,2
Rumania	4,9	5,3	7,8	7,0	6,7	6,0	6,2	6,3	1,4
Suecia	3,3	3,6	3,3	3,5	3,7	3,5	3,6	3,7	0,4
UE-27	**5,0**	**5,0**	**5,0**	**5,0**	**5,0**	**5,0**	**5,1**	**5,1**	**0,1**
UE-28						**5,0**	**5,1**	**5,1**	

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

familiar da soporte a muchas personas que se han quedado en paro, a la vez que las pensiones, los subsidios y las prestaciones por desempleo han pasado a ser la única fuente de ingresos de la que se vive, en coherencia con la imagen que se ha instalado popularmente de que las personas mayores sostienen económicamente a los familiares que se han quedado sin trabajo. Este aumento se ha visto acompañado de la reducción de los

Tabla 10 – Evolución de los hogares según la principal fuente de ingresos del hogar. En porcentaje. 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Trabajo por cuenta propia	12,9	12,5	12,3	11,6	11,2	10,7	10,0
Trabajo por cuenta ajena	52,0	51,2	49,2	48,3	47,6	46,4	45,7
Pensiones contributivas y no contributivas (jubilación, invalidez, viudedad, etc.)	30,7	30,7	30,8	31,6	31,9	32,7	33,8
Subsidios y prestaciones por desempleo y otros subsidios y prestaciones sociales regulares	2,3	3,6	5,5	6,5	7,1	7,9	8,3
Rentas de la propiedad y del capital y otros ingresos regulares	1,4	1,4	1,5	1,5	1,7	1,9	1,9
No consta	0,7	0,6	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Sólo se tienen en cuenta los hogares con ingresos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de presupuestos familiares*, varios años.

hogares cuya principal fuente de ingresos es la renta del trabajo, que han pasado de un 64,9% a un 55,7%, descenso más acusado en el caso de los trabajadores por cuenta ajena. Poco más de la mitad de los hogares españoles puede vivir de su trabajo. El trabajo por cuenta propia –el llamado emprendimiento– no está sustituyendo esta dependencia de los mecanismos de protección de rentas.

Además, el porcentaje de hogares que viven de rentas de la propiedad y del capital ha aumentado. Una posible causa es la pérdida de otros ingresos, por lo que las rentas de capital o alquileres son la principal fuente de ingresos. No es que aumente su aportación al PIB, es que no les quedan otras fuentes de ingresos o estos ingresos superan los procedentes de otras fuentes.

El desempleo y la pérdida de renta por el trabajo están ocasionando una transformación en la forma de vida de los hogares españoles y en las estructuras de ingresos. Más allá de las medias estadísticas, otro parámetro clave es que el aumento del paro ha expulsado a muchas personas de la clase media, al reducirse drásticamente sus ingresos y pasar a percibir sólo la prestación por desempleo o subsidios especiales para parados de larga duración.

El contexto, sin embargo, impulsa el discurso de la necesidad de disminuir la cobertura, extensión y cuantía de los mecanismos de protección de rentas mientras se dirigen la mayoría de los esfuerzos económicos al sostenimiento de las estructuras financieras. El correlato del desempleo y los recortes es el aumento de la pobreza, la desigualdad y la diferencia entre clases.

La comparación con Europa no nos deja en un buen lugar. Los datos indican que sólo Rumania tiene mayores índices de pobreza. En líneas ge-

nerales, las cifras referidas a desigualdad y pobreza sitúan a España en la cola, detrás de Rumania y, en ocasiones, de Grecia.

3.3 Desempleo y población activa

La *Encuesta de Población Activa* recoge los datos de activos, ocupados y desempleados durante el período de referencia de la encuesta. Los activos son los mayores de 16 años que suministran mano de obra o están disponibles para incorporarse a la producción, los ocupados son los que han estado trabajando al menos una hora y los parados son las personas de 16 o más años que han estado sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente empleo.

En el tercer trimestre de 2012 se alcanzaron los niveles máximos de actividad, disminuyendo a partir de entonces, lo que se refleja, por un lado, en la salida al extranjero de inmigrantes retornados y de autóctonos que buscaron suerte en otros países y, por otro, en el desánimo de algunos sectores de la población ante la situación económica que les llevaba a ser inactivos. Las estrategias iniciales de los trabajadores extranjeros se orientaron a mantener su posición en el país, con un nivel bajo de retorno, que ha ido aumentando hasta llegar a más de 250.000 retornos o salidas a otros países en el último año.

La distancia entre ocupados y activos se ha incrementado desde 2007. Los datos del segundo trimestre de 2014 cuantifican el número de activos en 22.975.900 personas, mientras que la tasa de actividad es del 59,6%. Lo más preocupante es observar que la población ocupada ha disminuido a niveles de 2003. Es decir, más de diez años de retroceso, con alrededor de 3.300.000 personas activas más.

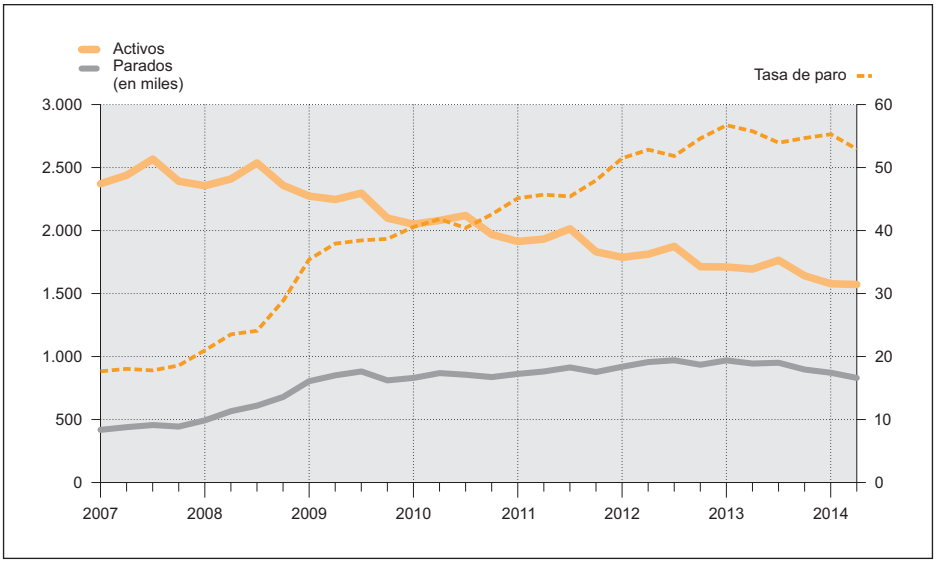
Desde que comenzó la crisis se ha triplicado la tasa de desempleo en nuestro país, pasando del 7,9% en el segundo trimestre de 2007 al 24,5% en el segundo trimestre de 2014. La destrucción de empleo ha asolado la renta de los trabajadores, inicialmente en los estratos más bajos, para posteriormente alcanzar a grupos de trabajadores más cualificados. Esto explica la bajada de las rentas de los hogares y las personas, pero no completamente, dado que la destrucción de empleo está acompañada de la reducción salarial de los trabajadores que siguen en activo y de una bajada drástica de los sueldos en los empleos de nueva creación.

En el primer trimestre de 2013 se alcanzó el máximo histórico de tasa de paro, con un 26,9%, descendiendo levemente hasta alcanzar el ya mencionado 24,5%. Esta disminución se anuncia como efecto de una mejoría económica, aunque no hay que olvidar el elevado número de personas que ha emigrado de nuestro país y que, si engrosasen las listas de desempleo los que están en edad de trabajar, provocarían un aumento de

este porcentaje. Otro elemento a tener en cuenta es el tipo de empleo de nueva creación, con menores salarios y mayor temporalidad. La situación del mercado de trabajo continúa siendo muy negativa, con menos empleo, unas tasas de paro elevadísimas y una mayor precariedad del empleo creado en la duración y el salario, que cada vez es más desigual entre aquellos que permanecen en el mercado laboral y los que se incorporan de nuevo o por primera vez.

Los jóvenes son uno de los grupos más vulnerables ante el desempleo. La tasa de paro juvenil (de 16 a 24 años) ha crecido desde 2007, año en el que no alcanzaba el 20%, hasta llegar al 56,9% en el primer trimestre de 2013 (gráfico 6). Desde entonces ha descendido levemente hasta el 53,1%. Si se compara con la UE-28, la tasa de desempleo juvenil en 2007 era ligeramente inferior a la española (15,7% en la UE-28 y 18,1% en España) y ha pasado a ser menos de la mitad de la española en 2013 (23,4% y 55,5%, respectivamente). También es el grupo de edad en el que ha disminuido más el número de activos. Las razones son dos: la salida al exterior y lo que se denomina efecto-desánimo; es decir, personas que no siguen buscando hueco en el mercado laboral debido a la falta de expectativas de poder entrar en él. Este descenso de la actividad entre los jóvenes es consecuencia también de un aumento en la continuación de los estudios, sobre todo en los de 16-19 años, provocado por las malas expectativas del mercado laboral, lo que puede ayudar a normalizar nuestras tasas de escolarización en este segmento

Gráfico 6 – Evolución de los activos y parados (en miles) y de la tasa de paro de la población de 16 a 24 años. 2007-2014



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

respecto a las de países de nuestro entorno, bastante deterioradas durante el período de la denominada "burbuja inmobiliaria"[10].

3.4 Pobreza

El análisis muestra el desplazamiento que se está produciendo entre los grandes grupos de renta en nuestro país. Y desvela una gran preocupación por las personas y familias que van acercándose al riesgo de exclusión social desde posiciones económicas desahogadas de modo más o menos generalizado, sumándose a los sectores tradicionalmente vulnerables.

Se han podido observar tres procesos que acentúan y caracterizan el empobrecimiento de nuestra sociedad: el descenso de las rentas de los hogares, especialmente las más bajas; el aumento de la desigualdad de renta y patrimonio entre las clases alta y media-alta con el resto; y la extensión de la dependencia de los hogares respecto a los subsidios y las prestaciones que sufren los recortes.

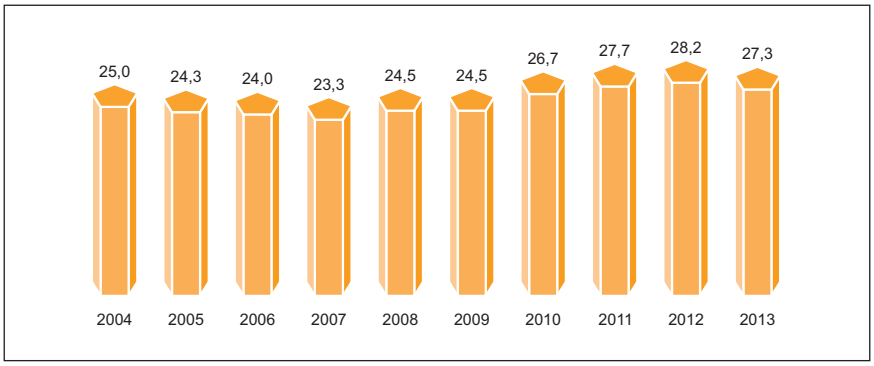
Muchos de los avances conseguidos en las últimas décadas de reducción de pobreza severa han sufrido un retroceso, haciendo insostenible la vida cotidiana de sectores importantes de la población. El peligro de este fenómeno es su consolidación, porque puede darse el caso de que lleguen épocas de bonanza económica y se mantenga la situación de estas grandes bolsas de pobreza, dado que la experiencia indica que en los tiempos de crecimiento, la pobreza y la exclusión no se reducen en la misma medida en la que crecen en los momentos de crisis. Esta preocupación se incrementa cuando se observa que el interés por la igualdad, la universalidad de derechos, la reducción de la pobreza, la protección social y la creación de mecanismos eficaces de protección de rentas está desapareciendo de las prioridades de la agenda pública.

El número de personas que estaba en situación de pobreza severa (renta media por persona de menos de 307 euros al mes) se ha duplicado en estos años de crisis, ascendiendo a tres millones de personas. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social usada en la Estrategia Europea 2020 muestra que ésta ha crecido casi cinco puntos desde 2007. En 2013 disminuyó casi un punto, pero parece que puede ser más un efecto estadístico por la disminución de las rentas de referencia que una reducción real de este riesgo (gráfico 7).

El problema no es sólo el aumento, sino el riesgo de consolidación o, más técnicamente, la cronificación de la exclusión. Los datos que señalan este riesgo son el incremento de los parados de larga duración (más de un

[10] Véase Fundación Encuentro (2013): "Los jóvenes hoy: aprender a tomar decisiones en un entorno enmarañado", *Informe España 2013*, p. 111-175.

Gráfico 7 – Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social. En porcentaje. 2004-2013



Nota: La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones: en riesgo de pobreza (menos del 60% de la renta mediana de los ingresos por unidad de consumo), en carencia material severa (en al menos cuatro conceptos de una lista de nueve) o en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida*, varios años.

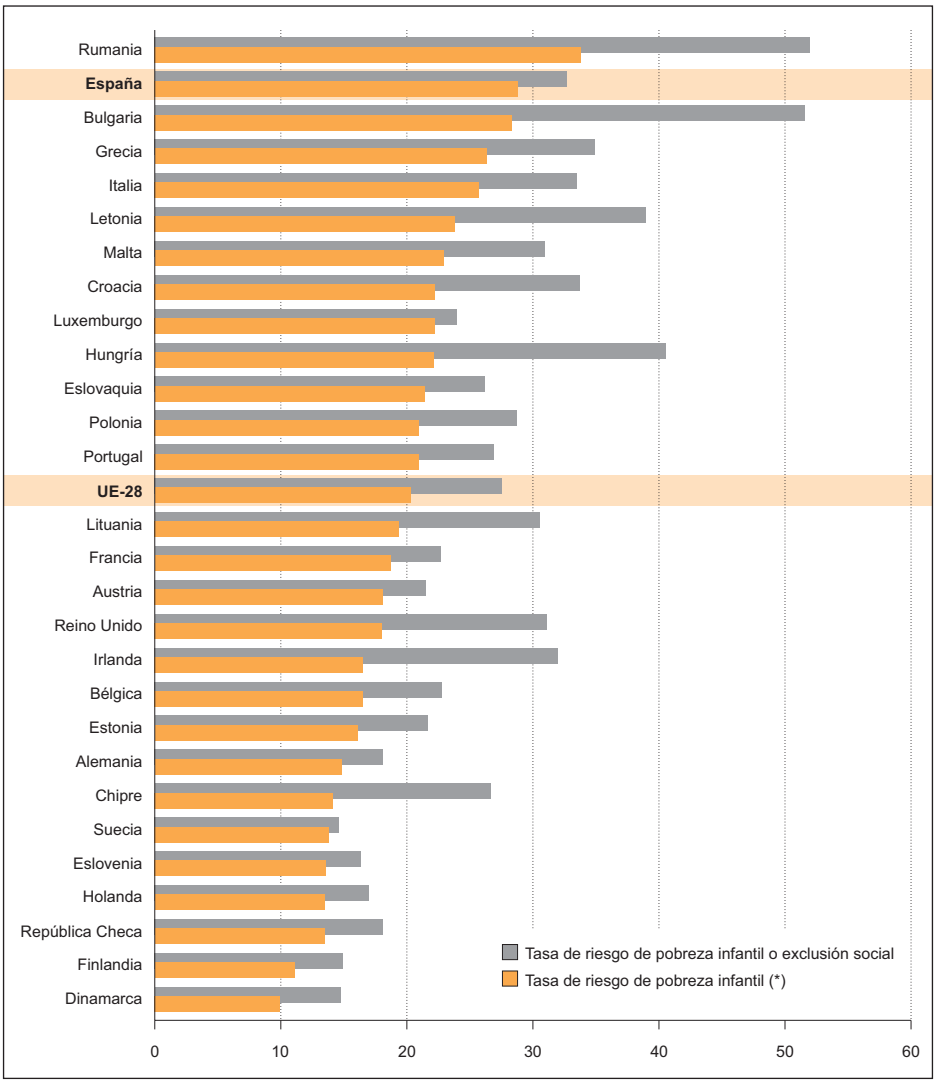
año), su incidencia en los grupos de edad de más de 50 años (de difícil reincorporación al mercado laboral) y la constatación en los informes de las entidades sociales que trabajan en el campo de la exclusión y de los datos de los servicios sociales de que un número cada vez mayor de las personas atendidas llevan varios años solicitando ayudas.

Más graves parecen aún las cifras de la pobreza infantil. Según Eurostat (gráfico 8), en 2012, España era el segundo país europeo (después de Rumania) con mayor grado de pobreza infantil relativa (menores de 16 años) y con niveles muy altos de riesgo de pobreza y exclusión, superando el 33%. Un análisis por origen muestra un aspecto todavía más preocupante: uno de cada dos niños de origen extranjero está en situación de riesgo de pobreza y exclusión.

Si se atiende al porcentaje de personas de más de 16 años por debajo del umbral de riesgo de pobreza que refleja la *Encuesta de condiciones de vida*, se observa que, siendo la media del país del 21%, hay una distribución muy desigual por origen: mientras que el 18,5% de los españoles está por debajo de ese umbral, aumenta hasta el 31,2% para los extranjeros de la UE (con clara influencia de Rumania y Bulgaria) y llega al 46% para las personas de nacionalidad extracomunitaria.

El empobrecimiento de grandes capas de la población aparece como uno de los síntomas, junto al desempleo y la desigualdad, de la gravedad de la crisis, no sólo por la pérdida de empleo e ingresos, sino por el desigual reparto de sus costes, ya que la sufren más cuanto más baja es la capa social. No se trata sólo de un problema monetario, la acumulación de renta y ri-

Gráfico 8 – Tasa de riesgo de pobreza infantil y tasa de riesgo de pobreza infantil o de exclusión social en la UE-28. En porcentaje de la población menor de 16 años. 2012



(*) Calculada como el porcentaje de personas con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana después de transferencias sociales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

queza está asociada con la de poder e influencia en los espacios de decisión y diseño de las políticas. El empobrecimiento de las capas medias y bajas se ve acompañado de un debilitamiento democrático, en el que la distancia entre las élites y las clases corporativas, por un lado, y las capas medias y bajas, por otro, se acentúa debido a una mayor capacidad de influencia en

las élites políticas y, por tanto, en la agenda pública. Esto contribuye a acentuar dos procesos sociopolíticos paralelos al socioeconómico: el aumento del conflicto social y la crisis institucional y de legitimidad.

4. La cara visible de la fractura de las clases medias

4.1 La emigración

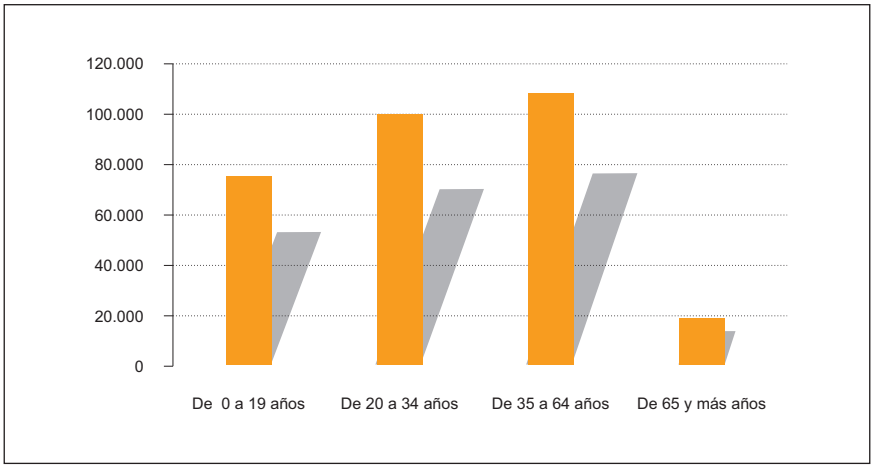
Uno de los fenómenos que más ha llamado la atención durante estos años ha sido la salida de España de trabajadores, especialmente jóvenes. La inexistencia de un mecanismo estadístico capaz de registrar con rapidez y precisión la partida de personas con nacionalidad española ha creado un debate en torno a su dimensión. En cualquier caso, después de asistir a una subida espectacular en la recepción de inmigrantes a lo largo de este siglo, es llamativa la inversión en los flujos. El debate sobre el número real de salidas no oculta la pérdida efectiva de población en España por la emigración –irrebatible a la luz de los números que señalan la caída de población en España– ni tampoco que se dan las condiciones necesarias para que se produzca: la significativa magnitud de la crisis, la subida del paro a tasas insoportables –especialmente el juvenil, que ronda el 60%–, así como la precarización y pauperización de las condiciones de vida de amplias capas de la población.

Aparentemente, el grueso de la población que se marcha son inmigrantes que vuelven a sus países de origen. Este hecho es minimizado como un mero reajuste migratorio de población no asentada. Sin embargo, la experiencia y los datos hacen ver que muchas de las personas que regresan a sus países son migrantes de larga duración que han tenido proyectos estables y un asentamiento e integración especialmente exitosos. No parece muy sensato pensar que el fenómeno de pérdida de población, en el caso de ser extranjera, no es problemática. En esas personas se ha invertido en formación, integración, adaptación al mercado laboral, en programas educativos, y, sobre todo, han aportado capital económico, cultural y social a nuestro país. La presencia de personas extranjeras supone una oportunidad aun en medio de la crisis.

El mantenimiento de los servicios del Estado de bienestar (ante las cifras de natalidad existentes) precisa del aumento de mano de obra, de trabajadores cotizantes y la llegada de nuevos migrantes en las próximas décadas. Del mismo modo, la superación de la crisis precisa del aumento de la demanda agregada y del consumo. La población que ha llegado en los últimos años ha permitido que esos dos fenómenos repunten.

Se puede producir un fenómeno especialmente contradictorio, que es la nueva llegada de flujos migratorios intensos, una vez superada la crisis,

Gráfico 9 – Emigrantes de nacionalidad española por grupos de edad. 2008-2013



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Estadística de migraciones*, varios años.

que precisen del diseño de una nueva política de acogida, de integración, de aprendizaje del idioma y volver a situaciones ya superadas en nuestro pasado reciente. Entre 2008 y 2013, los dos países a los que más emigran las personas que salen de España son Rumania (309.648) y Marruecos (205.821), que son además las dos nacionalidades mayoritarias entre la población extranjera residente. También presentan cifras elevadas las salidas hacia Ecuador y Bolivia.

El imaginario creado por los medios de comunicación es el de la salida de jóvenes cualificados, en busca de un empleo que no pueden conseguir en España y de sueldos mucho mayores de los que se pagan en nuestro país a los perfiles ocupacionales especialmente cualificados: ingenieros, médicos, informáticos, etc. No se puede saber realmente si se ha ido una parte significativa de la población. Según los datos de la *Estadística de migraciones* del INE, un tercio de las personas con nacionalidad española que emigraron entre 2008 y 2013 tenía entre 20 y 34 años y un 25% tenían menos de 20 años (gráfico 9).

Los estudios son muy contradictorios, en función de la fuente que utilicen. Disponemos de tres análisis:

1. La *Estadística de migraciones* del INE, que indica que, entre 2008 y 2013, emigraron 301.697 españoles.

2. Los cálculos realizados por Amparo González, investigadora del IEGD-CSIC, en su estudio *La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no (2008-2012)* para la Fundación Alternativas, que amplía esta cifra hasta los 700.000.

3. El análisis de Carmen González, del Real Instituto Elcano, en su informe *¿Emigran los españoles?*, que reduce el número a 268.578 en el período 2009-2013.

El INE reconoce que sus cifras no miden a todos los emigrantes. Muchos de los nacidos en España que se marchan no se dan de baja en el Padrón ni de alta en los consulados del país al que se mudan, por lo que sus cifras son claramente inferiores a la realidad. De hecho, por poner un ejemplo, las cifras de entrada de españoles de que dispone Reino Unido cuadruplican las salidas de españoles a este país registradas por el INE. La emigración española entre 2008 y 2013 (incluyendo a los nacionalizados) se dirige fundamentalmente hacia la Unión Europea. En contra de la impresión generalizada, no es Alemania (23.234) el destino preferido, sino Reino Unido, a donde han emigrado 35.013 españoles en este período (y hasta 112.980, según fuentes oficiales del país, aunque muchos pueden haber retornado). Francia es el país que han elegido 28.611 españoles, el segundo de la lista, seguido de Estados Unidos (25.323). Hacia Ecuador han emigrado 24.383 personas de nacionalidad española, aunque en este caso se puede suponer un peso importante de los nacidos en Ecuador que se habían nacionalizado españoles o de hijos de ecuatorianos nacidos en España y que tienen nacionalidad española.

Una cuestión fundamental es la movilidad circular; es decir, los flujos migratorios se van adaptando a las situaciones económicas reales y se mueven en nuevos lugares de emisión y recepción. Sin embargo, no parece que nuestra estructura legislativa permita realizar esta flexibilización, pues es muy rígida y no permite la movilidad, fundamentalmente por la pérdida de derechos y de condiciones que acarrea el retorno para una posible nueva entrada si las expectativas no se cumplen.

Las altas cifras de Amparo González se basan en las llegadas de españoles a los países a los que se dirigen. Por ejemplo, en 2012, las cifras de Reino Unido multiplican por siete las estimaciones oficiales españolas, y las de Alemania por seis.

En cualquier caso, los datos cualitativos, a falta de cifras cuantitativas, indican que es un fenómeno importante. El hecho de que países como Bélgica hayan intentado cerrar la entrada a los españoles habla de que es un fenómeno significativo. Si se analiza nuestro entorno, por ejemplo el universitario, se observa que muchos de los becarios y doctores buscan o se plantean la posibilidad de irse a otros países para desarrollar su carrera profesional e investigadora o que se contratan personas en Colombia, Ecuador o Chile. Las encuestas sin valor muestral hablan de que hay una sobrerrepresentación de titulados superiores en la migración exterior, a la vez que proliferan blogs, páginas web y redes informales de información acerca de la migración al exterior.

Existe una significativa emigración de retorno a su país de extranjeros que tenían proyectos estables en España, relacionada con el desempleo, la falta de expectativas y oportunidades y la reducción de salarios y de renta disponible, que puede ser temporal y que tiene una amplia representación de titulaciones demandadas en el exterior.

4.2 Uso de los servicios sociales

Los servicios sociales permiten afrontar las situaciones de vulnerabilidad social, acrecentadas por la crisis. En este tiempo, hemos asistido a tres fenómenos: el incremento de las demandas de prestaciones y de atención; el cambio de perfiles, con la aparición de personas que estaban integradas, pertenecientes a las clases medias y que se han quedado desempleadas, alejadas de los perfiles cronificados y habituales, relacionados con la exclusión y la subclase; y la modificación del marco legislativo e institucional con la progresiva disminución y práctica eliminación de la financiación y del Plan Concertado y con la modificación de las reglas del juego y las competencias de las diversas Administraciones e instituciones.

En el período 2007-2012, según los datos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SiUSS) del Ministerio de Sanidad, ha crecido un 50% el número de personas atendidas (usuarios) en el sistema de servicios sociales en España. Porcentualmente, los usuarios que más han aumentado son los que se engloban en "Otros grupos en situación de necesidad" (el 331%, de 17.493 a 75.473). Su incremento indica que son solicitudes de personas que no pertenecen a los colectivos tradicionales a los que atienden los servicios sociales, sino que son nuevos perfiles surgidos a causa de la crisis que hasta ahora no tenían los servicios sociales como referencia, pues podían salir adelante sin problemas. Destaca también el incremento del grupo "Familia", que asciende casi un 108%, 197.796 personas. Teniendo en cuenta que son usuarios únicos, se puede decir que, entre 2007 y 2012, casi 200.000 familias más han pasado a necesitar los servicios sociales.

En todas las crisis se detectan personas que se quedan en situación de desempleo y que precisan de este tipo de apoyos, cuando hasta ese momento han podido pagar su alquiler, sus gastos, los suministros (electricidad, agua…). En este sentido, la mayoría de las ayudas y prestaciones que se han incrementado son aquellas para la cobertura de necesidades básicas, económicas, etc., y no corresponden a los colectivos tradicionales.

4.3 Los cambios en las condiciones de vida

El descenso de la capacidad económica de las familias ha producido un cambio en las condiciones de vida en varios sentidos: un mayor esfuerzo

para cubrir las necesidades básicas, sobre todo las de vivienda; un menor acceso a servicios y actividades relacionados con el ocio y la cultura; inferior cobertura de derechos básicos por parte de los servicios públicos en educación, sanidad y vivienda, que se puede observar en el aumento de los gastos asociados a la enseñanza, los medicamentos y el piso o residencia. Ha crecido el porcentaje de renta que debe dedicarse a gastos relacionados con necesidades básicas, por el aumento de su coste y por el descenso de renta, que, en general, ha supuesto una disminución continuada en la capacidad de gasto de los hogares (un 3,7% en 2013, un 14,3% desde el comienzo de la crisis). Los únicos gastos que suben son los alquileres, otros servicios relacionados con la vivienda y los medicamentos y productos farmacéuticos (9,2%). El mayor porcentaje de gasto está dedicado a "Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles", que se ha mantenido constante en este período y que supone más del 33% del presupuesto familiar, cuando en 2007 era del 25%.

El gasto medio por hogar, en valor absoluto y sin tener en cuenta el efecto de la inflación, ha descendido entre 2007 y 2013 en todos los grupos, excepto en "Vivienda" y "Enseñanza". Los mayores descensos puntuales se han producido en "Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación" y en "Artículos de vestir y calzado". Junto a estos grupos, han sufrido descensos de más del 30% "Transportes", "Hoteles, cafés y restaurantes" y "Ocio, espectáculos y cultura". El descenso del gasto ha sido menor (–8%) en los productos alimenticios y bebidas no alcohólicas, pero hay que tener en cuenta que se ha producido un importante descenso en el consumo en unidades físicas de algunos productos básicos. El consumo de leche entera se ha reducido en casi 37 litros por hogar y año, el pan en casi 18 kilos por hogar y año y las patatas en 11. El descenso en el gasto ha estado acompañado por un descenso en el consumo, que puede señalar una peor alimentación o incluso, en algunos casos, carencias importantes, que afectarán a la salud de las personas que las sufren.

También se han producido importantes descensos en los consumos energéticos de las viviendas en unidades físicas. Ante la disminución de la renta y el aumento de los precios, los españoles han optado por reducir en la medida de lo posible el consumo energético de sus hogares.

La pobreza energética es uno de los fenómenos más importantes a los que se enfrentan los hogares. Un hogar está en situación de pobreza energética cuando es incapaz de pagar una cantidad de servicios de energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas o cuando se ve obligado a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda. Las consecuencias de esta situación son variadas, incluyendo efectos sobre la salud física y mental, que pueden llegar a la mortalidad prematura de personas mayores. Además, habitualmente se observan temperaturas inadecuadas de la vivienda, degradación de los

edificios, emisiones incorrectas, etc. En España, se ha calculado que el 10% de los hogares era incapaz de mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos o estaba dedicando un alto porcentaje de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas (calefacción, refrigeración, cocina, iluminación o agua caliente sanitaria). Esto supone alrededor de cuatro millones de personas, con un sesgo importante hacia las personas desempleadas.

También se ha producido un aumento notable en el porcentaje de personas que no pueden afrontar gastos imprevistos, irse de vacaciones al menos una semana al año o que han incurrido en retrasos en los pagos relacionados con la vivienda.

Los recortes gubernamentales en sanidad y educación se ven acompañados de una mayor dependencia de los servicios públicos. La disminución de la renta ha provocado que los servicios médicos extrahospitalarios desciendan y que los gastos de enseñanza se incrementen. Las subidas de tasas universitarias dificultan el acceso a la educación superior de familias de clases medias y trabajadoras, cuando supone la forma de adquisición del capital cultural, las oportunidades vitales y la mejora de condiciones de vida.

5. Conclusiones

Estamos asistiendo a la disminución y el debilitamiento de la clase media en un proceso menguante en el que no se puede predecir aún su desaparición, pero sí su erosión. Este debilitamiento tiene que ver con una mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica, un empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares, un aumento de la desigualdad social acompañado de mayor pobreza y riesgo de exclusión, la exposición al desempleo y a la ruptura con el mundo del trabajo acompañado de un proceso de desaparición de los mecanismos correctores, de protección y de construcción de la equidad. La seguridad y protección están ligadas al trabajo y a la capitalización realizada a lo largo de la vida laboral (prestación por desempleo, pensiones, etc.), lo que, en una situación de riesgo e inseguridad ante el trabajo, significa que el futuro se tiñe de mayor precariedad y desamparo.

Alrededor del empleo sigue poniéndose en juego gran parte del destino social de la población. Actualmente, esta relación entre empleo y población está marcada por la incertidumbre del porvenir laboral: dificultades de acceso, bajos salarios, discontinuidades en las cotizaciones y situaciones de empleo, costosas y desiguales cotizaciones a la Seguridad Social según los regímenes a los que se acoge el trabajador, períodos en desempleo, movilidad geográfica… Hay que tener en cuenta que el fracaso de la integración en el mercado laboral va acompañado de diversas formas de protección

como las prestaciones, el derecho laboral u otras, que en su mayoría se relacionan con la generación de derechos en el período en que se trabaja y, por tanto, se encuentran en situación de incertidumbre.

La clase media no es la única víctima de esta crisis. Las condiciones de vida de la clase trabajadora manual, tanto cualificada como no cualificada, han sufrido un mayor ataque y deterioro. El impacto de la crisis como hecho coyuntural y pasajero, fruto de una mera situación económica contextual, no es suficiente explicación para la quiebra y desmoronamiento que están sufriendo amplios sectores de la población. La aparición de un nuevo modelo social, alejado de la equidad y la justicia social y dirigido a cubrir las nuevas necesidades de la economía global, está reconfigurando las relaciones de clase mediatizadas por la lucha por los recursos (en este momento escasos), la capacidad de influencia, de autonomía, de empoderamiento o el mero bienestar. Las estrategias de importantes sectores de las élites se han distanciado de las necesidades y objetivos de las clases medias y trabajadoras, considerando que sus condiciones de vida y materiales deben estar subordinadas al servicio de la competitividad a través de salarios bajos en su dimensión económica y laboral junto al correlato de la pérdida de calidad democrática en su vertiente política.

La quiebra de la clase media se sitúa en un contexto de defensa de modelos sociales enfrentados: uno, basado en las ideas de ciudadanía, equidad y calidad democrática; otro, cuyo objetivo es la maximización del desarrollo y la acumulación de recursos por parte de determinadas élites a costa de la desigualdad, dejando en situación de carencia material a amplios sectores de población con acceso precario a los sistemas de bienestar.

La relación entre el sector público estatal, la sociedad civil y el sector privado o empresarial se ha modificado a medida que el Estado parece haber ido defendiendo más los intereses del sector económico-financiero y de determinadas élites, correspondientes a las clases denominadas altas y a la clase corporativa global, de la que salen beneficiados, además, los grupos sociales en los que apoyan su gestión, situados en las franjas directivas y técnicas de alto nivel. De este modo, el problema y el fracaso al que podría verse abocada nuestra construcción democrática es que el aparato estatal no comparta el poder público con los ciudadanos, sino con grupos y élites privados, convirtiendo el interés privado de las clases dominantes en interés público y general de toda la ciudadanía.

La materialización de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía requieren instrumentos: políticas públicas eficaces, recursos fiscales y mecanismos de deliberación y participación ciudadana. Es preciso redefinir modelos alternativos de gobernabilidad y de democracia. Así, se puede profundizar en el rol político de la sociedad civil y del Estado, dando poder a los más débiles para que les permita alzar su voz, influir en las tomas de decisiones del poder público y orientar su acción.

El reto al que nos enfrentamos no es sólo la mejora de las condiciones de vida de las clases media y trabajadora, sino el de la lucha contra la desigualdad y la construcción democrática del Estado, la política y la sociedad, dinamizando el papel de la sociedad civil, actualmente más bien controlada y subordinada, para que adquiera una capacidad de acción real y efectiva y una mayor participación en la gestión del poder público. Una parte de la lucha democrática supone, por un lado, repensar la idea y la práctica de la democracia vinculada a la justicia, los derechos, la solidaridad y la paz y revisarlas en el contexto de la globalización; y, por otro, la lucha contra la pobreza y exclusión de las clases bajas, la mejora de las oportunidades, el empleo y la protección social frente a la desigualdad y la vulnerabilidad mejorando las condiciones de vida, el poder de acción y decisión y el prestigio y valor simbólico de las clases media y trabajadora.

Capítulo II

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN FRENTE A LA CRISIS

1. El carácter del periodismo: una piedra en el zapato

Los medios de comunicación forman parte del mapa de la actual crisis, que empezó siendo financiera (2007), como consecuencia de los productos tóxicos creados por una innovación financiera abusiva, que burló a unos reguladores que actuaron como cómplices; que inmediatamente se convirtió en crisis económica (2008), con efectos demoledores sobre el crecimiento y el empleo; y que ahora cursa como crisis social y política, que amenaza el sistema establecido para alcanzar carácter de sistémica. El periodismo desempeña un papel en el guion de la que ahora llamamos "Gran Recesión", la más profunda desde la "Gran Depresión" de los años veinte (Alemania) y treinta (Estados Unidos) del siglo pasado, cuyas secuelas dejaron el peor rastro, con dictaduras criminales y la más cruel de las guerras de la historia, la Segunda Guerra Mundial, incubada en la Gran Guerra (1914), que tuvo una pésima gestión del desenlace del conflicto con el Tratado de Versalles.

Los efectos de la crisis actual cursan, de momento, con fracturas sociales por el aumento de las desigualdades, con ajustes presupuestarios, que imponen recortes de derechos sociales, y con más pobreza en las sociedades afectadas, especialmente las europeas. También con consecuencias políticas que están por conocerse, apuntadas en las recientes elecciones al Parlamento Europeo. A los periodistas corresponde exponer la crisis a los ciudadanos, más allá de las explicaciones de los políticos, dando espacio a voces cualificadas de economistas, sociólogos, politólogos y de ciudadanos concernidos; todo ello antes de que los historiadores pongan orden en el análisis y el relato.

Los periodistas figuran también entre las víctimas de la crisis: ven como se debilitan las redacciones, como pierden talento y se limitan las capacidades y el atractivo de la profesión, y sufren despidos y precariedad crecientes. Todo esto complica el futuro del periodismo y su propio carácter, que no es otro que ofrecer el relato y la interpretación de la actualidad. Precisamente, cuando los ciudadanos necesitan más información ordenada, más elementos de juicio con fuste, en unas sociedades más complejas e interdependientes, el periodismo se debilita, pierde credibilidad e influencia e incluso ve amenazado su futuro.

Algunos sostienen, con más fatalismo que argumentos, que el periodismo ha muerto y que el análisis del actual desempeño de la profesión tiene más de autopsia que de punto de partida para una regeneración, porque lo que viene es radicalmente diferente, una disrupción. Pero otros muchos, por el contrario, creen que la regeneración es posible y que, cuando menos, merece la pena intentarlo.

La misión fundamental del periodista es construir y ofrecer un relato de la actualidad de forma casi instantánea; contar lo que ocurre y ponerlo a disposición de los ciudadanos; explicar cada día lo que ha pasado que puede interesar, presentarlo de forma inteligente y sugestiva para que se pueda entender, "desafiando la certeza perezosa, la sabiduría convencional y la complacencia con ese escepticismo que presta la experiencia y algunas equivocaciones".

Además, el periodista debe hacer su trabajo "pausadamente y con autoridad", en curiosa y sugestiva definición. "Pausadamente" tiene más que ver con ese desapasionamiento que evita las ofuscaciones que con la rapidez, uno de los requisitos de la información, una fortaleza y debilidad que forma parte de la naturaleza del oficio. "Autoridad" ganada con el buen trabajo, que proporciona credibilidad y reputación, lo cual pasa por seleccionar, ordenar, clasificar y distinguir los acontecimientos, y también por sortear los intentos de manipulación, simulación o engaño de cuantos acampan cerca del periodismo, con medios y procedimientos cada vez más intrusivos. Cuando el periodismo no consigue superar esos obstáculos, su carácter se desvanece para convertirse en propaganda. Orwell, parafraseando a un poderoso editor británico, sentenció: "Periodismo es publicar lo que alguien quiere que no se publique. Lo demás son relaciones públicas".

Michael Ignatieff, que ha sido cocinero y fraile, periodista, académico y político, afirmó en su discurso ante el entonces príncipe Felipe y un centenar de periodistas españoles al recibir el premio Francisco Cerecedo en Madrid[1]: "¿Qué es exactamente esta ambigua profesión a la que honramos esta noche? Nació con la libertad burguesa en la Europa del siglo XVII y se hizo mayor de edad en los cafés y bolsas de Londres, París, Ámsterdam y Madrid. Hoy en día el periodismo continúa tal y como nació, mezclando publicidad y escándalo, asesinato y mercancía, chismes y rumores con la aguda y dolorosa verdad […]. Un periodismo que no defienda su derecho a ofender, que no pellizque narices y se ría del emperador desnudo, no merece ser defendido. Igualmente, un periodismo que no defienda a los débiles se convierte pronto en una herramienta del poder. Un periodismo demasiado arrogante como para truncar carreras sin un fin justificado, encontrará que su propia existencia es una miseria". Descripción que puede parecer algo

[1] Véase www.apeuropeos.org/la-buena-conciencia-del-periodismo-es-la-que-habla-con-sinceridad-al-poder-michael-ignatieff-en-la-entrega-del-xxix-premio-cerecedo/

cínica, pero que es realista. Periodismo de calle y trinchera, el más genuino, incardinado en la vida cotidiana, aunque con singular grandeza. Un reciente libro de Ignatieff[2] relata su experiencia como político candidato a presidir el gobierno canadiense. Narra la compleja relación entre periodistas y políticos y uno de los problemas actuales del periodismo y de la política: la dificultad para explicar lo relevante.

La tarea básica del periodismo es proporcionar información: hechos ciertos, verificados, significativos, y presentarlos de forma atractiva y comprensible. Hechos sobre los que, a renglón seguido, el periodista debe "añadir valor", contextualizar para entender, incluso los posibles efectos y consecuencias, algunas no previstas. Por el "valor añadido", los ciudadanos retribuyen el trabajo del periodista, y de esta forma sustentan su independencia, que es esencial para el buen trabajo profesional. Sin "añadir valor", no habrá retribución ni será posible la independencia.

Robert Picard señalaba en un artículo publicado en mayo de 2009[3]: "En el fondo, los periodistas merecen ganar poco. Los salarios son una remuneración por la creación de valor. Y los periodistas, sencillamente, no están creando mucho en los últimos tiempos". Una proposición que no ha merecido debate en las redacciones, ni en los consejos de las empresas editoras, pero que sería útil para salir del actual laberinto y acreditar que el periodismo sigue vigente en el nuevo siglo, que merece la pena regenerar la profesión teniendo en cuenta su carácter y sus viejos valores en la sociedad del conocimiento y la información.

1.1 La independencia, espina dorsal de la profesión

Los periodistas necesitan libertad, forma parte de su naturaleza como la piel del cuerpo, pero también cuenta la independencia, concepto o actitud sobre la que versó el breve, pero sustancioso, discurso de Manuel Martín Ferrand al recibir el Premio Mariano de Cavia en diciembre de 2011: "Por razones cronológicas, tras cincuenta años de ejercicio, he conocido todo un muestrario de posibilidades de ser periodista: sin ninguna libertad, con un poquito de libertad, en libertad vigilada y libérrimamente. Y ahí empiezan mis tribulaciones. El derecho a la libertad de información que reconoce la Constitución y solemos invocar los de mi oficio es un derecho que afecta básicamente al derecho a recibirla que tienen los ciudadanos. Lo genuinamente periodístico, ya que lo de la libertad va de suyo, es la independencia y en eso andamos más confusos". Para concluir, "[…] soy periodista porque como bien señala Gay Talese, en definición que supera todas las demás que

---

[2] Ignatieff, M. (2014): *Fuego y cenizas*. Barcelona: Taurus.

[3] Picard, R. (2009): *Por qué los periodistas merecen ganar poco*, en www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2009/0519/p09s02-coop.html

conozco, es periodista quien dice serlo, hay una empresa que le reconoce como tal y le paga para ello. El problema reside en que, por su falta de especialización, y sin atender a su juego, últimamente hay empresas que están dispuestas a reconocer a cualquiera" [4].

Una de las características que permiten definir al periodista es que vive de su trabajo, que no trabaja por altruismo o interés ideológico de parte, sino porque es su profesión, que tiene principios y procedimientos y que dispone de una ética propia que se ha construido, precisado y evolucionado con el ejercicio profesional, más allá del perímetro del Estado de Derecho, que caracteriza y sostiene a las democracias maduras. Someterse a esa ética profesional, y que sea percibido por los ciudadanos, otorga credibilidad y explica que el periodismo sea una garantía adicional para la convivencia y el progreso.

Periodismo profesional y democracia son inseparables; se necesitan y se apoyan y complementan. El uno es prueba de la salud de la otra, que no será viable, ni creíble, sin un periodismo profesional que interese a los ciudadanos y asuma el papel de vigilante del consenso social. La pérdida de calidad de la democracia, evidente en muchas sociedades, entre ellas la española actual, tiene correlato en la crisis del periodismo y la confusión en que andan sumidos los medios de comunicación que no ven la salida del laberinto.

El filósofo español Javier Gomá razonaba en una reciente entrevista: "[…] Una cosa es el tiempo de la actualidad y otra el tiempo de la realidad. La actualidad me interesa como ciudadano, pero como pensador me interesa mucho más la realidad. Creo que durante los últimos seis años, lo que podríamos llamar el tiempo de la crisis, me ha generado incomodidad observar cuál es la función del filósofo. El pensador debe marchar no sólo al compás de la actualidad, sino que debe observar la realidad en su conjunto, mantener en tiempos prósperos una mirada crítica y regeneradora y en tiempos de crisis debería ser una voz que da esperanza y luz. Eso es lo que toca ahora. La ciudadanía se ha portado con enorme virtud cívica, mientras que los pensadores han invertido su papel, han aumentado la angustia de la gente dejándose llevar por el remolino del dolor que la crisis esparce. Dolor mal repartido, tantas veces evitable, sin duda".

Los periodistas trabajan en la actualidad, no son filósofos ni tampoco historiadores. Ésas son otras disciplinas de las que debe aprender el periodista, pero que no forman parte de sus capacidades. Sin embargo, el espíritu contracíclico que Gomá reclama para los pensadores, también debería interesar a los periodistas, formar parte de su mapa de deberes y riesgos.

---

[4] Véase www.abc.es/medios/20130830/abci-discurso-martin-ferrand-201308301405.html

La naturaleza del periodismo implica actuar como "piedra en el zapato" para limitar la comodidad del viandante, especialmente de los poderosos, para obligarles a parar, incluso a rectificar, previniendo así el riesgo de arbitrariedades y abusos. El general De Gaulle, irritado con las opiniones y la línea editorial de *Le Monde* y de su editor Beuve-Mery, a quien el propio general había encomendado la tarea de construir un diario de calidad tras liberar Francia y acabar la guerra, desdeñaba a su viejo amigo y calificaba su periódico como "el inmundo…, ese papelucho". Concluía que los comentarios de Beuve-Mery ni siquiera significaban para el general "un cardo en su pantalón". Pero el diario parisino construyó una reputación que duró décadas, más que la vida política de De Gaulle, ganó una clientela crítica, ilustrada y leal, que explica la "prensa de calidad", la que genera "criterio editorial", la que contribuye a que una democracia avance y sirva a los ciudadanos.

El periodismo no debe ser contrapoder formal, ni siquiera poder reconocido. El poder no forma parte de su naturaleza. Lo que constituye su carácter es actuar como vigilante, defensor y portavoz de los intereses de los ciudadanos, especialmente de los que tienen dificultades para expresar en público sus aspiraciones. De esta forma, el periodismo asume el papel que los anglosajones denominan de "perro guardián" de las libertades civiles, baluarte frente a la concentración de poderes, las corrupciones y los abusos. La concupiscencia con el poder, especialmente con el político, ofusca el periodismo, lo inmoviliza en una niebla espesa.

1.2 Derechos constitucionales que imponen deberes profesionales

El periodista dispone para ejercer su profesión de algunos derechos constitucionales singulares: las libertades de expresión y de información, que no son derechos ilimitados, aunque cuando colisionan con otros derechos fundamentales –por ejemplo, la privacidad y el honor de las personas, que tienen límites variables en función del afectado– pueden llegar a ser preferentes. Además, los periodistas gozan en algunas Constituciones, la española entre ellas, del derecho al secreto profesional y de la cláusula de conciencia, indicativos del carácter de una profesión definida y protegida, que por eso mismo implica responsabilidades. Son deberes que nacen de los propios derechos antes citados, y que se concretan en un mandato esencial: buscar diligentemente la verdad; verificar los datos y los hechos; mostrar las fuentes, salvo que su ocultación sea necesaria para informar; proporcionar voz, oportunidad y espacio a opiniones plurales, divergentes y críticas; diferenciar la información de la opinión, y ambas de la propaganda; no sucumbir a la banalidad o a lo políticamente correcto; y rectificar los errores con presteza y proporcionalidad.

Pocas reglas, que caben en una octavilla, pero suficientes para marcar el perímetro de la profesión, su *lex artis*. Reglas que se han ido definiendo a

lo largo del siglo XX, especialmente en su segunda mitad, que contribuyen a defender la libertad y el Estado de Derecho, que sustentan la independencia de los periodistas y que dan sentido a un sistema político con poderes limitados, que debe dar explicaciones de sus actos. Democracia madura y consolidada en sociedades prósperas, con desigualdades decrecientes e igualdad de oportunidades.

"La democracia no puede funcionar sin un electorado razonablemente informado", señalaba el presidente Obama en el Lincoln Center de Nueva York, en septiembre de 2009, con motivo del homenaje a Walter Cronkite, el periodista con más credibilidad de Estados Unidos (incluso por encima de líderes políticos y sociales), que dirigió y presentó durante los años sesenta y setenta del siglo XX el informativo de televisión con más audiencia e influencia. Y añadía: "Ésa es la razón por la que el periodismo honesto, objetivo y meticuloso (el que practicó Cronkite) es tan importante para nuestra democracia y para la sociedad. Nuestro futuro depende de ello".

El presidente Obama, más brillante en los discursos que en la ejecución política, hizo en su intervención una referencia a los dilemas actuales del buen periodismo, que caracteriza a la llamada "prensa de calidad", que ha marcado la agenda del debate político durante la segunda mitad del siglo XX: "[…] Éste es un momento difícil para el periodismo; aunque crece el apetito por las noticias y la información, las redacciones están cerrando. A pesar de las grandes historias de nuestra era, los periodistas serios se encuentran sin apoyo con demasiada frecuencia. Al mismo tiempo que disminuyen las noticias, se reduce lo fundamental de ellas. Y también con demasiada frecuencia se llena ese hueco con comentarios apresurados, cotilleos sobre famosos o historias insustanciales […]. El qué ha ocurrido hoy se reemplaza por quién ha ganado hoy. Y el debate político se degrada y la confianza del público quiebra. No somos capaces de entender nuestro mundo ni de entendernos los unos a los otros, lo cual tiene consecuencias para nuestras vidas y nuestra nación"[5].

Más adelante, Obama advirtió contra la polarización en los debates, y la atención exclusiva a las opiniones que coinciden con las propias, que también contribuyen a la polarización, a ahogar el debate y a debilitar la conversación ciudadana y el pluralismo. Se pueden utilizar más palabras, estirar los argumentos, pero no será fácil mejorar la explicación que Obama formuló como reconocimiento al periodista más respetado de su generación.

Las palabras del presidente norteamericano no concuerdan con las actuaciones de su Administración durante los seis años de mandato. Una de las más opacas y más renuentes a las explicaciones, una de las más criticadas por los corresponsales en la Casa Blanca y que más recursos ha

---

[5] Véase www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-memorial-service-honor-walter-cronkite

merecido por incumplimiento de la Ley de Libertad de Información. Obama va bien de teoría, de discurso, pero su "realismo" le aleja de la lista de candidatos a recibir una medalla por su compromiso con la libertad de información.

Volvamos a Cronkite, que concluía sus informativos con una frase que todavía sirve por el compromiso que implica: "And that's the way it is", que se puede traducir como "Así ocurrió". Una pretensión profesional tan simple como exigente. Los valores que representaba Cronkite llevaron al presidente Johnson a decir, con respecto a la guerra en Vietnam: "Si hemos perdido a Cronkite hemos perdido al ciudadano medio de los Estados Unidos". El lema y la práctica de Cronkite tienen vigencia permanente, también en la era de Internet y de las redes sociales. Tanto que puede ser una de las referencias centrales para que el periodismo actual salga del laberinto por el que camina, atormentado por obstáculos externos e internos que amenazan su carácter. Bien sea mediante uno de esos revolucionarios drones no tripulados que ensaya Amazon o a pie, lo importante es que el envío llegue íntegro a su destino. A través de Twitter o de un diario impreso con una rotoplana del siglo XIX, lo relevante es que "los contenidos" interesen al receptor.

Esto nos lleva a la conclusión de que lo importante, ahora y hace un siglo, es "el contenido", la información fiable y el análisis con fundamento. Con más o menos fotos y vídeos, con más o menos palabras, con gráficos e ilustraciones más brillantes, interactivo, con colores…, lo relevante es "el contenido". El soporte o el sistema de trasmisión resultan secundarios, aunque sean decisivos para llegar antes, más lejos, a más gente o con más eficacia.

Steve Jobs comentó: "No podemos prescindir del criterio editorial de los diarios de calidad". Una afirmación que es una propuesta perspicaz que va más lejos de la formulada por el profesor McLuhan en otro contexto, el de la naciente aldea global: "El medio es el mensaje". En junio de 2010, Jobs advertía del riesgo de que Internet creara "una nación de blogueros sin criterio editorial, carentes de fuentes fiables" y animó a las empresas editoriales a cobrar por sus contenidos con un precio razonable porque "cualquier democracia depende de una prensa fuerte y sana". Financiar los contenidos se convierte en un factor clave para el futuro del periodismo y para cobrar hay que ganarse el respeto de los clientes.

2. Las nuevas tecnologías y la "Gran Recesión" quebrantan el modelo

La actual crisis, la "Gran Recesión", ha impuesto cambios en las referencias y preferencias del actual mundo globalizado que conciernen al periodismo de forma singular: los periodistas son víctimas de la ruptura que

impone la crisis, como consecuencia, entre otros factores, de la catástrofe financiera que asola a buena parte de los medios de información, que ha llevado en España (y, en menor medida, en otros países) a una oleada de despidos –uno de cada cuatro empleos existentes en el sector en nuestro país antes de la crisis han desaparecido–; a una precarización de buena parte de los que quedan, especialmente los nuevos empleos y los que se renuevan; y a un recorte de los salarios y honorarios profesionales previos a la crisis.

Entre los perjudicados están los jóvenes, con una inserción profesional larga y penosa, que tiene efectos perversos en el presente y para el futuro. El encadenamiento de contratos en prácticas (con el consiguiente alargamiento de la carrera universitaria para poder mantener el empleo), de contratos precarios a tiempo parcial o de duración temporal, produce inseguridad y volatilidad, nociva para todos, también para los propios medios de comunicación que no obtienen adhesión, confianza ni implicación, entre otras razones porque no la merecen. Así, se debilita la formación y el carácter de las redacciones y se arruina el entusiasmo y la creatividad de las nuevas generaciones. Otro segmento afectado por estas malas prácticas es el de los profesionales con más experiencia, que acumulan veinte o treinta años de trabajo, que sufren rescisiones de contrato, despidos, con indemnizaciones más o menos atractivas (aunque decrecientes), que, por un lado, descapitalizan las redacciones y, por otro, las desprofesionalizan. Un desastre que sólo sirve para mejorar la apariencia del balance, que reduce costes y presuntos pasivos, pero pierde activos intangibles, debilitando el producto. Pocos profesionales se han salvado del tsunami y no siempre los mejores. Coinciden fenómenos generalizados, globales, que conspiran contra la calidad de la información y debilitan el buen criterio editorial, precisamente cuando el objeto informativo es más complicado, y cuando más relevante y exigente debe ser el trabajo de los periodistas.

Hay otro aspecto simultáneo, un cambio radical del modelo de negocio que abre nuevas oportunidades, iniciativas que empiezan a consolidarse con otras condiciones de trabajo que otorgan más autonomía, más flexibilidad y, muy probablemente, más independencia. Pero hasta ahora han tropezado con incertidumbres financieras, factor esencial para la independencia. No obstante, apuntan formas distintas de hacer periodismo en la nueva era de la información y las redes sociales.

Sobre el periodismo confluyen a lo largo de lo que va del siglo XXI una serie de factores que complican el trabajo profesional y afectan a su futuro, que obligan a repensar, a innovar y a experimentar, porque estamos ante una ruptura. Lo que Peter Drucker llamaba en *La sociedad postindustrial* una "divisoria", que ahora algunos califican como "economía disruptiva", que produce renovación de ideas, productos y servicios. Schumpeter, medio siglo atrás, describió el proceso de "destrucción creativa" estrechamente vinculado al capitalismo. Más recientemente, Jeremy Rifkin ha razo-

nado sobre cómo las nuevas tecnologías, con Internet en primer plano, reducen radicalmente los costes marginales e incentivan el asociacionismo y el poder de la demanda, el empoderamiento de los consumidores. El periodismo también atraviesa por esa disrupción. Son varias crisis superpuestas, que confunden el trabajo de los periodistas en una etapa incierta, "líquida" (concepto desarrollado por el sociólogo europeo Zygmut Bauman, "modernidad líquida", identidad flexible y versátil), que supone más preguntas que respuestas, más incertidumbres que certezas.

Antonio Muñoz Molina se ha referido a estas incertidumbres en un reciente ensayo[6], apelando a la responsabilidad cívica: "Que la clase política quiera vivir en el simulacro es una estafa que no podemos permitirnos. Tenemos un país a medias desarrollado y a medias devastado, sumido en el hábito de la discordia, cargado de deudas, con una administración hipertrofiada y politizada, sin el pulso cívico necesario para emprender grandes proyectos comunes [...]. Después de tantas alucinaciones, quizás sólo ahora hemos llegado, o deberíamos haber llegado, a la edad de la razón". Esta última propuesta afecta al periodismo, y tiene que interesar a los periodistas, que tienen mucho que hacer frente a esas "alucinaciones" y "simulacros" a los que alude Muñoz Molina. Porque los medios informativos han contribuido a ambos fenómenos.

2.1 De la "edad de oro" a la "edad de hielo": cierres, despidos y precariedad

La "Gran Recesión" puso punto final a la "edad de oro" del periodismo y de los medios informativos que, con los altibajos de los ciclos cortos de la economía, duró algo más de medio siglo (1945-2005). Una etapa a lo largo de la cual el periodismo y los editores profesionales ganaron prestigio e influencia política y social. Ahora, estamos en la que el reportero (quizá una condición superior a la de periodista) Jon Lee Anderson ha llamado "Edad de hielo del periodismo, cuando casi todo es desconocido y cualquier cosa podría suceder". Anderson, que ha informado para *New Yorker* de buena parte de las guerras y catástrofes de las últimas décadas y ha elaborado perfiles inteligentes de líderes políticos (incluido el Rey Juan Carlos[7]), señaló en febrero de 2010 en una conferencia en Madrid: "El trabajo del periodista está en jaque mate, la crisis ha destapado enfermedades de hace años". Anderson sostiene que una de las soluciones vendrá de la financiación de los medios por entidades filantrópicas, tal y como sucede con *Harper´s* o *The Guardian*, una de las cabeceras que mejor ha asimilado y gestiona las

---

[6] Muñoz Molina, A. (2013): *Todo lo que era sólido*. Barcelona: Seix Barral.

[7] Véase www.newyorker.com/archive/1998/04/27/1998_04_27_110_TNY_LIBRY_000015451

nuevas tecnologías. Una hipótesis muy pesimista que reduciría los medios a una especie de "reserva" o de museo de algo que existió en tiempos pasados.

Las semillas de la "edad de hielo" vienen de antes. No son consecuencia directa de la recesión y las nuevas tecnologías. Cuenta también el agotamiento del modelo anterior, que empezó a notarse a mediados de los años ochenta, coincidiendo con cierto ensimismamiento de los grandes editores, con estrategias de expansión multimedia poco meditadas, que debilitaron las exigencias profesionales. Además, no hay que olvidar la determinación de algunos gobiernos y de otros intereses para limitar el poder de los medios y de los periodistas. Las fuentes se rearmaron frente al poder del periodismo, sin que editores y periodistas fueran conscientes de las nuevas mañas, de las amenazas que acechaban tras su éxito durante la segunda parte del siglo XX.

Durante la "edad de oro", las empresas editoras obtuvieron importantes beneficios económicos y mucha influencia política y social, que justificó la vieja y peligrosa expresión de "cuarto poder", un temerario mantra que ha dañado al periodismo. Estas influencias atrajeron asimismo al sector a gentes decididas a una utilización en su provecho, especialmente, la influencia política para obtener licencias, subvenciones, rectificaciones legales, etc., que poco tiene que ver con el derecho-deber de informar decentemente a los ciudadanos.

También han llegado a la profesión durante esos años excelentes profesionales, talento desde distintas especialidades, y nuevas vocaciones para informar y explicar, que han contribuido al prestigio y a la credibilidad de las cabeceras y de la profesión, y que han ayudado a conformar unos procedimientos de trabajo rigurosos y una ética profesional bien fundada. Los medios de comunicación han acogido a especialistas de otras materias, de la ciencia y de las artes, que han enriquecido las cabeceras y contribuido a la divulgación de la cultura, la civilidad y los valores. Teresa Castro[8], demógrafa, investigadora del CSIC, señalaba recientemente: "Sé hacer un buen artículo académico, pero quizá no sepa hacer un tema atractivo o poner un buen titular. Necesitas ciertas habilidades. Hay que trabajar de la mano de los profesionales de la información porque los resultados van a ser mejores". La cooperación de periodistas y científicos e investigadores contribuirá decisivamente al buen criterio editorial de los medios, a su credibilidad y utilidad para los ciudadanos.

En las democracias, tras la Segunda Gran Guerra, el periodismo, heredero de los valores de la razón ilustrada, obtuvo espacio y audiencias crecientes. Aparecieron nuevos medios cada vez más plurales y competitivos, nuevos y potentes soportes, como la radio y la televisión, que universa-

---

[8] Véase www.forodeforos.org/uploads/lectura/42663ed8300c7832b16c461d007b8bae16e9371e.pdf

lizaron la difusión de forma gratuita (lo gratis no es una novedad de Internet y Google), nuevas técnicas y también una deontología del periodismo profesional que contribuyó a ganar credibilidad y obtener derechos. Y, al otro lado, ciudadanos más educados e interesados en conocer y entender la actualidad.

Desde principios del siglo XX, apareció un nuevo periodismo que primero se llamó industrial (por el efecto multiplicador de las máquinas rotativas[9], que permiten editar miles de ejemplares por minuto) y luego profesional y de calidad (por sus contenidos), que logró un buen desempeño y unos ingresos y beneficios crecientes a través de dos fuentes: la publicidad, que llega cuando la audiencia lo justifica y sirve para vender productos o marcas, y la venta de ejemplares a millones de clientes interesados, satisfechos, leales y en muchos casos discrepantes. El viejo periodismo ideológico del siglo XIX (que hoy sigue ocupando espacio) vio crecer a su lado un periodismo profesional, sensacionalista a veces, y también de calidad.

En el nuevo siglo, la publicidad está sufriendo cambios radicales con la irrupción de Internet, que propone nuevos y potentes caminos comerciales que dejan obsoleta la capacidad comercial de los medios informativos para abrir la puerta a nuevas oportunidades de *marketing*. Y llega el *bigdata*, que modifica y multiplica las oportunidades globales. Respecto a la venta de ejemplares, los lectores están cada vez más interesados en la información, son más inteligentes y exigentes. Reciben información gratuita e inmediata, pero aspiran a más y pagarán por lo que les sea útil, en papel impreso o en nuevos formatos a través de tabletas, teléfonos inteligentes u otros dispositivos. Otro mundo de oportunidades, en el que algunos medios de comunicación, que han innovado y arriesgado, empiezan a ver luz y futuro.

La segunda parte del siglo XX fue para la industria de los medios una época de crecimiento casi permanente para las empresas y los grupos de información, uno de los más pujantes, con beneficios directos, además de los intangibles. Medios construidos desde la independencia, imprescindible para ganar credibilidad. La confrontación con la Administración Nixon (Watergate), la crítica a la guerra en Vietnam, otorgaron a los medios de referencia (grandes diarios, semanarios y noticiarios de radio y televisión) la más alta valoración de los ciudadanos.

Los grandes medios europeos de calidad conectaron con mayorías sociales con sentido crítico y convicciones democráticas. Las cabeceras tradicionales de diarios y semanarios, las televisiones públicas y algunas privadas, mantienen altos niveles de credibilidad y difusión. También de influencia en la moral pública, con exigencias a los dirigentes públicos que en ocasiones no soportan el escrutinio de los medios. También hay medios de comuni-

---

[9] Mainar, R. (2005): *El arte del periodista*. Barcelona: Destino.

cación que han caído en la tentación de la banalidad y en la trampa del partidismo o las irregularidades. Murdoch o Berlusconi son buenos ejemplos, y en España se percibe esa deriva cada vez con más intensidad. Aquí, el alineamiento de los principales medios de comunicación con el proceso de transición democrática y el "consenso constitucional" de finales de los años setenta, contribuyó a su asentamiento y crecimiento, especialmente de los nuevos medios nacidos al calor de las aspiraciones democráticas y europeístas de la mayoría de los españoles. Conviene recordarlo cuando algunos pretenden revisar y descalificar el pasado con propuestas aventureras e ignorantes, presas de un adanismo que les lleva a pensar que la historia empieza con su presencia y que quieren explicarla con argumentos simplistas.

Aquellos apasionantes y complejos años de la transición, y los posteriores, proporcionaron a los periodistas prestigio y reconocimiento ciudadano por su trabajo. También un acercamiento al poder, que puede llevar a confundir los papeles e incluso a abrasar, como el Sol hace con cuantos se le acercan demasiado. Los medios informativos y los periodistas aparecían en las encuestas entre las instituciones civiles más valoradas las últimas décadas del siglo XX, cerca de médicos, docentes y ONGs, al lado de las fuerzas de seguridad, que desde hace años obtienen las mejores valoraciones, y muy por encima de políticos, multinacionales, sindicatos, patronales, banqueros y obispos.

De una posición en la parte alta, con valoraciones en torno a seis puntos durante las tres últimas décadas del siglo pasado, los medios de comunicación españoles han pasado a colocarse más cerca del cuatro que del cinco. No es la profesión más castigada, pero ha resistido peor que otras. A lo largo de la reciente crisis, la mayor parte de las instituciones, empezando por la Corona, han perdido reputación por deméritos propios y por el entorno general. Todas están ahora por debajo del cinco. Algunos, por ejemplo los jueces, han empezado a recuperar reputación, cuando los ciudadanos han percibido que actúan contra la corrupción y defienden su independencia. Esto también les ocurre a los periodistas.

Las empresas editoras obtuvieron durante la "edad de oro" incrementos sustanciales de ingresos y beneficios. En vísperas de la crisis, durante el bienio 2006-2007, los diarios españoles (un centenar de cabeceras con algo más de cuatro millones de ejemplares de difusión y catorce millones de lectores) ingresaban al año casi tres mil millones de euros (2007), con beneficios anuales netos de hasta el 10% de esa cifra. Ahora los ingresos están a la mitad, han desaparecido la cuarta parte de las cabeceras de diarios y los beneficios decrecen desde 2008 para dar paso a pérdidas. Los ajustes de costes han sido tan constantes como insuficientes. Y la propia valoración de las empresas se ha venido abajo. Basta repasar la evolución de la capitalización bursátil de los cuatro grupos cotizados en la Bolsa española, que de valer miles de millones se han quedado en cientos, con tendencia a la baja.

Los diarios, las revistas y la radio han sido buenos negocios en sí mismos, tanto que permitieron otras inversiones, pero incurrieron en una expansión poco meditada hacia el multimedia, fundamentalmente la televisión comercial, que requería, para empezar, la benevolencia de los reguladores, del Gobierno nacional y de los autonómicos, que otorgan las licencias de emisión con discrecionalidad y parcialidad impropias de un Estado de Derecho. De hecho, algunas decisiones han tropezado con sentencias judiciales desfavorables, a veces de imposible cumplimiento, provocando nuevos conflictos.

La crisis económica ha reducido los ingresos de los medios y debilitado los balances de las empresas informativas, abocándolas a un proceso de reestructuración, con despidos, cierres, quiebras, fusiones y cambios de propiedad y gestión que van a ser moneda común durante los próximos meses y años. Se modificará profundamente el mapa empresarial y profesional respecto al existente a comienzos de la crisis.

El caso español no es ajeno al del resto del mundo. Los diarios y revistas, que constituían el surco central de los medios informativos, han reducido el número de cabeceras, recortado su difusión más de un tercio (y sigue el descenso) y sufrido la rebaja de sus ingresos publicitarios a menos de la mitad, sin perspectivas de retorno a los niveles previos a la crisis cuando la recuperación se consolide. Hay fuentes de ingresos que se han ido para no volver. Por ejemplo, las páginas de anuncios clasificados para venta o alquiler de pisos, las ofertas-demandas de empleo, los productos de segunda mano o la publicidad financiera que imponía la legislación mercantil y societaria. Pero se atisban oportunidades que hay que explorar y ensayar. Al menos intentarlo, aunque no proporcionen éxitos inmediatos, porque del ejercicio de prueba y error nacerán nuevas fuentes de ingresos y modelos alternativos de negocio.

En otros países ha pasado algo parecido. En Estados Unidos, según datos de la Asociación de Diarios, la caída de los ingresos de los periódicos es dramática: de 46.000 millones de dólares en 2006 a algo menos de 20.000 en 2012. Este descenso ha provocado muchos despidos y cierres de cabeceras, con el hecho sorprendente de que algunas ciudades se han quedado sin ningún diario de referencia local, a pesar de la fortaleza que para los medios locales supone la identificación con sus clientes.

Recientemente, en mayo de 2014, el sociólogo Jeffrey C. Alexander, experto en medios de comunicación, decía en una entrevista publicada en *La Vanguardia*[10]: "En los países que ya han salido de la crisis los diarios vuelven a ganar dinero. Cuando mejore el ciclo en España, Francia o Italia, la prensa de calidad volverá a ser negocio […]. La ideología no es tan impor-

[10] *La Vanguardia*, 14 de mayo de 2014.

tante como la calidad. Una prensa conservadora rigurosa enriquece todo el ecosistema comunicativo. El *Chicago Tribune* o el *Los Angeles Times*, entre otros, tuvieron la desgracia de caer en manos poco solventes y, al perder los estándares de calidad y rigor, perdieron el negocio. Es interesante la apuesta del *Orange County Register* por los contenidos de calidad sólo en papel –nada en digital– para barrer al *Times* en California […]. Pero la profesión de periodista va a seguir siendo tan necesaria, sea cual sea la empresa en que se ejerza, como sus valores de independencia, veracidad y rigor. Porque, sin buen periodismo, la mentalidad colectiva de un país ni madura ni progresa. Por eso estoy seguro de que seguirá existiendo".

En Alemania y los países nórdicos, el sistema de medios de comunicación es más sólido y estable y no se han producido caídas tan agudas de difusión y pérdidas de ingresos. Se han adaptado al nuevo mundo digital sin las perturbaciones que han sufrido sus colegas del sur de Europa y han resistido la crisis financiera y la recesión con más fortaleza. La raíz de los problemas no está en Internet; la Red sólo ha venido a ponerlos en evidencia y también a ofrecer soluciones que hay que detectar y construir.

Los ingresos que provienen del ámbito digital, del periodismo electrónico en la web, no compensan lo que se ha perdido, al menos a medio plazo. Los nuevos medios digitales son centenares, con costes bajos, especializados y con talento detrás de muchas de esas iniciativas. La respuesta de las empresas editoras clásicas no ha ido más allá del asombro, el pesimismo y un ajuste indiscriminado de los costes, hecho con retraso y torpeza en muchos casos.

Por tanto, factores externos decisivos de cambio del entorno, y también una respuesta pobre de los editores y los periodistas, absortos en el retrovisor, lamentando lo perdido, incapaces, salvo excepciones prometedoras, de imaginar el futuro y de intentar conquistar una nueva posición. Está abierto un proceso de cambio, de consolidación y recomposición del sector que tiene en el relevo de la familia editora y propietaria del *Washington Post* una de sus manifestaciones más interesantes, aunque hay otras muchas variantes que modifican radicalmente el mapa del sector para alumbrar un nuevo esquema seguramente más abierto, más plural, más complejo que el anterior.

En el caso español, casi todas las empresas editoras de medios de comunicación están abiertas a alternativas para acabar con sus problemas de rentabilidad. Es previsible que a lo largo de los próximos meses se produzca un cambio radical en el reparto de actores del drama, una vuelta de tuerca para ajustar el sector, al que algunos bancos prestaron con exceso en vísperas de una crisis profunda por errores, propios y ajenos, por una gestión deficiente de los costes, de los recursos humanos, con desacierto en las inversiones y una carencia de visión estratégica. Todo en un momento de cambio profundo del entorno.

A comienzos del nuevo siglo confluyeron (y no sólo sobre los medios, también sobre otros negocios y actividades) varias crisis simultáneas, profundas, a las que los medios y el periodismo han respondido, hasta ahora, con tibieza, sin visión de futuro, a la defensiva. Sin embargo, se percibe la aparición de nuevos actores, decididos a ocupar el espacio que los grandes de antes han dejado libre.

2.2 La pasión por las licencias: la peripecia de la televisión privada en España

En este relato de la crisis de los medios de comunicación, el caso de la televisión privada en España tiene su propio capítulo, pendiente de escribir, por su propio desempeño y por los efectos en el resto de los medios, que no han sido escasos ni poco relevantes. La televisión privada y plural tardó en llegar a España. De hecho, lo hizo con fórceps, por una sentencia del Tribunal Supremo (1982) que obligó al Gobierno socialista a proponer, con mucha parsimonia, la Ley de televisiones privadas (1988) y a otorgar las tres primeras licencias, con sospechas fundadas de favoritismo, a cambio de lealtades que luego cambiaron de sesgo cuando les interesó a los beneficiados o éstos sucumbieron a las presiones políticas. Hubo fiducias descarriladas y lealtades quebrantadas tras los cambios de mayorías políticas. Lo primero era conseguir la licencia, para lo cual los "visitadores de La Moncloa", curiosa y elocuente expresión utilizada más tarde por alguno de los contendientes (que era gran visitador) para descalificar a un competidor, desplegaron toda la influencia posible. Pero, tras ganar la licencia, había que gestionar el nuevo negocio, lo que requería habilidades de las que carecían buena parte de los pretendientes. Casi todos los editores han fracasado en el intento. Algunos salieron bien librados, ya que, al margen de las distracciones de gestión y de la independencia hipotecada para lograr la licencia, consiguieron vender con plusvalías (pese al abuso que supone especular con una concesión). Otros sucumbieron por la deuda incurrida y las pérdidas acumuladas.

A finales de los años ochenta, con mayoría absoluta socialista, y con la experiencia italiana como guía, se habilitaron tres licencias otorgadas con notable discrecionalidad por La Moncloa, con el vicepresidente Alfonso Guerra como cocinero del guiso, a favor de sendos grupos editores: Antena 3, para un consorcio de Vanguardia-Vocento y otros socios, que partían de la exitosa experiencia de Antena 3 Radio; Tele 5, a favor del grupo encabezado por Editorial Anaya, la ONCE y Mediaset-Berlusconi (aliado entonces con el socialismo italiano); y un nuevo canal de pago, emitido por satélite, planteado por Prisa y el grupo francés Canal+.

Casi todos los editores españoles de diarios y revistas se alinearon con alguno de los seis grupos que pretendieron alguna licencia. Los prin-

cipales estaban entre los tres ganadores, y alguno de los que se quedó en puertas, por ejemplo el Grupo Z, logró años después incorporarse a una de esas licencias tras una dura confrontación político-periodística de alta intensidad, que tuvo la complicidad de algunos banqueros y el enredo de los contratos de derechos de emisión de la Liga de fútbol por medio. Una gran batalla político-mediática de la que sólo salieron perdedores, incluidos los ciudadanos.

Otro Gobierno socialista, el de Zapatero, quince años después, habilitó otras dos licencias analógicas. La primera para modificar la licencia de Prisa para emitir en abierto una nueva cadena, Cuatro, sin perjuicio de la emisión por satélite de Canal+ o Digital+. Y una nueva y última licencia, La Sexta. Es un tópico calificar esta última concesión como favor a unos amigos del presidente y de su primer secretario de Estado de Comunicación. El debate por estas licencias alumbró conceptos como el de "fuego amigo" (el del Gobierno contra un medio afín, Prisa, y viceversa) o el ya citado de los "visitantes de La Moncloa", que sirvieron para el desprestigio de todos los afectados y del propio sector.

Las concesiones a La Sexta y a Cuatro no fueron muy distintas a las anteriores, incluidas las revisiones legales y de estructura promovidas y gestionadas por los Gobiernos de Aznar, igual de intervencionistas y arbitrarios. En el caso de La Sexta, los adjudicatarios acreditaban las mejores credenciales para gestionar una licencia (con el riesgo añadido de que su cobertura era parcial), ya que el grupo estaba formado por empresas y profesionales con experiencia y liderazgo en la producción audiovisual (Mediapro), en la de contenidos y formatos para televisión (Globomedia, El Terrat y Bainet), un grupo extranjero del sector (Televisa) y otros socios financieros conocidos. Ni con todo eso lograron gestionar la licencia con suficiencia financiera. Tras perder más de 500 millones de euros en seis años aceptaron la fusión con un competidor, Atresmedia, que tropezó con un informe desfavorable de la Comisión Nacional de la Competencia, superado por una decisión del Gobierno de Rajoy que desautorizó al regulador.

Los de La Sexta salvaron parte de los muebles, pero con pérdidas de cientos de millones de euros, a pesar de su experiencia y conocimiento del sector. El caso de Cuatro discurrió por semejantes derroteros con su venta, una vez constatado el fracaso del proyecto, a Mediaset-Tele 5, con otro expediente azaroso en Competencia. Las licencias de televisión han pasado siempre por los principales despachos de La Moncloa con tratamiento vip, lo cual ni fue edificante ni ha mejorado al sector ni a la democracia.

Un caso especialmente desazonador ha sido el fracaso de los canales informativos 24 horas, tanto el privado (CNN+) como los públicos de la televisión nacional y de alguna de las autonómicas. Tenía sentido colocar en el mercado global un canal informativo en español, proyecto que requiere talento periodístico y televisivo. No ha sido posible, ni siquiera han intenta-

do una colaboración público-privada que requería lealtad y profesionalidad, además de una visión estratégica.

Las licencias han estado manchadas por sospechas fundadas de favoritismo y tráfico de influencias, lo que ha embrollado el sector. Tampoco han contribuido a conformar un sector audiovisual español y en español, con posición firme en un mercado de 500 millones de hispanohablantes. De hecho, la posición de compañías italianas y alemanas en las dos cadenas privadas nacionales que controlan el 90% de la inversión publicitaria es decisiva. Por detrás existe una industria capaz, que exporta y produce con éxito, pero sin alcanzar ese liderazgo en español, con una posición firme en mercados tan potentes como México, Brasil y en el resto de América, incluido Estados Unidos.

La experiencia acumulada en el sector público, especialmente en RTVE, ha servido de poco. El ente público nacional (ahora una empresa mercantil pública a la deriva) ha ido a menos a lo largo de todo este proceso, pese a disfrutar de una posición hegemónica de partida, que hubiera requerido una estrategia inteligente para asumir una posición subsidiaria con unos servicios informativos y formativos de calidad y prestigio, y un plan financiero bien articulado. RTVE pudo haber conseguido una posición relevante en el sector, servir de referencia, pero va a menos año tras año, con un riesgo serio de sobrevivir en el futuro, dada su tendencia crónica a los sobrecostes, a la burocracia y al déficit. La aventura de los terceros canales, los autonómicos, presenta un saldo negativo en casi todos los sentidos: mucho gasto, grandes pérdidas, elevada politización y pocos resultados prácticos.

La concesión de las últimas licencias de TDT pudo servir para ordenar el sector. Pero, a los pocos años de sustanciar los respectivos concursos, presentan más fracasos que aciertos, además de no pocas irregularidades en las adjudicaciones. Los primeros beneficiados han vendido, realquilado o abandonado, con poco respeto a la ley, tras acumular pérdidas, y han servido para que algunos mayoristas multinacionales de cine y televisión obtengan cadena propia en España. El mapa final, veinticinco años después, supone la existencia de dos cadenas privadas que emiten en abierto con múltiples canales, de cuyos promotores iniciales sólo queda Mediaset-Berlusconi. Y un sistema de pago, por satélite o teléfono, anclado ahora en Telefónica, que emerge como nuevo actor del sector. Por detrás, existe una industria creciente de producción de contenidos que se internacionaliza para crecer. Y también unas televisiones públicas que van a menos.

Lo que parecía un favor (una licencia), reclamado con insistencia, y a veces con malas artes, por el que los editores sacrificaron buena parte de su independencia, se convirtió en un pésimo negocio del que han ido saliendo como han podido, en muchos casos con altos costes, que han comprometido los buenos negocios originales. En estos casos, el dilema barcos-honra se convirtió en perder ambos: independencia y patrimonio. Especialmente

grave es para los que se endeudaron en tiempos en los que estaba de moda asumir créditos, cuando el mérito radicaba en rechazar la financiación de banqueros pródigos, ávidos de comisiones inmediatas, pero olvidadizos de la naturaleza de su negocio, que no es otra que la prudente gestión del riesgo, prevenir los impagos.

Ahora, el laberinto es complicado. Los acreedores no recuperarán sus créditos; tampoco se atreven a ejecutar las garantías; temen asumir el riesgo de incomodar a los editores morosos y no aciertan a gestionar el embrollo; son prisioneros de sus errores. Algunos financieros han vendido sus derechos a terceros, lo que tampoco ayudará a resolver los problemas, incluso puede complicarlos más y abrir la puerta a algunos aventureros. Y por medio anda la libertad de información sometida a todo tipo de tráficos.

Éste es el cuadro general que se ha ido montando y desmontando en las televisiones desde finales del siglo XX. Un sector de crecimiento, próspero en muchos países, que atrae talento, pero que ha quedado por debajo de las expectativas y del potencial. Entes públicos inviables y un duopolio privado, multinacional, mal regulado y que ha resultado una pésima inversión para los editores que aspiraron a ser alguien en la televisión sin conocer la naturaleza de un negocio que es complicado y exigente.

2.3 Internet y las redes sociales rompen el paradigma

La irrupción de Internet a finales del siglo XX significó la aparición de un nuevo y potente soporte, con implantación inmediata, generalizada y global. El teléfono móvil inteligente, que permite navegar por la Red y acceder a ingentes contenidos, es el producto extendido a mayor número de personas en menor tiempo. Internet transforma todos los demás soportes informativos; se los apropia. La radio se escucha por la Red, con ampliación hasta el infinito de emisores y público. Y, otro tanto, la televisión, que abate las limitaciones que impone la regulación del uso del espacio radioeléctrico. Las licencias de emisión dejan de ser importantes en esta nueva era.

Los medios escritos logran expansión global en la Red; reduce sustancialmente sus costes, ofrece inmediatez para informar y una interactividad que otorga a los lectores u oyentes la posibilidad de criticar y responder. Este control social impondrá crecientes exigencias y restricciones a los periodistas, a las que tendrán que acostumbrarse y para las que quizá no estaban preparados. Les obligará a ser más humildes, a perder arrogancia, pero también a ganar referencias y fuentes.

Con Internet, acceder a la mayor parte de los contenidos no tiene más coste que el de la conexión y el del aparato receptor (ordenador, teléfono inteligente o tableta) que sirve para otros cometidos. Estos artilugios acompañan permanentemente a muchas personas, que los usan para comunicar-

se con el exterior, y cambian la forma de vivir, de comprar, de relacionarse. En la Red, cobrar por recibir información es excepcional; la gratuidad está generalizada e interesa a los agregadores que dominan la Red, frente a los que los medios informativos intentan que las leyes protejan sus derechos intelectuales. Google constituye uno de esos desafíos-oportunidad para el periodismo. Tienta con su capacidad para difundir, pero diluye los ingresos. Pero éste es un debate de otra naturaleza que no cabe en este capítulo.

El desarrollo de las redes sociales produce información al instante, mucha información, aunque insuficientemente gestionada. La información instantánea no suele estar verificada, no incorpora explicaciones sobre el contexto o las circunstancias y puede incluir mentiras o extravíos extraordinarios. Ejemplos como el del niño atrapado en un globo que se elevó al espacio fuera del alcance y del control, pero que en realidad sólo voló el globo, pues el niño seguía en tierra. Pero, esta falsa noticia, una impresión no verificada, concentró la atención de muchas televisiones apasionadas por la tragedia que llegaron a interrumpir sus programas. Un niño vagando por el espacio, atrapado en un globo inalcanzable, resultaba apasionante, una gran historia para un instante.

Las redes sociales, a las que accede cualquiera y a las que se vuelcan impresiones, opiniones, resentimientos, tópicos, hipótesis, inventos…, se convierten en semilla y motor de la información. Llegan más lejos de lo que se pueda imaginar, pueden aportar luz y transparencia donde nunca llegaría un periodista, pero también llevan aparejado el riesgo de la manipulación. Las redes dirimen puntos de reputación, inciden en las preferencias de los consumidores y modifican la agenda informativa. Los periodistas son cada día más dependientes de las redes, que ganan capacidad para activar los contenidos de los medios informativos. Y éstos, azuzados por la urgencia, para no quedarse atrás, verifican poco o retrasan la comprobación publicando con precipitación lo que les llega a través de las redes.

La irrupción de las redes sociales en la influencia política es creciente. A las victorias de Obama en las dos carreras presidenciales contribuyó la movilización de donantes y votantes a través de Internet, para captar fondos, animar a los electores a votar y extender mensajes adaptados a cada público. Lo mismo sirve para el caso Grillo en Italia y su Movimiento Cinco Estrellas (M5E), que ha construido buena parte de su discurso político contra los medios informativos, tras aprovechar la notoriedad que le dio la televisión durante su etapa de humorista y las oportunidades de Internet para llamar la atención y captar simpatías y votos. Las redes sociales son ahora la puerta de entrada de la información. Los diputados reciben indicaciones de voto a través de la Red, que sirve también para anunciar las bodas, divorcios, intoxicaciones, alegrías y decepciones de los famosos.

La revolución tecnológica es uno de los factores críticos que afectan a los medios de comunicación. El despliegue inmediato y generalizado de las

redes sociales que apasionan a cientos de millones de personas en todo el mundo, especialmente a los jóvenes, que las convierten en su principal vínculo con el exterior, altera el papel de los medios de comunicación y afecta a su futuro y a su influencia. Todo muy rápido, con innovaciones constantes. En sólo cuatro años, las llamadas tabletas (Apple presentó su primer IPad en enero de 2010 y a mediados de 2014 había vendido 225 millones de aparatos) han modificado sustancialmente el acceso a la información y a los medios de comunicación, especialmente a los diarios. La tableta otorga nueva vida a los medios clásicos y al periodismo, incluso con la oportunidad de proporcionar ingresos por ese acceso que requieren nuevos enfoques comerciales para obtener la confianza y lealtad de los clientes.

Diarios como *The New York Times* (NYT) han sido de los primeros en experimentar ante los nuevos retos y ahora empiezan a atisbar futuro. Hace pocos años su editor, Arthur O. Sulzberger, dijo: "El diario de papel estará muerto en cinco años". En mayo de 2014 rectificó: "Cometí un error, el diario impreso no ha muerto […]. Hay gente que le da gran valor al papel […]. Ningún medio sólo digital me parece un competidor a gran escala". Ahora 800.000 clientes del NYT son suscriptores del diario en papel, con contratos de dos años, y otros tantos son suscriptores del diario en la Red, que no necesariamente tiene la misma composición, aunque comparta el mismo código profesional. Una realidad esperanzadora para el futuro de la cabecera.

Bill Keller, que fue el director del NYT entre 2003 y 2011, y protagonista de su transformación, dijo en la Chatam House de Londres en noviembre de 2007[11]: "El mayor peligro para el futuro de los periódicos no es un gobierno hostil, ni la lluvia ácida de los críticos, ni un modelo de negocio al que la tecnología ha puesto del revés, el peligro está en una pérdida de la fe, un fracaso en la determinación, por parte de los que hacen los diarios". En el NYT, con vacilaciones y marchas adelante y atrás, con errores y rectificaciones, no han perdido ni la fe ni la determinación a las que aludía Keller, que ahora trabaja en una iniciativa periodística no lucrativa, "The Marshall Project"[12], al margen del NYT, especializado en la cobertura de asuntos judiciales, para informar en la Red sobre el sistema criminal estadounidense, financiado desde la filantropía, dotado inicialmente con cinco millones de dólares y dos docenas de periodistas.

Otra iniciativa semejante es Propublica[13], que se define como "periodismo en interés del ciudadano". Ha abierto nuevas oportunidades al periodismo desde plataformas digitales y con una financiación que no busca rentabilidad financiera. Ese modelo de lo no lucrativo, basado en fundacio-

---

[11] Véase www.theguardian.com/media/2007/nov/29/pressandpublishing.digitalmedia1

[12] Véase www.themarshallproject.org

[13] Véase www.propublica.org/

nes o patrocinadores no es la solución al problema, pero sí una alternativa interesante, indicativa y propia de sociedades que creen en el valor de la libertad de información y quieren contribuir a preservarla. En España, hay iniciativas digitales con ese formato, el de patrocinadores o socios dispuestos a pagar una cuota sin más interés que hacer posible el proyecto. Pero España es un país medio, con una sociedad civil débil y sin experiencia acumulada en filantropía que vaya más allá de lo asistencial, de la caridad. Los medios de comunicación, el periodismo, se ven con recelo, como sector de riesgo, porque incomoda a los gobiernos y son fuente de polémica y conflictos.

Todos los diarios clásicos ofrecen ediciones digitales, pero han titubeado demasiado a la hora de concretar esa oferta y acomodar la convivencia de los distintos soportes: el clásico y el digital. Dar lo mismo en ambos soportes resta capacidades, sin apenas añadir ingresos. Y para diferenciarse faltaron recursos y, sobre todo, determinación. El tránsito a lo digital ha sido lento, ha tropezado con conflictos laborales y ha carecido de liderazgo. En resumen, fallos de gestión y de dirección editorial, errores de juicio sobre los riesgos y las oportunidades.

Al lado, aparecen nuevos medios nativos digitales (más de 300 iniciativas en España durante los últimos años), según un censo no exhaustivo elaborado para el *Informe de la Profesión Periodística 2013* que publica la Asociación de la Prensa de Madrid (APM)[14], que experimentan formatos empresariales y profesionales y distintos procedimientos de financiación. La mayor parte de esas cabeceras han sido promovidas por periodistas despedidos de los medios tradicionales en la desvergonzada carrera de ajustes, EREs y reestructuraciones que tanto ha debilitado a los medios y a la profesión. Nuevos medios criticados por las cabeceras tradicionales que se pretenden depositarias del buen hacer periodístico, algunos poco profesionales, pero otros con creciente influencia y recursos, que están ganando el liderazgo de la información, la investigación y la prescripción.

Además, Internet habilita "redes sociales" que afectan de forma determinante e irreversible al trabajo de los periodistas, con algunos riesgos para el ejercicio profesional, pero también oportunidades que empiezan a vislumbrarse a medida que acumulan experiencia. El proceso no tiene retorno, no es elegible. Las nuevas tecnologías se imponen como la máquina de vapor desplazó la tracción animal para el transporte de viajeros y mercancías. La información también viaja ahora por la Red. Los periodistas se informan a través de la Red, que es el primer escenario o pantalla de las noticias, que se difunden de forma instantánea y sin límite de espacio o de tiempo. A la Red vierten información todo tipo de gentes, de forma gratuita y sin precaución especial por verificar, por contextualizar, por explicar.

---

[14] Véase http://tienda.apmadrid.es/tienda/catalog/index.php?cPath=31

Los periodistas tienen que hacer ese trabajo de distinguir y jerarquizar que, por otro lado, forma parte de la naturaleza de su cometido profesional. Más que nunca el periodista debe protegerse de la urgencia que ha llevado a grandes medios de comunicación, por credulidad o comodidad, a asumir como hechos meras apariencias o engaños. El principio de veracidad es ahora más relevante que nunca. La acumulación de información, tan abrumadora que llega a confundir, requiere mayor preparación, profesionalidad, incluso ese olfato que lleva a los periodistas con mucho oficio a desconfiar sin saber muy bien por qué.

El ejercicio del periodismo es uno más entre los afectados por las nuevas tecnologías, como el comercio, la distribución, el transporte, las agencias de viaje… Para muchos no hay retorno al pasado, otros simplemente se transforman y ven cómo se puede ampliar el perímetro del negocio y la base de clientes. Ése es el caso del periodismo, que anda tanteando sus oportunidades con algunos aciertos, pero sin suficiente determinación. Algunos lo intentan al menos, pero también los hay que sólo se lamentan, absortos en el retrovisor.

2.4 Se agota el modelo de éxito de la "edad de oro"

Internet ha desbordado el modelo informativo de éxito del siglo anterior, que otorgó a los medios de comunicación el monopolio de la intermediación informativa. Para que los hechos tuvieran relevancia tenían que pasar por el periodismo, por los medios. Ya no es así. Se han abierto nuevas oportunidades que agotan lo anterior, que entra en decadencia y deja de interesar, sobre todo a las nuevas generaciones. El periodismo pierde el carácter de intermediario preferente, casi exclusivo, para informar y sobre todo para validar la información.

R. Picard, en el artículo reseñado, decía: "La tecnología está restando competencias a los periodistas. Está proporcionando a los individuos sin el apoyo de una empresa periodística la posibilidad de acceder a las fuentes, tamizar la información, determinar su relevancia y expresarla con eficacia. Para crear valor económico, los periodistas y los medios de comunicación tradicionalmente contaban con que accedían a la información y a las fuentes en exclusiva, así como con su habilidad para transmitir la información inmediatamente. Ese valor lo otorgan ahora las nuevas tecnologías de la información a cualquier persona que observe y difunda información, incluso recabando opiniones de expertos, añadiendo fotos, vídeos y distribuyéndolos por las redes sociales. Y suele hacer ese trabajo por amor al arte. Hasta que los periodistas logren volver a colocar el valor de su trabajo por encima de ese nivel merecen cobrar poco". Y, además, ponen en riesgo el futuro de su profesión.

El modelo de negocio de los medios de comunicación ha cambiado. El objetivo sigue siendo el mismo, las reglas idénticas, los elementos tam-

bién, pero los procedimientos son distintos. El monopolio ha desaparecido. Hay que experimentar, innovar, para llegar a un mundo nuevo; la misma profesión, pero de distinta manera. Alguien ha dicho que no se trata de vender el mismo vino en otra botella, sino que hay que ir mucho más lejos; no se trata sólo de una cuestión de soporte o envoltura.

Las nuevas tecnologías amplían las posibilidades de la información y el campo del periodismo. En la web cabe mucho más, casi todo, pero hay que ordenarlo, jerarquizarlo, proporcionar sistemas de relación y de búsqueda, valoración. Para el periodista, Internet proporciona apoderamiento para su trabajo, facilita la documentación, permite relacionar e investigar con un simple clic. Aunque no es tan simple, porque requiere habilidades nuevas para navegar por las redes y localizar el material más adecuado.

En las redacciones se ha notado resistencia al cambio. Muchos entendieron mal el concepto de periodista digital o periodista multimedia. No percibieron que no eran opciones, que no era elegible. Levantaron viejos fantasmas contra el cambio y el progreso, con la tesis de que reduciría las plantillas, multiplicaría las tareas de un solo redactor para atender distintos medios, aparecería el redactor orquesta que filma, fotografía, escribe… Y no es que no fuera esa la intención de algunos malos editores, sobre todo entre los nuevos gestores sobrevenidos, que no conocen la naturaleza del negocio e incluso sienten antipatía por los periodistas. Pero la cuestión de fondo es otra.

Lo inteligente hubiera sido acelerar, intensificar, el uso de las nuevas tecnologías para "añadir valor", tal como reclamaba Picard. Las empresas editoras, y no pocos periodistas acomodados, se limitaron a defender la posición adquirida, aunque fuera insostenible, tal y como se ha demostrado con el paso del tiempo. Algunas redacciones defendieron sus convenios a ultranza para encontrarse luego con sucesivos EREs (decrecientemente generosos con el paso del tiempo), que han provocado un paro crónico y han recortado las condiciones de trabajo de los que siguen, aliviados y asustados, especialmente los que se incorporan con las nuevas condiciones.

Cuando comenzó la crisis se pudieron haber acordado nuevas condiciones de trabajo más flexibles, pero más exigentes para los editores. Se pudieron pactar salarios ajustados a cambio de empleo estable y sostenido, nuevas condiciones de trabajo, participación en beneficios futuros, más influencia editorial. Pero, unos quisieron mantener sus posiciones y otros reducir costes a cualquier precio, en muchos casos para mejorar un *bonus* o un precio de venta. Todos con visión de corto plazo y sin proyecto de futuro. Todos los grandes medios de comunicación han sufrido recortes drásticos en sus convenios con poco a cambio, salvo ofertas tentadoras para rescindir contratos de trabajo. Estas indemnizaciones han descapitalizado a las empresas, tanto en capital financiero como humano.

La distinción entre redacciones analógicas y digitales, entre el papel y el digital, es artificiosa y estéril. Lo inteligente es la capacitación para todas las opciones, especialmente las que ofrecen más oportunidades de futuro. Son precisamente los periodistas los que pueden obtener más ventajas del nuevo paradigma: su firma puede alcanzar más valor, el trabajo individual obtiene más relevancia y aumenta el espacio informativo. Además, herramientas como el blog y las redes sociales permiten ensanchar el campo de juego hasta el infinito, sin más barreras que el idioma, las conexiones, el ancho de banda y el talento del autor.

Todas esas herramientas y ventanas informativas caben bajo una marca reconocida, las cabeceras tradicionales o nuevas iniciativas que compiten con bajos costes de entrada, que especializan los contenidos y segmentan al público al que se dirigen, que hacen posible medir su penetración e influencia. En resumen, nuevas oportunidades, otro negocio que precisa innovación, experimentación, sentido del riesgo y creatividad. Un negocio que cambia cada día, con nuevas aplicaciones estrechamente vinculadas a las redes de comunicación. Frente a tantos cambios y oportunidades, muchos periodistas, especialmente los de los medios de comunicación más consolidados, han respondido con tibieza, con miedo, quizá con el instinto de conservar algo que costó alcanzar.

El director del *Washington Post*, tras la caída de Nixon, que fue un gran triunfo de su diario y del periodismo, dijo: "Cuidado, ahora formamos parte del *establishment*". Un comentario tan irónico como lúcido. Frente al poder acreditado por los medios para perturbar la política emergió la habilidad de los viejos poderes, especialmente del político, para descremar a un adversario peligroso, poco controlado, para integrarlo o limitarlo. Si en la guerra de Vietnam los periodistas se movieron por el territorio con pocas limitaciones, en los siguientes conflictos quedaron sometidos a una estrecha vigilancia. En las guerras actuales, los contendientes no respetan a los periodistas. No los necesitan, los secuestran, los asesinan para la propaganda, los canjean… Cada día es más difícil estar en el terreno, acercarse al foco del conflicto. Los medios de comunicación prefieren contratar corresponsales ocasionales que sostener reporteros propios. En todos los ámbitos (cultural, deportivo, financiero, etc.) es evidente la acumulación de recursos para controlar a los periodistas, recomponer la agenda informativa y condicionar el relato. Una lucha desigual por los recursos de cada parte.

Ahora, el número de personas dedicadas a influir en los periodistas, a evitar noticias (algo que alguien quiere que no se divulgue), se ha multiplicado y profesionalizado, toca a varios "inspiradores" o mediadores por periodista, incluidos los periodistas que hacen el viaje hacia el otro lado, la "puerta giratoria", lo que algunos colegas llaman el lado oscuro, menos emocionante pero mejor retribuido. En sí mismo, en ello no hay nada criticable, pero las consecuencias no son banales. Mientras las redacciones se

desarman, pierden carácter, experiencia y efectivos, las fuentes hacen todo lo contrario sin reparar en medios y, en no pocas ocasiones, en procedimientos. En estos casos, el fin (por ejemplo, ganar unas elecciones u ocultar una crisis o una irregularidad) justifica los medios.

2.5 Dispersión de la prescripción: la prensa de calidad valida, pero pierde influencia

La llamada prensa de calidad (tanto en diarios como en revistas) resistió a lo largo de la segunda mitad del siglo XX la aparición de nuevos medios y de soportes tan efectivos como los ofrecidos por la radio, primero, y la televisión, más tarde. Ambos soportes incorporaron a su oferta la información y el periodismo (no desde primera hora, ya que no era ése su propósito inicial, centrado en el entretenimiento y la propaganda) y ampliaron el acceso de los ciudadanos a la información y a la opinión con carácter gratuito, que no es una novedad de la era Internet. La radio y la televisión ofrecieron pronto información gratuita, sin otro coste que el de los aparatos receptores y el consumo de electricidad.

El carácter de medios prescriptores y de referencia informativa no se debilitó por la aparición de la radio y la televisión, aunque su penetración multiplique la de los diarios. Lo escrito no perdió influencia por la emergencia de los medios audiovisuales. De hecho, los informativos de radio y televisión han asumido, hasta ahora, la dependencia del criterio editorial y de la validación informativa de los diarios. Los espacios informativos de las grandes cadenas de televisión son seña de identidad y de prestigio de sus cadenas, que mantienen esos programas, aunque producen más costes directos que ingresos, y ganan cada día más influencia, sin merma, al menos hasta fechas recientes, de la capacidad prescriptiva de los grandes diarios.

Internet y las redes sociales han producido un impacto más profundo y con más rapidez, especialmente porque han conmovido las cuentas de explotación de los medios y han modificado el flujo, la intensidad y la velocidad de la información. Han cambiado demasiadas referencias y valores cuando los medios clásicos se sienten más débiles y menos capaces para asimilar el cambio. Los tecnólogos, los que son capaces de entender y utilizar las fortalezas y oportunidades del algoritmo (conjunto ordenado y finito de operaciones que permiten hallar la solución de un problema), han desbordado a los periodistas que no han asimilado las nuevas tecnologías para innovar en el ejercicio de la profesión, con respeto a sus principios esenciales, ajustado a su propia ética.

Las redes han fragmentado y multiplicado el acceso y la emisión de la información. Han generalizado, por un lado, los públicos interesados por cuanto desbordan las fronteras, pero, al mismo tiempo, han segmentado las audiencias para formar grupos de interesados, interrelacionados y con poca

lealtad, que se apuntan a la conversación o salen de ella con un simple clic. La ruptura de la lealtad es otra de las características de la Red que complica la consolidación de las cabeceras y de los negocios, que tienen que ser muy flexibles, muy ligeros de costes fijos y muy creativos para mantener la lealtad y captar nueva audiencia. De manera que, generalización y, al mismo tiempo, individualización.

A lo largo de todo ese proceso, los medios de comunicación de calidad han perdido capacidad de prescripción. Ya no son imprescindibles para validar la información, para otorgar autoridad y jerarquía. Mantienen valor de marca, pero han perdido influencia y valor de mercado. Ya no son decisivos. El caso Wikileaks (2010) revela (aunque éste no es el lugar para desentrañar sus pretensiones) que sus promotores necesitaron el concurso de los grandes medios de comunicación internacionales para validar el contenido que querían difundir y los efectos consiguientes. Necesitaron la capacidad y las habilidades de los grandes medios y de sus periodistas para seleccionar el material y exponerlo al público. Hubo una recíproca utilización que acabó mal, porque los periodistas, celosos de su independencia y del control de la situación, no admitieron las exigencias de Julian Assange y rompieron la alianza, que les conducía a un trabajo instrumental de unos intereses que no vieron claros.

El caso más reciente del espía arrepentido Edward Snowden y sus revelaciones sobre el espionaje de los servicios de seguridad de Estados Unidos presenta un perfil semejante, aunque con otros matices. El analista, que trabajaba para la CIA, se apropió de documentos del Estado, de sus servicios secretos, y los entregó a los medios, con evidente riesgo personal. Algunos acusaron a los diarios que difundieron la información (tras las comprobaciones debidas) de traidores, antipatriotas y colaboradores con el enemigo. Alguno incluso llevó el caso a los tribunales y otros amenazaron a los responsables de los diarios con tirotearlos.

El jurado de los Pulitzer decidió otorgar uno de los mayores premios (abril de 2014) a *The Guardian* y al *Washington Post* por el servicio público prestado difundiendo esos documentos. Frente a los que defendían que "espionaje no es periodismo", el jurado estimó que se trataba de "una información que afecta a los ciudadanos y que ha abierto el debate entre seguridad y libertad… (los medios) han cumplido la función de vigilancia y control sobre el poder".

Los medios digitales, cada vez más numerosos y mejor dotados, ganan influencia por su inmediatez y flexibilidad. Los costes de entrada son bajos y los de transacción y logística mínimos. En realidad, apenas hay otro coste que sostener una redacción y el soporte tecnológico. El reto es la marca, obtener reputación y credibilidad. Los medios tradicionales insisten en descalificar a los digitales como poco fiables e indiferentes a la deontología profesional, pero es una acusación que se desvanece con el paso del tiempo.

En estos momentos, pocos están legitimados para reclamar a los demás. Como en el pasaje evangélico, quien esté libre de responsabilidad, que arroje la primera piedra.

Los medios digitales –muchos promovidos y enriquecidos por los periodistas víctimas de los ajustes, de los "serruchadores de costes"– van ganando terreno por su rapidez y audacia. Sufren menos presión de las fuentes, aunque a veces se dejen influir sin resistencia. Pero van construyendo un perfil de creciente credibilidad. Además, no pocas fuentes privilegian a los medios digitales para filtrar noticias, conseguir notoriedad instantánea y detectar efectos inmediatos, para rectificar, matizar y ampliar sus mensajes. Las grandes noticias de impacto llegan a los ciudadanos por Twitter. Y las redes sociales son las primeras a las que los emisores de información trasladan sus notas. Actúan como tablón global donde colgar novedades, luego viene el escrutinio, la validación, el análisis, el contexto, la crítica… En resumen, el trabajo del periodista profesional que añade valor a los datos y a los hechos, incluso a las intoxicaciones y las mentiras que hay que saber detectar a tiempo, sin merma del interés de todo periodista por desvelar información novedosa que tras aparecer en un medio es inmediatamente difundida a través de las redes. La exclusividad apenas dura unos segundos.

Los medios de comunicación tradicionales de referencia mantienen restos de poder: validan las denuncias de escándalos e irregularidades. La aparición de una noticia en una radio, televisión o un medio digital no siempre alcanza el primer plano como para producir movimientos políticos y judiciales. Suelen ser las cabeceras tradicionales las que validan las denuncias para que tengan consecuencias. Además, son los medios clásicos, de calidad, los que, por ahora, ofrecen mayor densidad informativa, los que atienden y ordenan la agenda de la actualidad, los que cuentan con corresponsales y testigos en zonas de conflicto y los que disponen de capacidad para recabar información, análisis y criterio editorial.

Un caso singular y elocuente de la miopía de los editores tradicionales españoles es el de la prensa gratuita, un fenómeno nuevo que irrumpió a principios del nuevo siglo para en pocos años alcanzar una difusión de cuatro millones de ejemplares repartidos en las grandes capitales. Los editores tradicionales consideraron que era un amenaza y pusieron toda su influencia en juego para acorralar a los nuevos, presionaron a los alcaldes para limitar la distribución en la vía pública, presionaron al Gobierno para regular esa actividad y, finalmente, consiguieron establecer barreras de entrada que dificultaron la competencia en provecho de nadie. En vez de ser los propios editores tradicionales protagonistas y actores de ese subsector (lo tenían fácil), lo obstaculizaron primero, luego compraron cabeceras pagadas a precios disparatados, para finalmente ver como el sector se diluía con la crisis y el recorte de la inversión publicitaria. Actuaron como el perro del hortelano: ni come ni deja comer. Más aún, achacaron sus problemas a la

irrupción de la prensa gratuita, como si fuera una competencia efectiva de los grandes diarios; ¡en qué poco valoraron sus propios productos! En vez de sumar, crear, competir, incurrieron en el error de obstaculizar y restar.

Cada uno de estos factores críticos (revolución tecnológica, "Gran Recesión", pérdida de prescripción de los grandes medios tradicionales y mala gestión generalizada) es suficiente para perturbar al periodismo. Juntos y simultáneos, suponen un tsunami inesperado, que hay que tener en cuenta para analizar el desempeño del periodismo frente a la "Gran Recesión" y su capacidad y habilidad para advertir, explicar y analizar la actualidad.

3. Dificultades para reconocer y analizar la "Gran Recesión"

Los seis años de "Gran Recesión" (2008-2013), que apenas tienen precedentes, han supuesto para España perder el 7% del PIB y el 17% del empleo. Explicar lo sucedido constituye una prueba exigente para el periodismo, que debe relatar lo que ha ocurrido, reconocerlo a tiempo y analizar y entender sus causas y consecuencias. El periodismo debe hacer un seguimiento y dar una explicación correcta para poder entenderlo y para ayudar a resolverlo. Un relato chapucero, poco claro, demagógico, aumenta la confusión y la desconfianza, que alargan y agudizan los males. El periodismo tiene un papel en la gestión de la crisis.

El estudio *Alerta y desconfiada. La sociedad española ante la crisis*[15], encargado por FUNCAS a los profesores Víctor Pérez Díaz y Juan Carlos Rodríguez, publicado en 2010, con una encuesta elaborada en octubre de 2009, constataba que una mayoría de los ciudadanos se sentía mal informada por los gobernantes y por los medios de comunicación. El 75% de los encuestados declaraba que el Gobierno informó tarde o muy tarde. El 80% consideraba que la información había sido poco completa o muy incompleta. En resumen, "tarde y mal", concluyen los investigadores. Los votantes del PP eran más críticos (gobernaba Zapatero), pues el 90% se apuntaba al "tarde y mal". El 60% de los votantes socialistas apreciaba lo mismo. Probablemente, una encuesta semejante en 2014 arrojaría resultados parecidos, aunque con porcentajes alternos según la asignación partidista.

Con respecto a los medios de comunicación, el 70% de los encuestados consideraba que la información había sido poco objetiva (veinte puntos más respecto al dato de dos años antes), entendiendo por objetiva "realista o verdadera" –según señalan los autores del informe–. El 70% consideraba que la información fue "desordenada y confusa". El sentimiento generalizado es de una información "a medias". Sólo el 26% afirmaba que entendía las causas

[15] Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (2010): *Alerta y desconfiada. La sociedad española ante la crisis.* Madrid: FUNCAS.

de la crisis. Preguntados sobre el alcance del paro en aquel momento (2009), el 80% señalaba una cifra muy aproximada a la oficial (21%, 4 millones de personas). Pero sólo la mitad había percibido una situación crítica para la colocación de deuda en los mercados (crisis griega y colapso de las deudas soberanas); y de esa mitad, la mitad situaba el hecho en la fecha precisa.

Un dato a tener en cuenta es la ausencia de autocrítica, especialmente en España, acerca del tratamiento de la crisis. Ni políticos ni economistas han mostrado diligencia en ese sentido, pero el caso de los periodistas es más agudo. La autocrítica no aparece en la agenda de preocupaciones y deberes de las redacciones. No hay muchos artículos como el del profesor García Montalvo[16], referido a sus colegas economistas, escritos por periodistas sobre su propio trabajo y desempeño. Montalvo critica a los "economistas de la señorita pepis y paquirrines…", o al "ministro que dice que lo sabía, pero no lo podía decir, que escribió un documento pero que no lo puede enseñar" y recomienda a los medios "ser un poco más cuidadosos cuando seleccionan expertos economistas".

3.1 La tentación procíclica durante la euforia y la recesión

Un aspecto dominante y crítico de buena parte de las informaciones periodísticas, especialmente de las que se refieren a aspectos económicos y financieros, es su carácter procíclico, noticias elaboradas conforme a los supuestos dominantes. El periodista trabaja pegado a la actualidad, contaminado por la anticipación (contar en directo lo que está ocurriendo y sus consecuencias inmediatas), pero con sometimiento tácito a criterios dominantes, a la opinión mayoritaria, a la moda o a lo políticamente correcto. La actualidad está formada por hechos nuevos que, en lo inmediato, se ven y analizan con los prejuicios precedentes, con espejo retrovisor.

Cuenta, además, a la hora de interpretar la actualidad, el sesgo ideológico y partidista en algunos medios y periodistas, a favor o en contra del discurso oficial, conforme a los argumentos que reiteran los distintos partidos políticos que tratan de lograr homogeneidad en sus respectivas parroquias (incluidos los medios y los periodistas afines), para lo que les dotan diariamente de argumentarios muy propagandísticos sobre la actualidad que son repetidos machaconamente, incluso sin el más mínimo respeto a los hechos. Simplemente con escuchar atentamente tertulias y leer editoriales se puede detectar el argumentario, generalmente poco solvente, del que beben. No ocurre en todos los medios, pero es demasiado frecuente. Uno de los problemas del discurso oficial es su inconsistencia, que lo hace poco creíble y bastante inútil, y que contamina a quienes lo secundan.

---

[16] García Montalvo, J., "¿Dónde quedó la ciencia económica?", *El País*, 6 de julio de 2014.

Los medios de comunicación, quizá sedados por su propio éxito durante la fase de la "Gran Moderación" al final de siglo pasado, cuando las economías crecían de forma sostenida, incluso por encima de su potencial (caso español), cuando algunos se atrevieron a anunciar que la ciencia económica y sus aplicaciones eran capaces de dominar y mitigar los ciclos, contribuyeron a animar un *boom* que condujo a un sobrecalentamiento de los precios de los activos, a un colosal endeudamiento y a las burbujas financiera-inmobiliaria, que están en la raíz de la "Gran Recesión".

Los mismos medios también extremaron la percepción de la crisis a partir de 2008, cuando era evidente la primera fase de la recesión, con más intensidad y profundidad de la estimada por la mayoría de los expertos y, desde luego, de los gobiernos. Un comportamiento que no es excepcional. Ocurrió en otras situaciones y en otras profesiones (politólogos, economistas, sociólogos…). Pero, la función del periodismo es propiciar actitudes críticas, transgresoras, contracíclicas.

Los grandes medios norteamericanos fueron decisivos para influir y convencer a la opinión pública de la injusta guerra de Vietnam, que no era posible ganar. Más recientemente, de la injustificada invasión de Irak y de la patraña de las armas de destrucción masiva en poder del dictador iraquí. Pero ese proceso llevó tiempo, no fue inmediato, a pesar de que un buen trabajo profesional hubiera podido detectar y acreditar que en el origen de esas políticas belicistas hubo mentiras y manipulaciones que, detectadas a tiempo, podían haber evitado algunos desastres. En el caso de Vietnam, tardaron más de una década en despertar a la crítica; en el caso de Irak, un par de años.

Para confrontarse con el poder político o de cualquier otro tipo, los medios de comunicación tienen que estar bien equipados, seguros de sí mismos, con capacidad para obtener pruebas fundadas y apoyo interno. Esto requiere editores independientes, solventes, profesionales y también redacciones bien organizadas, experimentadas y con recursos suficientes para hacer su trabajo y ser respetadas. Si no existe ese respaldo, la confrontación está llamada al fracaso; maullidos de gato. El *Washington Post* resistió con mucha soledad la confrontación con Nixon en el caso Watergate; aguantó por su fortaleza y cohesión internas.

En España, la confrontación del presidente Aznar y su Gobierno con El País/SER ha sido uno de los conflictos más estúpidos y destructivos que ha sufrido el periodismo, que no benefició a nadie y que no ha sido analizado suficientemente en cuanto a los hechos y sus consecuencias. Una de las últimas se materializa ahora con la venta de lo que fue Canal+ (que estaba en el centro del conflicto) a Telefónica, que también formó parte de aquel drama agotador y de sucesivas victorias pírricas, de unos y otros, con severo quebranto para el periodismo. Algo semejante ocurrió entre el Gobierno de Felipe González y *El Mundo* por los excesos de la política antiterrorista.

El Gobierno negó el pan y la sal al nuevo diario, nacido de una escisión de *Diario16*, que soportó una dura confrontación con los socialistas por la financiación irregular del partido y por la política antiterrorista subterránea y sucia. Y más recientemente, *El Mundo* soportó con soledad el rechazo del Gobierno catalán e incluso de algún fiscal, por sus denuncias de irregularidades y delitos de la familia Pujol.

Desde el propio periodismo se ha reconocido la escasa atención prestada a asuntos relevantes: "Distraídos con el vestido de la señora Lewinsky no nos ocupamos de los Balcanes, de Asia Central o de la emergencia del terrorismo musulmán", comentó en una entrevista Dan Rather, uno de los periodistas más influyentes de la televisión norteamericana. Cuando había que ocuparse de Afganistán descubrieron que no sabían nada de lo que allí ocurría. Y sin ese conocimiento previo era complicado entender y explicar lo que estaba pasando, que tanto afectaba a los ciudadanos.

Aplicado a Europa y a España, sirve el mismo argumento, incluso más contundente. ¿Se ocuparon los grandes medios europeos de Ucrania antes de las concentraciones del Maidán? ¿Fueron capaces de ponderar el alcance de las primaveras árabes en el Mediterráneo sur? ¿Apreciaron las debilidades del euro ante una crisis financiera, por la ausencia de una política fiscal concertada en la eurozona? Y, más cerca y en detalle, ¿tan difícil fue detectar y advertir los riesgos de los nuevos productos financieros (preferentes, subordinadas, derivados, etc.) que tantos desastres han ocasionado? ¿Acierta a interpretar la gran prensa nacional los sentimientos de buena parte de los catalanes? ¿Cómo se explica el alcance del déficit fiscal y del pretendido expolio que sufre Cataluña?

Cabe la excusa de que ésas son tareas que corresponden a terceros, a los responsables directos de supervisar y regular el sistema financiero, a los gobernantes, a los académicos, a los economistas o a los historiadores. Pero el periodismo también tiene un papel, propio y no escrito ni legislado, de "piedra en el zapato", de "perro guardián", como el zumbido que acompaña al moscardón, que pregunta, interroga, indaga y no se conforma con meras declaraciones plagadas de tópicos poco fundados.

La complacencia procíclica no es exclusiva del periodismo. Otras profesiones incurren en ella. Los banqueros, por ejemplo, que deberían distinguirse y reconocerse por la prudencia y la aversión al riesgo, también se dejan seducir por un seguidismo procíclico, olvidando el riesgo (factor esencial en su profesión) durante la euforia. Esto les llevó a ser pródigos prestamistas cuando debían haber contenido la tendencia, para hacer lo contrario en la fase de recesión, cuando algunas facilidades crediticias podrían haber mitigado algunas catástrofes evitables. Algunos otros casos concretos, como los desahucios de viviendas y locales, provocados por la crisis, han alentado una de las movilizaciones ciudadanas más efectivas y llamativas de los últimos tiempos. Nadie ha sido capaz de explicar que el sistema hipotecario

español, con más de seis millones de titulares, es bastante eficaz, tanto o más que los mejores de otros países. Sus problemas están en los márgenes, en los procedimientos judiciales o en algunas condiciones añadidas a los contratos, no en el propio sistema.

Otro ejemplo es el de los problemas que para los autónomos supone el pago del IVA devengado y no cobrado. Modificar el sistema parecía la reivindicación más urgente, capaz de resolver buena parte de sus dificultades financieras. Se reformó el modelo, con no pequeña complejidad, pero sólo un porcentaje irrelevante de afectados se ha acogido al nuevo modelo. No debía ser un problema tan determinante.

Recientemente le preguntaron al director de *The Guardian*, uno de los diarios globales que mejor han sorteado y analizado la crisis: "¿Cree que los medios especializados en el Reino Unido y EE.UU. hicieron lo suficiente para avisar de los peligros que afrontaba la economía antes de 2007? Respondió: "La Reina Isabel II formuló mejor la pregunta (se refiere a una reunión de la reina con el claustro de la London School of Economics celebrado el 5 de noviembre de 2008): ¿Por qué nadie lo vio venir? Por supuesto, había escritores y reporteros que hacían preguntas difíciles o afirmaban que las cosas no podían seguir así (por ejemplo, las tribunas de Larry Elliot en *The Guardian*[17]). Pero es verdad que muchas personas que deberían haber tenido conocimiento de la situación no hicieron lo suficiente para avisar de que íbamos a caer por un barranco"[18].

Se puede argumentar que la sociedad no quería escuchar esos mensajes. Nadie abandona la fiesta mientras la música sigue sonando y el mostrador de bebidas está abierto y bien surtido. No es fácil aceptar que la hora de la última copa ha pasado. A los agoreros que advertían de la crisis les llamaban "doctor muerte" o cenizos. Este último calificativo lo utiliza ahora el presidente Rajoy para descalificar a los que no aceptan que la recuperación es efectiva, que ha venido para quedarse. Su antecesor, el presidente Zapatero, tildó de antipatriotas o "patriotas de hojalata" a los que advertían de la recesión y la crisis, palabra que, a pesar de las recomendaciones de sus asesores, decidió no pronunciar hasta que la realidad, y unas pocas llamadas de jefes de gobiernos poderosos, le arrollaron.

El libro de David Taguas[19], que fue director de la Oficina Económica del presidente Zapatero, es ilustrativo, además de justificativo. El presidente tuvo la información precisa de sus asesores económicos, pero decidió confiar en su buena suerte o en la providencia. Sus excusas[20] y las de su

---

17 Véase www.theguardian.com/profile/larryelliott

18 Véase www.elpais.com/edigitales/entrevista.html?encuentro=10915

19 Taguas, D. (2014): *Cuatro bodas y un funeral*. Barcelona: Deusto.

20 Rodríguez Zapatero, J. L. (2013): *El dilema: 600 días de vértigo*. Barcelona: Planeta.

primer vicepresidente económico, Pedro Solbes[21], cada uno a su manera, resultaban débiles y claramente insuficientes. Cuando cayeron del caballo no fueron capaces de explicar y de liderar. De Zapatero sólo han salido lágrimas de cocodrilo. Rajoy se defiende con el argumento de que hace lo que puede, que no es lo que quiere, pero que no queda más remedio. Así ni se lidera, ni se moviliza, ni se resuelven los problemas.

Se puede verificar que, en los momentos de euforia inmobiliaria y financiera, el Banco de España publicó informes[22] aludiendo al riesgo de una "sobrevaloración" del mercado inmobiliario (incluso estimaron que en aquel momento, 2007, era del orden del 20%), pero nadie, o muy pocos, quisieron atender ese mensaje, que, por otro lado, evitaba la palabra "burbuja" y prodigaba argumentos para explicar la euforia. Estos informes tampoco llevaron a los responsables del banco a introducir restricciones crediticias a la deuda inmobiliaria, especialmente para operaciones de financiación de suelo, de nuevas promociones o de compra de compañías con créditos garantizados por los propios activos adquiridos y sobrevalorados. Con restricciones financieras, probablemente la burbuja no hubiera alcanzado la dimensión que finalmente tuvo. Y desde los medios de comunicación hubo más críticas a las restricciones que estímulos para imponerlas. La música era irresistible.

Un dato adicional y desconcertante. Miguel Ángel Fernández Ordóñez, gobernador del Banco de España de 2006 a 2012, que *surfeó* la mayor crisis financiera de la historia de España, escribió el 27 de septiembre de 2003[23] en *Cinco Días* un artículo premonitorio: "Esta burbuja (inmobiliaria) pinchará y caerá la actividad de este sector y el Gobierno no ha preparado al país para este cambio en la estructura de demanda y de la oferta. Para evitar esa crisis hubiera sido necesario adoptar políticas de aumento de la competitividad exterior y de la productividad, lo que no se ha hecho. […] El pinchazo de la burbuja de la construcción podría estar más cerca de lo que la mayoría de los analistas habrían imaginado".

El aviso estaba dado. El diagnóstico era correcto, pero el autor llegó a la cúpula del Banco de España, desde donde pudo haber puesto freno y orden a la orgía crediticia, pero olvidó lo que había escrito o no fue capaz de tomar las medidas adecuadas y coherentes. Un misterio, agravado por el hecho de que el programa del PSOE, que ganó las elecciones seis meses después, incorporó ese análisis, al que contribuyó activamente (fue su autor) Miguel Sebastián, quien iba a ser jefe de la Oficina Económica del presiden-

---

[21] Solbes, P. (2013): *Recuerdos: 40 años de servicio público*. Barcelona: Deusto.

[22] Véase www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/intervenpub/diregen/regula/ficheros/es/estu191206.pdf; www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/07/Fic/cap2.pdf

[23] Fernández Ordóñez, M. A., "El pinchazo de la burbuja de la construcción", *Cinco Días*, 27 de septiembre de 2003.

te y posteriormente ministro de Industria. Otro misterio. Lo sabían, pero se les pasó o no fueron capaces de implementar las medidas adecuadas.

Decir que "nadie lo vio venir" no es exacto. Otra cuestión es que nadie quería escuchar el mensaje. Retirarse de la mesa del casino cuando la racha es buena requiere serenidad y control. Los informes del Banco Internacional de Pagos de Basilea (incluido el anual, un documento canónico entre los especialistas e interesados en finanzas), publicados en 2003[24] y en los años siguientes, advertían del riesgo del sobreendeudamiento, del exceso de deuda en los balances de la mayor parte de los sectores y señalaban que los bancos se movían en un mundo globalizado, interconectado y peligroso, con posiciones enfrentadas entre ellos y con un apalancamiento o endeudamiento desproporcionado.

No fueron pocos los que lo vieron venir, pero sí los que mostraron interés por analizar sus propios riesgos y proceder en consecuencia. Aquello no tenía ni buena prensa ni fácil puesta en práctica; era nadar contra corriente. Los gestores de bancos y de empresas (incluidas casi todas las empresas editoras españolas, que luego se vieron atrapadas con deudas que no podían atender) sostenían activos que se depreciaban por meses, vieron venir la catástrofe, pero fueron incapaces de actuar. Fueron más diligentes para formalizar sus contratos y *bonus* que para trabajar con visión de largo plazo y respeto al riesgo. Buena parte, no todos, no supo ni prevenir ni hacer frente a las dificultades.

Manuel Illueca, profesor titular de economía financiera y contabilidad de la Universidad Jaume I, ha investigado la relación entre medios y crisis financiera. Recientemente publicó en *Cuadernos de Periodistas*[25] (antes lo hizo en valenciaplaza.com) un trabajo titulado "¿Por qué nadie nos avisó?", en el que señala: "Los medios no supieron (o no pudieron) informar a la sociedad a tiempo para evitar una tragedia como la que ha supuesto esta crisis económica. Era misión del periodismo económico facilitar a la población los datos necesarios para valorar las señales de irracionalidad que nuestra economía ofrecía a diario. Durante la expansión de la crisis, se pecó de falta de denuncia de las prácticas de riesgo. Y cuando estalló definitivamente, se incurrió en lo contrario: exceso de denuncia […]. Los medios de comunicación trataron la cuestión (inmobiliaria) de forma equidistante, alertando sobre la subida excepcional de los precios, pero sin cuestionar de forma sistemática y rigurosa el mantra de la época: el supuesto aterrizaje suave del precio de la vivienda al final del ciclo alcista. España se había convertido por fin en un país rico, en el que las viviendas eran caras porque "los españoles podían pagarlas". Y añade: "Habría sido más difícil (la crisis)

[24] Véase www.bis.org/publ/arpdf/ar2003e.htm

[25] www.cuadernosdeperiodistas.com/medios-de-comunicacion-y-crisis-financiera-porque-nadie-nos-aviso/

con un periodismo financiero más crítico e independiente. La historia nos enseña que, lejos de disminuir, la responsabilidad de los medios aumenta cuando desfallece la autoridad".

Manuel Illueca señala que, tanto en España como en Estados Unidos, el periodismo sucumbió al comportamiento gregario atribuido a los inversores durante el *boom* inmobiliario. Pero tampoco hay que perder de vista que fueron periodistas los que alertaron de algunos abusos y desastres. Por ejemplo, fue un periodista de la BBC, Robert Peston, el que advirtió que Northern Rock sufría agujeros insoportables en su balance, provocando la intervención del Banco de Inglaterra. Poco después señaló que Lloyds y HBOS necesitaban capital, días antes de que el Gobierno forzara la fusión de ambos y su nacionalización parcial. El Parlamento británico citó a los periodistas para pedirles explicaciones y analizar si habían contribuido o acelerado la crisis. Peston dijo en el Parlamento: "Mis decisiones como periodista se basan en un doble criterio, si lo que voy a contar es cierto y si se trata de algo que el público tiene derecho a saber. Y considero que la gente tiene derecho a saber que un banco que cree seguro no lo es". Añadió que llevaba años "examinando la trayectoria del banco y recelando de un modelo de negocio que se le antojaba absurdo, peligroso e insostenible. Pensaba que iba a explotar, pero las acciones subían y yo empezaba a pensar que era un perfecto idiota".

El director del *Financial Times* señaló ante los parlamentarios en febrero de 2009: "La labor del periódico no es animar a la gente, sino explicar lo que sucede. Y lo que se avecina es una severa recesión en el Reino Unido y Europa que nadie sabe lo que durará". Otro de los comparecientes, comentarista de *The Guardian*, advirtió de la "insana relación de proximidad de los reporteros con los ejecutivos de la banca". Algunos parlamentarios propusieron medidas de control de los medios de comunicación y de sus informaciones financieras, pero no alcanzaron ni consenso ni procedimiento, aunque ésa es una tentación recurrente.

El periodista Neil Irwin, que ha cubierto para el *Washington Post* la crisis financiera, señala en *Los alquimistas*[26] como el presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, recibió la primera información sobre la crisis financiera el 9 de agosto de 2007: "A las 7:16 a.m. llegó un correo electrónico de la oficina de prensa de la FED que decía: 'Al parecer, el Deutsche Bank ha visto hundirse la cotización de dos fondos monetarios y el BCE está haciendo ofertas para la compra de activos denominados en dólares. Glenn Somerville, de Reuters, que nos ha llamado, irá a la sala de prensa del Tesoro a primera hora'. Los detalles eran erróneos, era el francés BNP Paribas y no el alemán Deutsche Bank, eran tres fondos, no dos, eran hipo-

[26] Irwin, N. (2014): *Los alquimistas*: *Tres banqueros centrales y un mundo en llamas*. Barcelona: Deusto.

tecarios y no monetarios, y las ofertas de compra eran en euros y no en dólares. La esencia era correcta, el BCE intervenía en los mercados de una manera que no tenía precedentes. Y el hombre más poderoso de la FED se estaba enterando a través de rumores confusos de un periodista".

El profesor Illueca, en el artículo antes citado, advierte que el periodismo económico se enfrenta a la competencia de plataformas como *Bloomberg* o *Reuters*, que combinan análisis de mercado con información en tiempo real, lo que reduce la capacidad de los periodistas para elaborar y verificar la información como exige el periodismo de investigación. Y sostiene: "El periodismo económico tendrá que encontrar un equilibrio entre sus dos almas: aquella que, al centrarse en el inversor, lo dota de personalidad propia al margen de los medios generalistas y aquella que, al reivindicar la importancia de la información económica, no tanto para el inversor, sino fundamentalmente para el ciudadano, lo convierte en una rama más del periodismo […]. De ese equilibrio depende que los episodios de amnesia colectiva […] no vuelvan a producirse".

Llama la atención el uso de informes (por ejemplo, los del FMI) a partir de los resúmenes de terceros, sin dedicar un rato a la lectura atenta de los mismos. Es un lugar común en buena parte de los comentarios en tertulias y equivalentes sostener que la troika o el FMI (presentados como el gobierno en la sombra del mundo) traten de imponer austeridad (*austericidio*), recortes, reducción del salario mínimo, disminución de las pensiones y otros servicios públicos, sin que eso se corresponda con la letra y el espíritu de las recomendaciones. La declaración final de la misión del FMI en España[27] propone: "Proteger los servicios públicos para las generaciones actuales y futuras exige que los ingresos aumenten […]. Ayudar a crear empleo para los trabajadores poco cualificados […]. Promover el crecimiento inclusivo". Una música que no se corresponde con la atribuida a esas gentes presuntamente vestidas de negro.

Brochazos, tópicos, explicaciones mágicas en vez de argumentos, datos ordenados, opiniones fundadas y plurales sobre las causas y las consecuencias y las alternativas posibles, conocidas o por conocer.

3.2 El riesgo de confundir las previsiones con la realidad

El periodista Lluís Foix, que fue director de *La Vanguardia*, previo paso por la corresponsalía en Londres, y ahora columnista experto en política internacional, escribía en diciembre de 2011: "Lo inevitable también ocurre". Decía: "Después de lo que ha ocurrido en el 2011, ya no creo más en el periodismo de predicciones. Hace un año nadie se habría atrevido a

[27] Véase www.imf.org/external/spanish/np/ms/2014/052714s.htm

insinuar que en pocos meses caerían tres dictadores de tomo y lomo en el norte de África […]. Empezábamos el año con la seguridad de que el euro y la Unión Europea eran cartas tan sólidas como el crecimiento de India y China […]. No es imprescindible hacer previsiones cuando se analizan los hechos. Mitterrand dijo que la caída del muro de Berlín no la vería él ni la siguiente generación. Cayó al día siguiente. Es aconsejable la cautela, porque la velocidad del cambio es de tal envergadura que sabemos que vamos muy deprisa pero desconocemos hacia qué puerto nos dirigimos. En tiempos de crisis ocurre también lo inevitable".

Una buena advertencia, pero que cayó en saco roto u oídos que no escuchan. Las previsiones se han adueñado del repertorio informativo para convertirse en verdad revelada que luego es torturada conforme a intereses de parte, para reforzar el discurso preconcebido. El mismo dato sirve para lo mismo y para lo contrario, para defender la recuperación y para sostener que la recesión sigue habitando entre nosotros. Sobran ejemplos, como los datos de empleo que proceden de diferentes fuentes y sirven para distintas aproximaciones al principal problema de los españoles, el paro, que permiten titulares contradictorios el mismo día. El propio Gobierno los maneja a su conveniencia, los filtra con desprecio al calendario estadístico y los interpreta como le conviene con permanente tendencia a la manipulación electoralista. El trabajo pedagógico es escaso y la credibilidad baja. Por eso, el sentimiento de los españoles está bajo mínimos, dominado por el pesimismo. El estado de la economía individual de cada familia está entre regular y bien, pero el de la economía en su conjunto se ve entre mal y muy mal. ¿Cómo es posible? Debe ser consecuencia de la fatal elegancia intelectual por el pesimismo.

Y a cuenta de las estimaciones de unos u otros se construyen historias coyunturales que sirven para un día o una campaña. Pocos datos objetivos, pero mucho ruido. Previsiones trimestrales del FMI, la OCDE, la Comisión Europea, los bancos, las universidades, las patronales, los sindicatos, los gabinetes de estudios, etc., relativamente coincidentes por cuanto siguen los mismos surcos, pero cada cual con su carga particular, con mayor o menor influencia del Gobierno, de la oposición o de otros intereses. Todo es lo mismo o parecido, pero se repite en círculos concéntricos y reiterativos que no ayudan a entender, más bien a confundir y a la incredulidad. No se trata tanto de acertar como de influir, lo cual tiene mucho de tramposo, de oportunismo.

También hay ausencias clamorosas de información relevante. Por ejemplo, las entidades financieras no han sido capaces de articular una información coherente sobre el mercado hipotecario, la mora, los fallidos, las renegociaciones, los desahucios, las daciones en pago, los lanzamientos, etc., a pesar de las movilizaciones sociales que acompañan al fenómeno y del interés de los medios de comunicación por el problema. Cuando el Banco de España ha tratado de ordenar la estadística ha sido tarde e insuficiente. A la opinión pública se ha trasladado la imagen de un mercado hipotecario

catastrófico, antiguo y cruel, que no es real, aunque haya casos individuales que lo aparenten. Un fracaso que ha engordado las filas de los "antisistema".

En la fase avanzada de la crisis, la información económica aparece dominada por las previsiones, las estimaciones, la prospectiva, que es un arte complejo, en demérito de los datos y de los argumentos con fundamento. Todo para inducir estados de opinión, para influir en las expectativas, para proporcionar explicaciones tan fáciles como inútiles. Recientemente, en el blog *Nada es Gratis*, una de las páginas web más visitadas e influyentes, se publicó un artículo sobre el premio de la medalla Clark al economista residente en los EE.UU. con menos de cuarenta años con una contribución relevante a la ciencia económica[28]. Este año le correspondió a Matthew Gentzkow, en reconocimiento a sus análisis sobre la provisión de noticias por parte de los medios de comunicación. Estos estudios investigan las tendencias políticas, la captura de los medios por los gobiernos y por otros intereses, así como el impacto de los medios en el comportamiento de los inversores y de los electores. Tanto en el artículo citado de *Nada es Gratis* como en el del profesor Illueca aparecen referencias de trabajos académicos sobre estos temas.

Recientemente el profesor Illueca publicó un sugestivo artículo[29] en www.valenciaplaza.com titulado "Draghi divide a la opinión pública europea". Tras analizar la valoración que los principales diarios europeos y americanos otorgaron a las medidas adoptadas (5 de junio de 2014) por el BCE para reactivar la economía, mediante un procedimiento de identificación de las connotaciones positivas y negativas de cada artículo, descubre que mientras en los medios de comunicación de los países del norte hay un peso negativo sobre el positivo de 1,4, esa ratio es del 0,9 en los países del sur (los PIGS y Francia). Concluye: "La opinión pública europea está profundamente fragmentada […]. Subyace el inagotable debate sobre el reparto de los costes de la crisis […]. La brecha que separa a la opinión pública de los distintos países aumenta cada día, mientras el proyecto europeo se debilita". A los medios de comunicación les correspondería matizar los sesgos nacionalistas, incluso xenófobos, en Alemania y en Grecia, pero no es eso lo más frecuente.

3.3 Palabras y tópicos: ajuste, rescate, austeridad, crecimiento, preferentes…

Otro aspecto interesante es la gestión del lenguaje, el sentido de las palabras, que forma parte esencial del periodismo que algunos veteranos califican como "oficio de juntar palabras que significan algo". Y las palabras tropiezan con tópicos que desfiguran el significado, con apariencias y tram-

---

[28] Véase www.fedeablogs.net/economia/?p=37543

[29] Véase www.valenciaplaza.com/ver/133206/-draghi-divide-a-la-opinion-publica-europea-.html

pas. Las emisiones de "títulos preferentes", al utilizar esta última palabra, trasladan la idea de valor; lo preferente parece que es lo primero o principal. En realidad, eran títulos de deuda poco preferente, como se ha demostrado luego. La responsabilidad es de los emisores y comercializadores, pero desde los medios se podía haber advertido y aclarado y no se hizo, o no con suficiente claridad e intensidad.

Algo semejante ocurrió con los últimos pagarés de Rumasa. Tantos años jaleando el espectáculo del personaje, le otorgaron una clemencia que le permitió perpetrar otro desastre financiero y perjudicar a algunos crédulos. Las autoridades (la CNMV) advirtieron del riesgo, pero con éxito relativo y una cobertura informativa que, en muchos casos, tuvo en cuenta las páginas de publicidad que entraban cada semana. No en todos los medios, pero sí en suficientes como para demostrar que algo no va bien.

Las palabras "crisis", "ajuste" o "austeridad" tienen en las sociedades europeas significados diferentes según cómo, dónde y quién las diga. La austeridad parece de derechas (Merkel) y el crecimiento de izquierdas (Hollande). Esto es bastante insustancial. Contraponer crecimiento con austeridad, como si ambos fueran alternativos o antagónicos, es otra de las simplezas de esta época. En torno al hipotético "rescate" de las finanzas españolas, en el transcurso de la segunda crisis de la deuda soberana europea, se armó un debate político para castigar al Gobierno, de un lado, o para ensalzar el talento y la sangre fría del presidente Rajoy para resistir la tormenta. Todo bastante irreal, novelado y cargado de simplezas y propaganda. La crisis de la deuda soberana circuló por encima de los países y se conjuró no por las habilidades de los amenazados, sino por la autoridad del BCE y de su presidente, y la tolerancia final de Alemania y de los países del norte, los acreedores que controlaban sus finanzas y presentaban superávit primario en sus cuentas, que suele ser buena credencial para la independencia.

La prima de riesgo se convirtió en una convidada permanente de todos los programas informativos. Se coló en la lista de alertas en los teléfonos inteligentes de cuantos siguen la actualidad, incluido el presidente del Gobierno, que sufría pesadillas con la dichosa prima, o la actual vicepresidenta, que celebra que la prima ya no esté presente en la preocupación cotidiana. También entre irreal y desmedido.

El uso de las palabras nunca es inocente; no es lo mismo confiscar que gravar; no es lo mismo un expolio fiscal (tesis del separatismo catalán) que un modelo de financiación solidario que transfiere recursos de unas personas a otras, incluso de unos territorios a otros. Justificar un nuevo impuesto recaudatorio (los céntimos de la gasolina o el impuesto sobre las ventas de hipermercados) con la excusa de un destino social y amable, financiar la sanidad o desalentar las emisiones de los vehículos que van a las grandes superficies, son trucos del lenguaje, malas excusas que tratan de encubrir el objetivo real. Bajar los impuestos es un anuncio frecuente que

luego no siempre se corresponde con la realidad. Se pueden bajar los tipos, pero suprimiendo deducciones o modificando las bases, de manera que puede ocurrir lo contrario de lo que se propone. El periodismo está para detectar esos trucos y aclararlos superando la manipulación. La información económico-política requiere un mayor despliegue de rigor, subir el listón de la exigencia antes de llevar a los informativos declaraciones que no admiten la prueba del algodón.

4. El debilitamiento del paradigma deontológico

Peter Kann, periodista, premio Pulitzer en 1972 por la cobertura de la guerra indopaquistaní, director del *Wall Street Journal* en 1976 y presidente ejecutivo de Dow Jones en 1992, pronunció varias conferencias a mediados de los años noventa sobre la libertad de prensa y sus carencias, en las que proponía interrogantes y apelaba al buen periodismo, con señales interesantes para iluminar el camino y estimar las carencias, con vigencia entonces, cuando Internet estaba naciendo, y también veinte años más tarde. Kann ha dirigido un diario conservador y ha presidido el consejo de su empresa editora, Dow Jones, lo cual hay que tener en cuenta para valorar sus propuestas, al margen de criterios y posiciones ideológicas. Dice Kann: "Los periodistas somos realmente afortunados de tener tanta libertad desde hace tanto tiempo…, pero aprecio tendencias en la prensa que me preocupan: 1ª Se desdibujan las líneas que separan el periodismo del espectáculo. Hay sitio para ambos…, pero excederse en la prioridad de entretener lleva a la distorsión y a conclusiones erróneas. 2ª Se confunden las líneas entre lo que es noticia y la opinión. Hay sitio para ambas, pero distinguiéndolas. 3ª Existe el riesgo de periodismo en masa, que pierde el sentido común con el seguimiento de alguna presa. 4ª Los criterios morales en el tratamiento de una noticia decaen con la distancia. 5ª Se nota una tendencia exagerada al pesimismo, un estado mental tendente a lo peor. 6ª Existe una fascinación en los medios por lo raro, lo perverso o lo patológico, que lleva a legitimar la chifladura. 7ª Los medios deberían cuidarse de la corrección política, de lo políticamente correcto, no adaptarse a las modas, sino más bien cuestionarlas, probarlas y desafiarlas. 8ª Se percibe una tendencia al puritanismo fácil que es inquietante; el papel de los medios no es ser árbitros morales, simplemente deben proporcionar información útil a los ciudadanos. 9ª La duración de los temas es demasiado fugaz, demasiadas crisis de un par de días; las historias no concluyen y el relato queda incompleto. 10ª El poder de la prensa es innegable, pero no puede pretender ejercer poder o influencia. No podemos pretender ser lo que no somos".

Kann concluía con una apelación a la responsabilidad: "de la PRECISIÓN (con mayúscula en el texto) entendida como exactitud en los hechos y los datos, la IMPARCIALIDAD, que supone proporcionar puntos de vista

diversos para aproximar la verdad, la RESPONSABILIDAD para reconocer errores, la MODESTIA para ser instrumento de información útil y no cruzados, ideólogos o fiscales, y la DECENCIA de actuar como seres humanos además, incluso antes, de periodistas".

La cita es larga, pero ofrece un catálogo sugestivo de objetivos para estimar la calidad profesional y los estándares éticos. El repaso de ese decálogo, su aplicación práctica, permite ponderar el desempeño de los medios durante la última década, con un balance que tiene algunas luces, pero también bastantes sombras. Y una conclusión: hay medios que se han preocupado y ocupado de estos problemas más allá de discursos o declaraciones de sus directores, medios que han avanzado internamente a favor de la buena práctica y la exigencia ética, que han abierto debates internos y han implicado a sus periodistas. En términos generales, les ha ido bien. Pero otros, la mayoría de los españoles, que no han dado un solo paso en ese sentido, atrapados en los ajustes, la nostalgia y la impotencia, ni han reformado, ni han inventado para mejorar y hacer frente a los desafíos del nuevo siglo; siguen en el laberinto y la decadencia.

La tensión moral y la autocrítica brillan por su ausencia en buena parte de los medios españoles. No es fácil encontrar casos que acrediten preocupación en ese sentido. Los medios de comunicación tienden a absolverse de sus errores, a justificarse y son resistentes a introducir sistemas de control interno que eviten errores de juicio, de datos y de hechos. La fugacidad de la información facilita el encubrimiento de las equivocaciones. Se pasa página y punto, sin exigir responsabilidades y sin dar explicaciones. Revertir esa situación puede ser fácil; no hacen falta normas o grandes acuerdos. Bastaría la simple decisión de cada uno de los responsables de los medios: editores, directores y redactores jefes. Estas decisiones serían rentables para su reputación y para ganar clientes, ingresos y autoestima en plazos cortos.

4.1 La tentación por el espectáculo determina los contenidos

Peter Kann aludía, como primer factor crítico, a las tentaciones por el espectáculo y el entretenimiento, a las que sucumbe el periodismo en demasiadas ocasiones. Probablemente contagiado por las técnicas de la televisión, que requieren imágenes, síntesis, brochazos más que argumentos, titulares llamativos y visuales, captar la atención, sin perder tiempo con las explicaciones y los argumentos. En televisión no caben las subordinadas y eso plantea algunos problemas para exponer asuntos complejos. El periodismo escrito en los medios de calidad se ha deslizado hacia lo llamativo y aparente, en perjuicio de la precisión y de la responsabilidad. El problema no radica en las televisiones, sino en los que se deslizan hacia lo que no es su territorio propio.

Mario Vargas Llosa, que ejerció de periodista profesional y que ama y entiende el periodismo, ha desarrollado este enfoque en varios artículos y, luego, en un ensayo[30]: "En la segunda mitad del siglo XX, el periodismo de las sociedades abiertas de Occidente empezó a relegar discretamente a un segundo plano las que habían sido sus funciones principales –informar, opinar y criticar– para privilegiar otra que hasta entonces había sido secundaria: divertir. Nadie lo planeó y ningún órgano de prensa imaginó que esta sutil alteración de las prioridades del periodismo entrañaría cambios tan profundos en todo el ámbito cultural y ético". Salía al paso de lo que considera "banalización y frivolización" no sólo de la información, también de la cultura. En otro artículo[31], el premio Nobel afirmaba: "Para tener derecho a la existencia y a prosperar los medios no deben dar noticias sino ofrecer espectáculos, y detrás se desbaratan las fronteras entre la verdad y la mentira".

El filósofo José Antonio Marina en un artículo de 1998[32] escribía: "Me temo que entre todos estamos haciendo un periodismo de declaraciones y de ocurrencias, de ingeniosidades e improvisaciones […]. Hay un 'efecto tribuna' que predispone a los hablantes a fingir certezas que no tienen". Y unos meses antes escribió en el mismo diario: "Empezamos a desconfiar de todo, la confianza en los políticos está bajo mínimos, también la confianza en los sindicatos, en las patronales y en los jueces. Se salva la prensa, pero empieza a verse enzarzada en demasiadas pugnas. Se le nota el afán de poder. Los medios empiezan a mostrar con demasiada crudeza que son negocios. Leo que en algunos medios norteamericanos la redacción va a depender del departamento de *marketing*. Eso ya pasa en las televisiones, pendientes de los índices de audiencia, el supermercado global donde sólo vale lo que se vende. La agitación presente tiene muchas causas, mencionaré una. Vivimos las consecuencias de tener el Código Penal como única norma de conducta [...]. Las televisiones están llenas de una fauna frívola, convertida en modelo de triunfo social. El deporte se mercantiliza hasta extremos hilarantes. Los políticos roban y se les acusa públicamente de asesinos. Financieros famosos aparecen como chorizos de guante blanco. Todo el mundo grita y nadie argumenta, ni les encanta ni les espanta [...]. Lo que aparece en televisión queda convertido en espectáculo y como todos los espectáculos produce emociones superficiales y efímeras […]. El 'morbo' significa enfermedad, gusto por lo enfermizo, el placer de escandalizarse, el colmo de la impostura".

Un diagnóstico de 1998, tras una década de escándalos y de políticas escandalosas. Década y media más tarde, el dictamen sigue vigente, incluso

---

[30] Vargas Llosa, M., "La civilización del espectáculo", *El País*, 3 de junio de 2007; ídem, "La civilización del espectáculo", *El País*, 22 de enero de 2011.

[31] Vargas Llosa, M., "La era del bufón", *El País*, 19 de septiembre de 2010.

[32] Marina, J. A., "Dictamen sobre el cuarto poder", *La Vanguardia*, 22 de febrero de 1998.

acentuado y agravado porque los responsables de los medios no han tomado nota y no se han sentido concernidos por el diagnóstico.

Las técnicas del periodismo deportivo, obsesionado por las victorias y profundamente teñido de "forofismo" y de manejo de emociones, se han trasladado al periodismo político y de otras especialidades duras, que requieren de todo lo contrario para ser creíbles: pocas emociones y ningún partidismo. La forma de narrar de los periodistas deportivos en radio y televisión, que tiene su propia lógica y recorrido, se ha trasladado a la información política, incluso a la económica. Otra rama del periodismo que traslada su mecánica al resto de la profesión es la llamada "prensa rosa o del corazón", que requiere complicidades de los protagonistas para montar y estirar las historias, husmear en las intimidades por cuestiones banales y gestionar emociones y apariencias.

Ambas especialidades, deportiva y del corazón, tienen mucha audiencia, mueven muchos intereses, han desarrollado sus propios sistemas de trabajo y tienen su propia legitimidad y espacio. Pero trasladar sus procedimientos al periodismo político, económico o científico incentiva lo emocional, la insinuación y la banalidad. Lo que puede tener sentido en un ámbito no lo tiene en otro.

Philip Meyer[33], profesor emérito de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Carolina del Norte, que profetizó el día en el que se editará el último diario de papel (2043), es autor de *Periodismo de precisión* (1973), un clásico que se sigue estudiando en las facultades porque tiene vigencia. En 2001 declaraba: "Si el periodismo quiere sobrevivir, y va a estar muy presionado, los periodistas deben aprender metodología de las ciencias sociales (análisis socio-estadístico y cruce de datos). Si no lo hacen el periodismo acabará muriendo porque está siendo invadido por las relaciones públicas, el entretenimiento y la publicidad. Tenemos que ser más dignos de confianza". Precisión y verificación para evitar que los tópicos dominen la información. Más precisión en el análisis y seguimiento de la "Gran Recesión" hubiera ayudado a evitar errores de juicio y decisiones equivocadas.

"Traigan ustedes historias más sexys", requirió a sus reporteros el director de *The New York Times* a principios de siglo. El resultado fue que algunos optaron por inventar esas historias, por primar la anticipación sobre la verificación, la emoción sobre la veracidad; una deriva que tuvo consecuencias fatales para un medio de referencia como NYT. Lo peor fue que tardaron en descubrir las imposturas, mientras los autores ganaron varios premios, a costa de la credibilidad del género y del medio.

Al servicio del espectáculo se producen divorcios clamorosos entre los titulares y la información, entre la primera página y las interiores. Lo

[33] Véase www.unc.edu/~pmeyer/

que se sostiene en el titular o en primera página, que es lo que más se lee, lo que se cita en la radio y lo que activa las escaletas de los telediarios, no es coherente con la información del redactor que matiza y advierte frente a posibles errores de juicio. Es frecuente que cambios súbitos de sesgo en los precios de la Bolsa, que pueden ser coyunturales o accidentales, provoquen titulares catastróficos en primera página. "Se hunden las bolsas", es el más frecuente, que se repite a cada corrección bajista que puede obedecer a causas irrelevantes o misteriosas. Y eso se traslada a los medios audiovisuales. Un titular como "Crecen las hipotecas" en primera página nace de una información detallada en páginas interiores que señala que hay un repunte coyuntural, un solo dato de crecimiento, sin consistencia, que no supone tendencia, pero que va bien al titular que busca llamar la atención o agradar a alguien, generalmente al Gobierno o a la oposición.

El titular llamativo requiere inteligencia, audacia…, pero sobre todo rigor, que se corresponda con la información, con hechos verificados y argumentos consistentes. Dicen que no hay periodista que pueda resistirse a un buen titular, pero tampoco se puede incurrir en una manipulación, que puede ser peor que una mentira. El titular grueso "La mirada del asesino", sobre un primer plano del presunto asesino, fue portada de *ABC*. Dos días más tarde, ese rostro no era del asesino; todo lo contrario, también era una víctima. El diario se disculpó inmediatamente, pero había sucumbido a la tentación del espectáculo, a llamar la atención, olvidando un viejo principio no escrito del periodista con oficio: "en la duda, abstenerse".

Tan lejos está llegando esta mala práctica que algunos redactores con peso en sus redacciones advierten a sus fuentes, a sus amigos (y a los becarios, a los que se afeita el ímpetu profesional) que los titulares de sus informaciones no son de su responsabilidad; "es del jefe, no mío". Lo preocupante es que se tolera con naturalidad lo que debería ser excepcional y conflictivo. Desde luego, los directores tienen la facultad de no publicar, de ubicar donde consideren oportuno y con la extensión que determinen, de exigir verificación, matizaciones, pero no de mutilar o desnaturalizar un trabajo profesional, especialmente si va firmado. Y cuando se tolera la mala práctica, ésta domina la escena y el derecho a la cláusula de conciencia se debilita.

La firma de los periodistas en sus medios es relevante; les da valor. Aunque hay publicaciones de mucho prestigio, como *The Economist* (que ha resistido la crisis creciendo en difusión, influencia y rentabilidad), que desterraron hace años las firmas para destacar el trabajo colectivo. Otros medios valoran el trabajo de sus reporteros como autores, responsables de lo que escriben. La firma atrae, añade mérito y valor. Por eso merece respeto, es un activo. El trabajo periodístico no es intercambiable, no lo puede hacer cualquiera, es obra de autor, influida por el talento individual, por la audacia y por la inteligencia. Un diario, un informativo de radio o televisión

o un medio digital son una obra colectiva, en la que intervienen varias personas con habilidades distintas, pero el trabajo individual es determinante.

Umberto Eco, que como Vargas Llosa tiene sensibilidad de periodista, ha reflexionado sobre la profesión. En 2007, ante una huelga de firmas por disputas laborales en la prensa italiana, escribió: "A estas alturas, un periódico sirve para empaquetar los hechos con opiniones. Es lo que ahora les pedimos y puesto que se trata de opiniones sobre los hechos, queremos saber quién expresa esa opinión, si es el autor de quien nos fiamos o un escritorzuelo que habitualmente menospreciamos".

La inclinación, la tentación, hacia el espectáculo que pasa por someter las informaciones al objetivo del máximo impacto, a ganar audiencia a cualquier precio, es peligrosa y puede llevar al extravío. Confundir cantidad y calidad es un error tan frecuente como grave. No porque algo sea muy visto o muy leído será muy valorado y apreciado. No todo lo grande pesa mucho; el aire no pesa. Buscar la mayor audiencia es un deber del periodista. Sin audiencia no hay futuro, pero no a cualquier precio, que significa pan para dos días y hambre para muchos años. Construir reputación necesita tiempo y muchas obras buenas; destruirla se hace con poco y rápido. La búsqueda de objetivos a corto plazo puede ser ruinosa a medio y largo plazo.

En un trabajo tan apresurado y tan exigido como el del periodista, que siempre actúa contra reloj, el riesgo de error es elevado. Por eso deben funcionar los controles, y cierta cautela. Si los reportajes los revisan otros ojos experimentados y no implicados, se evitan errores. Algunos medios utilizan la figura de los editores-verificadores, que revisan las historias con mirada crítica, preocupados por la exactitud y la coherencia, que preguntan por las fuentes y proponen comprobaciones adicionales. Es un procedimiento costoso, pero que merece la pena, ya que evita tropiezos y contribuye a mejorar la calidad. Son los periodistas más reconocidos los que entienden que la verificación-edición adicional mejora su trabajo. En España no se lleva ese modelo, ni siquiera en los medios con más recursos.

La televisión alcanzó pronto el liderazgo por penetración en la audiencia. Una mayoría abrumadora de ciudadanos se informa por la televisión desde hace algunas décadas en España y en los demás países. Más del 80% de los ciudadanos ve habitualmente la televisión (hasta cuatro horas al día en España), entre otras razones por sus informativos. Las noticias que reciben por televisión bastan a una mayoría para sentirse informada. La televisión no puede explicarlo todo, pero sí lo suficiente para obtener una idea.

Para no pocos políticos, sobre todo para sus estrategas electorales, la televisión es decisiva para ganar votos, especialmente los de aquellos a los que con una somera información, sin atender a propuestas, por la mera apariencia o impresión del candidato, deciden la papeleta que van a colocar

en la urna. Los propios cabezas de fila de los partidos políticos confían a un debate en televisión muy cocinado, en el que cuentan mucho los detalles y los gestos, la captación de esos votos marginales, que son determinantes para el resultado final. Por un lado, les sirve para movilizar a sus votantes habituales y, por otro, para arañar voluntades entre los dudosos. Para eso la televisión es un artefacto, un electrodoméstico, muy eficaz. Ante esa potencia, el periodismo tiene poco que hacer, incluso recibe el desprecio de los candidatos que no quieren correr riesgos imprevisibles sometiéndose al escrutinio de los periodistas.

Felipe González dio en el clavo en su campaña de 1982 cuando respondió a un periodista (Pepe Oneto) en directo por la televisión que su objetivo era: "Que España funcione". Un mensaje, un titular, que entendió mucha gente y que atrajo votos. Pocos años después, los candidatos sólo admiten y proponen titulares prefabricados para la televisión, mensajes simples, muchas veces ambiguos, fruto de las técnicas de la propaganda y que escapan a los hábitos del periodismo y de un proceso informativo abierto y libre. Las campañas políticas huyen del periodismo profesional; usan a los periodistas como atrezo para aparentar en mítines costosos e inútiles. Evitan dar explicaciones, cuanta menos exposición al riesgo de responder, mejor. Hacen caso omiso de la *accountability* que define a las democracias maduras.

La televisión, además, otorga notoriedad a quienes salen en pantalla. La prima política que consiguen quienes aparecen regularmente en pantalla es decisiva, tanto que algunos ganan elecciones incluso sin el soporte de un partido político, ni siquiera con un programa articulado. Pueden ser flor de un día, fenómenos pasajeros, pero cuentan en política, producen agitación y, en ocasiones, algunos destrozos. El caso de Jesús Gil y su gestión en Marbella es un buen ejemplo. Una cara famosa tiene ventaja sobre los que no salen en la pantalla; cuentan más las apariciones que las ideas expuestas; es más importante el aspecto que el contenido. Kennedy consiguió una leve ventaja decisiva sobre Nixon por la televisión, por un mejor dominio del medio, por la apariencia. Y, desde entonces, todas las campañas políticas giran en torno a la televisión.

Pero eso no mermó influencia a los grandes medios informativos de calidad, que han compuesto la agenda y el relato de la actualidad, que han estructurado el debate social y ciudadano, que han desvelado secretos, irregularidades, denunciado mentiras e interrogado a los protagonistas de la actualidad. Las televisiones han descubierto en los espacios informativos y en el periodismo una oportunidad para captar audiencia y extender el espectáculo, lo que explica la proliferación y competencia de programas de contenido político con mucha polémica y enfrentamientos verbales que animan el espectáculo, como los programas deportivos y los de vida social y vanidades. Muchos de ellos estridentes, partidistas, agresivos, que no

se atienen a las reglas del periodismo, pero interesantes para la estrategia político-propagandística.

Y muchos políticos, para los que resultan irresistibles las cámaras (y sus audiencias millonarias), entran en el juego y se olvidan de los medios tradicionales que consideran incómodos para sus intereses. Se pueden ganar las elecciones sin comparecer ante el programa líder de audiencia. Por ejemplo, Aznar sostenía que ganó en 1996 sin pasar por el programa de Gabilondo en la SER, resentido tras un análisis erróneo sobre las causas de su inesperado fracaso en 1993. El gesto de no aceptar la invitación del primer programa de radio por audiencia es un buen ejemplo de la polarización política que tanta ofuscación produce, que tanto daña a la democracia, al pluralismo, a la convivencia y al debate civilizado. Para el propio Gabilondo fue decepcionante que por primera vez en la democracia el principal candidato no fuera entrevistado en su programa, acusó el golpe y se le notó. Aznar tenía derecho a comparecer donde mejor le pareciera, pero alteró normas no escritas para demostrar su autoridad. En realidad fue una torpeza, algo innecesario que no demostró nada.

De todo ello, el perdedor es el ciudadano, que se queda sin algunas explicaciones. Los mensajes banales, la propaganda y los discursos superficiales desplazan a los razonamientos con fundamento y al respeto mutuo, que parecen aburridos, que algunos estiman que espantan a una audiencia que quiere espectáculo. Eso sí, con la excusa de que lo pide el público, como si la demanda pudiera determinar la oferta de información y el análisis de la actualidad.

Más recientemente, el éxito de Podemos y de su cabeza de lista, Pablo Iglesias, se atribuye a sus frecuentes apariciones en los programas de debate de las televisiones privadas, sin reparar en el hecho de que sale mucho porque acepta las ofertas para comparecer. Si le invitan es porque levanta audiencias, aunque sólo sea por la novedad. Algunos de los que se quejan por las apariciones del portavoz de Podemos olvidan que su partido rechazó aparecer en esos mismos programas por considerarlos poco amables. Otro tanto sirve para movilizaciones sociales como la de los desahucios, que han tenido un gran impacto en los medios, para sorpresa de los bancos, que no han sido capaces de exponer su posición, de explicar el sistema hipotecario español, que tiene defensa y buenos argumentos.

4.2 Confusión de contenidos: informar, opinar, publicitar

"Los hechos son sagrados, las opiniones libres", una frase atribuida al director de *The Guardian*, C. P. Scott, datada en los primeros años veinte del siglo pasado. Se trata de una de esas frases/titular que figuran en los manuales de buen periodismo y en algunas cabeceras, que es bastante obvia y que está sostenida por la libertad de expresión, a la que da contenido. En

realidad, tiene bastantes matices, por ejemplo que las opiniones libres no deben fantasear con los hechos; la tolerancia no puede llevar a la anomia moral o al sincretismo de que todo vale y todo se puede expresar y difundir. Las opiniones son libres, pero pueden ser irresponsables y peligrosas, o carecer del más mínimo fundamento. La libertad de opinión no puede servir para ensalzar actos criminales ni ideas que lleven al crimen, ni siquiera para impactar a la opinión pública y aprovecharse de ello. Se puede decir lo que se quiera, pero no gritar fuego en un teatro abarrotado, según propuso el juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Felix Frankfurter.

"No comparto lo que dices, pero defenderé hasta la muerte tu derecho a decirlo" es más o menos la literalidad atribuida a Voltaire, que sirve para fundamentar la libertad de expresión. Opiniones libres, opiniones plurales, escuchar todas las voces que forman parte de la conversación ciudadana. Los periodistas tienen entre sus misiones ofrecer la oportunidad para que se expresen todas las opiniones, incluidas las que tienen más dificultad para llegar a la plaza pública. Las opiniones completan la información, añaden valor, ayudan a entender, pero cada cual por su acera, sin confundir ni colisionar.

La ética y la buena práctica del periodismo tiene en la distinción entre la información y la opinión uno de sus principios o fundamentos. No se puede dar gato por liebre a los clientes. Muchos diarios distinguen incluso con tipografías diferenciadas la opinión de la información. En los medios audiovisuales es más complicado, especialmente en las televisiones, que luchan permanentemente con el tiempo, para hacer piezas breves, simples, que capten la atención con dos frases, para dar paso a otra secuencia distinta con la misma exigencia. Esto dificulta la calidad de la opinión, que requiere fundamento y argumentos, que necesita tiempo y espacio, más allá de frases asertivas y concluyentes.

A los profesionales de la televisión les cuesta aceptar que no todo se puede explicar en una pieza para un informativo de televisión, ni siquiera en los programas más reposados de documentales y reportajes. A la ventaja de utilizar imágenes activas se une la dificultad de la fugacidad, de la escasa atención y de la urgencia por la velocidad para que el ritmo no decaiga. No todo se puede explicar en un minuto. La televisión no agota los formatos de información, no alcanza a todo.

No obstante, cada vez se hace más difusa la diferencia entre opinión e información y más intensa la presión de la segunda sobre la primera. Algunos diarios estadounidenses, especialmente el *Wall Street Journal*, han separado radicalmente su redacción de opinión –con un director específico para los espacios de opinión, propia y ajena, que están bien definidos– de la de información. Distancia física, funcional y mental entre ambas redacciones. La línea editorial no condiciona o induce a la línea informativa, que además en ese medio es bastante diferenciada de la de los demás grandes diarios

nacionales de influencia. En Europa no se produce esa diferencia, aunque el peso de la opinión editorial no limite la información en los grandes medios. En España, las líneas editoriales, en ocasiones partidistas más que ideológicas, pesan demasiado sobre la información, sobre la agenda informativa y su enfoque, con sacrificio a veces de los hechos y del relato.

La información de hechos, que algunos llaman periodismo de precisión (Meyer), no está exenta de carga editorial; la selección de los temas, su tratamiento, su ubicación…, incorporan muchos elementos tácitos de opinión. Incluso no publicando noticias se hace periodismo de opinión. El silencio no es neutro. Puede ser una forma de "muerte civil" para algunas personas que no aparecen (como el estalinismo borraba rostros de las fotografías), salvo con una carga negativa, o algunas ideas que sólo se exponen para ridiculizarlas, o hechos que se ocultan o se manipulan.

Confundir la opinión con la información puede ser una forma de manipulación. Como también lo es hacer pasar por información lo que es propaganda, que debe circular por la ventanilla correspondiente y por los espacios de publicidad. Ésta tiene los mismos deberes de veracidad que la información, incluso está sometida a más autocontrol (que funciona con bastante eficacia en España) y al control judicial, con leyes bastante claras y severas. Pero filtrar la publicidad y la propaganda en la información se ha convertido en una técnica, casi un arte. Estiman quienes la practican que la información goza de más credibilidad, que vende más la información que la publicidad. No está probado, pero hay un negocio de influencia para pasar publicidad en la información.

Lo inquietante es que los medios de comunicación incurren cada vez más en la confusión; periodistas que informan y aparecen en los medios, incluso en los mismos programas y espacios, páginas más adelante o minutos antes o después publicitan productos comerciales, incluso con dudosas afirmaciones sobre el valor nutritivo o medicinal del producto. "Vamos a dar unos consejos", advierte algún periodista conocido para disimular que se trata de anunciar marcas comerciales o de otro tipo. Casi todos los códigos éticos de la profesión (y hay muchos) advierten contra la simultaneidad de ambas tareas (información y publicidad), pero está demasiado bien pagado para evitar la tentación, aunque afecte a la credibilidad. La recompensa inmediata es tan alta que se hace irresistible.

Tampoco faltan fórmulas que convierten la publicidad en información, publirreportajes de encargo, más o menos camuflados, bien pagados, controlados por los protagonistas, que suelen ser siempre a favor del que paga o en contra de algún adversario, sin que se note demasiado. Es frecuente en los medios la aparición de artículos sobre cuestiones controvertidas, sobre todo conflictos mercantiles, escritos o firmados por especialistas, economistas y abogados, que son clientes de alguna de las partes. Puede ser legítimo, pero señalando el interés de parte, transparentando posibles con-

flictos de intereses, un dato importante para descifrar los argumentos. Esa precisión es responsabilidad del medio, de los jefes de redacción, que deben velar por la transparencia y la lealtad a sus clientes.

Una práctica que se extiende es la de reportajes con visos de trabajo periodístico e iniciativa del propio medio, que han llegado procedentes de interesados o intermediarios que se dedican a eso, y que cuando se publican sin explicación de dónde vienen son retribuidos como publicidad a los medios que los publican. Algunos gobiernos hacen uso de esos procedimientos en sus propios países o en otros donde quieren influir, pero sin delatar el origen y los intereses que hay detrás. Se trata de adulteraciones, una forma de fraude al consumidor. Los formatos utilizados para ese tipo de contenidos son diversos, y van de lo legítimo a la impostura. La clave está en la transparencia, explicar el origen, el autor y el promotor, diferenciarlo del resto de la información y de la opinión. Esta técnica del publirreportaje camuflado se está extendiendo y sofisticando, dañando la credibilidad de los medios. A veces, también la publicidad se supedita a contenidos informativos paralelos, una forma de patrocinio encubierto que afecta, aunque no sea de forma explícita, a los contenidos.

4.3 La gestión de fuentes y los conflictos de intereses

Las fuentes de información son un factor decisivo del trabajo del periodista. Sostienen algunos que un periodista vale el peso de sus fuentes, que la relevancia del periodista se mide por su agenda de contactos. Saber a quién llamar y cómo llamar –y que se pongan y respondan– son condiciones convenientes para poder informar. Así ha sido siempre, aunque en la nueva era de Internet y del exceso y la inmediatez de información, las fuentes han perdido algo del aprecio que tenían. El valor añadido se traslada ahora a la habilidad para entender la información y acertar a seleccionarla y ordenarla.

Una de las características del periodismo es que enseña sus procedimientos de trabajo, que explica de dónde le llega la información y muestra las fuentes para que el lector o espectador aprecie su valor. Así se gana credibilidad. A las seis preguntas clásicas que debe responder una buena historia periodística (las seis uves dobles en inglés: qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué) habría que añadir una séptima: según quién. Así lo propone el profesor Javier Mayoral[34], que dirigió un interesante trabajo de fin de carrera de los alumnos de la promoción 2005 de la Universidad Camilo José

[34] Mayoral Sánchez, J. (2005): "Fuentes de información y credibilidad periodística", *Estudios sobre el mensaje periodístico*. Véase http://pendientedemigracion.ucm.es/info/emp/Numer_11/Sum/3-06.pdf

Cela[35] sobre el uso de fuentes en radio y televisión. Los alumnos analizaron los diez informativos de radio y nueve de televisión de las principales cadenas durante un mes. Identificaron las fuentes con una metodología previamente establecida que distinguía si era una agencia, una fuente oficial o no oficial, si había una sola versión en la noticia o más (contraste), si la fuente estaba interesada directamente en la noticia y si era importante o anecdótica o generadora de la información.

El resultado fue deprimente. Las fuentes de información utilizadas en casi diez mil informaciones analizadas alcanzaban la cota de 0,7 por pieza. Un dato que, según el informe, lleva a pensar que son "patológicamente escasas". En más del 80% de las informaciones había una sola fuente y en un porcentaje semejante se trataba de la fuente emisora de la información a través de una declaración o una nota de prensa. Además, había informaciones procedentes de una agencia de noticias que no citaban ese origen. Los investigadores han verificado que buena parte de las informaciones correspondían a un "periodismo de convocatoria" muy oficioso, poco interesante, salvo que se le añada valor más allá de la versión oficial.

Se ha extendido una mala práctica con la excusa de la escasez de recursos, la urgencia y el exceso de trabajo, consistente en no asistir a los acontecimientos para conformarse con la nota de prensa o con unas impresiones recogidas antes o después del acto. Sin llegar a escribir la crónica del concierto o de la obra teatral que no se celebró por enfermedad del intérprete, es frecuente que se informe de muchos actos sociales, más o menos relevantes, de oído, sin ajustarse a los hechos. Es bastante habitual para quien asiste a algunos actos académicos o semejantes que la crónica de los medios ofrezca un relato distante de la realidad, no ajustada a los hechos (lo cual es grave), ni tampoco al contenido.

Sorprende porque la agenda de los medios de comunicación es corta, no cabe todo, de manera que lo seleccionado debería cubrirse con exigencia propia de un periodismo que merezca la pena, no limitarse sólo a las notas de prensa o a los "canutazos" de radio o televisión, sino elaborar relatos interesantes, ciertos e intencionados, que atraigan a la audiencia, que interesen y que den prestigio al periodista. Las notas de prensa pueden convertirse en un virus de mala práctica. En muchos casos es más interesante lo que ocultan que lo que dicen, y siempre deben recibirse con desconfianza para someterlas a una radiografía crítica. Quienes tratan de utilizar el periodismo insisten en facilitar notas de prensa, en alejar al periodista del foco, así consiguen que los medios digan lo que más les interesa. Para eso sirven los recaderos, no hacen falta periodistas. Los medios mediocres tratan de parecerse a los demás, explicar como los demás, sin percibir que la diferencia, la

---

[35] Mayoral Sánchez, J. (2009): *El uso periodístico de las fuentes en radio y televisión*. Madrid: Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Camilo José Cela.

exclusividad, la personalidad en los enfoques, tiene valor propio y justifica el sueldo de los periodistas.

En el caso de los medios escritos, diarios y revistas, o digitales, no hay estudios sobre fuentes semejantes al citado sobre radio y televisión. Es probable que sea mayor el uso de más fuentes por pieza, pero abundan las anónimas, no atribuidas, denominadas "fuentes cercanas" o "fuentes bien informadas", que pueden ser fuentes cristalinas, charcos, ciénagas o inventos de difícil verificación. Hay diferencias entre la veracidad y lo verosímil o lo probable. Una de las amenazas al buen periodismo es mezclarlo todo. Publicar lo verosímil, y cuando la realidad lo desmiente, justificarse con la excusa de que no pasó por haberlo publicado.

Los periodistas gozan del secreto profesional sobre sus fuentes de información, un derecho constitucional (artículo 20 1.d de la CE) que espera un desarrollo legislativo, aunque son muchos, periodistas y juristas, los que consideran que no es imprescindible una ley ad hoc, que sería restrictiva. Los jueces saben cumplir y aplicar ese derecho constitucional, tal y como está expresado, sin detalles o matices. Pero ese derecho no se debe malversar para justificar informaciones con fuentes muy dudosas o incluso inexistentes. En otras democracias (por ejemplo, EE.UU.) no existe ese derecho. Hay bastantes casos de periodistas que han sufrido condenas y cárcel por negarse a revelar sus fuentes. Algo semejante ocurre en Reino Unido, que dota a los jueces de facultades para prohibir informar sobre determinadas materias y forzar a los periodistas a cooperar con la justicia. Esto explica que algunos medios británicos serios cooperen con cabeceras de otros países para desvelar noticias que puedan resultar incómodas para algunos poderes capaces de activar a algún juez hasta impedir la publicación y el seguimiento.

La buena gestión de las fuentes tiene mucho que ver con los conflictos de intereses, que es uno de los puntos críticos del periodismo de calidad, también de otras profesiones y, desde luego, de la política. Está muy relacionado con el concepto apuntado antes de "enseñar el trabajo", de explicar la información. En esto, como en los alimentos, la trazabilidad es fuente de credibilidad. Frente al conflicto de intereses sólo hay una medicina conocida y eficaz: la transparencia. Cuando un periodista tiene interés personal en algo sobre lo que informa tiene dos alternativas: ceder el trabajo a otro no interesado o explicar su interés para que el lector u oyente lo tenga en cuenta. Pero éstas son precauciones poco frecuentes y tareas en las que deben comprometerse los directores, decisivos para conformar el carácter de sus medios. Su mejor contribución es el ejemplo. Si el director sabe prevenir y gestionar los conflictos de intereses, los redactores tendrán una indicación potente. Uno de los cánceres y riesgos que amenazan al periodismo actual es precisamente la desconsideración hacia los conflictos de intereses que determinan el flujo informativo.

La diversificación de los editores a otros negocios, los intereses de los financiadores, a veces de los anunciantes, o, simplemente, de los amigos, o las propias preferencias de los mismos periodistas, inciden en el proceso informativo y afectan a la calidad, hasta producir deformaciones, exageraciones, ocultaciones, invenciones o confusión. Todo ello conspira contra la credibilidad y el futuro del periodismo. Y sería fácil de gestionar y superar con más reflexión y transparencia, que haría mucho bien a la reputación de los medios y de los propios periodistas. Es llamativo, sobre todo en espacios de debate y tertulias, como los protagonistas periodistas utilizan sus propias preferencias y opiniones como eje de la exposición, como si fueran de algún interés para el público.

De todo eso hay mucho en el periodismo cultural, deportivo y político. Y lo perciben los ciudadanos, que recelan y desconfían. Las encuestas[36] que la Asociación de la Prensa de Madrid ha encargado durante la última década sobre credibilidad de los periodistas en España señalan reiteradamente que las principales críticas se refieren, primero, a la banalización de los contenidos (muy vinculada al sesgo de la prensa llamada "rosa" o "del corazón", muy influida por la competencia entre los programas de cotilleo de la televisión). En segundo término, al partidismo y la parcialidad de la información, a su previsibilidad en función de la preferencia política del periodista que no la esconde aunque, a veces, disimule.

La mezcla en los debates de periodistas y políticos con intereses en teoría divergentes complica las cosas. Las posiciones son asimétricas. Un dirigente político defiende sus posiciones, las de su partido; los periodistas tienen otros cometidos e intereses. El debate entre ambos puede ser divertido, un espectáculo, pero es asimétrico, cada cual discurre por distintas aceras. Peor es que hagan ostentación de amistad y buen rollo, que no suele ser cierto, ya que se trata de relaciones de uso y abuso mutuo más que de afecto; por eso, acentúan el recelo de los consumidores. Tampoco ayuda a la reputación y credibilidad de los periodistas la reiteración de las mismas voces y caras, de las mismas personas en tertulias de distintas emisoras y a todas las horas. Al contrario, incentivan la desconfianza y llevan a pensar: ¿cuándo estudia, se documenta, se entera esta gente?

Banalización-cotilleo y partidismo-parcialidad amenazan la credibilidad y arruinan el periodismo profesional, que se convierte en espectáculo y entretenimiento. Algunos medios, pocos, introducen en los contratos de sus periodistas el compromiso de exclusividad. Pero la crisis, que lleva a reducir costes, ha empujado a una tolerancia mal entendida, que anima a los periodistas al pluriempleo para completar su retribución y con la excusa de que hagan propaganda del medio; un argumento deficiente y bastante

[36] Asociación de la Prensa de Madrid (2013): *Informe Anual de la Profesión Periodística* 2013, en www.apmadrid.es/publicaciones/informe-anual-de-la-profesion-periodistica

tramposo. A la televisión pública, los demás medios le piden que invite a sus periodistas con criterios de proporcionalidad para darles visibilidad. Un argumento muy poco consistente y algo fraudulento.

4.4 Ni rectificaciones ni réplicas e indiferencia ante el plagio

Uno de los fundamentos del buen periodismo radica en gestionar las rectificaciones, practicar la humildad de reconocer los errores y, sobre todo, tratar de reparar sus consecuencias. También admitir las réplicas con fundamento, que suelen referirse a las opiniones. Un trabajo nada fácil ya que una vez difundida una noticia u opinión se extiende como el viento. Devolverla al origen, rectificando el error o exponiendo argumentos complementarios o contradictorios, no garantiza que llegue a cuantos la leyeron o escucharon. El genio no vuelve a la lámpara. Borrar el rastro es casi imposible.

El periodismo es falible, trabaja con recursos limitados, con la permanente presión de la urgencia y la anticipación, pretende explicar lo que ocurre mientras está pasando, antes de disponer de todos los datos. Los medios explican las catástrofes, sus causas y consecuencias, antes de que se convoque la preceptiva comisión técnica para analizar el caso, y casi siempre por delante o a un paso de la investigación judicial, con la que, en ocasiones, tienen peligrosas coincidencias. Un fiscal, un juez instructor y un periodista confabulados con el mismo objetivo pueden ser un poder intensivo e insoportable para cualquier investigado, especialmente si es inocente.

Hay trabajos bien documentados con recomendaciones sobre la gestión informativa de las catástrofes, del dolor, del terrorismo, incluso de los accidentes de tráfico, pero no es frecuente el debate interno en las redacciones sobre estos asuntos. La aplicación práctica depende de la profesionalidad de cada reportero y del criterio de los jefes de redacción que, en términos generales, hacen un buen trabajo, al menos lo intentan, pero no suelen ser muy sensibles al error. La abundancia de códigos no mejora la práctica; aunque refleja preocupación y debate, tiene poca trascendencia en las redacciones. Cometer errores forma parte de lo cotidiano. Por eso, la rectificación debería de ser inmediata, proporcionada y, en lo que se pueda, compensatoria. No se trata de buen periodismo; es simple decencia. Pero no ocurre regularmente y no hay una explicación sensata de semejante mala práctica.

Uno de los defensores del lector que ejerció esa responsabilidad en *La Vanguardia*, Josep M. Casasús (2005), sostenía en una de sus columnas semanales: "Rectificar es un arte […]. *The New York Times* tiene a gala que es el diario que publica más fe de errores del mundo. Están orgullosos de ello. Lo exhiben como un mérito ético. Están en lo cierto: rectificar dignifica una profesión". El equivalente de *Le Monde* dice: "Una rectificación tiene que ser clara y limpia, sin frases tortuosas; tiene que ser proporcional a la falta

cometida; tiene que publicarse tan pronto como sea posible". Pero no suele ser ésa la práctica habitual.

El País, que se precia de estándares de calidad, que tiene libro de estilo, defensor del lector, estatuto de redacción, blindaje accionarial…, publicó una información sobre un homicidio con la foto de una persona, su nombre y el añadido "jefe de los monitores imputados por un fiscal portugués". Dos días después, esa noticia a cuatro columnas merecía un breve de cuatro líneas como fe de errores: "La persona que aparece en la fotografía publicada en la página 2 del cuadernillo de Madrid del día 26 no es (nombre) como erróneamente se decía". Y punto. Frente a una noticia de 900 palabras a cuatro columnas con foto de cuarto de página, un breve suelto incomprensible de 30 palabras.

En España está vigente una ley orgánica[37] sobre el derecho de rectificación, aprobada en marzo de 1984, como desarrollo constitucional. Es una ley precisa en los derechos de las partes (afectados, periodistas y plazos de resolución y rectificación si procede), exigente, pero clara, que se utiliza poco y mal. De hecho, la ley no garantiza los derechos que pretende por su mala aplicación, cuya responsabilidad última está en los jueces. Las rectificaciones de los medios de comunicación son perezosas y asimétricas, y en ningún caso compensatorias del daño causado. El cumplimiento por parte de los medios es casi siempre a la baja, con un tratamiento periodístico para ocultar y confundir. Los jueces toleran el incumplimiento con indiferencia y las víctimas se tienen que aguantar. Esta inefectividad lleva a que se recurra poco a la ley, y consolida en los medios la práctica de no admitir enmiendas ni rectificaciones, incluso el enmendante corre el riesgo de ser advertido y acosado por el medio que hizo mala práctica, que así avisa a los navegantes de los riesgos de reclamar, una práctica que bien merece el calificativo de mafiosa.

La resistencia a las rectificaciones es una prueba de miopía e inmadurez en algunos medios, de sus editores, directores y periodistas. Cuenta entre las razones de la pérdida de reputación y de credibilidad. Uno de los casos más estrafalarios es el que protagonizó el director de informativos de la televisión pública que, para cumplir una sentencia de rectificación de CC.OO., hizo una ridícula lectura de las siglas del demandante. Pero es habitual encontrar en los medios escritos espacios con letra apretada y el título "sentencia" o algo más confuso, incluso sin título, que da cuenta forzosa de la rectificación, pero sin propósito de enmienda, ni ganas de reparar el daño.

De los medios de más calidad y reputación cabe esperar rectificaciones con proporcionalidad, para tratar de reparar y hacerlo con rapidez, dar

---

[37] Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación.

explicaciones e incluso sancionar la mala práctica por ejemplaridad. Así pueden ganar reputación ante el público y trasladar a sus redacciones un mensaje de profesionalidad y de decencia. Pero la mala gestión de las rectificaciones está generalizada en todos los medios españoles, incluidos los que se jactan de mayor profesionalidad. Un mal endémico tan sorprendente como torpe, que sólo indica mediocridad. Apenas hay mecanismos internos de rectificación que den tranquilidad a los ciudadanos (y a los responsables de los medios y a sus clientes), a pesar de que hay una amplia doctrina y práctica en los países donde mejor se ejerce el periodismo y se respeta el Estado de Derecho.

Otro factor crítico que pasa inadvertido y que tiene que ver con la calidad y la honestidad es el plagio. En las universidades y las escuelas utilizan programas informáticos para detectar plagios en los trabajos de los estudiantes, en las tesis e incluso en los apuntes de los profesores. Algunos diarios internacionales han incorporado programas semejantes, sobre todo para revisar artículos no solicitados que llegan a las secciones de opinión con ruego de publicación, que en algunos casos es satisfecho.

Recientemente, *El País* fue advertido del plagio en un artículo de opinión que pertenecía al género de los remitidos por el autor con ruego de publicación. Se trataba de un juez en ejercicio. El diario se disculpó, advirtió que no volvería a publicar nada del plagiario y que extremaría la vigilancia. Llama la atención que el tramposo siga ejerciendo de juez, una profesión que requiere honorabilidad. Más aún, los comentarios del juez plagiario acreditan que además de carecer de honorabilidad también va escaso de vergüenza. Existen plagios, más o menos burdos, de los que se reconocen, con el agravante de que no son denunciados ni sancionados. Y ésta es una mala práctica estimulada por los recursos que la Red pone a disposición de cualquier persona decidida a escribir y difundir información u opinión con poco esfuerzo; el "rincón del vago" (y tramposo) también sirve a periodistas e imitadores, con cierta complicidad o indiferencia por parte de los medios.

Tampoco es buena práctica la apropiación de información y de datos sin citar las fuentes. Es una forma de fraude al lector, al que se le ocultan las referencias, pero también desvaloriza la propia información, que mejora cuando explica el origen y da fundamento a los datos. La publicación de estadísticas sin exponer el origen ni la metodología es una forma de engañar o de manipular. Por ejemplo, la reciente divulgación de datos de pobreza general o infantil sin explicar la metodología del trabajo, en vez de ayudar, puede confundir.

Un sociólogo, profesor de universidad, Josu Mezo, mantiene desde hace años un blog con el título *Malaprensa*[38] y el lema "Errores y chapuzas

[38] Véase www.malaprensa.com/

de la prensa española: números equivocados, gráficos incorrectos, fallos lógicos, conceptos erróneos, mala interpretación de estadísticas o datos científicos...", que, cuando menos, es sugestivo, sobre todo para los periodistas. Pero los medios de comunicación no han mostrado mucho interés por las observaciones del profesor Mezo, que suelen ser pertinentes. Deberían animar a rectificaciones y a manejar los datos con más cuidado, tal y como advertía años atrás el profesor Meyer, que proponía el periodismo de precisión como garantía para mantener e incrementar la credibilidad.

4.5 Los partidos imponen la agenda y polarizan los debates

Los partidos políticos han ganado posición en los medios de comunicación, especialmente las televisiones, hasta conseguir que les dediquen minutos en todos los telediarios y espacios informativos, para hacer propaganda con formato de información. El caso español es especialmente significativo. Cada fin de semana, los principales partidos políticos designan un portavoz que de oficio, por pacto no escrito, obtiene, al menos, una pieza en cada informativo de algo más de un minuto, aprovechada para colocar sus mensajes, la mayor parte de las veces para criticar a los adversarios. No importa el interés que tengan esos mensajes para los ciudadanos, lo que cuenta es el interés del partido y de su portavoz. Así, se degradan los informativos de las televisiones y también la política, porque los espectadores detectan la impostura.

Las sedes de los partidos políticos se han convertido en lugar de trabajo de los periodistas que acuden cada mañana para ver qué hay. En esas sedes, los estrategas de la propaganda preparan el material, las filtraciones, las declaraciones, las insinuaciones, etc., que convienen a sus intereses. Los medios lo soportan a cambio de recoger una declaración (casi siempre poco interesante, cuando no falaz). Los audiovisuales lo llaman "canutazo": facilita el trabajo, ya que se trata de una declaración breve, un titular concluyente que permite una emisión fácil, inmediata y que evita problemas. No hay que seleccionar, ni verificar ni colocar en contexto, simplemente se emite y todos contentos, especialmente los jefes de los partidos y los de las emisoras. Hay quien sostiene que el periodismo es transgresión o no es periodismo, que se trata de llegar más lejos. Si produce indiferencia, conformidad, es que algo está fallando. Es lo correcto, lo que indica que las cosas van bien, pero muchos directores prefieren evitar la incomodidad y las quejas; han sido capturados por las fuentes a las que defienden frente a los ciudadanos.

Por eso, los buenos periodistas se desesperan ante unos procedimientos que incentivan la aparición de intermediarios y correveidiles que trafican con la información y cobran por ello, casi siempre abusando de la amistad de una y otra parte, siempre enredando (intoxicando, dice el argot profesional), fabricando información con averías, insinuando ascensos y descensos, nombramientos hipotéticos, caídas, rumores… En resumen,

tóxicos informativos que envenenan la información y las relaciones entre unos y otros, que se hacen cada día menos profesionales. Todo esto tiene que ver con el mal uso de las fuentes al que ya se ha hecho referencia.

No era así en España durante los primeros compases de la democracia. Entonces todo era más abierto: el acceso a los políticos más sencillo, la crítica más leal (y mejor aceptada) y el debate más limpio; quizá era más ingenuo, pero también más interesante, más fértil y más decente. Ahora, el dominio de la agenda lo tienen los partidos políticos, y especialmente el Gobierno, que ofrecen sus previsiones diarias y orientan la mirada de los periodistas, de los redactores de base que elaboran la información y de los jefes de redacción que deciden lo que se publica o se emite, su tamaño, su colocación, los titulares y los comentarios propios o de terceros.

Es frecuente que las páginas de política de los medios y de los informativos audiovisuales vayan plagadas de declaraciones de dirigentes políticos, sin interés para el ciudadano, que reflejan el avatar partidista y algunos disimulos. En algunos medios incluso aparecen por el orden del protocolo oficial. El buen periodismo consiste muchas veces en mirar al lado que no señala el dedo de los portavoces y las fuentes oficiales, pero eso requiere trabajo, verificación, investigación y, además, puede provocar algunos problemas, críticas, amenazas y enfados.

Someterse a la agenda oficial es cómodo, limita el riesgo e incluso facilita alguna oferta de trabajo al otro lado, lo cual tiene poco que ver con el buen periodismo. Los medios critican la "puerta giratoria" que utilizan algunos políticos para pasar del mundo oficial al privado, o viceversa, con el riesgo del conflicto de intereses. En el periodismo también hay "puertas giratorias" que, siendo legítimas, deberían someterse a algunas condiciones de transparencia y de plazos. También se debería incluir algún criterio de incompatibilidad, al menos temporal, y limitaciones al pluriempleo –como por ejemplo informar y publicitar simultáneamente– o a la participación regular de las mismas personas en varios programas de debate en medios competidores. En resumen, actuar con cierto decoro y con criterios profesionales y decentes.

Las campañas políticas han traído el peligroso concepto de la proporcionalidad, repartir los espacios informativos de acuerdo con los votos obtenidos por cada partido. Un procedimiento que se aplicó en los primeros compases de la democracia, cuando se estaba ensayando todo, para repartir los espacios de publicidad oficial en la televisión pública, que era un monopolio. Un criterio que podía tener sentido entonces y para eso, pero que se ha extendido luego a todo el ámbito informativo. Incluso lo han asumido mansamente las televisiones privadas, que reparten sus espacios informativos no en función de criterios profesionales, por el interés informativo, sino con la dichosa proporcionalidad que puede ser muy poco equitativa.

La Junta Electoral Central ha bendecido este modelo, que atenta contra la libertad de información. Una barbaridad que es letal para la credibilidad de todos los que intervienen: los políticos y los medios, que pierden reputación ante la ciudadanía. La última reforma de la ley electoral[39] modificó el artículo 66 para imponer como norma el criterio de proporcionalidad a todas las televisiones. Los legisladores no se atrevieron a extenderlo a radios, diarios, digitales…, por la dificultad en su aplicación.

El artículo de marras, disfrazado de defensa del pluralismo, establece: "Artículo 66. Garantía de pluralismo político y social. 1. El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga. 2. Durante el período electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho período, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente".

Un recurso ante el Defensor del Pueblo para instar la inconstitucionalidad del artículo fue rechazado con el argumento de que la institución no pude ir contra el legislador. Una denuncia del Colegio de Periodistas de Cataluña y la Asociación de la Prensa de Madrid ante el Tribunal Supremo por una resolución de la Junta Electoral que aplicaba la proporcionalidad fue rechazada por falta de legitimidad de los demandantes, una excusa para no entrar en el fondo del tema; a los magistrados les faltó valor. Aquella fue una iniciativa y un resultado que tuvo muy poco eco en los medios, conformados a la proporcionalidad. Si los medios hubieran presionado y argumentado, quizá los magistrados hubieran entrado en materia.

Hay quejas por las comparecencias de personajes (sobre todo políticos) ante los periodistas sin aceptar preguntas, pero ése es sólo un aspecto menor de la huida de los políticos de los medios de comunicación, de la resistencia a dar explicaciones y contestar preguntas. El desprecio de los políticos por los medios, salvo si consiguen manipularlos, ha crecido con el paso del tiempo no sólo en España. Los medios no han trabajado lo sufi-

[39] Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

ciente para ganar el respeto de quienes los desprecian. Este problema afecta a la calidad de la democracia.

Un caso flagrante ocurrió en el verano de 2012 con la patronal CEOE como protagonista. Con motivo de su asamblea general, a la que estaba invitado el presidente del Gobierno, sus servicios enviaron una nota a los medios que rezaba: "No se van a realizar declaraciones aparte de los discursos… absteneos de intentar canutazos (gracias)… No estará permitido tomar imágenes de la llegada del presidente del Gobierno. Fotógrafos y cámaras deben estar dentro de la sala, identificados. Al finalizar el acto se celebrará un coctel del que no se podrán tomar ni imágenes, ni sonido, ya que no habrá ningún tipo de declaraciones". Se puede hacer algo más torpe y desafortunado, pero no es fácil. El caso revela una forma de proceder que no es insólita; todo lo contrario. Refleja también un estado de opinión, una forma de actuar que considera normal lo que es irregular. Y los medios de comunicación toleraron el abuso.

Los formatos de las conferencias de prensa, e incluso de las entrevistas, necesitan precisión y procedimiento, notas a pie de página y aclaraciones. El número de medios y de periodistas que comparece en una conferencia de prensa impone dificultades para su eficacia. Hay que ordenar el tráfico de preguntas cuando participan cien periodistas. ¿Quién pregunta? ¿Cuántas preguntas? ¿Con posibilidad de repreguntar? ¿Quién otorga la palabra? Para que el modelo funcione hace falta autorregulación –como la que practican en otros países con más experiencia–, consenso entre los propios profesionales, buena voluntad de las partes, profesionalidad, etc. En resumen, que es posible, pero poco probable que la cosa funcione si no hay partidarios de que así sea y mutuo respeto entre los periodistas y los protagonistas. Con las entrevistas ocurre algo parecido, sería deseable precisar si es una entrevista personal, con posterior ratificación del entrevistado de sus respuestas, si fue por escrito, si se limitaron temas… Todos son aspectos relevantes para descifrar y entender.

Para los medios audiovisuales, especialmente la televisión, la edición de declaraciones puede llevar a que el protagonista diga lo contrario de lo que pretendía. Basta con un corte para cambiar el sentido de las palabras o para dejarlas sin sentido. Es una forma de manipulación. Por eso, la profesionalidad de los periodistas es un factor clave para conseguir informaciones interesantes, inteligibles, ciertas y sin trampas ni manipulación. No hacerlo aleja a las fuentes de buena fe y deja espacio a los que por salir aceptan todos los riesgos.

La intrusión (entrar sin derecho) de la política partidista en los medios y en el periodismo ha contribuido a la polarización del debate para empobrecerlo, para quebrantar el consenso social en el que se asienta una convivencia pacífica que trata de prosperar. El consenso no significa homogeneidad. Todo lo contrario, requiere discrepar con respeto a los demás. El

consenso exige escuchar, atender y debatir para que la democracia no se debilite por la polarización, que supone intransigencia, dogmatismo y una forma de totalitarismo que está reñido con lo que representa el periodismo.

El odio político se ha infiltrado en el debate político y en los medios, y no ayuda a la convivencia. "La cacofonía de los actuales medios, en los que el rumor y la invectiva desplazan a los hechos, en los que se establecen a gritos reflexiones solemnes, en los que es posible que la gente crea estar plenamente informada sin haberse aproximado a una idea que contradiga sus prejuicios, juega un papel en la polarización del sistema político y en un cinismo creciente del electorado". La frase corresponde a un periodista norteamericano y la traía a cuento el actual director de *El País*, Antonio Caño, en un artículo publicado en abril de 2010, señalando que también tiene aplicación en España.

La polarización ha envenenado la relación entre los propios medios, que han pasado la barrera de competidores para convertirse en enemigos, en una confrontación plagada de insultos, manipulaciones y excesos que dañan a la profesión, que nunca fue pacífica, ni amable, pero que supo marcar líneas rojas de respeto. El desinterés de los ciudadanos tiene algo que ver con esa polarización, que puede parecer divertida, un espectáculo, pero que no es ejemplar, ni contribuye al aprecio del trabajo de los periodistas. Al revés, conduce a la desafección, porque no forma parte del carácter del periodismo profesional. La polarización produce la previsibilidad, y a que el ciudadano detecte cuál va a ser el enfoque de periodistas, cabeceras y programas ante cualquier acontecimiento de la actualidad, que será tratado desde una visión partidista o ideológica. Cada medio tiene su propia línea editorial, explícita, que llega incluso a recomendar el voto y a defender políticas concretas. Pero eso no debe imponer una línea informativa parcial. La polarización tiene audiencia, forma parte del espectáculo, pero no es probable que tenga credibilidad. No conviene confundir el ruido con la conversación.

En un reciente libro[40] de conversaciones con Pablo Iglesias, el líder reconocido de Podemos, el último cartel electoral de éxito, dice: "[…] La gente no milita en los partidos políticos, milita en los medios de comunicación. Una persona es de *La Razón*, de *El País*, de la COPE o de la Cadena SER. Éstos son los partidos que generan afinidades, y si uno habla con un taxista, los argumentos que utiliza son los que escucha en la radio con la que se siente identificado". Más adelante afirma sobre un medio en concreto: "Allí hay gente que escribe bien de nosotros y otros que nos atacan, una pluralidad que no existe en otros medios". Afirmaciones decepcionantes para los periodistas profesionales, pero que sirven para exponer el estado de la cuestión.

---

[40] Rivero J. (2014): *Conversaciones con Pablo Iglesias*. Madrid: Turpial, p. 96.

La opinión de Pablo Iglesias es compatible con su propuesta de un control público de los medios de comunicación para sortear a sus millonarios propietarios, algo que siempre han hecho los regímenes autoritarios desde Mussolini y Franco (sus leyes de control de la prensa se parecen como dos gotas de agua) a todos los demás, pretéritos, presentes y futuros. Incluso los gobiernos de matriz democrática incurren en la tentación de leyes de libelo y equivalentes para sofocar a la prensa incómoda. La relación entre periodistas y políticos es conflictiva por naturaleza, y, cuando no lo es, resulta sospechoso, en perjuicio de la libertad. El juicio del eurodiputado Iglesias sobre los medios en función del apoyo a sus posiciones es equivalente al que muestran políticos de otros partidos a los que quiere ganar. Por ejemplo, las sesiones en el Parlamento de presunto control de RTVE giran en torno al tratamiento de los partidos políticos –los minutos de ocupación– mucho más que a la calidad informativa –y la gestión de un medio tan importante que debería ser ejemplar–, tal y como ocurre en las democracias maduras.

En algunos medios internacionales de calidad, los periodistas tienen prohibido declarar sus afinidades políticas, participar en actos de campaña, incluso hacer donaciones políticas, para preservar su independencia. A un periodista no se le debe valorar por su ideología (¿a quién le importa?) sino por su trabajo; la previsibilidad partidista resta credibilidad. En el fondo hay arrogancia cuando un periodista recomienda el sentido del voto o exhibe su elección política; eso no forma parte de la naturaleza ni del carácter de la profesión. Nadie supo nunca la orientación de voto de Walter Cronkite y era el periodista con más influencia y mejor reputación. En España, un periodista al que no se puede adjudicar preferencia partidista corre el riesgo de exclusión, la imprevisibilidad (independencia) juega en su contra, se convierte en sospechoso. La proporcionalidad hace un daño irreparable, favorece a los alineados y excluye a los que no lo están. La polarización partidista es uno de los mayores riesgos para el periodismo profesional, también para la democracia.

5. Algunas ideas para salir del laberinto

El periodismo está necesitado de una regeneración que va más allá de la recomposición de los balances y de las cuentas de resultados de las empresas editoras. La independencia y la autonomía financiera son condiciones necesarias para la viabilidad, para sobrevivir y crecer. Pero, también es urgente recomponer la credibilidad, restablecer el paradigma ético y el buen periodismo para recuperar a los ciudadanos de tal manera que les compense retribuir a los periodistas por diversos procedimientos, que van desde la suscripción al patrocinio, e incluso la publicidad, que no volverá a ser como antes de la crisis, pero que tiene un papel que desempeñar en el futuro.

Esa regeneración pasa por actualizar el pacto entre editores y redacciones, por poner en vigor los códigos deontológicos ya conocidos y experimentados en algunos medios, por recuperar el debate interno, por dar más explicaciones y por colocar a los ciudadanos en el centro del proceso informativo. Una cadena de supermercados innovadora como es Mercadona, que ha desarrollado un estilo propio, decidió hace tiempo denominar "jefe" al cliente, e inculcó a su plantilla la idea de que a ese "jefe-cliente" había que estar atentos. Algo semejante les vendría bien a los medios de comunicación, reiterar que el jefe no es la fuente, ni los intereses particulares del editor, de los propios redactores, de los anunciantes o de otros grupos de interés; el "jefe" es el lector, el espectador, que es el que justifica el trabajo.

5.1 La transparencia, dar explicaciones, es vacuna y garantía de calidad

The New York Times pasó a principios de siglo por agobiantes tribulaciones cuando descubrió que algunos de sus redactores inventaban sus historias, por algunas de las cuales llegaron a ser premiados. Detectó que fuentes anónimas, fundamentalmente políticas, gubernamentales, conseguían colocar historias como propias del periódico sin decirlo, que fallaba la verificación, que asumieron las tesis de la Administración Bush para justificar la guerra de Irak con una credulidad incompatible con el buen periodismo. La redacción reaccionó, reflexionó sobre la situación y un comité ad hoc formado por varios redactores jefes, reporteros, correctores y fotógrafos (veinte personas) propuso a la redacción, que los debatió y aprobó, diez mandamientos para salir del embrollo:

1. Que editor, director y jefes de redacción escriban regularmente columnas sobre los asuntos que afectan al diario; ofrecer explicaciones públicas de lo que hacen.

2. Que reporteros y editores sean accesibles al público a través del correo electrónico.

3. Que los lectores accedan a través de la página web a los documentos íntegros que los redactores utilizan para elaborar sus historias y a las transcripciones de las entrevistas.

4. Crear un blog para promover la interacción y participación de los lectores.

5. Reducir el uso de las fuentes anónimas.

6. Confirmar la veracidad con fuentes antes de publicar y recabar nuevas declaraciones tras la publicación.

7. Establecer un sistema de rastreo de errores (detectaron 3.200 en un año).

8. Implantar un *software* para identificar casos de plagio.

9. Ampliar la cobertura informativa de áreas rurales y ofrecer más noticias sobre religión.

10. Establecer un sistema para evaluar los ataques al diario por su trabajo y determinar si hay que responder y cómo hacerlo.

Pueden llamar la atención algunos de estos criterios, pero son fruto de una reflexión y de un análisis sereno. No se conoce nada parecido en los medios de comunicación españoles, públicos o privados, escritos o audiovisuales, y no les vendría nada mal. En el NYT hubo reacción, conflictos, tensiones en la redacción y con el editor, que han llevado a la dimisión o el cese de los tres últimos directores. Contrataron a un Defensor del lector que resultó insoportable por excesivo en sus críticas e indagaciones. Pero, de todo ello ha salido un diario renovado que vuelve a ser rentable y cree en el futuro, digital y en papel.

La metodología del NYT está a la alcance de cualquiera que la considere adecuada, en medios grandes y pequeños, papel y digital, radio y televisión. Quizá quienes mejor lo aplican, de forma un tanto intuitiva, son los medios locales, más cercanos a los ciudadanos, donde las imposturas se notan y los incumplidores son señalados por las calles. Como en tantos otros aspectos de la convivencia y de la profesionalidad, para solventar los problemas y salir de las crisis, hay que hablar, discutir, consensuar, proponer objetivos, evaluar los procesos de mejora y de cambio y tener voluntad y perseverancia.

Una fundación española creada en 2007, Compromiso Empresarial, elaboró y publicó en 2010 y 2011 sendos informes titulados *Esporas de helechos y elefantes. La responsabilidad corporativa de los medios de comunicación en la producción y emisión de contenidos*[41], el primero sobre las televisiones privadas y el segundo sobre los diarios nacionales de información general. El estudio utiliza una metodología para llegar a conclusiones elocuentes. Con respecto a los diarios nacionales señalan:

- La información institucional en la web de los grandes grupos de comunicación respecto a sus políticas de RSC para la elaboración de contenidos es casi inexistente y se encuentra muy lejos de las mejores prácticas de los diarios internacionales de referencia.

- Prácticamente, ningún diario hace públicos en su web códigos editoriales o éticos, por lo que resulta muy difícil que los lectores y demás grupos de interés conozcan la posición del periódico sobre aspectos

[41] Véase www.compromisoempresarial.com/wp-content/uploads/RSCPrensa.pdf; www.compromisoempresarial.com/rsc/2010/04/las-televisiones-espanolas-no-se-preocupan-de-su-rsc-sobre-los-contenidos/

de tanta relevancia como los posibles conflictos de intereses, las medidas para asegurar la veracidad e imparcialidad de las noticias, el tratamiento de determinados contenidos sensibles, las políticas sobre confidencialidad de las fuentes, etc.

- En relación con los contenidos publicitarios, ningún periódico ha elaborado criterios sobre la publicidad aceptable. Respecto a los anuncios de contactos, únicamente tres diarios (*La Razón*, *Público* y *La Gaceta*, estos dos últimos desaparecidos) han renunciado por motivos éticos a este tipo de contenidos. Aunque no se encontraba entre las prácticas exigibles, ningún periódico hace públicos los ingresos de sus principales anunciantes o limita el peso de los anunciantes en los ingresos totales del periódico para proteger su independencia.

- Respecto a las audiencias (lectores), todos los diarios mantienen una sección de cartas al director. *El País* y *La Vanguardia* son los únicos medios que han creado la figura del Defensor del lector. Ningún periódico sigue la práctica de publicar los resultados de las encuestas a sus lectores para conocer sus expectativas o valoraciones.

- Ningún periódico español tiene establecida una política de rendición de cuentas de estos temas al órgano de gobierno o asignado un responsable de supervisar los cumplimientos de estas políticas o un sistema de *reporting* anual.

El Informe concluía con algunas recomendaciones interesantes:

1. Los grupos de comunicación deben ser conscientes de que su principal activo descansa en la credibilidad de sus contenidos.

2. Salvaguardar la independencia exige identificar los riesgos y elaborar un plan director de procesos y mejoras que se concrete en programas, procedimientos y políticas, incorporados a la operativa de la compañía.

3. Todos los periódicos deberían incluir en la página central de su web una sección sobre la compañía, en la que recojan la información institucional relevante de la empresa editorial.

4. Entre la información relevante sobre la empresa editorial que debe hacerse pública a través de la web destaca la relativa a las políticas de RSC y, concretamente, las medidas y procesos que afecten a la elaboración de los contenidos editoriales. Los periódicos deberían elaborar y hacer público a través de sus web sus políticas (recogidas en los códigos éticos, códigos editoriales o libros de estilo) sobre cuestiones relacionadas con los principios deontológicos de la práctica periodística: tratamiento de contenidos sensibles o de riesgo, criterios para proteger la objetividad, la veracidad y la exactitud, posibles conflictos de intereses en el ejercicio de la profesión, aceptación de regalos, etc.

5. Los periódicos deberían desarrollar canales para atender las quejas, reclamaciones y demandas de sus lectores: el Defensor del lector y una

sección especial para atender las réplicas de las personas directamente mencionadas por el periódico, que vaya más allá de la Ley del Derecho de Rectificación.

6. Los periódicos deberían consultar la opinión de sus lectores sobre los principios y valores que manifiestan defender.

7. Los periódicos deberían renunciar a los ingresos procedentes de anuncios de contacto o similares, por atentar a la dignidad de la mujer y cooperar indirectamente con la prostitución.

8. Los periódicos deberían elaborar unos criterios éticos sobre el tipo de publicidad admisible.

9. Los periódicos deberían publicar el porcentaje de ingresos de sus diez mayores anunciantes, especificando los ingresos procedentes de publicidad institucional de organismos públicos.

10. Los periódicos deberían evitar que un anunciante tenga un peso excesivo en la financiación total del grupo y desarrollar mecanismos para garantizar su independencia.

11. Las políticas y procesos relativos a la RSC por la elaboración de contenidos deberían ser objeto de seguimiento y control por una persona responsable.

12. Las políticas y procesos relativos a la RSC por la elaboración de contenidos deberían ser examinados y aprobados por el consejo de administración de la compañía.

Tanto las conclusiones como las recomendaciones son pertinentes. Indican unas deficiencias y un camino para rectificarlas. Lo significativo es que ningún medio se haya dado por aludido, ni siquiera reflejaron el informe en sus páginas, aunque fuera para rebatirlo. Decretaron la muerte civil del entrometido que les advertía de lagunas y deficiencias. Sería sencillo poner en marcha estas y otras medidas de regeneración y autoestima, sólo hace falta voluntad política y determinación. El manual es conocido. Alguna de esas propuestas puede salir mal, no ser viable, pero el balance final tiene expectativas razonables como para merecer la pena.

Que los medios más relevantes se doten de defensores del lector o del oyente-espectador, que canalice las quejas, preguntas y requerimientos de los clientes y dé respuesta a sus inquietudes, son procedimientos fáciles de poner en práctica. Si esos defensores del lector no cambian de bando para convertirse en defensores del director y del propio medio (para ese viaje no merece la pena meterse en esa aventura), el resultado puede aportar credibilidad y contribuir a la mejora del trabajo profesional.

Otra iniciativa sería articular un sistema eficaz de rectificación y de réplica que aporte más credibilidad a la cabecera que lo acometa. Rectificar

es rentable, ampliar el espectro de opiniones supone trabajar por la libertad. Una buena gestión de las rectificaciones contribuiría a la calidad de cualquier medio de comunicación que la practique con diligencia, ya que incrementa la responsabilidad y las exigencias.

5.2 Los competidores existen, para criticarles y también para respetarles

Otro compromiso eficaz sería mostrar respeto por los competidores, no ocultar sus méritos ni trampear con las informaciones del sector. La presentación que cada medio hace de sus resultados, de las audiencias o incluso de los premios que promueve u obtiene, suele ofrecer ejemplos bochornosos de manipulación, torpeza e infantilismo, casi siempre sin firma, porque ningún redactor asume semejante compromiso. El incumplimiento de los principios más elementales del periodismo es palmario. Los ejemplos son abrumadores, basta con contrastar los titulares de todos los medios al presentar los datos del Estudio General de Medios. Más lamentables aún son las informaciones, casi siempre manipuladas, de los resultados de las compañías editoras. El respeto a los demás, la decencia, la buena práctica, no significa dar de lado las críticas, incluso las más destempladas, sino proporcionar a los ciudadanos buena información, como la que se hace de otras empresas o actividades. Las informaciones sobre el propio sector, sobre los competidores, no pasan el listón profesional más benévolo.

Otro ejemplo poco edificante es la información sobre premios periodísticos, una especie abundante, con un censo tentativo que supera el millar por año, buena parte de ellos planteados en pro de la imagen de sus patrocinadores, para obtener reflejo en los medios. Cada uno de ellos tiende a ensalzar sus propios premios o a sus propios premiados, como si fueran los únicos y los mejores. Resaltan los premios que promueven o los que otros otorgan a sus periodistas o amigos. Sin embargo, tienden a silenciar los demás, incluso valorando por el mismo rasero premios que tienen procedimientos respetables y legitimidad y los chapuceros o arreglados, que no son pocos. El resultado final es que todo valga poco, para tender a la irrelevancia, a peor. Una buena gestión informativa de los premios, de los periodísticos y de los literarios (que también tienen su guasa), mejoraría el aprecio de los buenos premios, descalificaría a los apañados y contribuiría a la credibilidad y reputación de los medios y del periodismo.

Uno de los sistema más perversos de manipulación es lo que algunos llaman la práctica de la "muerte civil", el silencio aplicado a personas, hechos o cuestiones. A medida que aumenta la pluralidad y que se limita el monopolio informativo, esta práctica es menos relevante, pero se aplica por inercia o porque forma parte del manual de uso, que no es explícito, que no se reconoce, pero que se nota. Para algunos medios, hay personas

y temas que no existen, lo que supone una forma de castigo, de abuso e incluso de intimidación. Es peor incluso que criticar o hablar mal. "Que hablen de uno, aunque sea mal; incluso que hablen mal, que es más llamativo". Ganar notoriedad a cualquier precio suele ser un procedimiento para lograr algunos apoyos, votos e interés público. Y los medios sirven a esas bajas pasiones, a veces sin ser muy conscientes del juego y de sus consecuencias.

Una competencia leal suele dar buenos resultados al conjunto, genera credibilidad, autoestima y también incentivos para mejorar. En eso, los medios informativos no son ejemplares, con el inconveniente de que se nota; es demasiado obvio. Una mayor profesionalidad y generosidad a la hora de reconocer el origen de una información relevante, de citar, redundaría en favor del rigor y de la credibilidad. Pero no es lo más frecuente. Hay casos incluso en que la información exclusiva de un medio referida a hechos relevantes tarda en ganar el interés de los demás, como si así se restara mérito.

Mejorar los estándares de calidad es responsabilidad de los propios medios, de sus directores y editores. Saben cómo hacerlo. Es bastante sencillo y conocido. Sólo requiere voluntad y coraje y ganas de conquistar el futuro para el propio medio y para la profesión.

Parte Cuarta

TERRITORIO

Capítulo III

¿QUÉ QUEDA DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EUROPEO TRAS LA CRISIS?

¿Por qué crece en Europa –y especialmente en la Europa del Sur– la sensación de que los ciudadanos han perdido la capacidad de determinar cuáles han de ser las políticas públicas? ¿Por qué se generaliza la opinión de que gane quien gane las elecciones, gobierne quien gobierne, las políticas económica, social, laboral y fiscal no cambiarán? ¿Por qué hay cada vez más personas que creen que quienes realmente "mandan" no son los gobiernos y los parlamentos, sino burocracias internacionales (el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional) o difusos "poderes fácticos" (los "mercados financieros", la "banca")? ¿Por qué son muchos los que piensan que un Estado capaz de remover los obstáculos que se interponen a la realización efectiva de los derechos a la libertad y a la igualdad (como exige el artículo 9.2 de nuestra Constitución) es parte de nuestro pasado, pero no de nuestro futuro colectivo?

Todos estos interrogantes son formas de preguntarse qué queda de la soberanía, qué queda de la aspiración a ser ciudadanos de un Estado Social y Democrático de Derecho, qué queda de la política como vocación al servicio del interés colectivo.

Y aunque hubiésemos debido hacernos esas preguntas hace ya tiempo, es la crisis la causa inmediata de que los ciudadanos sientan que han perdido algo fundamental. Pero, ¿son una y la misma la crisis económica y la crisis de confianza en la democracia, en la capacidad de modelar el ejercicio del dominio político democráticamente? ¿Hay que buscar raíces más profundas (y anteriores) a la crisis de la soberanía? O, dicho de otro modo, ¿nos encontramos ante una crisis estructural y profunda del poder político o se trata meramente de un fenómeno coyuntural y pasajero?

¿Qué papel desempeña la Unión Europea en estos cambios y transformaciones? ¿Ser Estado miembro de la Unión Europea necesariamente recorta el ámbito de la democracia? ¿O pueden los ciudadanos recuperar en tanto que europeos lo que pierden como nacionales? ¿Ha sido la Unión Europea el ángel protector de la democracia durante las crisis actuales o más bien su némesis? ¿Qué relación hay entre todos estos fenómenos y la voluntad de varias regiones europeas de separarse de los Estados de los que hasta ahora formaban parte, como es el caso de Escocia y de Cataluña?

Responder a estas preguntas exige comenzar por deshacer los enredos y galimatías múltiples que dificultan la discusión sobre la soberanía, la crisis y el proceso de integración europea. Nuestras discusiones sobre tales cuestiones se asemejan a un combate en medio de una nube: los argumentos se cruzan sin jamás encontrarse, dado que en realidad estamos hablando de cosas distintas. Por ello, en la primera parte de este capítulo se ofrecen las herramientas analíticas con las que deshacer los entuertos discursivos más habituales. De modo específico:

— Se distingue netamente entre soberanía como título del dominio político y soberanía como ejercicio del poder político, lo que permite evitar varios errores recurrentes en el debate político y constitucional. Muy especialmente se da cuenta de cómo compartir soberanía puede conducir a debilitar el poder político en su conjunto –o, en los términos que en este trabajo se proponen, a *pulverizar la soberanía*–. Pero, no tiene por qué ser así: compartir soberanía puede permitir fortalecer y hacer más efectivo el poder público –y resultar, pues, en la *recuperación* de la soberanía–.

— Se explica por qué es necesario diferenciar las distintas crisis que padecemos[1], aunque se solapen y al hacerlo se refuercen mutuamente.

— Se da cuenta de qué España y qué Europa entraron en crisis en 2007 mediante el estudio del (variable y cambiante) impacto que la integración europea ha tenido en la configuración del poder político en Europa.

En la segunda parte se analiza cómo se ha visto afectado el ejercicio de la soberanía política en Europa con las crisis y tras las crisis. En particular, se describen las transformaciones de la estructura constitucional y política de la Unión Europea a resultas de las crisis y –quizás aún en mayor medida– de las medidas adoptadas para contener y superar las mismas (lo que en lo sucesivo denominamos gobierno de las crisis). Al hacerlo se concluye que:

— Las crisis y el gobierno de las crisis han favorecido tanto la centralización del poder –la transferencia de competencias clave en materia económica y social de los Estados y regiones a la Unión Europea– como el debilitamiento de la legitimidad democrática de los procesos de toma de decisiones europeos y nacionales. O lo que es lo mismo, la soberanía, en los términos que acaban de introducirse, se ha *pulverizado*, no *recuperado*.

— La *pulverización* de la soberanía es una de las causas (aunque no la única) de la pujanza de los movimientos independentistas en varios países de la Unión Europea.

---

[1] Por razones que se detallan después, lo que habitualmente se denomina "crisis" en singular es en realidad una pluralidad de crisis que inciden sobre la estructura social y política de forma simultánea y que en buena medida se refuerzan unas a otras, multiplicando cada una de ellas los efectos de las restantes. Así, en este trabajo se distingue la crisis económica, la financiera, la fiscal, la de manejo macroeconómico y la política.

Las crisis sirven en este trabajo como lentes de aumento con las que estudiar la realidad constitucional de España y de la Unión Europea. Nos permiten ver incluso aquello que tiende a pasar inadvertido en momentos de estabilidad, lo que está velado u oculto en circunstancias normales. Y a relativizar, por tanto, el carácter extraordinario e imprevisible de las crisis, que en muchos casos no son tanto causa de las transformaciones como reveladoras de cambios que ya se habían producido antes y en cuyas consecuencias no habíamos reparado aún.

De forma semejante, las crisis –y muy especialmente *estas crisis*– no son hechos excepcionales, sino que son el resultado de un cúmulo de decisiones y no decisiones tomadas antes de su estallido. O dicho de otro modo, las crisis son el estadio crítico de problemas sociales, políticos y económicos larvados durante años. El ejemplo que se incluye en el cuadro 1 (la influencia que los mercados financieros ejercen sobre las políticas públicas al determinar la prima de riesgo de cada Estado) sirve para ilustrar esta afirmación.

Por ello, es imprescindible situar las crisis en su contexto social, político y económico y evitar estudiarlas de modo que queden aisladas de los mismos. Sólo así se podrá calibrar de forma ponderada su verdadero im-

Cuadro 1 – Las crisis como lentes de aumento. La prima de riesgo y la capacidad de influencia de los mercados financieros sobre las políticas públicas

Hoy somos plenamente conscientes de la enorme influencia que los mercados financieros pueden ejercer sobre las políticas públicas de los Estados de la eurozona. En algunos momentos de la crisis ha llegado a parecer que los mercados financieros tenían un poder de vida o muerte sobre los Estados, en la medida en que parecían poder decidir la bancarrota de los formalmente soberanos.

Antes de las crisis, pocos ciudadanos habían oído hablar de la prima de riesgo, del indicador que determina el interés que ha de pagar cada Estado al emitir su deuda pública. Menos aún seguían su evolución de forma cotidiana. Una vez que estallaron las crisis, los medios de comunicación convirtieron la prima de riesgo en una cifra tótem cuyas alzas (durante muchos meses sólo fueron alzas) seguían a la hora, cuando no al cuarto de hora.

Esto generó la ilusión óptica de que los mercados financieros habían adquirido de forma súbita, a causa de las crisis, un poder que hasta entonces no tenían. Lo que en modo alguno se ajusta a los hechos. La importancia de la prima de riesgo en Europa tiene su origen en la prohibición de adquisición directa o indirecta de deuda pública por parte del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales, inscrita en el Tratado de la Comunidad Europea, hoy en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras la ratificación del Tratado de Maastricht en 1993.

Se fuese o no consciente de las consecuencias de lo que se decidía, fue ya entonces cuando se eliminó la garantía fundamental de la solvencia de los Estados, que no es otra que la compra en última instancia de la deuda pública por parte de un banco central. De este modo, se obligaba a los Estados a endeudarse en “condiciones de mercado”, sin poder recurrir al banco central como prestamista de última instancia. Mientras los mercados demandaron fuertemente la deuda pública de todos los Estados de la eurozona, y por tanto era muy fácil emitir deuda pública a tipos muy bajos (lo que fue el caso de forma ininterrumpida desde 1999 a inicios de 2010), casi nadie prestaba atención a las consecuencias estructurales de las que estaba cargada la decisión tomada en 1993. Sólo en el momento en que el poder transferido a los mercados financieros se hizo dolorosamente efectivo se reparó en las consecuencias de lo decidido. Las crisis no transformaron la relación entre el Estado y los mercados financieros, sólo la hicieron visible.

pacto. Sólo así se pondrán entender plenamente las consecuencias de las medidas que se tomen en nombre de contener y superar las crisis.

Este capítulo ofrece una clave crítica de interpretación del proceso de integración europea. Por una parte, se aleja conscientemente del europeísmo *naif* que aún hoy predomina en los estudios políticos y jurídicos del proceso de integración europea –y, quizás, a causa de nuestra tardía y muy anhelada incorporación a la Unión Europea, muy especialmente en los países del sur–. En particular, se pone de relieve el carácter ambivalente del proceso de integración europea. Las crisis que padecemos golpean la línea de flotación de la Unión Europea y amenazan su persistencia en el futuro. Pero una de las causas (aunque ciertamente no la única) de las crisis ha sido el modo en que se ha ido configurando la Unión Europea en los últimos años. Y, muy especialmente, el acoso y derribo de algunas de las políticas fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho, en nombre de la realización de la máxima libertad económica. Dos decisiones han sido fundamentales en tal sentido. La primera, sustituir el objetivo original de abrir los mercados nacionales a los actores económicos de toda Europa por el de crear un mercado único. Esto ha conducido a confundir la ley del mercado con la ley de la selva. La segunda, optar, a partir de 1999, por una *unión monetaria* sin unión económica, diseñada en el Tratado de Maastricht y en mayor medida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. La creación de una moneda sin Estado ha llevado a la entronización como bien supremo de la preservación del valor del capital, incluso a costa del desmantelamiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Pero este trabajo se sitúa también lejos del euroescepticismo, al poner de relieve que no es la integración europea, en tanto que proyecto de compartir soberanía, la causa de nuestros males. Si en las tres últimas décadas la orientación que ha tomado el proceso de integración ha favorecido la *pulverización* de la soberanía, la Unión Europea desempeñó un papel bien distinto en los treinta años anteriores. Los Estados *recuperaron la soberanía* gracias a Europa. Dicho de otro modo, la integración europea posibilitó durante varios lustros el rescate de la soberanía política –en la fórmula feliz de un historiador británico[2]–, de la capacidad de forjar una voluntad colectiva y de hacerla efectiva mediante una acción transformadora de la realidad social. Acción que condujo, entre otras cosas, a consolidar el Estado Social y Democrático de Derecho.

Entre los males del europeísmo *naif* y el euroescepticismo, hay buenas razones para concluir que la cuestión central no es si necesitamos más o menos Europa, sino *qué Europa* se construye. Lejos de ser un espacio políticamente neutral (y menos aún políticamente benigno *por naturaleza*), el proceso de integración europea es profundamente *político*. Algo que oculta tanto la referencia (hueca) al objetivo de una "unión cada vez más estrecha"

[2] Milward, A. (1992): *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.

(tan querido por los europeístas *naif*) como la crítica identitaria a un supuesto super-Estado europeo (central en el argumentario de los euroescépticos). La solución a las crisis no es simplemente más Europa, dado que más Europa de la que ya tenemos nos garantizaría que el remedio fuese peor que la enfermedad. Lo que se precisa es *otra Europa*, y que la discusión en torno a la Europa que necesitamos abandone la presunción de que Europa es un espacio apolítico, donde *el poder* ha sido beatíficamente trascendido.

Una última observación preliminar. Los cambios y transformaciones de los que se dan cuenta son prolijos. Como ya se anticipó, y se argumentará de manera detenida, no nos enfrentamos a *una crisis*, sino a *varias crisis* que nos golpean de forma simultánea. A ello se añade que en nombre de gobernar las crisis se han tomado (de forma un tanto atropellada) muchas decisiones que han de ser debidamente consideradas para entender qué Unión Europea está emergiendo de las crisis. Baste un dato; una recopilación reciente de las principales leyes y sentencias de altos tribunales dadas o dictadas para contener la crisis o al hilo de medidas tomadas para superarla ocupa casi novecientas páginas con letra pequeña y a doble columna[3]. Los esfuerzos por reducir la prolijidad y simplificar la complejidad esperamos que se vean recompensados por el esclarecimiento de lo que a primera vista es una situación confusa en la que los europeos parecemos estar condenados a permanecer atrapados riñendo en una nube[4].

1. Acerca de la soberanía

A continuación, se ofrecen los instrumentos analíticos con los que esclarecer la cuestión de la soberanía en Europa. Primero hay que determinar qué *no* hay que entender por soberanía. Para ello, hay que prevenir acerca de tres errores que suelen enredar el análisis político y constitucional de la titularidad y el ejercicio del poder público:

1. El primero consiste en afirmar que el carácter único e indivisible de la soberanía hace imprescindible que el ejercicio efectivo del dominio público quede en manos de un único soberano. Esto hace imposible por definición compartir la soberanía, con lo que cualquier intento en ese sentido (como el proceso de integración europea) está condenado al fracaso (o no puede sino conducir a la creación de un monstruoso super-Estado europeo).

---

[3] Losada, F. y Menéndez, A. J. (2014): *The Key Legal Texts of the European Crises*, en http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/publications-2014/menendez-losada-legal-texts-crisis.html

[4] Offe, C. (2013): "Europa acorralada", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, p. 13-37.

2. Una versión más compleja de este argumento da pie a un segundo error: creer que hay que pensar la soberanía *desde* las situaciones de emergencia constitucional. Dado que para superar las crisis se afirma que es imprescindible un soberano con completa discrecionalidad política y capaz de tomar decisiones a gran velocidad, se concluye que, cuando menos en tales casos, se precisa un control centralizado del ejercicio efectivo del dominio público. Si la excepción es el momento de la verdad en política, la soberanía no puede compartirse, porque hacerlo garantizaría que *no* se pudiesen afrontar las situaciones de emergencia.

3. Un tercer error es pensar que para compartir soberanía debe haber uno o varios niveles de gobierno (nacional, regional o local) que renuncien a una parte del ejercicio efectivo del dominio público. Al compartir soberanía, tiene que haber quien pierda soberanía; en ningún caso se puede *ganar* o *recuperar* poder poniéndolo en común.

Tras poner de relieve lo erróneo de tales afirmaciones, se concluye con una breve reflexión acerca del carácter esencialmente polémico de la definición *positiva* de soberanía, al tiempo que se advierte de que la comprensión de soberanía que se asume es la *afirmada* en todas las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea, la propia del Estado Social y Democrático de Derecho. Esta concepción exige distinguir soberanía y violencia, sin olvidar en ningún momento la estrecha relación entre derecho y poder.

1.1 Qué no es la soberanía

1.1.1 "La soberanía no puede dividirse": sobre la presunta imposibilidad de dividir la soberanía

La afirmación de que la soberanía es una e indivisible forma parte de la retórica democrática. Como se verá, hay buenas razones para ello. No las hay, sin embargo, para derivar del carácter único e indivisible del título de la autoridad política que el ejercicio efectivo del dominio público no pueda compartirse. Cuando se afirma lo contrario, se confunde la *titularidad* de la soberanía (el título de la autoridad política) con el *ejercicio* de la soberanía (el ejercicio del dominio público efectivo). En toda sociedad moderna (y máxime si es democrática), el ejercicio efectivo del dominio público es una tarea colectiva. Y una vez que se pone de relieve que el ejercicio de la soberanía requiere una compleja división del trabajo entre distintas estructuras institucionales y procedimientos de toma de decisiones no queda en pie razón alguna por la que sea estructuralmente imposible compartir soberanía.

La titularidad de la soberanía, de la autoridad política suprema en una sociedad moderna, es necesariamente única e indivisible: el pueblo, la

nación, en tanto que primera persona del plural político, es el soberano y el único soberano[5]. Y es así porque la voluntad colectiva es la creadora del espacio de la política, del "entre nosotros" en el que los individuos trascienden su individualidad y singularidad y pueden comenzar a actuar colectivamente. Por eso, la Constitución de Estados Unidos se abre aún hoy con la frase más feliz con la que iniciar la escritura de la ley fundamental de una comunidad política: "Nosotros el pueblo"[6]. Decir que la soberanía es del pueblo y que el pueblo soberano es uno e indivisible implica reiterar que la política requiere la unidad de decisión y de acción. Sólo de ese modo la política puede imponerse a los poderes privados o a las potencias políticas externas. El titular de la soberanía debe ser un sujeto colectivo y uno solo, porque la política requiere reducir la pluralidad de voluntades particulares e individuales a una voluntad colectiva, y actuar colectivamente de conformidad con la misma[7].

Pero si la titularidad de la soberanía es una e indivisible, el ejercicio del dominio político pone de relieve el carácter irreduciblemente plural de la política. La complejidad de las sociedades humanas implica necesariamente que la forja de la voluntad colectiva a partir de las voluntades individuales se vea mediada por una compleja estructura institucional, una variedad de procesos (a veces alambicados) de toma de decisiones y una multitud de normas que establecen derechos y obligaciones concretas[8]. El

---

[5] Offe, C. (2013).

[6] Cuestión bien distinta es la de cuáles fueran las intenciones de los constituyentes estadounidenses. En el debate europeo son frecuentes las afirmaciones cursis acerca de la necesidad de que Europa pase su "Filadelfia", término con el que se hace referencia a la Asamblea constituyente estadounidense. Pero esa "Filadelfia" no sólo tuvo lugar hace doscientos años, sino que la Constitución de Estados Unidos, aún aparentemente constante, ha sufrido cambios radicales en su contenido sustantivo, pese a que los cambios constitucionales formales han sido pocos y de menor relevancia que los materiales. Sobre la complejidad de la historia constitucional estadounidense y la necesidad de relativizar "Filadelfia", véanse los tres volúmenes de Ackerman, B. (1991, 1996, 2014): *We the People*. Cambridge: Harvard University Press. Sobre el propósito escasamente democrático de "Filadelfia", véase Gargarella, R. (1998): *Nos los Representantes*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

[7] La soberanía nacional, siguiendo la definición del más exigente *normativamente* de nuestros diccionarios, es el "hecho de corresponder el poder a la nación, lo que ocurre en los regímenes democráticos" (Diccionario de María Moliner). Esta definición corresponde a la concepción de soberanía de la etapa final de Hermann Heller, y muy especialmente, a su *Teoría del Estado* (Heller, H. (1940): *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica).

[8] Las leyes son, sin duda, la expresión por excelencia de la voluntad general de la comunidad política, pero no la única. Pero incluso si nos ceñimos a las leyes, observaremos que no hay un solo tipo de ley (leyes de presupuesto, leyes orgánicas, leyes "ordinarias", decretos legislativos, decretos-leyes…), que hay múltiples procedimientos de elaboración de leyes (a las variaciones propias de cada tipo de ley se unen las que se derivan del seguimiento o no del procedimiento de urgencia o, eventualmente, de la intensidad con la que la ley afecta a unas partes, pero no a otras, del territorio del Estado). En todos y cada uno de estos procedimientos legislativos, el Congreso dista de ser el único actor relevante. Desempeñan también papeles importantes y "tasados" constitucionalmente el Gobierno, diversos órganos asesores

ejercicio del dominio político efectivo sólo es posible como ejercicio colectivo[9]. Ciertamente, de la pluralidad debe poder surgir una única voluntad general, pero la garantía de la reducción de la pluralidad a unidad no deriva de la existencia de un actor o institución soberana, sino del adecuado ensamblaje de las decisiones. Es decir, la pluralidad de actores y de procesos de decisión no conduce a la confusión si existen criterios que determinan la autoridad relativa de los distintos actores y procesos de toma de decisión. En un sistema democrático, la fuerza relativa de una decisión debe depender de la intensidad de la legitimidad democrática que genera el procedimiento seguido para tomar esa decisión. La Constitución prevalece sobre la ley, porque el proceso de elaboración de la ley fundamental permite poner a prueba de forma neta y clara la voluntad colectiva de los ciudadanos. Por la misma razón, la ley prevalece sobre el reglamento[10]. Que el título de soberanía sea único, o –dicho de otro modo– que la soberanía sea indivisible, implica el predominio de la política, no que la comunidad política haya de tener un soberano que actúe a modo de juez último y detente un poder supremo[11].

Si esto es así, no hay impedimento estructural para que el ejercicio efectivo del dominio público sea puesto en común. Se podrá discutir si hay o no buenas razones para compartir la soberanía, en tanto que ejercicio efectivo del dominio público, o si el modo en que se comparte la soberanía es democráticamente legítimo o garante de la efectividad del poder público. Pero, una vez que se distingue claramente entre titularidad y ejercicio efectivo de la soberanía, el carácter único e indivisible de ésta deja de ser un obstáculo fundamental para crear estructuras supranacionales mediante las que *compartir soberanía*.

Es necesario, pues, distinguir netamente titularidad del dominio público y ejercicio del poder público. La titularidad de la soberanía debe ten-

---

o incluso supranacionales (como la Comisión Europea) o los parlamentos de otros Estados europeos (tal es el caso, como se verá, en lo que concierne a la elaboración de leyes de carácter y contenido presupuestario en el marco del semestre europeo). A ello se une el papel informal, pero decisivo, de la opinión pública, la sociedad civil, expresiones que no siempre incluyen, aunque deberían hacerlo, los principales intereses económicos y sociales. Ese papel informal está especialmente protegido por el preciso marco temporal en el que se desarrolla el procedimiento legislativo, que fomenta la reflexividad democrática y la porosidad de la posición de las instituciones frente a la voluntad difusa de los actores sociales. Por último, la validez de las leyes depende de su ajuste sustantivo con las normas fundamentales del ordenamiento jurídico, y muy especialmente con los derechos fundamentales recogidos en la Constitución.

[9] Si lo contrario fuese cierto, el ideal del Estado Social y Democrático de Derecho, con los límites y contrapesos que garantizan la legitimidad democrática de lo actuado en nombre de la comunidad política, sería sencillamente irrealizable.

[10] Heller, H. (1987): "Il concetto di legge nella costituzione de Weimar", *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*. Milán: Giuffrè, p. 303-356.

[11] Sobre las causas profundas de la persistencia de la caracterización de la soberanía como unidad, véase Arendt, H. (1963): *On Revolution*. Londres: Faber and Faber.

der a la unidad, mientras que el ejercicio del poder público ineludiblemente se articula de modo plural. En este capítulo nos ocupamos esencialmente del ejercicio del poder público, de la *soberanía en acción*, si se quiere. Como se verá, la soberanía en este sentido no sólo puede compartirse, sino que siempre se comparte. Siendo el grado, la medida y el modo en que se comparte determinantes de en qué medida se es soberano. A diferencia de la titularidad de la soberanía, la soberanía en acción es una cuestión de grado. En otras palabras, es posible determinar (de modo aproximado) en qué medida se es soberano[12].

1.1.2 "La necesidad de un soberano único e indivisible en situaciones de crisis": sobre el carácter presuntamente determinante de las situaciones de emergencia

Se acaba de ver que la práctica constitucional y la política *ordinaria* ponen de relieve que no sólo es posible compartir soberanía, sino que el ejercicio mismo del dominio público es necesariamente colectivo. Hay, sin embargo, quien cree que esto no prueba en modo alguno que no sea absolutamente necesario que la soberanía se encarne en un soberano único. A pesar de que aparentemente sea posible dividir el trabajo de hacer efectivo el dominio político en *circunstancias ordinarias,* nada de lo dicho prueba que también lo sea en *circunstancias extraordinarias*. En situaciones de emergencia o de excepción –como cualquier crisis económica grave, incluida la actual–, se dice que el soberano *singular* es imprescindible. La razón que se esgrime es que en tales momentos resulta necesario hacer cosas que son sencillamente imposibles bajo una Constitución orientada a la compartición del dominio político efectivo. En concreto: tomar decisiones radicalmente nuevas –incluso si están constitucionalmente vetadas– y decidir a mayor velocidad de la que se desarrolla la propia crisis.

El punto de partida de este argumento es la tesis de que en *situaciones de excepción* se requieren *normas de excepción*. Dado que los contornos precisos de las situaciones de emergencia no pueden conocerse de antemano, es imposible determinar las reglas que deban aplicarse antes de enfrentarnos a la crisis, lo que implica necesariamente dejar a un lado la sujeción del poder a la ley, esencia del Estado de Derecho. Por ello, se afirma que las emergencias constitucionales requieren plena discrecionalidad, o lo que es lo mismo, la posibilidad de ajustar el contenido sustantivo de lo decidido a la situación de emergencia y no a los límites procedimentales y sustantivos fijados en las normas constitucionales. Dicho en términos dramáticos, para salvar a la comunidad política en los momentos críticos, lo importante no es lo que diga la Constitución, sino hacer lo necesario para

---

[12] Un intento pionero de medir la soberanía de las comunidades europeas y de los Estados miembros puede encontrarse en Lindberg, L. y Scheingold, S. (1970): *Europe's would-be polity*. Nueva Jersey: Prentice Hall.

salvar la Constitución, incluso si esto implica infringir una o varias normas constitucionales. Parafraseando un libro reciente que loaba las infracciones constitucionales de la Administración Bush II en la guerra contra el terrorismo, la Constitución no debe ser un pacto de suicidio[13]. El soberano debe estar por encima de la Constitución para salvarla. Sólo un soberano único está en condiciones de tomar las decisiones que se precisan en situaciones de emergencia. El ejercicio colectivo de la soberanía es sencillamente imposible en tales circunstancias, dado que se sustenta en el conjunto de normas constitucionales que estructuran, organizan y disciplinan el ejercicio del poder. Pero en las circunstancias de excepción, la validez de tales normas no puede darse por descontada. La emergencia constitucional puede requerir que comencemos por dejar sin efectividad precisamente esas normas, las que articulan el ejercicio colectivo del dominio público.

Una segunda tesis fundamental de quienes nos invitan a pensar la soberanía desde la excepción es aquella según la cual *las crisis exigen la toma de muchas decisiones en tiempos muy breves*. Gobernar durante las crisis exige ser capaces de decidir a mayor velocidad que aquella a la que se desarrolla la propia crisis. Velocidad y premura en la reacción son, sin embargo, incompatibles con los procedimientos y tiempos propios del ejercicio colectivo del dominio público. Sólo la identificación de la soberanía con la persona del soberano único parece resolver este dilema: que quien decida sea uno, y que ese uno pueda imponer incondicionalmente su voluntad parece la única fórmula constitucional adecuada en una situación de emergencia.

Una vez que aceptemos que, en circunstancias excepcionales, no sólo la titularidad, sino también el ejercicio de la soberanía han de ser únicos e indivisibles, se habrá abierto la puerta de par en par a una concepción radicalmente unitaria de la soberanía. Máxime si se acepta que las situaciones de emergencia son *definitorias y decisivas* en política, lo que suelen afirmar quienes piensan la soberanía desde la excepción[14]. Aunque estadísticamente infrecuentes, las situaciones de emergencia son determinantes. En ellas, la comunidad política se juega su existencia y supervivencia. Por ello, su influencia se proyecta sobre toda la vida de la comunidad política (incluida la vida política ordinaria) y su estructura constitucional. La Constitución ordinaria y la vida política ordinaria deben organizarse de tal modo que sea posible afrontar las excepciones en condiciones de superarlas. La Constitución ordinaria *debe subordinarse*, pues, a la *Constitución de emergencia*, a las normas constitucionales que hayan de aplicarse durante las emergencias, pues éstas son las verdaderas normas constitucionales.

---

[13] Posner, R. (2006): *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*. Nueva York: Oxford University Press.

[14] Un ejemplo paradigmático es el de Carl Schmitt. Véase Schmitt, C. (2009): *Teología Política*. Madrid: Trotta (esta edición incluye la primera y la segunda parte de esta obra).

Tales argumentos parecen a primera vista convincentes. En situaciones límite, todas las normas jurídicas, incluida la Constitución, pueden quebrarse. Cuando el derecho quiebra es necesario escribir un nuevo derecho, lo que en último extremo depende de una decisión *política* colectiva. Por ello, la política es el fundamento último del derecho, pero no a la inversa. El derecho es la forma del poder y no el poder político en sí mismo[15]. Sin embargo, no es obvio que la posibilidad (cierta) de tener que enfrentarse a situaciones de excepción exija pensar la política y la soberanía en términos de un soberano único. Al menos por cuatro razones.

1. No está claro que la mejor manera de hacer frente a las situaciones de excepción sea autorizando a un soberano único a decidir de forma libérrima. Cabe dudar de que lo apropiado en situaciones de emergencia sea experimentar sin límite alguno. En diversos ámbitos de la actividad humana, desde la medicina al pilotaje de aviones, es parte del sentido común que para hacer frente a las situaciones excepcionales se requieren protocolos (normas) previamente fijadas. Es en el marco de los protocolos, y no al margen de ellos, donde opera la discreción, juicio o arte del médico o piloto. ¿Por qué ha de ser distinta la situación excepcional en política? ¿Por qué hemos de concluir que las emergencias constitucionales requieren una experimentación ilimitada? ¿Acaso no cabe aprender de las situaciones de emergencia previas?

El soberano único no es el procedimiento exclusivo de toma de decisiones que permite actuar de forma rápida. No es imposible combinar celeridad y control democrático de las decisiones. A las situaciones de emergencia se les puede hacer frente *alterando* el procedimiento de toma de decisiones, de modo que el control pueda ejercerse sin comprometer la velocidad en la decisión. Un ejemplo claro es el procedimiento legislativo seguido en la elaboración de los decretos leyes. En lugar de *condicionar* la entrada en vigor de la ley a su deliberación y aprobación en el Congreso, se concede una validez temporal al decreto ley, sujeto al posterior *refrendo* parlamentario de lo decidido por el Gobierno (véase, por ejemplo, el artículo 81 de la Constitución española). Se puede pensar en otros procedimientos que consigan reconciliar inmediatez y control político. No sería imposible, por ejemplo, que se estableciese una variante del decreto ley en el ámbito europeo[16].

2. Las situaciones de excepción no son nunca situaciones de "vacío constitucional", en las que el derecho "calla". Ni siquiera la violación sistemática de las normas constitucionales convierte a esa violación en norma.

---

[15] Una metáfora utilizada por Francisco Rubio Llorente. Véase Rubio Llorente, F. (2013): *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

[16] Una propuesta semejante la realizó Altiero Spinelli, siendo miembro de la Comisión Europea, en el período más agudo e incierto de la crisis del sistema monetario internacional tras el abandono de Bretton Woods. Véase Spinelli, A. (1986): *Diario Europeo II*. Bolonia: Il Mulino.

Así, por poner un ejemplo desgraciadamente contemporáneo, la infracción constante del derecho a la intimidad y privacidad en las comunicaciones no convierte a las escuchas masivas en una práctica constitucionalmente correcta. Incluso desde una perspectiva estrictamente *positivista* (de la concepción del derecho que niega cualquier relación necesaria entre lo que es jurídicamente válido y lo que es moralmente correcto), la violación persistente de una norma no convierte al acto infractor en un acto creador de una nueva norma jurídica. No basta con infringir, ni siquiera desde la perspectiva positivista: hay que aprobar formalmente como norma lo que hasta entonces era infracción de la ley.

Además, las Constituciones democráticas están compuestas no sólo por reglas precisas y concretas (como las que determinan cuál es el procedimiento que hay que seguir para reformar la Constitución o la frecuencia con la que deben celebrarse elecciones generales), sino también por principios de valor general y formulación abstracta (los catálogos de derechos fundamentales suelen consistir fundamentalmente en principios). Son las reglas y no los principios los que corren el riesgo de verse "superados" en las situaciones de emergencia, al ser sistemáticamente violadas o al concurrir circunstancias en las que claramente no se había pensado al escribir las reglas constitucionales. Incluso cuando quiebra un número tal de reglas que el orden constitucional parece papel mojado, los principios constitucionales deben seguir siendo una referencia normativa. Por ello, es claramente erróneo considerar que las situaciones de emergencia crean "vacíos constitucionales".

3. La quiebra de una Constitución histórica no justifica el repudio del derecho constitucional democrático. Cuando la Constitución quiebra, lo que se impone en términos democráticos es que *nosotros el pueblo* resista a la imposición de un orden anticonstitucional y posteriormente escriba una nueva Constitución. Así, Constituciones como la Ley Fundamental de Alemania (en su artículo 20.4) hacen un llamamiento explícito a la acción directa de los ciudadanos en tales casos, a lo que se denomina como resistencia constitucional[17]. Los ciudadanos deben ser los guardianes *últimos* de la Constitución y defenderla (recurriendo incluso a la desobediencia civil[18] o a la resistencia armada) si y cuando todas las demás garantías constitucionales fallen. La Constitución apela a los ciudadanos a hacer

[17] "Contra cualquiera que intente eliminar este orden (definido en el apartado 1 mediante referencia a la condición federal social y democrática del Estado) todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso". Esa apelación a los ciudadanos en tanto que poder constituyente ha de entenderse implícitamente contenido en toda Constitución democrática, aunque no se haga explícito.

[18] Schwarz, W. (1964): "The Right of Resistance", *Ethics*, n. 72, p. 126-134; Arendt, H. (1972): *Crises of the Republic: lying in politics, civil disobedience on violence, thoughts on politics, and revolution*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich (la traducción al castellano, *Crisis de la República.* Madrid: Taurus, 1973).

frente a quienes pretendan romper el orden constitucional. Y, tras ello, a hacer uso del poder constituyente y escribir una nueva Constitución.

4. Ni la política ni la soberanía pueden pensarse desde la excepción. Si hacemos de la situación de excepción la situación política por excelencia, tendremos que llegar a la conclusión de que los tiempos (el lapso y la secuencia temporal) propios de la política, y especialmente de la política democrática, son simplemente imposibles. Forjar una voluntad única a partir de voluntades múltiples requiere tiempo, el tiempo necesario para conocer las opiniones de los demás, confrontarlas y articular una posición común. Lo que es visto en situaciones de crisis como la "lentitud de los discutidores" es una garantía fundamental de que la voluntad general no es una mera cortina de humo tras la que se ocultan los intereses de unos pocos, o de uno solo. Por eso, el enquistamiento de la emergencia y la proliferación del decreto ley hacen estructuralmente imposible la actividad política. Esto implica que no cabe pensar la soberanía como concepto genuinamente político *desde* la excepción. Si la excepción se generaliza, la política es simplemente imposible.

La definición de la soberanía mediante referencia a la emergencia deriva con bastante frecuencia del interés en convertir las situaciones de excepción en *técnica de gobierno*. Salvo que se produzca una quiebra radical de las condiciones de convivencia política, las situaciones de excepción serán, como su nombre indica, excepcionales, a menos que se tomen decisiones que las hagan endémicas[19]. En tal caso, lo que corresponde no es comenzar a pensar la soberanía en términos personales, confiar en el surgimiento de una figura capaz de representar y salvar al Estado (esperar la llegada del *cirujano de hierro*, por emplear una expresión a la moda en España en varios momentos del siglo XX), sino cambiar las políticas que generan el carácter endémico del estado de excepción.

1.1.3 "Al repartir poderes y competencias, lo que gana la Unión Europa lo pierden los Estados miembros y viceversa": de la compleja ecuación de la soberanía

Una tercera causa común de los enredos en los que cae el discurso público al ocuparse de la soberanía es la asunción de que todo entrelazamiento de soberanía implica necesariamente una renuncia de soberanía. Sólo cabría compartir competencias *perdiendo* poder, o lo que es lo mismo, aminorando la capacidad efectiva de ejercer el dominio público, de modo que pudiese ganarlo la estructura o instituciones que se crean para compar-

[19] Como hizo, por ejemplo, el fascismo mussoliniano con la "revolución permanente", que en buena medida consistía en la quiebra continua del orden político *desde el propio gobierno*. Véase Calamandrei, P. (2014): *Il fascismo come regime della menzogna*. Bari: Laterza. Lo que tiene tristes paralelismos contemporáneos. Mirowski, P. (2013): *Never Let a Serious Crisis go to Waste*. Londres: Verso.

Cuadro 2 – Cómo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero permitió a los Estados europeos recuperar soberanía

La primera de las Comunidades Europeas, la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), es un claro ejemplo de que compartir soberanía puede permitir recuperarla. Un análisis siquiera somero de la realidad de la producción del carbón y del acero en la Europa de entreguerras pone de relieve el control que sobre estos dos sectores ejercían un reducido número de empresas privadas. Estas empresas controlaban la producción, los precios y la distribución del carbón y del acero. Formaban, por tanto, lo que técnicamente se denomina como *cárteles*.

La creación de la CECA redujo formalmente las competencias y poderes de los Estados que la constituyeron. Se transfirieron a la Alta Autoridad del Carbón y del Acero (el antecedente inmediato de la Comisión Europea en el ámbito de la CECA) competencias que hasta entonces estaban en manos de los gobiernos nacionales.

A primera vista podría parecer que nos encontramos ante un clásico juego de suma cero: lo que la Alta Autoridad gana, lo pierden los gobiernos nacionales. Sin embargo, el dominio que los Estados ejercían sobre esos sectores era de hecho limitado. Ni siquiera nacionalizando toda la industria nacional podían todos los Estados influir suficientemente sobre la producción de carbón y de acero, dado que la materia prima provenía en muchos casos de otros países (así, Francia dependía de las exportaciones alemanas).

Los Estados, actuando de forma aislada, por sí mismos, no estaban en condiciones de recuperar el ejercicio efectivo del dominio público, dados los patrones históricos de producción y de consumo y las condiciones geográficas y mineras. Por ello, los Estados entregaron a la CECA títulos huecos, poderes formales. A cambio, recibieron una alícuota parte de un poder que podía ser efectivo.

tir el poder. Se asume, pues, que la estructura de la soberanía es semejante a la de los vasos comunicantes: para aumentar la cantidad de líquido que hay en un vaso es necesario reducir la cantidad que hay en otro u otros. Lo que gana la Unión Europea lo pierden los Estados miembros, o sus regiones, o sus autoridades locales. O lo que ganan el Banco Central o el Consejo Europeo lo pierden el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Al tiempo que no cabe descartar que el trasvase de soberanía no implique que la misma simplemente se pierda, que de un vaso no llegue al siguiente, sino que se evapore o se cuele por el sumidero. En los términos propios de la teoría de juegos, la soberanía sería un juego en el que las ganancias o pérdidas que experimentan los participantes se equilibran (juego de suma cero) o en el que todos o al menos algunos de los participantes pierden, sin que los demás ganen todo lo perdido (juego de suma negativa).

La premisa implícita de la que deriva este error es pensar que el hecho de que la soberanía concierna al ejercicio efectivo del dominio público implica que la soberanía es un juego tan *sólo* entre poderes públicos. Pero lo primero no implica necesariamente lo segundo. El ejercicio efectivo del dominio público se ve afectado no sólo por la posición relativa de las instituciones y actores públicos, sino también por la influencia, la fuerza o la violencia que ejerzan los actores privados. De ahí que el modo en que se reparten las cartas del poder puede dar lugar no sólo a juegos de suma cero o de suma negativa sino también a que los actores públicos *recuperen* o *refuercen* la capacidad efectiva de hacer valer la voluntad política de los

Cuadro 3 – La transferencia del poder de supervisión macroprudencial del sistema financiero (la prevención de riesgos sistémicos) a la Unión Europea como modo de recuperar soberanía

El buen funcionamiento del sistema financiero exige una adecuada regulación y supervisión de las instituciones financieras, de modo que los bancos valoren debidamente los riesgos en que incurren al conceder préstamos, tengan niveles adecuados de reservas y estén en condiciones de hacer frente a los cambios coyunturales en la marcha de la economía. La supervisión individualizada (banco por banco o al detalle, en términos metafóricos) se conoce como supervisión microprudencial.

Pero la solidez y estabilidad del sistema financiero exige no sólo que cada una de las entidades financieras se adecue a los estándares individuales de conveniente cautela y gestión del riesgo. Incluso si todas las entidades financieras cumplen con tales criterios, el sistema financiero en su conjunto puede poner en peligro la estabilidad económica. La suma de prudencias individuales puede implicar la imprudencia generalizada. La debilidad y fragilidad del sistema financiero en su conjunto puede quedar oculta por la aparente solidez de la posición de cada una de las entidades financieras. Es por eso que, junto a la supervisión microprudencial, es necesaria la supervisión macroprudencial (sistémica, o al por mayor, siguiendo con la metáfora anterior).

Los gobiernos nacionales, y muy especialmente el ministerio de economía en coordinación con el banco central, fueron competentes para ejercer la supervisión macroprudencial de los sistemas financieros nacionales. Pero una vez que los capitales pudieron moverse libremente en el interior de la Unión Europea (con todas las bendiciones legales tras la entrada en vigor de la Directiva 88/361), e incluso hacia países terceros (tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht), el poder de supervisión macroprudencial nacional se convirtió en un título hueco. Si el capital a corto, a medio y a largo plazo cruza constantemente las fronteras nacionales, ninguno de los Estados miembros estará en condiciones, por sí mismo, de detectar, y aún menos de contrarrestar, los riesgos que se deriven no de las decisiones adoptadas por cada institución financiera, sino del funcionamiento mismo del sistema financiero. De hecho, cabe cuestionar que siga teniendo sentido hablar de un sistema financiero nacional, una vez que las decisiones de los actores económicos privados permiten generar relaciones financieras que cruzan las fronteras.

El caso español es ilustrativo al respecto. El *boom* inmobiliario, alimentado por un crecimiento exponencial del endeudamiento privado, generó graves problemas económicos estructurales. Las instituciones españolas podrían haber tomado más medidas de las que efectivamente adoptaron. Pero aun habiendo tenido conciencia del problema y voluntad de resolverlo, no habrían tenido los medios materiales necesarios con los que hacer frente a los riesgos generados por un sistema financiero que concedía créditos sin tener en cuenta la sostenibilidad de las actividades financiadas. Porque las instituciones públicas españolas no podían ni impedir el flujo de crédito barato proveniente del núcleo duro de la eurozona (Alemania, Holanda, Finlandia) ni determinar a qué actividades había de concederse crédito y a cuáles no. Incluso si las autoridades españolas hubiesen tratado de intervenir de forma contundente, las instituciones financieras podrían haber invocado las libertades económicas comunitarias como escudo contra las decisiones de las instituciones estatales, y en último extremo, hacer uso de la libre circulación de capitales para canalizar las operaciones a través de sus filiales y subsidiarias en otros Estados de la eurozona.

Todo esto prueba que los riesgos financieros están lo suficientemente dispersos y los sistemas financieros lo suficientemente abiertos a la libre circulación de capital como para hacer totalmente ineficaz toda política de supervisión macroprudencial nacional. Durante años, la pérdida de la capacidad efectiva de regular y supervisar el sistema financiero nacional no inquietó en exceso a los gobiernos nacionales. La fe en la capacidad de los mercados financieros de autoestabilizarse parecía hacer innecesaria la supervisión macroprudencial. Con la regulación y supervisión al detalle parecía que bastase. La crisis financiera iniciada en 2007 ha puesto de relieve lo absurdo de la creencia en la autoestabilización de los mercados financieros. Mediante la transferencia a la Unión Europea de lo que sólo era la piel hueca del poder nacional, los Estados europeos han creado las condiciones para poder recrear ese poder a nivel supranacional.

ciudadanos, de traducir esa voluntad colectiva en acciones transformadoras de la realidad social. Tal es especialmente el caso cuando la efectividad de la soberanía (especialmente la de los Estados) está estructuralmente limitada por la oposición de actores privados dotados de medios que les permiten

frustrar la realización efectiva de la voluntad estatal[20]. Compartir soberanía permite en estos casos recuperar o reforzar la soberanía. Como lo demuestran los casos de la primera de las Comunidades Europeas, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (cuadro 2), y de la reciente transferencia a las instituciones europeas del poder de prevención de los riesgos sistémicos en el mercado financiero (cuadro 3).

1.2 Qué es soberanía

La definición positiva de qué es soberanía forma parte de la lucha política. La soberanía es un *concepto intrínsecamente polémico*. Es decir, el enfrentamiento político se extiende a la lucha por su definición. Por ello, más allá de la afirmación general y abstracta de que soberanía es la cualidad propia de la autoridad suprema del gobierno de una comunidad política, en este trabajo no se pretende definir de forma detallada qué es soberanía.

Hacerlo implicaría defender una posición normativa sustantiva. O, lo que es lo mismo, sostener una determinada y concreta concepción de justicia, cuando menos de justicia política. Este capítulo no lo pretende, sino que se fija como metas principales aclarar y poner en orden el galimatías de la discusión pública sobre el poder político, y no justificar un modelo normativo *de parte* en lo que concierne al ejercicio de ese poder político. Esto no implica que sea neutral normativamente. Cuando en estas páginas se asume –sea explícita o implícitamente– una concepción sustantiva de soberanía, cuando se determinan qué prerrogativas concretas deben tener los poderes públicos, se opta por la concepción sustantiva propia y característica del Estado Social y Democrático de Derecho. Tal concepción no es (ni debe ser) neutral. El Estado Social y Democrático de Derecho –como afirma el artículo 9.2 de la Constitución española– debe ser un "Estado valiente"[21], un Estado capaz de remover los obstáculos que se interponen a la libertad e igualdad reales de todos los ciudadanos. Un Estado tal debe ejercer no sólo su autoridad, sino también su poder, necesario para doblegar a los fuertes cuando sea necesario para proteger a los débiles. En suma, debe ser un Estado celoso de la efectividad del poder público. Es decir, un Estado soberano.

Pero esa concepción sustantiva no es puramente subjetiva. Corresponde a lo que nuestra Constitución (y las de los Estados miembros de la Unión Europea) entiende por Estado soberano, al definir a la comu-

---

[20] La efectividad de la voluntad estatal puede verse también limitada por la falta de coordinación entre Estados, cuando la consecución de un bien colectivo depende de compartir información y coordinar acciones, lo que es imposible a menos que se comparta soberanía.

[21] Murphy, R. (2011): *The Courageous State*. Londres: Searching Finance.

nidad política como un Estado Social y Democrático de Derecho. Por ello, tal opción no es una mera preferencia subjetiva, sino la que impone la legitimidad democrática propia del derecho constitucional nacional y europeo.

2. Las crisis, no la crisis: el factor desencadenante y los problemas estructurales

Un segundo escollo en el que la discusión pública encalla al debatir sobre la soberanía en Europa hoy es la determinación de qué clase de crisis está sufriendo la Unión Europea. Para evitarlo, asumimos la necesidad de hacer dos cosas. Primera, distinguir netamente el factor desencadenante de la crisis y las debilidades estructurales que se incubaron durante décadas y alcanzaron el estado crítico al "detonar" el factor desencadenante. Segunda, conjugar la crisis en plural, o siendo más precisos, determinar de forma clara las distintas crisis que, si bien se solapan y al hacerlo se refuerzan mutuamente, deben ser diferenciadas con exactitud. Se distinguirán cinco crisis europeas: económica, financiera, fiscal, de gobierno macroeconómico y política. Más adelante se considera una sexta: la crisis de articulación territorial de los Estados europeos, muy especialmente de los Estados de la periferia de la eurozona (y Reino Unido). La referencia genérica a "la crisis" contribuye en buena medida a ofuscar el debate y a hacer imposible entender no sólo cuáles son las causas últimas de las crisis, sino también qué puede hacerse para superarlas.

2.1 El factor desencadenante de las crisis

El factor desencadenante de una crisis puede no guardar una estrecha relación con sus causas profundas. Es posible (e incluso frecuente) que un hecho fortuito, un accidente o un desastre natural *desencadenen* una crisis. Una serie de disparos en Sarajevo provocaron el inicio de la Primera Guerra Mundial, pese a que no quepa afirmar que esos disparos *causaron* en un sentido profundo el conflicto bélico. Si esos tiros fueron los primeros de una guerra es porque ya se estaba al borde de una crisis, ya se daban las condiciones para que cualquier incidente desencadenase el conflicto.

Así, hay buenas razones para pensar que el colapso del negocio de las hipotecas basura (las *subprime* en la jerga económica hecha popular por los medios de comunicación) en Estados Unidos a finales de 2006 fue el factor desencadenante de las crisis que golpean a la Unión Europea objeto de este

trabajo[22]. Lo que en modo alguno autoriza a concluir que la *causa* de tales crisis fue el colapso del negocio de las hipotecas basura.

Las *subprime* suponían un porcentaje pequeño del mercado hipotecario estadounidense, un porcentaje aún más pequeño del mercado financiero de Estados Unidos y apenas una gota en el océano de los mercados financieros internacionales. Si el colapso del negocio de las hipotecas basura desencadenó las crisis no fue por la importancia intrínseca de ese negocio, sino debido a los graves problemas estructurales latentes, a que ya estábamos al borde de la crisis. Las dificultades de un pequeño sector del mercado financiero mundial fueron suficientes para poner en cuestión la viabilidad del sistema financiero mundial en su conjunto, causando una grave recesión económica a escala mundial que acabó provocando una profunda crisis de la eurozona. Visto de otro modo, si el desencadenante de la crisis (la crisis de las *subprime*) fuese la verdadera causa de la crisis, resultaría todo un misterio que haya sido la Unión Europea, y no Estados Unidos, la que haya sufrido de forma más inmediata, directa e intensa las consecuencias de la crisis. Pero los estragos causados por las *subprime* en Europa no se debieron tanto a las hipotecas basura cuanto a la profunda debilidad estructural de la Unión Europea, y en particular de la eurozona. Una vez que distinguimos adecuadamente entre factor desencadenante y causa, no tiene nada de raro que fuera Europa, y no Estados Unidos, la que haya sufrido más a causa de las crisis. Estados Unidos, pese a ser el epicentro del factor desencadenante, era menos vulnerable a la crisis.

De todo ello se deriva que, si bien el factor desencadenante de una crisis puede ser un hecho repentino, imprevisible e idiosincrático, las crisis no son rayos que caen del cielo. Como se anticipó en la introducción, el estado crítico es el estadio final que alcanzan los problemas estructurales.

2.2 Cinco crisis distintas, pero simultáneas y que se refuerzan mutuamente

Cabe distinguir cinco grandes problemas estructurales de la Unión Europea, o cinco factores que ponían a Europa al borde del precipicio de la crisis en 2007:

1. La Unión Europea había acumulado graves problemas estructurales. El "milagro económico" de la posguerra, el trentenio glorioso de los años cincuenta, sesenta y primeros setenta[23], se sustentó en un modelo socioeco-

[22] La caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 fue en gran medida una consecuencia de ello, aunque es cierto que es partir de ese hecho cuando las crisis se hacen especialmente virulentas.

[23] De 1947 a 1973, los Estados europeos (y muy especialmente los Estados miembros de las Comunidades Europeas) no sólo crecieron a ritmo sostenido, sino que pudieron mejorar

nómico que presuponía un crecimiento económico sostenido y vigoroso (de al menos un 3% anual). Ese nivel de crecimiento permitía conciliar tasas de beneficio empresarial suficientemente altas para hacer posible una fuerte inversión productiva y la edificación y consolidación del Estado de Bienestar. Desde los años setenta, sin embargo, las tasas de crecimiento ni han sido sostenidas ni han llegado al 3%[24]; en realidad, cada vez han sido menores. Como consecuencia de ello, las tensiones sociales se han ido acumulando. La alta inflación de los años setenta y el crecimiento insostenible de la deuda pública, primero, y privada, después (fenómenos estos dos últimos estrechamente asociados con el giro neoliberal de los años ochenta), son tres de las formas en las que se ha ganado tiempo y se han diferido o aplazado las consecuencias de la crisis económica[25].

2. La Unión Europea tenía un sector financiero aquejado de graves problemas estructurales. Desde las crisis económica y monetaria de los años setenta, y de forma muy intensa a partir del inicio del nuevo siglo, la economía europea se ha *financiarizado*:

> — El peso del sector financiero en el conjunto de la economía ha crecido. Ha aumentado de forma constante la diferencia entre el nivel medio de beneficio en inversiones financieras e inversiones no financieras. A resultas de ello, ha crecido la participación del capital financiero en la renta de todos los Estados y, por tanto, de la Unión Europea en su conjunto.
>
> — El valor relativo de los activos financieros ha aumentado de forma constante y en los años previos a las crisis, de forma casi exponencial.
>
> — La línea divisoria entre empresas financieras y no financieras se ha difuminado. La mayor tasa de beneficio en las actividades financieras ha llevado a muchas empresas no financieras a desarrollar actividades financieras (piénsese en los fabricantes de vehículos, las grandes superficies) o a buscar formas de sacar rendimiento financiero a sus recursos (como el dinero circulante, el *cash flow*).

La *financiarización* de la economía estaba estrechamente relacionada con el bajo crecimiento experimentado desde los años setenta. La crisis económica fomentó la búsqueda de motores alternativos de crecimiento. La *financiarización* de la economía fue vista durante años como una de las claves del crecimiento económico en la "era posmoderna", calificada también con otras denominaciones tan vacuas como populares: la nueva eco-

---

los niveles de renta de sus ciudadanos y al mismo tiempo edificar y consolidar el Estado Social y Democrático de Derecho.

[24] Cuando menos no de forma sostenible: varios países de la periferia de la eurozona parecieron crecer a tasas superiores durante algunos años; ahora sabemos que ese crecimiento era en buena medida ficticio.

[25] Streeck, W. (2013): *Tempo Guadagnato*. Milán: Feltrinelli.

nomía, la economía de la sociedad del conocimiento, etc. Se trataba de un espejismo. A largo plazo la actividad financiera sólo puede ser auxiliar de la actividad productiva. Los activos financieros son en último extremo un título sobre bienes no financieros. Si los activos financieros crecen a un ritmo muy superior a la economía real, tarde o temprano los tenedores de estos activos empiezan a dudar de que con ellos puedan gozar de bienes no financieros. Y se produce una crisis financiera[26]. En otras palabras, la actividad financiera sólo puede "tirar" de la economía a corto y medio plazo. Y en tal caso, es más que probable que el experimento termine en una grave crisis tanto financiera como económica, como ocurrió en 2007.

El crecimiento desbocado de la actividad financiera hasta que esa crisis llegó provocó cambios trascendentales. Y, muy particularmente, condujo a una transformación radical del modo en el que las instituciones financieras operaban. En muchos casos, los bancos y cajas de ahorro dejaron de desempeñar sus funciones clásicas de intermediación entre ahorradores e inversores, lo que exige la evaluación constante y detallada de los riesgos crediticios[27]. En lugar de bancos aburridos, pero fiables, empezaron a proliferar instituciones financieras cada vez más pintorescas y cada vez más ocupadas en la especulación financiera. No "intermediaban", porque no retenían los créditos en su cartera, sino que una vez concluido el préstamo, lo convertían, gracias a la exuberante tecnología financiera desarrollada en las últimas dos décadas, en activos financieros, los famosos –y sólo en parte justamente infames– "derivados financieros". Los bancos tenían un claro interés en maximizar la producción de créditos: a mayor número de créditos concedidos, mayor margen de beneficio en la reventa de esos créditos adecuadamente empaquetados en derivados financieros. Esto llevó a descuidar, si no a abandonar, la evaluación de la solvencia de los deudores, con resultados de sobra conocidos.

3. La Unión Europea tenía serios problemas fiscales. La liberalización de los movimientos de capital a principios de los años ochenta redujo drásticamente la capacidad efectiva de las autoridades tributarias de exigir el pago de impuestos, al hacer casi imposible que el fisco tuviese una imagen correcta de la renta y riqueza de quienes ahora podían mover libérrimamente el capital. La divergencia entre el diseño del sistema tributario y el modo en el que éste operaba se fue haciendo cada vez más grande. Para hacer frente a la cada vez más reducida capacidad recaudatoria de sus sistemas tributarios, los Estados aplicaron distintas estrategias.

---

[26] Minsky, H. (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press; Strange, S. (1986): *Casino Capitalism*. Oxford: Blackwell; Coggan, P. (2011): *Paper Promises*. Nueva York: Public Affairs.

[27] Véase Taub, J. (2014): *Other People's Houses*. New Haven: Yale University Press. Sobre el caso español, entre otros, Fernández, T. R. (2011): "Las cajas de ahorro: El principio del fin", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 18, p. 4-7.

Los países escandinavos fueron los primeros en tratar de recuperar parte de la recaudación perdida, reduciendo la carga fiscal a los propietarios de capital, con la (vana) esperanza de que con tipos impositivos más bajos los contribuyentes dejasen de eludir al fisco. El Reino Unido se hizo paladín de una estrategia distinta para aumentar la recaudación: atraer a las empresas dedicadas a actividades financieras (entre otras ventajas, con la promesa de una fiscalidad más baja), de modo que las mismas se establecieran en el Reino Unido y sus empleados (altamente remunerados) pagasen allí sus impuestos. Finalmente, los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) fomentaron, de modo más o menos discreto, la constitución o el asentamiento en su territorio de empresas que ofrecían los servicios jurídicos y económicos con los que los contribuyentes más acaudalados pudiesen eludir impuestos (una posibilidad favorecida por la caracterización de las libertades económicas por parte del Tribunal de Justicia, como se verá más adelante).

4. La Unión Europea tenía graves limitaciones en lo que se refería a la capacidad efectiva de tomar decisiones que permitiesen equilibrar la economía. Durante los años del "milagro" económico europeo de la segunda posguerra (años cincuenta, sesenta y principios de los setenta), los gobiernos pudieron hacer uso (con mayor o menor acierto) de las llamadas "palancas" de política macroeconómica para asegurar un crecimiento sostenido y equilibrado: los tipos impositivos, el monto total de gasto público, el tipo de interés de referencia, las reservas exigidas a las instituciones financieras, la liquidez inyectada a los mercados financieros mediante las operaciones de refinanciación del banco central, el tipo de cambio exterior de la moneda. En los años setenta, algunas de estas "palancas" (muy especialmente la de tipo exterior de cambio de la moneda) quedaron inservibles a causa de cambios estructurales en el sistema económico mundial, fundamentalmente el abandono del sistema monetario internacional de Bretton Woods en 1971[28]. Los Estados europeos que establecieron una unión monetaria en 1999 se prohibieron hacer uso de algunas otras de las "palancas" o redujeron drásticamente su funcionalidad. De este modo, la capacidad de gobierno macroeconómico quedó anulada.

5. La Unión Europea y sus Estados miembros tenían graves problemas políticos. Muy especialmente, aquellos que derivaban del vaciamiento progresivo de la capacidad efectiva de ejercer el poder público de todas las instituciones europeas, tanto supranacionales como nacionales. Como se observará, el modo en que las cartas del poder se han repartido en Europa desde los años ochenta ha dado lugar a una creciente pulverización de la soberanía. Sin embargo, los actores políticos han persistido en mantener viva la ilusión (quizás fuese más apropiado hablar de mito) de su propia capacidad de actuar. Esto ha provocado una crónica inflación de las expectativas políticas, muy especialmente en los meses anteriores a los procesos elec-

---

[28] Scharpf, F. (1991): *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.

torales. Al tiempo que la profundización del proceso de eliminación de las barreras económicas –y, por tanto, de los instrumentos políticos con los que limitar el poder de los actores económicos privados– conducía a agudizar el vaciamiento de la soberanía. La crisis ha hecho mucho más visible que los gobiernos nacionales, actuando tanto individualmente como colectivamente en las instituciones supranacionales, han renunciado a buena parte de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la voluntad política colectiva. La crisis, nuevamente, sólo ha hecho visible una crisis estructural latente desde hace décadas.

3. La integración europea y la reconfiguración del poder político en Europa

En los dos primeros apartados se ha tratado de disipar buena parte de las nubes que envuelven la discusión pública cuando se debate sobre la relación entre la crisis y la (pérdida de) soberanía. Tenemos aún que encarar otra de las fuentes de confusión: la Unión Europea. El discurso público oscila entre la santificación y la satanización de la Unión Europea. La simplificación del discurso conduce a que sean posibles (y probables) los vuelcos drásticos en el estado de la opinión pública. Si en 2007 los ciudadanos españoles estaban entre los europeos que se definían como más "eurófilos", en 2014 hemos pasado a ser líderes en escepticismo, sin que por ello se haya enriquecido nuestro debate sobre el proceso de integración europea[29].

Para poder comprender cabalmente *cómo* llegamos a las crisis, *qué* problemas estructurales latentes alcanzaron un estado crítico (*qué* es lo que realmente entra en crisis), *en qué medida* las respuestas que se dan vienen determinadas por la estructura social y económica que entra en crisis y *en qué* consiste realmente superar las crisis, es necesario comenzar por determinar qué Europa y qué España, en tanto que Estado miembro de la Unión Europea, entraron en crisis en 2007. Sólo situando las crisis en su contexto político y constitucional se pueden evitar las simplificaciones que hacen extremadamente pobre nuestro debate público sobre Europa. De paso, evitaremos también centrarnos tanto en el árbol de las crisis que acabemos perdiendo de vista que muchos de los problemas que ahora nos acucian distan de ser nuevos.

---

[29] Como apunta Ignacio Sánchez Cuenca, será difícil entender cabalmente la crisis mientras los debates públicos nacionales (como es el caso del español) se limiten a analizar la crisis y sus causas en clave puramente nacional. Es necesario considerar la dimensión europea. Si países claramente distintos y que han seguido diferentes trayectorias históricas y políticas sufren de forma simultánea procesos de crisis semejantes, las causas deben trascender necesariamente las idiosincrasias nacionales. Véase Sánchez Cuenca, I. (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*. Madrid: Catarata. Contrástese en este sentido, Ortega, A. y Pascual-Ramsey, Á. (2012): *¿Qué nos ha pasado? El fallo de un país*. Madrid: Galaxia Gutenberg.

No se debe ni se puede ofrecer aquí una historia de la integración europea. Se intenta algo mucho más modesto: el relato de las decisiones y eventos determinantes de la transformación del poder público en Europa a lo largo del proceso de integración europea, imprescindible para entender el estado de la Unión Europea en medio de las crisis.

La constitución de las Comunidades Europeas es consecuencia, y no causa, del alto grado de integración social y económica en Europa. Los vínculos sociales y económicos en Europa desde hace siglos "saltan" con mucha frecuencia las fronteras nacionales. Sin embargo, sólo a partir de 1950 se crean instituciones, procesos de toma de decisión y normas con las que gobernar esa interdependencia. La decisión de entrelazar soberanías resulta en gran medida del aprendizaje del doble desastre de las guerras mundiales de 1914 y 1939, causadas en último término por la falta de medios de gobierno de las relaciones transnacionales en Europa[30].

La integración europea se puso en marcha en un marco constitucional complejo. De una parte, las Constituciones de buena parte de los Estados fundadores de las Comunidades Europeas permitían y ordenaban la integración supranacional de esos Estados –a través de cláusulas específicas insertadas tras la Segunda Guerra Mundial en las leyes fundamentales nacionales–, lo que impelía, de forma explícita o implícita, que tal integración se desarrollase de conformidad con los principios e ideales de la Constitución propia. La integración supranacional debía traducirse en la creación de una nueva comunidad política y un nuevo nivel de gobierno orientados a realizar la Constitución en un ámbito político más amplio que el nacional. De otra parte, los mandatos constitucionales nacionales se hicieron efectivos mediante instrumentos constitucionalmente ambiguos. Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas eran formalmente tratados internacionales (y no una Constitución), pero materialmente (en su estructura y, sobre todo, en su contenido) tenían más de Constitución que de tratado internacional. Esta ambivalencia ha marcado el proceso de integración europea de forma duradera.

Durante las primeras décadas del proceso de integración, la ambivalencia constitucional de los tratados fundacionales pareció resolverse mediante el desarrollo en clave constitucional y democratizadora de las Comunidades Europeas. La original ambigüedad constitucional dio pie al desarrollo de una Constitución democrática mediante un proceso que podemos denominar como de "síntesis constitucional". En sus tres primeras décadas, la integración europea permitió que los Estados europeos pusiesen en común títulos formales de soberanía –que en muchos casos eran perfecta-

[30] Keynes, J. M. (1920): *The Economic Consequences of the Peace*. Londres: MacMillan; Boyce, R. (2009): *The Great Interwar Crisis*. Londres: Palgrave MacMillan.

mente huecos, no se correspondían con un título material de poder– y recuperasen una parte alícuota de un poder político supranacional que podía ser efectivo. La estructura institucional y el diseño del proceso de toma de decisiones de las Comunidades garantizaban la capacidad de influencia de los Estados miembros, al tiempo que facilitaban la transmisión de la legitimación democrática del nivel nacional a las normas supranacionales. De este modo, el entrelazamiento de soberanía permitió el *rescate* de la soberanía.

El efecto del proceso de integración europea sobre la capacidad efectiva de ejercicio de la soberanía nacional se ha visto alterado drásticamente en las tres últimas décadas. El derecho comunitario comenzó a fomentar *la competencia, la concurrencia entre normas nacionales*, lo que condujo a la progresiva pulverización de la soberanía. De modo progresivo, muchas veces silencioso, las cartas del poder han sido barajadas de nuevo y, desde la perspectiva del Estado Social y Democrático de Derecho, se han repartido mal. En la víspera de las crisis, la Unión Europea había recuperado plenamente su ambivalencia constitucional inicial: era al mismo tiempo un nivel de gobierno al servicio de la recuperación del poder público efectivo y un nivel de gobierno que disolvía y pulverizaba la soberanía. Lo que Europa hacía con una mano, lo deshacía con la otra.

Analicemos con detenimiento cada uno de estos cuatro puntos en los siguientes epígrafes.

3.1 De la interdependencia social y económica a la integración europea

El orden político europeo del siglo XIX se basaba en la combinación de unidades jurídica y militarmente autárquicas (Estados-nación e imperios que eran plenamente soberanos desde una perspectiva formal), con una economía continental en la que primaba la libertad de acción de los actores económicos y el ajuste de los eventuales desequilibrios internacionales mediante el "anclaje" de todas las monedas nacionales al oro, el llamado patrón oro, que hacía primar los intereses de los detentadores de capital (cuadro 4).

Ese orden político europeo era inherentemente inestable a causa del conflicto entre interdependencia económica y autarquía política. La creciente integración económica generaba constantes conflictos transnacionales. En ausencia de estructuras institucionales, procedimientos de toma de decisión y normas comunes para los distintos Estados, estos conflictos generaban un peligro constante de enfrentamiento bélico. De forma paralela, la interdependencia económica sólo podía sostenerse a medio y largo plazo si se prestaban los medios y servicios necesarios para hacer fluidas y estables las actividades económicas transnacionales. Pero ninguno de los Estados autárquicos podía (ni quería) ofrecer tales medios y servicios.

Cuadro 4 – El patrón oro y la autorregulación de los mercados

El patrón oro fue el sistema monetario prevalente en el siglo XIX. Los Estados garantizaban a los tenedores de los billetes emitidos por el banco central (o los bancos autorizados para la emisión de los mismos) su conversión por una cantidad fija de oro. Esto implicaba limitar la emisión de moneda a las reservas de oro de que dispusiese cada Estado. De esta manera, se creaban las condiciones en las que el capital, al entrar o salir de cada país, influía de forma determinante en la política monetaria que había de aplicarse. Los países que incurrían en un déficit comercial veían como el oro que salía del país para pagar las importaciones era superior al que entraba en pago de las exportaciones. Al reducirse la masa de oro, y por tanto de capital disponible, se hacía necesaria un alza de los tipos de interés, con la que lograr atraer nuevos flujos de capitales. Pero, una vez que aumentaban los tipos de interés, se reducían la inversión y el consumo, y a resultas de ello, los precios bajaban. De este modo se reequilibraba la balanza comercial.

El papel central de los flujos de capital transfronterizos en el sistema monetario del patrón oro reflejaba la convicción de que las instituciones públicas debían limitarse a apoyar el funcionamiento de los mercados, no a dirigirlos. La concurrencia de los actores económicos en los mercados debía conducir a una situación de equilibrio, a la correspondencia plena de la oferta y la demanda.

El aparente automatismo del patrón oro parecía implicar la renuncia al ejercicio efectivo del dominio público, de la soberanía monetaria. La realidad fue siempre bastante más complicada. Aunque los bancos centrales fuesen formalmente bancos privados, con capital suscrito por otras entidades financieras privadas o accionistas particulares, de hecho ejercieron funciones públicas. Aun en el período de plena vigencia del patrón oro (antes del inicio de la Primera Guerra Mundial), los gobiernos y los bancos centrales hubieron de intervenir en múltiples ocasiones, incluidas varias suspensiones de la convertibilidad.

La Primera Guerra Mundial y las condiciones fijadas para la paz hicieron imposible revivir un sistema monetario que sufría ya las consecuencias de sus contradicciones antes del inicio del conflicto bélico. El período de entreguerras puso además de relieve la imposibilidad de crear y consolidar un Estado Social bajo el corsé del patrón oro. Así, el abandono del patrón oro por parte de Reino Unido en 1931, de Estados Unidos en 1932 y de Francia en 1936 estuvo directamente relacionado con la decisión de articular políticas sociales no sujetas a los angostos límites estructurales del patrón oro. Pero ya en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX se habían puesto de relieve los límites estructurales y las contradicciones del patrón oro. La creencia en la utópica autorregulación de los mercados sólo pudo sostenerse gracias a un creciente intervencionismo estatal, al que no fue ajeno el giro colonialista e imperialista de la política exterior de muchos países europeos.

La inestabilidad del orden político europeo fue limitada gracias a la aparición de estructuras intergubernamentales informales: la Santa Alianza y el Concierto Europeo en el siglo XIX y la acción conjunta de las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial durante los primeros años del período de entreguerras (parcialmente institucionalizada en la Sociedad de Naciones). Pero la contribución decisiva a la estabilidad provino de la acción política y económica de los financieros internacionales, que tras la Primera Guerra Mundial encontró articulación institucional en el Banco Internacional de Pagos de Basilea y en las relaciones crecientemente formalizadas entre los gobernadores de los principales bancos centrales del mundo[31].

---

[31] Polanyi, K. (1990): *La Gran Transformación*. Madrid: La Piqueta. Sobre el Banco Internacional de Pagos, véanse Baffi, P. (2003): *Le origini della cooperazione tra le banche centrali*. Bari: Laterza; Tonniolo, G. (2005): *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*. Cambridge: Cambridge University Press; Le Bor, A. (2013): *The Tower of Basel*. Nueva York: Public Affairs; Ahamed, L. (2009): *Lords of Finance*. Nueva York: Penguin Press.

Cuadro 5 – El vano intento de restaurar el orden político decimonónico tras la Primera Guerra Mundial

Las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial se empeñaron en restaurar el orden político y económico decimonónico europeo. Pero la guerra, lejos de reducir las tensiones sociales latentes antes del conflicto bélico, las había acrecentado. Por una parte, la guerra y quizás sobre todo los acuerdos de paz, hacían sencillamente imposible un funcionamiento mínimamente estable de la economía internacional (entonces una versión ampliada de la economía europea) basada en la autorregulación de los mercados y el patrón oro. Las compensaciones que se impusieron a Alemania en el Tratado de Versalles se convirtieron en un factor permanente de inestabilidad. Se hicieron necesarias intervenciones constantes para evitar el colapso. Por otra parte, la guerra había acelerado el proceso de transformación política y social y había servido de factor desencadenante de la Revolución Rusa en octubre de 1917. El orden político de la posguerra no podía ser una mera copia del previo al conflicto. No sólo la propia identidad de los Estados había cambiado (la guerra había llevado al colapso a los imperios austro-húngaro, ruso y otomano, al tiempo que había alterado drásticamente la identidad política, y el territorio, de Alemania), sino que la dinámica política se había modificado radicalmente. De la transformación social durante la guerra se derivó el establecimiento (que se revelaría efímero) de muchas repúblicas democráticas. La sujeción de la política económica y monetaria a la disciplina automática de los flujos internacionales de capital a través del patrón oro era estructuralmente incompatible con la democratización profunda de la vida política.

Pese a ello, muchos países volvieron al patrón oro tras hacerlo el Reino Unido en 1925. Un breve período de intermitente y frágil crecimiento económico fue posible gracias a un flujo de crédito procedente de Estados Unidos. En el momento en que el dinero estadounidense dejó de llegar a Europa (ya desde 1928, y de forma neta y drástica a resultas de la crisis financiera de 1929), el sistema político-económico europeo saltó hecho pedazos. Las democracias europeas, incapaces de articular políticamente las preferencias colectivas en el marco del patrón oro, primero, y del colapso del mismo, después, fueron progresivamente sustituidas por regímenes autoritarios cuando no totalitarios. El modelo de gran parte de ellos fue el Estado fascista italiano. A partir de 1922, y de forma rotunda desde 1925, la frágil democracia italiana había sido sustituida por una dictadura que rompía claramente con el liberalismo decimonónico (y que demostró un pragmatismo oportunista en lo concerniente al patrón oro).

Los Estados fascistas y autoritarios sólo lograron sacar a las economías nacionales del marasmo económico y social a costa de imponer una estructura económica cuasi bélica, basada en la confiscación de propiedades y la creación artificial de crédito, que terminó por conducir al desastre de la Segunda Guerra Mundial. El período autoritario de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial fueron una experiencia traumática en todos los sentidos. Desde la perspectiva política, los europeos (con la única excepción de Reino Unido y de los países neutrales) experimentaron abusos y violaciones sistemáticas de sus derechos por parte de los propios gobiernos. Esto condujo no sólo a la creación de élites políticas con una identidad que trascendía la nacional (piénsese en el europeísmo de todas las resistencias, en buena medida sustentado en la propia base de las mismas), sino a un fuerte debilitamiento de la fuerza política de la identidad nacional (especialmente marcada en los Estados que emergen de la guerra claramente derrotados: Alemania e Italia).

Se trató en cualquier caso de un equilibrio altamente inestable. El estallido aparentemente repentino de la Primera Guerra Mundial[32] y la rapidez con la que la crisis financiera de 1929 causó una gravísima crisis po-

[32] La inestabilidad estructural del sistema europeo decimonónico fue la causa última de la Primera Guerra Mundial. Las contradicciones inherentes a la combinación de autarquía política y globalización económica condujeron a una progresiva mutación del sistema europeo, acelerada en el último tercio del siglo XIX. Las consecuencias humanas y sociales de la "liberación" de las fuerzas económicas provocaron una reacción social que terminó llevando a la aprobación de normas jurídicas que de facto suponían abandonar la creencia en la autorregulación del mercado, y de las cuales los propietarios de capital fueron compensados agudizando la vocación imperialista de los Estados europeos. Lo que no hacía sino alimentar las tensiones en el sistema interestatal, tensiones que acabaron abocando al estallido de la

lítica y condujo a la Segunda Guerra Mundial demostraron ampliamente la inviabilidad de ese orden político y socioeconómico (cuadro 5). Un orden, además, claramente sesgado, ya que favorecía de manera evidente determinadas preferencias políticas, sociales y económicas, esencialmente las de la minoría detentadora de capital, en la medida en la que el patrón oro impedía la discrecionalidad política en el manejo de la política económica y monetaria. El orden político decimonónico era radicalmente incompatible con la politización de las decisiones y acciones colectivas; en breve, con el ejercicio democrático de la soberanía[33].

3.2 El ambivalente marco constitucional del proceso de integración europea

El doble desastre de dos guerras mundiales en una generación creó las condiciones en las que fue posible una transformación profunda del orden político europeo. Los diversos grupos de resistencia al fascismo y al nazismo propusieron la creación de un Estado federal y contribuyeron decisivamente a redefinir la identidad de los Estados que (re)surgieron de las ruinas de Europa. Las nuevas Constituciones de Francia, Italia y Alemania recogieron la voluntad de crear una estructura política europea. Sobre el modo y manera de llevar a cabo ese mandato constitucional acabará teniendo una incidencia determinante la guerra fría, que no sólo determinará el ámbito geográfico de la Europa que comenzará a construirse (la Europa occidental con la exclusión de la Europa oriental, entonces bajo la influencia soviética), sino también el perfil normativo del proceso de integración (en tanto que continuación del programa de construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho) y contribuirá a impulsarlo incluso cuando flaquee la voluntad política de los Estados miembros.

El resultado será que el proceso de integración supranacional se pondrá en marcha en un marco constitucional ambivalente. El mandato constitucional de integración contenido en las leyes fundamentales nacionales será puesto en práctica mediante estructuras que formalmente eran organizaciones internacionales clásicas, pero con elementos institucionales, objetivos y medios propios de un Estado supranacional.

3.2.1 La inmediata posguerra como momento constituyente negativo

La sucesión de las convulsas décadas del período de entreguerras y el largo lustro de guerra socavaron las bases sociales, económicas y políticas

---

Primera Guerra Mundial. Una confrontación que lejos de ser un accidente fue en realidad un síntoma del carácter insostenible del modelo político-económico.

[33] Eichengreen, B. (1996): *Golden Fetters*. Oxford: Oxford University Press; ídem (1992): *Globalizing Capital*. Princeton: Princeton University Press.

de los Estados-nación europeos. Buena parte de los movimientos de resistencia al fascismo y al nazismo creyeron que el agotamiento de los Estados y la experiencia de la guerra y la resistencia (en cuya organización había desempeñado un papel secundario la identidad nacional de los resistentes) crearían las condiciones en las que sería posible fundar los Estados Unidos de Europa y, de este modo, terminar con la causa última de las guerras en Europa, que no sería otra que el propio Estado-nación.

Pero si esa oportunidad existió alguna vez, no fue aprovechada. De las ruinas de la guerra resurgieron rápidamente los Estados-nación. Pero la experiencia traumática de la guerra (y en algunos países el activismo federalista de la resistencia) contribuyeron a que esos Estados se configuraran de forma bien distinta a como lo habían hecho tras la Primera Guerra Mundial.

Este cambio fue especialmente visible en los Estados militarmente derrotados en la contienda bélica (Alemania, Italia y, material, aunque no formalmente, Francia). En éstos se quiso simbolizar la ruptura con su pasado inmediato mediante la escritura de nuevas Constituciones[34] (cuadro 6). Éstas no fueron nuevas sólo por haberse reescrito, sino por ser radicalmente originales, ya que en ellas se asocia estrechamente el comienzo de un nuevo período en la historia de la comunidad política con la redefinición de la identidad constitucional del Estado. Francia, Italia y Alemania se proclamaron no sólo Estados Sociales y Democráticos de Derecho, sino también Estados cooperativos y abiertos[35]. De este modo se solemniza la aspiración a convertirse en sociedades muy distintas (en sociedades que puedan decirse Estados Sociales y Democráticos de Derecho) y la convicción de que para ello es necesario integrarse en espacios políticos más amplios. Dicho de otro modo, del desastre de entreguerras se saca la lección de que es imposible crear un Estado Social y Democrático de Derecho *en un solo país*, como aún aspiraban a hacer los constituyentes de Weimar o quienes escribieron la Constitución española de 1931.

De la aspiración a constituirse en Estados cooperativos y abiertos se deriva, pues, un *mandato constitucional de integración supranacional*, reflejado en cláusulas novedosas en las leyes fundamentales que *ordenan* en-

---

[34] Friedrich, C. (1951): "The Political Theory of the New Constitutions", en Zurcher, A. J. (ed.): *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*. Nueva York: New York University Press, p. 13-35. Véase Haberle, P. (2013), *Pluralismo y Constitución*, Madrid: Tecnos.

[35] La refundación constitucional de estos tres Estados europeos tiene un componente marcadamente negativo, de rechazo a modelos constitucionales y políticos específicos: del liberalismo radical que confiaba en que la integración social y económica pudiera hacerse depender de la capacidad de autorregulación y autoestabilización de los mercados económicos y financieros; del liberalismo que asume con un radical estoicismo tendencias y patrones de desarrollo socioeconómicos que dinamitan la homogeneidad socioeconómica necesaria para la estabilización de los sistemas políticos; del modelo de comunidad política y de constitución propios de los Estados fascistas y de los Estados "realmente" comunistas.

Cuadro 6 – Las cláusulas de integración supranacional

Preámbulo de la Constitución francesa de 1946

14. La República francesa, fiel a sus tradiciones, cumple con las normas del derecho público internacional. No hará ninguna guerra con fines de conquista y nunca empleará sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo.

15. A condición de que haya reciprocidad, Francia acepta las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz.

Artículo 11 de la Constitución de Italia de 1948

Italia repudia la guerra como instrumento de ataque a la libertad de los demás pueblos, y como medio de solución de las controversias internacionales; accede, en condiciones de igualdad con los demás Estados, a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin.

Artículo 24 de la Ley Fundamental de Alemania de 1949, apartados 1 y 2

(1) La Federación puede transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones interestatales.

(2) Para el mantenimiento de la paz, la Federación podrá unirse a un sistema de seguridad colectiva mutua; al hacerlo podrá consentir a limitaciones de sus poderes soberanos si las mismas conducen a un orden pacífico y estable en Europa y entre las naciones del mundo.

Artículos 67 y 63 de la Constitución de los Países Bajos (reforma constitucional de 1953)

El artículo 67 permite que sea conferido el ejercicio de poderes reservados al ejecutivo, legislativo y judicial a "organizaciones de derecho internacional", mientras que el artículo 63 permite que los términos del acuerdo mediante el que tal cesión se haga efectiva contradigan a la propia Constitución siempre que se den simultáneamente dos condiciones: que sea necesario para el desarrollo del orden internacional y que lo apruebe el Parlamento por mayoría de dos tercios.

Artículo 49a de la Constitución de Luxemburgo (reforma constitucional de 1956)

El ejercicio de los poderes que esta Constitución reserva al legislativo, al ejecutivo y al judicial puede ser conferido temporalmente mediante tratado a instituciones de derecho internacional.

trelazar la soberanía propia con la de los restantes países europeos. Las leyes fundamentales de los tres países citados son pioneras, pero fórmulas semejantes se incorporaron rápidamente a las Constituciones de Holanda y Luxemburgo (al reformarse ambas para ajustarlas a la integración efectiva en las Comunidades Europeas). Al tiempo, los tribunales belgas derivaron normas parecidas a partir de una interpretación sistemática y finalista (teleológica, es decir, a partir de los fines a los que se ordena la ley fundamental) de las normas constitucionales de ese país. Y, con posterioridad, aparecerán en las Constituciones de los países que aspiran a convertirse en Estados miembros de las Comunidades Europeas (piénsese en el artículo 93 de la Constitución española).

Es importante insistir en que las cláusulas de integración no sólo *permiten* compartir poderes, estructuras institucionales, procesos de toma de decisión y normas de acción comunes, sino que *ordenan* que el Estado participe activamente en la creación de estructuras supranacionales y transnacionales. Reiterando de nuevo esta idea central, las leyes fundamentales

requieren la superación de la autarquía constitucional a través de la integración europea.

Ese mandato constitucional exige, al mismo tiempo, que el marco normativo en el que se produzca esa integración supranacional sea el propio del derecho constitucional democrático. No se trata de integrarse de cualquier manera o a cualquier precio, sino de hacerlo de forma que sea posible realizar efectivamente los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho. La integración supranacional es, parafraseando una expresión ya común, la realización del Estado Social y Democrático de Derecho por otros medios.

3.2.2 La guerra fría

La clara y neta división de Europa a resultas de la guerra fría (que comenzó en 1947 y rápidamente afectó a la dinámica política, tanto del este como del oeste de Europa)[36] incidirá de modo notabilísimo sobre la trayectoria de las Comunidades Europeas. Por una parte, la unidad económica y política de toda Europa se hace imposible. El viejo continente quedó dividido en dos bloques netamente diferenciados, en dos esferas de influencia. Por otra parte, la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética favoreció que los primeros fomentaran y apoyaran la integración de buena parte de los Estados de Europa occidental en las Comunidades Europeas. Al mismo tiempo, el contexto de la guerra fría influyó decisivamente sobre la orientación sustantiva del proceso de integración. El modelo de "economía mixta" propio del Estado Social y Democrático de Derecho se verá reforzado, al ser visto como estratégicamente determinante en la generación de un consenso social que limite el atractivo del modelo de "economía socialista" del bloque soviético. Consenso social fundamental a la vista de que en la inmediata posguerra los partidos comunistas son una de las principales fuerzas en muchos de los países de Europa occidental, y señaladamente en Francia y en Italia.

3.2.3 Los Tratados constitutivos

En este contexto, marcado por la apertura constitucional de los Estados europeos y la creciente sombra alargada que proyecta la guerra fría, se produjeron varios intentos de integración supranacional en la parte occidental del continente.

De entre las múltiples iniciativas de aquellos años destacan dos. La Unión Europea de Pagos de 1950 desempeñó una función determinante en

---

[36] Un análisis muy atento a la dinámica política se puede ver en Stone, D. (2014): *Goodbye to all that? A History of Europe since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

la reactivación económica de Europa[37], al crear las estructuras institucionales y mecanismos económicos necesarios para reactivar el comercio intraeuropeo. Por su parte, el Consejo de Europa contribuyó decisivamente a la consolidación de un acervo común en materia de protección de derechos humanos. Aunque el Consejo fracasó como organización intergubernamental, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y dos de las estructuras institucionales anejas al mismo (el Tribunal de Derechos Humanos y el Comité para la Prevención de la Tortura) han terminado desempeñando un papel relevante en la especificación del derecho constitucional común a los Estados europeos[38].

Sin embargo, el proceso de integración decisivo, aquel que acabará generando un nuevo nivel de gobierno supranacional mediante el que compartir soberanía en Europa, será el iniciado en 1951 con el establecimiento de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA). Aunque el objeto de este primer organismo era relativamente modesto (limitado a las industrias del carbón y del acero), su importancia estructural resultó determinante. Por una parte, el carbón y el acero eran entonces las dos principales materias primas de la guerra. Crear estructuras institucionales que regulasen estas industrias tenía el efecto indirecto de hacer posible que todos los Estados tuviesen conocimiento de los niveles de producción de sus vecinos, y pudiesen fácilmente detectar el desvío de producción hacia fines militares. Al mismo tiempo, la Comunidad del Carbón y del Acero permitió ensayar la estructura y perfil de instituciones y procesos de toma de decisión comunes. La CECA fue en buena medida el *ensayo general* de la Comunidad Europea (véase cuadro 2).

La escalada bélica en Corea y el clima de guerra fría en Europa propiciaron que a la primera CECA le sucediese el proyecto de una comunidad de defensa. La trascendencia política y económica de una estructura militar conjunta fue aprovechada por los partidarios de la integración federal del continente para lograr que el proyecto de comunidad de defensa viniese de la mano de un proyecto de comunidad política con borrador de Constitución europea incluido[39]. Pero, la dinámica política francesa llevó a que tanto el proyecto de comunidad militar como el de comunidad política fueran abandonados tras el rechazo del Parlamento francés a la primera.

---

[37] Kaplan, J. J. (1989): *The European Payments Union*. Oxford: Oxford University Press.

[38] Durante las dos primeras décadas de vigor del Convenio, el Tribunal desempeñó un papel muy modesto, a resultas de los límites fijados a su acceso directo por parte de los particulares. Sólo a partir de los años setenta el Tribunal adquirió un papel relevante en el derecho constitucional europeo. Su importancia se ha visto quizás mermada en los últimos años debido no sólo a una cierta saturación (un tanto asimétrica, porque aproximadamente la mitad de los casos provienen de Rusia), sino también a la propia evolución de la jurisprudencia del Tribunal. Sobre el particular, véase Christoffersen, J. y Rask Madsen, M. (eds.) (2011): *The European Court of Human Rights between Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

[39] Griffiths, R. T. (2000): *Europe's first constitution: the European Political Community, 1952-1954*. Londres: Kogan Page and Federal Trust.

Este hecho será fundamental. A resultas de la negativa francesa se abandonará la vía de la integración supranacional mediante un proceso constituyente explícito, en la tradición constitucional "revolucionaria" (aquella seguida tras la guerra en Francia e Italia, y en España en 1978). Se descarta, pues, la senda más obvia para realizar el mandato de integración contenido en las Constituciones nacionales.

Pero, en gran medida la propia guerra fría y la agenda política nacional de los Estados miembros de la Comunidad del Carbón y del Acero hicieron posible que el fracaso de la vía constituyente no pusiese fin al proceso de integración. Se buscó otra senda constitucional, la que abren los tratados fundacionales de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 1957.

Esta nueva senda es profundamente ambivalente. No se escribe una constitución (como se hiciese en preparación de la frustrada comunidad política de 1953), sino que se redactan tratados internacionales. Esto implica una decisión difícil de conjugar con el mandato constitucional de integración, dado que los tratados internacionales son el instrumento por excelencia de relación entre Estados soberanos celosos de su soberanía, no de Estados que quieren integrarse. Sin embargo, en la forma "diplomática" e "intergubernamental" se inscribieron normas propias de un orden constitucional, cuando menos de un orden constitucional en ciernes. Así, no sólo se creó una estructura institucional compleja y duradera (que incluye una asamblea parlamentaria), sino que también se previó que tales instituciones tuviesen funciones y competencias que excedían ampliamente las propias de instituciones de derecho internacional clásico. La prueba es que los poderes asignados a las instituciones comunitarias afectaron de forma neta y desde un primer momento a la soberanía de los Estados miembros. Así, entre las instituciones de las comunidades se encuentran un Parlamento (artículos 20 y siguientes del Tratado de la CECA y 137 y siguientes del Tratado de la CEE) y un Tribunal de Justicia (artículos 31 del Tratado de la CECA y 164 del Tratado de la CEE). El Tribunal está dotado de autoridad para resolver los conflictos entre Estados y atender a las cuestiones que los tribunales nacionales planteen en relación con la interpretación de los Tratados (y las normas de derecho producidas por las instituciones comunitarias, esto es, lo que se denominará como derecho comunitario).

Las instituciones de la Comunidad Económica Europea producirán sus propias normas jurídicas, con el objetivo de armonizar el derecho de los Estados miembros en la medida en que sea necesario para la integración de los mercados nacionales (artículo 100 del Tratado de la CEE).

La CECA se financiará mediante impuestos sobre el carbón y el acero que el organismo recaudará (artículo 49 del Tratado de la CECA). La CEE se financiará mediante contribuciones de los Estados miembros, si bien serán reemplazadas por "recursos propios" (es decir, impuestos propios) en

los términos que acuerden los propios Estados miembros (artículo 201 del Tratado de la CEE).

Los Tratados fundacionales presuponen una importante transformación de los sistemas tributarios nacionales. La integración económica proyectada exige redefinir las fronteras económicas nacionales, lo que a su vez requiere alterar buena parte de los sistemas tributarios nacionales; en la terminología entonces al uso, armonizarlos. Empezando por los aranceles aduaneros, que la CEE deberá definir y recaudar (aun valiéndose operativamente de los agentes de aduanas de los Estados miembros) y no los Estados miembros (artículos 9, 12, 133 y 201 del Tratado de la CEE). Siguiendo por los impuestos indirectos, que deberán ser repensados de modo que no se conviertan en equivalentes funcionales de los aranceles y sirvan para evitar que se discrimine a los actores económicos no nacionales (artículos 12 y 95 del Tratado de la CEE).

En términos metafóricos, los Tratados de 1957, por los que se constituyen las Comunidades Europeas, tienen un cuerpo diplomático (propio del derecho internacional "clásico", esto es, previo a la Segunda Guerra Mundial), pero un espíritu constitucional.

3.2.4 La ambigüedad del constitucionalismo sintético de la Unión Europea

De esto resulta un peculiar proceso de integración constitucional. Como queda ya dicho, la Unión Europea no sigue ni la senda constitucional revolucionaria (la escritura en una asamblea constituyente de una Constitución) ni la senda constitucional evolutiva *a la inglesa* (en la que la Constitución se destila progresivamente a partir de la práctica constitucional).

Cuando se constituye Europa se hace algo distinto, que más que radicalmente nuevo es en realidad una peculiar recombinación del constitucionalismo revolucionario y evolutivo. Al igual que en este último, la estructura institucional y las normas jurídicas no se fijan de antemano. Los Tratados se limitan a crear algunos de los elementos de la estructura institucional y a fijar los contornos de los procesos de toma de decisión colegiados. Pero al igual que sucede en el constitucionalismo revolucionario, el proceso de integración europea procede mediante referencia a un marco constitucional, formado por el colectivo de las Constituciones nacionales. Esta peculiar *senda constitucional* puede denominarse sintética (cuadro 7).

La clave de este constitucionalismo sintético de nuevo cuño se encuentra en el papel reservado a las Constituciones de los Estados que se integran en la nueva comunidad supranacional. Las cláusulas constitucionales de integración *ordenan* la integración. Pero, como también hemos visto, para que esa integración sea consistente con la identidad constitucional de los Estados que *quieren integrarse* en las Comunidades Europeas, es im-

Cuadro 7 – La síntesis constitucional

Las Constituciones democráticas han sido el resultado bien de decisiones democráticas (tras procesos constituyentes como el francés de 1946, el italiano de 1947 o el español de 1978), bien de procesos de una evolución constitucional que han conducido a largo plazo a la consolidación de sistemas democráticos (como es el caso de la Constitución de Reino Unido, que en 1945 había evolucionado hasta convertirse en paradigma del Estado Social y Democrático de Derecho). Esto no excluye que sea posible establecer y consolidar Constituciones democráticas de modo distinto. Cuando menos, una de tales alternativas la constituye la síntesis constitucional: la puesta en común de las Constituciones democráticas de varias comunidades políticas que quieren entrelazar su soberanía.

La síntesis constitucional combina de forma diferente los procesos clave en la forja constitucional, tanto en el caso del constitucionalismo revolucionario como del constitucionalismo evolutivo. Al igual que en el constitucionalismo revolucionario, hay un derecho constitucional escrito: el conjunto de Constituciones nacionales. A semejanza del constitucionalismo evolutivo, el contenido específico de las normas constitucionales toma cuerpo a medida que se resuelven conflictos constitucionales concretos.

El colectivo de Constituciones nacionales define el derecho constitucional de la nueva comunidad política. En el caso europeo, la posguerra ha de ser vista como un momento constitucional transnacional, en el que los que se convertirán en Estados fundadores de la Unión Europea se redefinen como Estados Sociales y Democráticos de Derecho y Estados cooperativos y abiertos. La primacía del ideal de Estado Social y Democrático de Derecho requiere que el mismo sea proyectado al nivel supranacional. Lo que implica que:

- Las Constituciones y el derecho constitucional nacional deben ser consideradas como el derecho constitucional profundo de la Unión Europea. En ausencia de un momento constituyente revolucionario, el derecho constitucional común es la fuente última de la legitimidad democrática de la nueva comunidad política y el nuevo orden constitucional. Los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, lejos de ser considerados la constitución de las Comunidades deben ser vistos como retales constitucionales, fragmentos en los que se explicitan y concretan los contenidos del derecho constitucional común. Las Constituciones nacionales pasan a tener una doble vida constitucional: siguen desempeñando su función como leyes fundamentales nacionales, pero al mismo tiempo se convierten en parte del colectivo constitucional común.

- La función central del derecho constitucional común como fundamento de la nueva comunidad y el nuevo ordenamiento constitucional requieren que la afinidad inicial entre Constituciones nacionales sea renovada y reforzada constantemente. La estructura y los medios institucionales de la nueva comunidad política son inicialmente incompletos, lo que favorece procesos de emulación, adaptación y experimentación. En gran medida, se reproducen en el nivel supranacional las estructuras y los medios institucionales característicos de los Estados (emulación). Pero en ocasiones se introducen variantes en atención a las peculiaridades de la comunidad supranacional (adaptación) o se experimentan soluciones nuevas (experimentación). Todo ello en el marco normativo definido por el derecho constitucional común. Las nuevas instituciones y los nuevos procesos de toma de decisiones deben ser no sólo eficaces, sino contribuir a la legitimidad del nuevo orden político. De ahí la importancia del principio de equilibrio institucional, de la participación de las instituciones nacionales en el proceso supranacional de toma de decisiones, de modo que pueda asegurase una segunda cadena de transmisión de legitimidad democrática del nivel nacional al supranacional.

prescindible que el proceso pueda ser visto como necesario para la realización del ideal de Estado Social y Democrático de Derecho. En ausencia de una Constitución supranacional escrita, esto requiere que el colectivo de Constituciones nacionales, en tanto que derecho constitucional *común* a los Estados miembros, constituya el *derecho constitucional profundo* de la Unión Europea. Es decir, que las Constituciones nacionales sean, en tanto que colectivo, la *Constitución* de la Unión Europea.

El constitucionalismo sintético implica que las Constituciones nacionales pasen a tener una *doble vida* constitucional: siguen siendo las leyes

fundamentales de cada Estado miembro pero, al mismo tiempo, forman parte del colectivo constitucional común a los Estados de las Comunidades, al *derecho constitucional común*, en cuyo marco ha de desarrollarse el derecho comunitario, el derecho supranacional de la integración.

En contra de lo que de forma simplista suele asumirse, los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas son sólo una expresión parcial y fragmentaria del derecho constitucional de las Comunidades Europeas, pero no *la* Constitución de las Comunidades Europeas. En primer lugar, sólo una pequeña parte de las disposiciones de los Tratados son genuinamente constitucionales, mientras que la mayoría dan expresión a normas de rango legal, cuando no puramente reglamentario (normas que en cualquier Estado miembro se contendrían en una ley ordinaria o en un reglamento de ejecución de esa ley). En segundo lugar, el reducido número de normas constitucionales contenidas en los Tratados se limitan a *concretar el contenido* del derecho constitucional común. La Constitución profunda, en los términos que acaban de emplearse, es el colectivo de Constituciones nacionales. Los Tratados no explicitan la Constitución de la Unión Europea, sino fragmentos de la misma. Se trata, pues, de un conjunto de "retales" constitucionales cosidos sobre la muy heterogénea tela de los Tratados.

La "vía sintética" hace posible que el proceso de integración europea pueda echar a andar con credenciales de legitimidad democrática, pese a que ni en 1951 ni en 1957 se produzca un proceso constituyente democrático. Lo que democráticamente falta a causa de la ausencia de un proceso de escritura democrática de la Constitución lo suple el anclaje al derecho constitucional común formado por un colectivo de Constituciones nacionales *democráticamente legitimadas* y *abiertas a la integración*.

De la posición clave del colectivo de Constituciones nacionales deriva una segunda ambivalencia del proceso de integración europea. El derecho constitucional común es al mismo tiempo un derecho constitucional escrito (y *varias veces*, expresado como está en todas y cada una de las Constituciones nacionales) y un derecho constitucional aún por escribir (precisamente porque la pluralidad de versiones genera ineludiblemente dudas acerca de cuál es la versión buena, la válida para toda la Unión). Aparece, pues, la paradoja de que, a causa de estar escrito varias veces, el derecho constitucional común puede requerir ser reescrito, con el objeto de resolver los conflictos entre las normas constitucionales nacionales.

Un ejemplo paradigmático de la ambigüedad constitucional del constitucionalismo sintético característico de la integración europea es la protección de los derechos fundamentales. En los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no se incluyó un catálogo de derechos fundamentales (una prueba más de que nos encontramos ante un conjunto de retales constitucionales, no de una Constitución). Sólo dos de sus artículos, aquellos en los que se prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad

(artículo 7 del Tratado de la CEE) y la discriminación laboral de las mujeres por razón de su sexo (artículo 119 del Tratado de la CEE), puede decirse que reflejan derechos fundamentales del derecho constitucional común a los Estados miembros. Esa carencia se debe a la táctica integradora (circunscribir los Tratados fundacionales a las normas imprescindibles para poner en marcha el proceso de integración) y probablemente al hecho de que ya existe un catálogo supranacional europeo de derechos fundamentales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Nada de ello será óbice para que, en 1970, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmara que el principio de protección de los derechos fundamentales sea parte esencial del derecho constitucional europeo, aunque no haya un catálogo de derechos fundamentales en los Tratados. Los derechos fundamentales no están escritos en los Tratados, pero son una parte básica del derecho constitucional común, que sí está escrito (y varias veces) en las Constituciones nacionales[40].

Este proceso de reescritura de la Constitución europea a partir de las varias versiones de la misma que derivan de las distintas Constituciones nacionales no es siempre fácil. Como se indicó ya, las Constituciones de los Estados fundadores de la Unión Europea eran afines y semejantes. Todas habían sido escritas, o reinterpretadas, en la inmediata posguerra. El doble desastre de dos guerras mundiales había incidido profundamente en todas ellas. Pero las seis Constituciones nacionales distaban de ser idénticas. La peculiar historia constitucional, estructura socioeconómica, posición geográfica de cada Estado implicaba diferencias en la estructura institucional, el diseño de los procesos de toma de decisiones y el modo en que se reconciliaban normativamente los ideales de Estado de Derecho, Estado Democrático y Estado Social. La determinación de cuáles tenían que ser las normas constitucionales comunes requería, por tanto, no sólo una labor de comparación constitucional y legislativa entre los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados miembros, sino la adopción de múltiples decisiones acerca del contenido concreto del derecho constitucional común. Así, cuando a la idea de un derecho común se corresponden normas concretas efectivamente iguales o convergentes, la decisión es fá-

[40] De igual forma, los Tratados definen sólo a grandes rasgos la estructura institucional de las Comunidades Europeas. La configuración de sus principales instituciones (Consejo, Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia) resultará de la evolución de prácticas constitucionales que sólo muchos años después acabarán "codificándose", reflejándose en los Tratados cuando se modifiquen los mismos. Así, en los Tratados fundacionales no hay referencia al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), ni a los Grupos de Trabajo del Consejo, ni a los comités de comitología y mucho menos al Consejo Europeo. De igual modo, los Tratados tampoco regulan de forma exhaustiva los procedimientos de toma de decisiones, cuya estructura se fijará también en la práctica constitucional europea antes de reflejarse en los Tratados. Un ejemplo claro es la comitología (procedimiento seguido para escribir las normas que desempeñan respecto a reglamentos y directivas una función semejante a la que los reglamentos desempeñan en el ámbito interno respecto a las leyes).

cil. El derecho constitucional de todos los Estados miembros prohíbe de forma tajante e incondicional la tortura. Luego, el contenido explícito del derecho constitucional común no podrá ser otro que la prohibición absoluta de la tortura.

Pero no resulta obvio cuál debe ser el contenido concreto del derecho constitucional común cuando a la idea de un derecho común correspondan normas dispares. La probabilidad de que esto suceda aumenta geométricamente a medida que se incrementa la concreción de la norma. ¿Cabe prohibir en nombre del respeto al derecho a la dignidad un juego en el que valiéndose de pistolas de juguete se simulen acciones de guerra y en el que el vencedor sea quien "mate" a un mayor número de rivales, como es el caso, por ejemplo, del *paintball*, que las autoridades académicas de algunas universidades españolas promocionan en las jornadas de puertas abiertas? ¿Se deriva de la promoción de este juego una banalización y trivialización del asesinato o de la guerra? La respuesta puede ser muy distinta según el derecho constitucional alemán y según el derecho constitucional español. En España, el juego no está sujeto a normas más restrictivas que otros deportes o actividades lúdicas, mientras que en Alemania sólo pueden participar los mayores de edad, al tiempo que muchos ayuntamientos han prohibido su práctica y en varias ocasiones se ha tratado de lograr su prohibición a nivel nacional, con lo que el uso del *paintball* para atraer alumnos a las universidades sería escandaloso en Alemania[41].

La determinación de cuál es la solución que en cada caso derive del derecho constitucional común requiere tomar una decisión[42]. Serán muchas y constantes, a medida que el proceso de integración avance y se haga necesario hacer explícito y concreto el contenido del derecho constitucional común.

En este momento de la decisión radica la segunda ambivalencia estructural del marco constitucional del proceso de integración europeo. En primer lugar, porque el constitucionalismo democrático no sólo limita el peso que las decisiones como tales tienen en la forja del derecho constitucional (la legitimidad democrática deriva no sólo ni principalmente de la decisión mayoritaria, sino de la previa deliberación y confrontación entre distintas opciones), sino que condiciona la autoridad de las decisiones constitucionales a que las mismas tengan una legitimidad democrática reforzada.

---

[41] Connolly, K., "Germany to ban paintball after massacre", *The Guardian*, 8 de mayo de 2009, en www.theguardian.com/world/2009/may/08/germany-paintball-school-massacre

[42] Como así hizo el Tribunal de Justicia en el caso *Omega*, en el que entraban en conflicto el derecho de una empresa alemana a importar los utensilios con los que jugar al *paintball* y a organizar partidas a cambio de una remuneración y la voluntad de un ayuntamiento alemán de defender plenamente el derecho a la dignidad humana y consecuentemente prohibir organizar partidas de este juego (y auxiliarmente importar los objetos con los que jugar a *paintball*).

Estas condiciones distan de estar aseguradas en el proceso de integración europea (de ahí la opción misma por el constitucionalismo sintético). Como se verá, el constitucionalismo sintético es vulnerable a los "derrapajes" constitucionales, a que instituciones con limitada legitimidad democrática (como el Tribunal de Justicia o los Tribunales Constitucionales nacionales) precisen de forma errónea el contenido del derecho constitucional común.

En segundo lugar, porque incluso las decisiones constitucionales deben ser susceptibles de ser modificadas si tal es la voluntad del constituyente democrático. El constitucionalismo sintético se caracteriza por una complejidad y rigidez superiores a las propias del constitucionalismo revolucionario. El carácter abierto, incompleto y experimental de la estructura institucional implica la ausencia de medios específicos con los que filtrar las decisiones erróneas. Si se acumulan varios "derrapajes" constitucionales se corre un serio riesgo de romper el cordón umbilical de la legitimidad democrática europea que una el derecho supranacional con el colectivo de Constituciones nacionales.

En tercer lugar, el constitucionalismo sintético presupone la afinidad estructural entre las normas constitucionales nacionales. Sin embargo, la senda sintética no garantiza la creación de estructuras institucionales o la adopción de políticas que garanticen la recreación de esa afinidad constitucional. Si en lugar de mantenerse o aumentar, la afinidad entre las normas constitucionales nacionales disminuye (como ha sido el caso desde la crisis monetaria y económica de los años setenta), la idea misma de derecho constitucional común está llamada a entrar en crisis.

3.3 La Unión Europea como marco de realización del Estado Social y Democrático de Derecho: cuando entrelazar la soberanía sirve para recuperarla

Las tres primeras décadas del proceso de integración (1951-1980) se caracterizaron por la consolidación y desarrollo de la Unión Europea, en línea con la identidad constitucional propia del Estado Social y Democrático de Derecho.

El contexto internacional de los años cincuenta y sesenta fue especialmente propicio. Los países occidentales experimentaron un crecimiento sostenido –al que ciertamente coadyuvó a su vez la consolidación de las Comunidades Europeas–, facilitado por la estabilidad del sistema monetario internacional. Este período viene marcado por: la creciente afinidad y convergencia, también en términos constitucionales, de los Estados miembros de las Comunidades Europeas; el desarrollo de un ordenamiento jurídico y políticas comunes; y la identificación del mercado común con la apertura de los mercados nacionales a los actores económicos de otros Estados miembros, o, en términos jurídicos, con la realización del principio de no

discriminación, con plena autonomía de cada uno de los Estados miembros para definir y perfilar sus políticas socioeconómicas.

3.3.1 Una creciente afinidad constitucional

La *afinidad* sustantiva entre las Constituciones de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, ya considerable en el momento del establecimiento de las mismas, fue en aumento en los años cincuenta y sesenta. El proceso de integración favoreció la convergencia de las estructuras institucionales y las políticas de los Estados de Europa occidental, muy especialmente en lo referente a la constitución económica y al gobierno público de la economía. Cuando el proceso de integración echó a andar, las Constituciones de cinco de los seis Estados fundadores eran muy semejantes. No sólo correspondía a los poderes públicos garantizar el pleno empleo y el crecimiento estable, sino que para ello debían desarrollar una política económica activa, intervenir sobre la coyuntura económica valiéndose de las "palancas" de la política fiscal (ajustando el monto y tipo de impuestos y de gasto público), la política monetaria (determinando el tipo de interés de referencia, las reservas de las instituciones financieras y el acceso de las mismas a financiación desde el banco central), el cambio exterior de la divisa y la dirección de la inversión privada. La única (y relativa) excepción a la regla la constituía Alemania.

Tras la guerra y el período de ocupación aliada, la reconstrucción institucional de Alemania comenzó en 1948 con la creación del *Bank Deutscher Länder*, el predecesor del Bundesbank, del Banco Central alemán. Esa prioridad, unida al éxito de la reforma monetaria de ese mismo año, hicieron del Banco Central alemán no sólo una institución dotada de una fuerte independencia –en clara contraposición a los bancos centrales de los restantes Estados miembros, *nacionalizados* tras la guerra y convertidos en órganos de los ministerios de economía o hacienda–, sino que explica el fuerte arraigo en el Bundesbank de las ideas *ordoliberales* (la variante alemana del liberalismo) y el recurso muy limitado al intervencionismo que predominaba en la práctica constitucional de los restantes Estados miembros de las Comunidades Europeas. Sin embargo, el influjo ordoliberal pareció remitir a mediados de los años sesenta. Una ligera recesión económica y la parcial derrota electoral del canciller Erhard, el más destacado adalid político del ordoliberalismo, condujeron a un cambio en la orientación de la política económica alemana. La primera gran coalición y el sucesivo gobierno socialdemócrata experimentaron con políticas intervencionistas a finales de los años sesenta[43]. No obstante, el Bundesbank resistió como bastión del pensamiento ordoliberal.

---

[43] Leaman, J. (2001): *The Myth of the Bundesbank.* Londres: Routledge; e ídem (1988): *Political Economy of Western Germany, 1945-1985*. Londres: MacMillan.

3.3.2 El desarrollo del ordenamiento comunitario y de las políticas comunes

Las políticas comunitarias se fueron determinando mediante la elaboración de reglamentos y directivas que dotaron de contenido sustantivo al derecho comunitario. El procedimiento de toma de decisiones –el llamado *método comunitario*– garantizaba la transferencia de legitimación democrática del nivel nacional al supranacional. Aunque el derecho de *iniciativa* política y legislativa estaba en manos de la Comisión Europea, la aprobación de cualquier norma comunitaria exigía el acuerdo unánime de todos los representantes nacionales en el Consejo de Ministros.

Este procedimiento tenía muchas limitaciones estructurales. La unanimidad puede ralentizar la decisión y, una vez decidido algo, dificulta modificar lo acordado, al exigirse nuevamente la unanimidad (como se verá, la unanimidad favorece el statu quo). Pero, en una Comunidad Europea formada por seis Estados relativamente homogéneos y cuya tarea prioritaria era perfilar el contenido sustantivo de las políticas comunitarias, la exigencia de un acuerdo unánime en el Consejo de Ministros garantizaba que el impulso del proceso de integración dependía de decisiones políticas, susceptibles de ser *controladas* por los parlamentos nacionales. El paso de la diplomacia internacional a la decisión en el marco comunitario facilitaba el control de la acción de los gobiernos por los parlamentos. Se entrelazaba la soberanía garantizando el control democrático de esa puesta en común[44].

Pese al papel central que en los estudios politológicos y jurídicos suele asignarse al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, los jueces de Luxemburgo participaron de forma modesta y contenida en el desarrollo del proceso de integración en sus primeras décadas. Es cierto que el Tribunal de Justicia dictó en los primeros años sesenta sentencias que con el paso del tiempo se han considerado determinantes para la afirmación del carácter *constitucional* del derecho comunitario[45]. Pero tales fallos tuvieron a corto plazo escasas consecuencias sustantivas.

---

[44] En este sentido, la "crisis de la silla vacía", provocada por De Gaulle tras las propuestas de la Comisión Europea de dotar al Parlamento Europeo del poder de decidir impuestos propios con los que financiar, entre otras, la Política Agrícola Común, reforzó la legitimidad democrática del derecho comunitario a corto plazo, al desembocar en el llamado Acuerdo de Luxemburgo, que garantizaba el mantenimiento del derecho al veto incluso cuando los Tratados previesen la adopción de decisiones mediante la mayoría cualificada de los miembros del Consejo de Ministros.

[45] De los fallos del Tribunal de Justicia en los asuntos *Van Gend en Loos* y *Costa* suele decirse que por sí mismos transformaron el derecho comunitario en un orden constitucional, al establecer *Van Gend en Loos* el efecto directo del derecho comunitario (la posibilidad de que los ciudadanos europeos invocasen ante los jueces las disposiciones de los Tratados y de los reglamentos que fueran claras y precisas, sin necesidad de esperar a que los parlamentos nacionales incorporasen al ordenamiento nacional tales normas); y *Costa*, la primacía del

3.3.3 El mercado interior como apertura de los mercados nacionales a los actores económicos comunitarios

Ciertamente, el Tribunal de Justicia comenzó desde una fecha temprana a determinar el contenido sustantivo de las libertades económicas afirmadas en los Tratados. En esa jurisprudencia se distinguía netamente el régimen y fuerza jurídica (reforzados) de la libre circulación de mercancías del régimen y fuerza jurídica (limitada y susceptible de un mayor número de excepciones) de las restantes libertades económicas (la libre prestación de servicios, la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y, con muchas limitaciones, la libre circulación de capitales), como sugería el propio texto de los Tratados e incluso la ordenación sistemática de los distintos capítulos de los mismos. A ello se unía que, incluso cuando a partir de 1968 se completó el mercado interior al cumplirse las cuatro fases previstas en los Tratados, las libertades económicas fueron todas ellas caracterizadas como concreciones del principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Las libertades económicas no determinaban cómo debían tratar los Estados a los bienes, servicios, trabajadores y empresas provenientes de otros Estados de las Comunidades, sino tan sólo que esos bienes, servicios, trabajadores y empresas recibiesen el mismo trato que los nacionales. Dicho de otro modo, las libertades económicas sólo imponían a los Estados miembros ampliar el círculo de los titulares de derechos, no qué contenidos debían tener los derechos y obligaciones de la legislación nacional. De este modo, la integración económica se hacía compatible con la plena autonomía de los Estados miembros a la hora de definir su modelo socioeconómico.

Entendido de este modo, la creación de un mercado interior en el que fueran efectivas las libertades económicas sólo exigía hacer porosas las fronteras económicas nacionales, permitir que la actividad económica se pudiera llevar a cabo *a través de y entre las fronteras nacionales*. Para lograr tal objetivo era suficiente asegurar la igualdad de trato con los nacionales, no un específico y concreto trato. El mercado interior no exige que los Estados renuncien a regular los mercados, ni limita la medida en la que se

---

derecho comunitario (o lo que es lo mismo, que en caso de conflicto entre cualquier norma del ordenamiento comunitario y cualquier norma del ordenamiento nacional ha de prevalecer la norma comunitaria). Si la validez de ambas doctrinas derivase de las sentencias del Tribunal de Justicia, y no de los Tratados, sería difícil evitar calificar a las decisiones del Tribunal como *pequeños golpes de Estado*. Y así lo hacen algunos politólogos. Véase, por ejemplo, Sweet, A. S. (2007): "The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority", *German Law Journal*, n. 8, p. 915-928. La hipótesis del golpe de Estado judicial es, sin embargo, esencialmente superflua e implausible, dado que no es absurdo en modo alguno afirmar que la interpretación sistemática de los Tratados a la luz de los objetivos proclamados en los mismos justifica las decisiones tomadas en *Van Gend* y en *Costa* (aunque no, ciertamente, la caracterización de ambas sentencias, y muy especialmente *Costa*, como fundamento de la primacía incondicional del derecho comunitario sobre el derecho constitucional nacional).

redistribuya la renta ni qué políticas se apliquen para fomentar la actividad económica y asegurar el pleno empleo. En términos constitucionales, el mercado interior requiere que todos los comunitarios sean titulares del derecho a ser tratados como iguales, a no ser discriminados por razón de su nacionalidad. Las libertades económicas, en consecuencia, son un parámetro formal, no un parámetro sustantivo. De este modo, más Europa y más democracia parecían ser objetivos que iban de la mano. *Más* Europa y *más* Estado Social no sólo parecían ser metas compatibles, sino objetivos que se reforzaban mutuamente.

3.4 El cambio de marcha del proceso de integración europea: del mercado interior al mercado único y el establecimiento de la unión económica y monetaria asimétricas

La ambigüedad constitucional del proceso de integración europea se resolvió en las décadas de los años cincuenta y sesenta a favor de un desarrollo de la Unión Europea en la clave normativa del Estado Social y Democrático de Derecho. La integración europea ofreció un marco estable en el que se consolidó el desarrollo económico y social de Europa occidental. A resultas de ello, la afinidad entre los Estados miembros fue en aumento. Se creó así un círculo virtuoso entre integración europea y desarrollo de la democracia y el Estado social en Europa.

El contexto socioeconómico se alteró profundamente en los años setenta. Las crisis monetaria (1971) y económica (1973) pusieron de relieve la fragilidad estructural del constitucionalismo sintético europeo. Las Comunidades Europeas fueron incapaces de articular una respuesta colectiva a estas crisis. Esta impotencia, unida al impacto asimétrico que las crisis tuvieron sobre los distintos Estados de las Comunidades, crearon las condiciones para que el proceso de convergencia entre los Estados miembros no sólo se detuviera, sino que retrocediera a marchas forzadas. Esto dio pie a la búsqueda de un nuevo consenso socioeconómico europeo. El ambivalente paradigma del mercado interior propuesto por la Comisión Europea a mediados de los años ochenta fue visto como un medio con el que redefinir objetivos socioeconómicos comúnmente compartidos. En su aplicación práctica, sin embargo, el objetivo del mercado interior implicó optar por un marcado cambio de rumbo en la orientación constitucional del proceso de integración europea. En primer lugar, las libertades económicas fueron adoptadas como meta-normas constitucionales, como las normas constitucionales fundamentales y, en segundo, el lanzamiento de una unión monetaria en ausencia de las estructuras institucionales y los medios materiales propios de una unión económica genuina desestabilizaron profundamente el acervo constitucional propio del Estado Social y Democrático de Derecho.

3.4.1 Las crisis de los años setenta como factor de desestabilización del proceso de integración europea

El sistema internacional monetario de la posguerra –generalmente conocido como Bretton Woods–, en el que el dólar estadounidense operaba como moneda internacional de reserva (cuadro 8), entró en crisis terminal a finales de los años sesenta. El fin de la convertibilidad del dólar en oro y la devaluación unilateral del valor de la divisa estadounidense dieron la puntilla a Bretton Woods. Las monedas comenzaron a fluctuar "libremente". Su valor lo determinarán los mercados de divisas. Al aumentar exponen-

Cuadro 8 – El sistema monetario de Bretton Woods

En el sistema monetario internacional de la posguerra, el llamado sistema de Bretton Woods, en referencia al lugar donde se negociaron y firmaron los acuerdos internacionales que dieron lugar a su creación, la estabilidad de los cambios dependía en último extremo del "anclaje" de todas las monedas al dólar, que a su vez era convertible por una cantidad fija de oro (35 dólares por onza de oro). El Tesoro estadounidense garantizaba incondicionalmente tal conversión. A diferencia de lo que ocurría con el patrón oro, la moneda internacional no era el oro, sino los dólares, aunque los dólares fuesen convertibles en oro. De este modo, el volumen de capital disponible era mucho más flexible. Estados Unidos podía siempre imprimir más dólares. A su vez, la creación del Fondo Monetario Internacional y su dotación con medios financieros con los que conceder créditos a los Estados permitía que la corrección de los desequilibrios en las balanzas de pagos se llevase a cabo aplicando políticas gradualistas y no mediante súbitos y automáticos cambios en los tipos de interés.

Aunque los acuerdos de Bretton Woods fueron firmados en 1944, la convertibilidad plena de las divisas nacionales y, por tanto, el funcionamiento efectivo del sistema fue muy posterior. Fue sólo en 1958, al abandonar los Estados europeos el sistema monetario regional de la Unión Europea de Pagos, cuando el sistema monetario de Bretton Woods se hizo plenamente operativo. El intento, forzado por Estados Unidos, de iniciar la convertibilidad de la libra esterlina en 1947 fue un fracaso. Sólo en las circunstancias bien distintas que concurrieron una década después pudo mantenerse en el tiempo la convertibilidad plena con el dólar de la libra y de las restantes monedas europeas.

En el momento de la firma de los acuerdos de Bretton Woods, la hegemonía económica estadounidense era abrumadora. Parecía que la convertibilidad del dólar en oro estaría siempre garantizada. En buena medida, el dólar era más sólido que el propio oro. Pero a medida que Europa y Japón comenzaron a recuperarse de la guerra y el saldo comercial estadounidense con estos países se hizo negativo, los límites del sistema de Bretton Woods se hicieron visibles. Para que la demanda de dólares se ajustase a las necesidades de liquidez del comercio internacional en un contexto de generalizada expansión económica, era preciso que Estados Unidos imprimiese muchos dólares. Pero cuanto mayor fuera la masa de dólares en el mundo, menos creíble sería la promesa del Tesoro estadounidense de convertir los dólares en oro. Además, la posición de Estados Unidos como clave del sistema de Bretton Woods provocaba que este país pudiese verse obligado a ajustar su política económica interna a la exigencia de mantener la credibilidad de su divisa como moneda de reserva internacional, y no a las preferencias políticas de los ciudadanos estadounidenses.

En vísperas de las elecciones presidenciales de 1972, el presidente Nixon se vio enfrentado a la enésima crisis de credibilidad del dólar en el verano de 1971. La guerra de Vietnam había disparado el gasto militar y el déficit público. Mantener el dólar como pilar del sistema monetario internacional exigía una rápida reducción del déficit público, lo que hubiera hecho casi imposible la victoria en las elecciones presidenciales. Nixon optó por devaluar el tipo de cambio del dólar respecto al oro, poner fin a la convertibilidad e imponer un arancel a todas las importaciones. Pese a los diversos intentos por reformar el sistema de Bretton Woods, alterando la paridad del dólar, y potenciar los "derechos especiales de giro", el embrión de moneda de reserva internacional alternativa al dólar creada en 1969 por el Fondo Monetario Internacional, la decisión de Nixon supuso el fin del orden monetario de Bretton Woods. Desde 1971, las divisas han fluctuado de forma constante.

cialmente el valor de los intercambios en los mismos, los bancos centrales nacionales se vieron cada vez más impotentes para influir sobre el valor de la divisa nacional. Sólo la acción concertada de los principales bancos centrales conseguía alterar las tendencias de los mercados, y sólo dentro de ciertos límites y en determinadas condiciones. Concluyó así un largo período de estabilidad monetaria y se abrió un tiempo de grandes turbulencias[46].

El colapso del sistema monetario internacional desestabilizó profundamente las Comunidades Europeas. El hundimiento de Bretton Woods dejó a las Comunidades Europeas sin medios para garantizar la estabilidad monetaria, ni siquiera en lo que respecta a los intercambios entre sus Estados miembros. Al dar por finalizada la Unión Europea de Pagos y hacer plenamente convertibles sus monedas en 1958, los Estados europeos mostraron su confianza en que la estabilidad monetaria imprescindible para el desarrollo del proceso de integración económica fuese garantizada *internacionalmente*. Aunque la Comisión realizó varios estudios sobre las alternativas europeas a Bretton Woods (sustentadas en un diagnóstico plenamente correcto acerca de la fragilidad del sistema), la crisis de 1971 sorprendió a las Comunidades Europeas sin una alternativa clara.

Las políticas comunitarias, y muy especialmente la política agrícola común –que a principios de los años setenta absorbía la mayor parte del presupuesto comunitario–, sufrieron las consecuencias. Sin estabilidad monetaria, las ayudas que recibían los agricultores y los precios de los productos agrícolas variaron de forma incontrolada y dificultaron la ejecución racional de la misma. Al tiempo, los cambios bruscos en la cotización de las divisas crearon obstáculos a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Las oscilaciones repentinas en el tipo de cambio generaron variaciones cuasi aleatorias en los precios de los bienes y mercancías exportadas e importadas. Con todo, el desarrollo de seguros de cambio y los ajustes a los valores de las ayudas agrícolas y a los precios de intervención en función de la fluctuación de las monedas redujeron el impacto del fin de los cambios fijos.

A la inestabilidad monetaria pronto se unió la crisis económica. En 1973 (y posteriormente de nuevo en 1979), el coste del petróleo sufrió un alza repentina. De forma inmediata se alteró la estructura de precios de todas las economías occidentales. La inflación se disparó al tiempo que la demanda cayó. Las economías occidentales entraron en una peculiar dinámica económica, la de la llamada *estanflación*. Es decir, el simultáneo estancamiento de la actividad económica y el desbocamiento de la inflación.

Las crisis monetaria y económica afectaron de forma desigual (asimétrica) a los Estados europeos. Ni todos tenían un mismo nivel de de-

[46] Brenner, R. (2005): *The Economics of Global Turbulence*. Londres: Verso.

pendencia energética ni el precio de la energía influyó de igual modo en las distintas actividades productivas. Las Comunidades Europeas carecían tanto de estructuras institucionales como de medios financieros con los que organizar una respuesta colectiva a las crisis. En tales circunstancias, a la asimetría en el impacto de la crisis se unió el carácter idiosincrático y estrictamente nacional de las medidas con las que tratar de gobernar las crisis. A resultas de ello, el proceso de convergencia económica, pero también normativa –del modelo de estructura socioeconómica al que se aspiraba– no sólo se detuvo, sino que se inició la divergencia económica y normativa. Las crecientes diferencias en lo que concierne al modelo de economía y sociedad al que se aspiraba generaron fuertes tensiones constitucionales en los fundamentos mismos del derecho europeo. El constitucionalismo sintético presuponía una marcada afinidad, en términos sustantivos, entre las Constituciones nacionales. Cuando esa afinidad se debilitó, también lo hizo una condición básica para la estabilidad de las Comunidades Europeas.

3.4.2 Del consenso keynesiano a la divergencia económica y al ascenso del ordoliberalismo

— *La quiebra del consenso keynesiano.* La divergencia en términos de modelo socioeconómico se traducirá en una desigual quiebra del consenso keynesiano a favor de una economía mixta, cuya estabilidad se sustentaba en una política económica activa por parte de las instituciones públicas. Cuando la primera crisis del petróleo dejó sentir sus efectos, las dispares medidas tomadas por los distintos Estados podían aún considerarse como aplicación del consenso keynesiano, pese a que eran ya perceptibles importantes diferencias en el modo de gobernar las crisis.

Pero ni siquiera los países que hicieron uso de la política macroeconómica con mayor intensidad lograron devolver la economía a una senda estable de crecimiento. Además, a mayor activismo en la política económica parecían corresponder mayores tasas de inflación. La conflictividad social se disparó y, al hacerlo, provocó que las economías cayeran en una espiral inflacionista.

— *De caso idiosincrático al modelo alemán.* La limitada efectividad de las políticas keynesianas condujo a un progresivo cambio de opinión entre las élites económicas y políticas acerca de la política económica que debía aplicarse. En el lapso de tiempo que media entre la primera (1973) y la segunda (1979) crisis del petróleo, la estabilidad monetaria pasó de ser considerada objetivo secundario a objetivo absolutamente prioritario, mientras que el pleno empleo y la distribución igualitaria de la riqueza se relativizaron y pasaron a ser considerados objetivos secundarios.

De este cambio de percepción del modelo de política económica es significativo el giro en la valoración de la constitución socioeconómica alemana. La opción ordoliberal a favor de una neta separación entre la política

fiscal y la política monetaria, en manos esta última de una banca central independiente principalmente ocupada en mantener la estabilidad de los precios, deja de representar una idiosincrasia para convertirse en un modelo. Se genera el mito del Bundesbank[47], que atribuye a la independencia del Banco Central alemán el bajo nivel de inflación (en términos relativos) en el país germano. A corto plazo, el crecimiento económico fue más bajo y el desempleo más alto de lo que las políticas intervencionistas hubieran hecho posible. Pero el éxito (relativo) en la lucha contra la inflación evitó a Alemania los episodios (humillantes) de devaluación de la propia moneda. Antes al contrario, el éxito del modelo alemán pareció quedar refrendado por la demanda internacional de marcos alemanes. La divisa alemana se transformó rápidamente en la tercera moneda de reserva internacional, por detrás del dólar estadounidense y del yen japonés[48]. Esta mayor estabilidad y robustez monetaria fue vista como clave del crecimiento sostenido del país germano.

En una década, la participación alemana en el PIB mundial aumentó del 6% al 7%. De este modo, el país germano se convirtió en *modelo* de política económica (*modell Deutschland*). Al tiempo que el Bundesbank pasó a ser visto como *modelo* de banco central. De hecho, se generalizó la creencia de que un banco central independiente, capaz de hacer frente al gobierno y asegurar la estabilidad monetaria, constituye un elemento fundamental de la *buena* constitución económica. La forja del mito del Bundesbank pasó por alto la pluralidad de opiniones en el interior de Alemania sobre la posición del banco central, así como los conflictos entre el Bundesbank y el Gobierno –múltiples durante el período en que Helmut Schmidt fue canciller y que volverían a producirse en el período inmediatamente anterior y posterior a la reunificación alemana–.

En cualquier caso, el modelo alemán se demostrará muy difícil, si no imposible, de adoptar por dos razones al menos. La primera es que el modelo se sustenta en la generación de un superávit comercial constante, basado en una altísima competitividad de las empresas alemanas. Desarrollar un potencial exportador semejante al alemán es muy complicado. La colosal potencia exportadora germana no es fruto de la improvisación, sino el resultado de la historia económica alemana –incluida la derrota en la Segunda Guerra Mundial– y de múltiples políticas públicas sin las que

---

[47] Leaman, J., *op. cit*, nota 43.

[48] Hasta el hundimiento de Bretton Woods, el marco alemán desempeñaba un papel irrelevante como moneda internacional de reserva. La memoria de la invasión alemana había conducido a que países europeos que tradicionalmente tenían reservas en marcos alemanes abandonasen esta divisa. Desde 1971, las reservas en marcos crecieron de forma sostenida. Del papel terciario del marco alemán da cuenta el hecho de que cuando se comienza a preparar la unión monetaria a finales de los años sesenta se considere fundamental el ingreso de Reino Unido en las Comunidades Europeas, de modo que la nueva moneda pudiese heredar la condición de la libra como moneda de reserva internacional, de la que entonces aún disfrutaba.

el mantenimiento de la competitividad a largo plazo sería utópico. Y es imposible que todos los Estados se conviertan en exportadores netos. En tal caso, obviamente, no todos encontrarían donde exportar sus bienes y servicios.

La segunda es que la peculiar constitución económica alemana no puede replicarse mediante la mera copia de la estructura institucional y los procesos de toma de decisiones característicos del modelo alemán. Dicho de otro modo, no basta con crear un banco central con el molde del Bundesbank y dotarlo de independencia para emular al país germano. No sólo la relación entre el gobierno, el parlamento y el banco central alemanes es más compleja de lo previsto formalmente en las normas jurídicas –y de lo que parecería desprenderse de su independencia–, sino que la coherencia de la política fiscal decidida por el gobierno y la monetaria por el Bundesbank resulta posible por el conjunto de la estructura socioeconómica alemana, incluidos el modelo de formación profesional, de relaciones laborales y de formación continua[49].

3.4.3 La quiebra del derecho constitucional común

Como ya se ha dicho, las crisis monetaria y económica golpean de forma asimétrica a los Estados miembros de las Comunidades. En ausencia de una respuesta *comunitaria* y *colectiva* a las crisis, se aplican políticas distintas en cada país sin coordinación efectiva alguna entre los Estados. Incluso cuando se emula la política económica de otros países, el distinto contexto social, económico e institucional provoca que los resultados sean diferentes. La consecuencia es la creciente divergencia no sólo en términos de crecimiento económico y niveles de empleo, sino también de visiones normativas acerca de cuál sea la constitución económica deseable.

Como también se analizó ya, el aparente éxito de Alemania en el gobierno de la crisis aumenta la autoridad y el peso relativos del país germano. Aunque los líderes alemanes serán renuentes a valerse del creciente poder alemán para liderar la transformación de la Unión Europea, el ascenso germano será pronto visible no sólo en lo económico, sino también en lo constitucional. La tradición constitucional alemana comenzará a ejercer una enorme influencia sobre el desarrollo del derecho comunitario. A ello contribuirá el liderazgo del Tribunal Constitucional alemán en la articulación de las relaciones entre derecho constitucional nacional y derecho constitucional europeo. Las sentencias del Tribunal alemán en los casos Solange I, Elecciones Europeas y Solange II determinarán los términos en los que juristas y politólogos piensen el problema (aun cuando discrepen de los

---

[49] El análisis más agudo del ordoliberalismo alemán se encuentra en Glasman, M. (1996): *Unnecessary Suffering*. Londres: Verso.

fallos de los tribunales alemanes[50]). Con la elaboración teórica y jurídica contenida en las sentencias del guardián de la ley fundamental alemana únicamente competirá, y sólo por unos años, la derivada de los fallos del Tribunal Constitucional italiano[51].

Si la excepcionalidad alemana resulta de la persistencia de una constitución económica idiosincrática, la peculiaridad británica será resultado de un espectacular giro en el modelo social, económico y político de este país. Una vez que Reino Unido accede a la condición de Estado miembro –y muy especialmente tras la crisis fiscal de 1976, en la que se ve obligado a pedir asistencia financiera al FMI[52]–, la constitución económica británica experimenta un cambio de rumbo radical. Pasa de ser el paradigma de Estado intervencionista a proponer un modelo socioeconómico sustentado en la capacidad de autoestabilización de las fuerzas del mercado. Aunque en el discurso público ese giro se asocia con los gobiernos de Margaret Thatcher, ya los gobiernos laboristas presididos por Callaghan (1976-1979) habían renunciado explícitamente al pleno empleo y convertido la lucha contra la inflación en objetivo prioritario. Pero es cierto que el cambio se acelera y se hace mucho más profundo con la llegada de Thatcher al poder, una de cuyas primeras medidas fue liberalizar completamente la circulación de capitales.

La soberanía en una constitución sintética, como es el peculiar caso de la Unión Europea, está destinada a entrar en crisis cuando una condición fundamental para su estabilidad, la armonía sustantiva entre las Constituciones nacionales que articulan cada uno de los componentes de la soberanía compartida, deja de cumplirse plenamente. A partir de mediados de los años setenta son bien visibles varias líneas de fractura en el derecho constitucional europeo. En los términos que hemos visto, la constitución económica alemana pasa de caso idiosincrático a modelo que (en vano) trata de imitarse, mientras que la visión neoliberal de la economía y la sociedad transforma radicalmente la constitución económica de Reino Unido.

3.4.4 De cómo la unanimidad dejó de ser una garantía de legitimidad democrática y pasó a convertirse en un obstáculo democrático

La exigencia de un acuerdo unánime en el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas desempeñó una función importantísima en la garantía de legitimidad democrática de las normas y decisiones europeas durante las primeras décadas del proceso de integración. Sin embargo, la unanimidad se reveló a partir de la crisis de 1973 no sólo como un obstácu-

---

[50] Davies, B. (2012): *Resisting the European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

[51] Es importante tenerlo en cuenta, pese a que Alemania sólo recuperará su soberanía plena tras su reunificación.

[52] Wass, D. (2008): *Decline to Fall*. Oxford: Oxford University Press.

lo estructural a la capacidad de decisiones colectivas, sino también como un impedimento democrático. ¿Cómo fue posible?

Mientras que la tarea fundamental fue la de acordar nuevas *normas comunes* en un contexto de estabilidad política y crecimiento económico, la unanimidad garantizaba no sólo la legitimidad democrática de la decisión, sino que facilitaba el control de la acción de los gobiernos nacionales en el Consejo de Ministros por parte de los parlamentos nacionales. En particular, ningún ministro podía escudarse en la probabilidad de quedarse en la minoría perdedora para modificar el sentido de su voto. El precio que había de pagarse por ello era la relativa lentitud en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, el valor de la unanimidad cambia una vez que no sólo hace falta acordar nuevas normas, sino modificar las ya aprobadas. Y también una vez que el contexto en el que se toman las decisiones es el propio de una crisis económica. La unanimidad no sólo garantiza la legitimidad de las decisiones que se adoptan, sino que también favorece la persistencia de esa decisión una vez adoptada. Es decir, la unanimidad favorece el statu quo y dificulta el cambio. Así, si todos los Estados están de acuerdo en la necesidad de cambiar una norma, pero no logran ponerse de acuerdo en cómo hay que modificarla, la exigencia de unanimidad conducirá a que la norma persista. Esto pone de relieve que la unanimidad pasa con el tiempo de ser una garantía de legitimidad democrática a un obstáculo a la legitimidad democrática[53].

El aumento del número de Estados miembros (de seis en 1972 a diez en 1981 y doce en 1986) hace que el problema sea aún más grave. La probabilidad matemática de que los representantes de doce Estados voten de forma unánime es más baja que la de que lo hagan los representantes de seis Estados. De forma especial, cuando las diferencias socioeconómicas entre los Estados son considerables, como lo fueron tras la admisión de Irlanda, Grecia, Portugal y España.

3.4.5 La búsqueda de un nuevo consenso constitucional europeo a través del mercado

Enfrentadas a la primera crisis económica seria en los años setenta, las Comunidades Europeas fueron incapaces de articular una respuesta colectiva. Se hizo casi imposible crear medios institucionales y financieros comunes. La creciente divergencia económica y normativa –de modelo de sociedad y estructura económica–, unida a los obstáculos que la estructura del proceso comunitario de toma de decisiones interponía en la aprobación

---

[53] Sobre la trampa de la decisión colectiva, véase el estudio magistral de Scharpf, F. (1988): "The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, n. 66, p. 239-278.

de medidas comunes –la trampa de la decisión conjunta europea– hacían muy difícil tomar decisiones a un mismo tiempo legítimas y efectivas. La crisis puso a prueba la capacidad de las Comunidades Europeas de reaccionar. Y no la superaron.

El fracaso del primer proyecto de unión monetaria (el Plan Werner) es ilustrativo al respecto. Hecho público en septiembre de 1970, el Plan Werner apostaba por que la unión monetaria se apoyase en la creación de un gobierno europeo capaz de estabilizar la marcha de la economía y de redistribuir recursos económicos, como es propio de los gobiernos de un Estado federal. Dado que sólo pocos meses después Nixon tomó la decisión que puso fin al sistema de Bretton Woods, es difícil dudar sobre la pertinencia de un proyecto acerca del sistema monetario europeo. Había buenas razones para decidir (y decidir rápidamente) qué hacer. Incluso quien discrepase de los contenidos fundamentales del Plan Werner estaría probablemente de acuerdo con que debía hacerse. Y, sin embargo, era cada vez más difícil hacerlo. Las preferencias de los Estados sobre el modelo de unión monetaria, y el camino para llegar a ella, se hicieron cada vez más distintas.

¿Era necesaria la previa convergencia económica antes de integrarse monetariamente o, por el contrario, sólo la integración monetaria conduciría a la convergencia económica, al crearse al mismo tiempo instrumentos de gobierno supranacional con los que fomentar esa convergencia? La crisis provocó, de forma aún más clara, que la urgencia por llegar a la unión monetaria fuese muy distinta en cada caso. A medida que el Bundesbank adquiría mayor reputación internacional, y a resultas de ello mantenía la capacidad para decidir autónomamente la política monetaria alemana, el hundimiento de Bretton Woods no implicó una pérdida de poder para Alemania. Por el contrario, los gobiernos francés o italiano pronto tuvieron mucha prisa. No sólo sufrieron cíclicamente la presión de los mercados sobre la propia moneda, sino que enseguida se vieron obligados a emular las decisiones del Bundesbank. Esto implicaba que de hecho habían perdido el control efectivo sobre la *palanca de la política monetaria*, adquirida con la nacionalización de los bancos y la sujeción de la política monetaria a las directrices del ministro de economía. Francia e Italia habían perdido soberanía.

A resultas de todo ello, el proceso de integración europea entró en un claro *impasse* (habitualmente denominado euroesclerosis), no tanto por la falta de voluntad política, sino porque las voluntades políticas eran crecientemente muy distintas. La concreción del derecho constitucional común, la determinación de la norma común cuando existe disparidad de normas nacionales, exige tomar una decisión. Pero, una vez que el grado de divergencia entre las Constituciones nacionales alcanza un determinado umbral, la posibilidad misma de tomar esa decisión desaparece. Esto pone de relieve que la euroescleorisis se debía en buena medida, pues, a la pérdida de una visión del modelo social y económico al que se aspiraba.

En este contexto, la Comisión Europea creyó que el proceso de integración podía salir de este punto muerto fijando como objetivo completar y profundizar el mercado interior, ahora rebautizado como mercado único. Durante dos décadas, pareció que el carácter marcadamente ambivalente de tal objetivo[54] permitía *profundizar* en la integración europea. Quienes favorecían el giro neoliberal veían en el mercado único la realización de su proyecto, mientras que cristiano-demócratas y socialdemócratas creían que la integración económica haría necesaria (y bien recibida) la integración política y social, de modo que la Unión Europea se convirtiese en un Estado Social y Democrático de Derecho a escala continental[55].

La construcción del mercado interior tuvo dos hitos fundamentales: la eliminación de las fronteras económicas nacionales, mediante el reforzamiento de las libertades económicas comunitarias y la constitución de una unión monetaria *sin* unión política. A resultas de ellos el poder político sufrió una profunda reconfiguración, que lejos de servir para *recuperar soberanía*, condujo a la *dispersión de la soberanía*. De este modo, la Unión Europea recuperó plenamente su ambivalencia constitucional.

‣ **De la cooperación a la competencia a través del mercado: la reconfiguración de las libertades económicas.** Las libertades económicas fueron caracterizadas inicialmente como concreciones del principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Exigían, por tanto, que los Estados diesen a los empresarios, trabajadores, mercancías y servicios provenientes de otro Estado comunitario el mismo trato que recibían los nacionales.

A finales de los años setenta, la Comisión Europea propuso una nueva interpretación de las libertades económicas. Se pasará a entenderlas como concreción de los derechos a la propiedad privada y a la iniciativa económica. Esto produjo transformaciones radicales en la relación entre derecho comunitario y derecho nacional. Las libertades económicas pasan a tener un contenido sustantivo propio, por lo que imponen a los Estados no sólo el trato igual de nacionales y comunitarios, sino que limitan el contenido material de las normas nacionales. De este modo, la libre circulación de mercancías ya no requerirá sólo que las mismas garantías en materia de seguridad se exijan a los juguetes nacionales y a los fabricados en otros Estados comunitarios, sino que obligará a que las normas nacionales en materia de seguridad de juguetes no sean una barrera a la importación de juguetes fabricados en otros países comunitarios. Y serán una barrera en la medida en la que las normas de seguridad del país de origen del juguete sean consideradas insuficientes.

De modo semejante, la libre circulación de capitales ya no exigirá únicamente que una empresa francesa que compre zapatos pueda pagar a

---

[54] Jabko, N. (2009): *L'Europe par le marché*. París: Presses de Sciences Po.

[55] Crouch, C. y Marquand, D. (ed.) (1990): *The Politics of 1992*. Oxford: Blackwell.

un fabricante italiano con la misma facilidad que a uno francés, sino que los Estados no limiten el uso que las empresas y los ciudadanos pretendan hacer de sus capitales. Lo que, por ejemplo, convertirá en contrario al derecho comunitario que el Estado se asegure una posición de control en las empresas en las que participe en una parte del capital, por ejemplo, a través de las llamadas *golden shares* (acciones de oro).

En general, pasan a ser potencialmente contrarias al derecho comunitario todas las normas nacionales que articulan y concretan la política socioeconómica. Las libertades económicas se convierten así en formidables límites a las políticas sociales y económicas de los Estados miembros, incluso en ámbitos en los que las Comunidades Europeas no tienen competencias.

Esta nueva concepción de las libertades económicas pronto es interpretada por la Comisión como generadora de un nuevo patrón de integración alternativo al acuerdo político unánime en el Consejo: la integración *mediante el reconocimiento mutuo* de las regulaciones nacionales.

A primera vista, la integración mediante el reconocimiento mutuo parece permitir entrelazar la soberanía respetando plenamente la soberanía nacional. No es necesario *decidir* un estándar común, sino que basta con *reconocer* como buenos los estándares de todos los restantes Estados miembros. Todos pueden preservar su estándar propio.

Pero si la integración políticamente decidida y jurídicamente articulada puede ralentizar el proceso de integración –y condenarlo a la parálisis una vez que la armonía sustantiva de las Constituciones nacionales se quiebra–, el *reconocimiento mutuo* crea las condiciones en las que los Estados pueden imponer sus decisiones unilaterales a los demás: de un entrelazamiento de la soberanía que fomenta la cooperación entre Estados se pasa a otro que hace que los Estados miembros *compitan*.

Y mientras que la elevación del nivel de exigencia reguladora está condicionada al acuerdo unánime de todos los Estados miembros, la reducción del nivel de exigencia reguladora depende exclusivamente de la decisión de un Estado miembro o del éxito de un litigante privado ante el Tribunal de Justicia, al obtener un fallo que declare que una norma reguladora nacional es inválida al restringir desproporcionadamente una libertad económica –como fue el caso de Rewe en *Cassis de Dijon* (cuadro 9)–. Y, dado que pleitear ante los jueces de Luxemburgo requiere mucho más tiempo y dinero que hacerlo ante los magistrados nacionales, no hace falta añadir que a mayores recursos económicos de los litigantes, mayores las posibilidades de acudir repetidamente ante el Tribunal de Justicia y lograr una sentencia favorable.

El caso de la fiscalidad directa, y muy particularmente del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto de sociedades, es muy significativo al respecto. El Tribunal de Justicia, en la estela de *Cassis de*

Cuadro 9 – La sentencia en el caso *Cassis de Dijon* y la nueva concepción de las libertades económicas

El caso que abre el camino de esta nueva línea jurisprudencial, *Cassis de Dijon*, concierne a la disputa entre una cadena de supermercados (la alemana Rewe) y las autoridades alemanas. En nombre de la protección del consumidor, las leyes alemanas prohíben la venta bajo la denominación *cassis* de los licores que no alcancen una determinada graduación alcohólica. El *cassis* francés tiene tradicionalmente una graduación inferior, por lo que no es posible su venta en Alemania bajo tal denominación (aunque sí bajo otra que no confunda al consumidor alemán, que no le haga pensar que está comprando lo que los alemanes entienden por *cassis*). La cadena de supermercados argumenta que la norma alemana es contraria a la libre circulación de mercancías. Si bien la norma no *discrimina* a los productores franceses, pues la prohibición se extiende también a los licores producidos en Alemania, la norma crea un serio obstáculo a la venta de *cassis* francés en Alemania, y de hecho, protege a los productores alemanes de *cassis*. Al dar la razón a Rewe, el Tribunal de Justicia opta por un cambio en la concepción de las libertades económicas. A simple vista, la cuestión en juego parece banal. Pero no lo son sus implicaciones. Entendida de este modo, la libre circulación de mercancías socava las bases de las políticas nacionales de protección al consumidor y de regulación de la producción y distribución de alimentos, lo que a medio plazo transformará los hábitos de alimentación de los europeos. Sólo se exagera un poco si se afirma que *Cassis de Dijon* fue fundamental en la creación de las grandes cadenas de supermercados transnacionales y de las grandes empresas en el sector de producción agrícola. Lo fundamental, en cualquier caso, es que a partir de *Cassis de Dijon*, las normas nacionales que regulan la protección del consumidor o la distribución de alimentos no tienen que ser sólo no discriminatorias, sino que no pueden obstaculizar la libérrima circulación de mercancías. De este modo, el derecho comunitario pasa a limitar de forma mucho más intensa lo que los legisladores nacionales pueden decidir en tales materias.

Si bien los jueces de Luxemburgo desarrollan esta nueva concepción en lo que concierne a la libre circulación de mercancías, pronto la extendieron a las restantes libertades económicas. Al hacerlo, convertirán las libertades económicas en parámetro de control de la validez de todas las normas nacionales, incluidas aquellas mediante las que se articulan la imposición directa, las pensiones no contributivas, las condiciones de empleo en las Fuerzas Armadas o el suministro de armas al ejército.

Dijon, comenzó en los primeros años ochenta a controlar la constitucionalidad europea de las normas nacionales que definen los impuestos directos mediante referencia a las libertades económicas. De este modo, los contribuyentes –que en muchos casos son empresas multinacionales o profesionales que desarrollan su carrera en varios Estados miembros de forma secuencial o simultánea– pueden poner en cuestión la validez de las normas tributarias nacionales, en la medida en la que las mismas "obstaculizan" el ejercicio de las libertades económicas.

Así, el derecho comunitario debilita el ejercicio efectivo del poder público por doble partida. Primera, el ámbito de lo constitucionalmente vetado, de lo que los poderes públicos *no pueden hacer,* crece exponencialmente. Las libertades económicas dejan de ser un parámetro formal de validez de las normas nacionales –que imponen que los comunitarios reciban igual trato, sin determinar la consistencia sustantiva de ese trato– y se convierten en un parámetro de constitucionalidad sustantivo –que limita el contenido material posible de todas las políticas públicas–. Segunda, el poder que pierden los Estados no se ve compensado con una alícuota del poder europeo. Y ello dado que la "nueva concepción" de las libertades económicas se extiende incluso a aquellos ámbitos en los que la Unión Europea no tiene competencias o no las ejerce.

Los efectos de esta nueva concepción de las libertades económicas no tardaron en ser percibidos netamente. Esto explica que la nueva concepción de las libertades económicas fuese en los años ochenta parte fundamental del *rescate* del proceso de integración europea del *impasse* en que se encontraba:

— La narrativa del mercado único se presenta como *continuación natural* del proyecto inicial de mercado interior, como la verdadera realización del proyecto europeo contenido en los Tratados fundacionales.

— La narrativa del mercado único *sintoniza* con la transformación de la visión socioeconómica neoliberal, que parece salir "triunfante" de las crisis de los años setenta.

— Se cree que la creación de un mercado único está destinada a generar la demanda de políticas sustantivas a escala europea mediante las que se reconstruya a escala supranacional la capacidad de regulación y estabilización de la economía.

‣ **La Unión Económica y Monetaria asimétrica.** El segundo hito decisivo en la construcción del mercado único fue la Unión Económica y Monetaria (UEM), cuyos elementos centrales fueron decididos en 1991 (Tratado de Maastricht), completados en 1997 (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y puestos en funcionamiento en 1999.

Como ya se indicó, la constitución de la Comunidad Económica Europea coincidió en el tiempo con el abandono del sistema monetario "autónomo" de la Unión Europea de Pagos creado en 1950, al optar los Estados participantes por la plena convertibilidad de sus monedas. Desde 1958 a 1971, la estabilidad monetaria en el interior de las Comunidades Europeas venía asegurada por las estructuras institucionales y los mecanismos internacionales de Bretton Woods. A medida que las contradicciones en la base de ese sistema fueron debilitándolo, la necesidad de crear mecanismos alternativos que asegurasen la estabilidad monetaria (cuando menos) en el interior de las Comunidades Europeas se hizo urgente. Varios planes de integración monetaria (Barre, Werner) se sucedieron sin éxito en los primeros años setenta. El intento de crear un "mini-Bretton Woods", la llamada serpiente monetaria europea, tampoco cuajó.

Al mismo tiempo que aumentaban la turbulencia e inestabilidad en los mercados de divisas, lo hacían también las razones para la creación de una unión monetaria europea. Pero, dado que crecía aún más rápido la divergencia económica y constitucional entre Estados europeos, el acuerdo no llegaba. Los Estados europeos no se ponían de acuerdo sobre el propósito y los medios de la integración monetaria.

Este *impasse* acabó favoreciendo soluciones de compromiso, en las que, no obstante, el modelo constitucional alemán terminó ejerciendo cada

vez más influencia, como resultado no sólo de la creciente autoridad y poder de Alemania, sino también –y al menos en un primer momento, sobre todo– del mayor éxito del modelo económico y monetario alemán.

El diseño de la UEM contenido en el Tratado de Maastricht es híbrido, aunque domine claramente la impronta del modelo alemán:

— La influencia germana es evidente en lo que concierne a la política monetaria. La ejecución de la política monetaria se asigna en exclusiva a una institución supranacional, el Banco Central Europeo (BCE), formalmente modelada a imagen y semejanza del Bundesbank. El BCE es plenamente independiente (de hecho, más aún que el Banco Central alemán)[56]. Su mandato primordial es mantener la estabilidad de los precios. Sólo una vez asegurada ésta, podrá el BCE orientar su acción a apoyar "las políticas económicas generales de la Unión" con el objeto de contribuir a que se alcancen los objetivos generales de la Unión Europea, tal y como se definen en el artículo 3 del Tratado de la Unión[57].

— La política fiscal queda formalmente en manos de los parlamentos nacionales. La combinación de una política monetaria federal y decidida por una autoridad independiente con múltiples políticas fiscales nacionales en manos de parlamentos democráticos genera una clara asimetría entre la política monetaria y la política económica, que es además completamente inaudita. Más que una concepción original se trata de una solución híbrida que resulta de la voluntad de decidir la unión monetaria *pese* a la persistencia del desacuerdo acerca de qué unión monetaria se debe de crear.

No obstante, los mecanismos que en el diseño original de la UEM contribuyen a prevenir la incoherencia de ambas políticas reflejan de nuevo el ascendente de la constitución económica alemana:

— Se prohíbe que el BCE o los bancos centrales nacionales concedan préstamos a los Estados de la eurozona o adquieran directamente deuda pública emitida por éstos; que los Estados impongan préstamos obligatorios a las instituciones financieras; que los Estados pon-

---

[56] No sólo porque el estatuto del Bundesbank sigue dependiendo hasta el día de hoy de una ley y no se encuentra reflejado en la Ley Fundamental de Bonn (aun tratándose de una Constitución marcadamente flexible), sino porque las expectativas y usos constitucionales que limitan y condicionan el ejercicio del poder monetario por parte del Bundesbank no existen en el nivel europeo de gobierno.

[57] Incluyen buena parte de los objetivos propios y característicos del Estado Social y Democrático de Derecho. Entre otros, la cohesión económica, social y territorial, la solidaridad entre los Estados miembros, el desarrollo sostenible, el pleno empleo y el progreso social y la lucha contra la exclusión social y la discriminación.

gan en común sus deudas o se concedan préstamos los unos a los otros.

— Se establecen normas de *soft law*[58] que fijan los niveles límite de déficit y de deuda pública y se diseñan procedimientos para controlar que los Estados cumplan con estas reglas fiscales.

— Se confía en que la combinación del *peer review* –la presión de los pares en las reuniones de los ministros de economía y finanzas de los países de la eurozona, que comenzarán a reunirse por separado en lo que acabará denominándose Eurogrupo– y la disciplina de los mercados –reforzada por la extensión de la libre circulación de capitales a terceros países– fomenten ulteriormente la coherencia de las políticas fiscales con la política monetaria.

El diseño de la UEM es triplemente asimétrico. Hay una primera asimetría entre una política monetaria centralizada y tecnocrática y múltiples políticas fiscales decididas por los parlamentos y gobiernos nacionales. De esa primera asimetría se deriva la necesidad de asegurar la coherencia de la política monetaria única y las múltiples políticas fiscales.

Dada la plena independencia del BCE, se genera una segunda asimetría: la necesaria coherencia sólo podrá resultar de la limitación del margen que tengan los parlamentos y gobiernos para definir las políticas fiscales nacionales, no de límites a las decisiones que tome el BCE en la ejecución de la política monetaria.

Y una tercera y última asimetría: entre la impronta de la tradición constitucional alemana y la de los restantes Estados miembros, tanto sobre el diseño de la política fiscal como sobre los mecanismos mediante los que se limitan las políticas fiscales nacionales con el objeto de asegurar la coherencia de las mismas con la política monetaria.

La combinación de estas tres asimetrías no hace de la UEM una unión económica y monetaria ajustada a la tradición constitucional alemana, sino un extraño híbrido.

---

[58] Se puede traducir por derecho sin sanción, normas cuasi jurídicas cuyo cumplimiento no queda garantizado por la eventual imposición coercitiva del mismo. Las sanciones previstas en los Tratados y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento eran más simbólicas que efectivas. Entre otras cosas porque la aplicación efectiva de las sanciones conduciría en muchos casos a resultados catastróficos. Así, cuando Alemania y Francia incumplieron los criterios del Pacto de Estabilidad en los primeros años de este siglo y el Consejo eludió sancionar a estos dos países se puso de relieve la imposibilidad e inoportunidad de aplicar las sanciones previstas. La razón última de que no se sancionase a Alemania y Francia no fue que se tratase de dos Estados poderosos, sino que sancionarlos hubiese deprimido el crecimiento de forma significativa en toda la eurozona (y probablemente en toda la Unión Europea). Sancionando a Alemania se hubiese castigado a toda Europa, lo que era manifiestamente absurdo.

En cualquier caso, la UEM asimétrica implicó una reconfiguración del poder político en Europa en el mismo sentido que la creación del mercado único, es decir, condujo a una ulterior dispersión y pulverización de la soberanía.

1. Los Estados de la eurozona renunciaron expresamente a hacer uso de buena parte de las políticas públicas fundamentales con las que intervenir en la marcha de la economía:

— La política monetaria se sustrajo al control político al confiársela a un banco central radicalmente independiente, con un mandato limitado a la estabilidad de precios.

— La discrecionalidad en la ejecución de la política fiscal se redujo considerablemente al limitarse no sólo los niveles de endeudamiento (límites al déficit y a la deuda pública), sino también al obligar a los Estados a endeudarse en condiciones de mercado (al impedir los préstamos de los bancos centrales a los Estados y prohibir los préstamos obligatorios).

2. La radicalización de la libertad de circulación de capitales redujo la capacidad de los Estados para ejercer el dominio público de forma efectiva frente a las instituciones financieras. Apoyándose en la libre circulación de capitales, las instituciones financieras podían multiplicar las operaciones transfronterizas que ni la Unión Europea, ni el Estado de constitución del banco, ni el de residencia del deudor podían realmente controlar. La Unión Europea no tenía competencias ni medios con los que limitar la actividad bancaria transfronteriza, dado que la integración financiera estaba basada en el mutuo reconocimiento de las licencias bancarias concedidas por los Estados y no en normas supranacionales armonizadoras. El Estado que emitía la licencia bancaria y garantizaba la solvencia de la institución financiera podía no tener medios para supervisar de forma efectiva las operaciones transfronterizas –lo que no era óbice para que ese Estado tuviese que intervenir y eventualmente asumir enormes responsabilidades financieras cuando esas instituciones bancarias quebrasen–. El Estado en el que residía la persona o empresa a la que se concedía un crédito transfronterizo debía limitarse a reconocer la licencia bancaria emitida en el Estado de constitución. El resultado podía ser (y lo fue) el crecimiento exponencial de las entidades financieras, lo que hacía en muchos casos casi imposible que el Estado actuase como garante último de los depósitos de esa entidad.

3. La radicalización de la libre circulación de capitales creó nuevas oportunidades para eludir la acción de las autoridades tributarias, lo que debilitó aún más la capacidad del Estado para exigir de forma ecuánime el pago de impuestos a todos los contribuyentes. Quienes derivasen sus rentas de los rendimientos del capital mobiliario tendrían mayores oportunidades de evadir impuestos sin riesgo de ser descubiertos.

4. Al fijarse irreversiblemente las paridades de las monedas de la eurozona, los países de la periferia vieron como se reducían exponencialmente los tipos de interés que debían satisfacer por emitir deuda, lo que tuvo una consecuencia aparentemente positiva –la reducción drástica del coste de financiación de la deuda pública, que liberó recursos públicos que podían emplearse en prestar bienes y servicios públicos o aplicarse a reducir la deuda– y otra que se revelará nefasta –el fomento del endeudamiento privado, dado que las tasas de inflación, aunque más moderadas, fueron durante buena parte de los primeros diez años de la unión monetaria superiores a los tipos de interés que debían satisfacerse–.

La expansión de la deuda privada en la periferia de la eurozona a tipos inferiores a la inflación fue posible gracias a que buena parte del capital *excedente* que los países del núcleo de la zona euro obtenían gracias a su saldo exportador positivo se convirtió en créditos a la periferia. La creencia en la capacidad de autorregulación de los mercados y en la necesaria bondad de la integración financiera en Europa llevó a concluir que tales flujos respondían a una lógica racional, porque el capital necesariamente acude allí donde mejores son las posibilidades de negocio y rendimiento. En la mayor parte de los casos, sin embargo, la súbita inyección de crédito barato fomentó el desarrollo de actividades económicas insostenibles –casos paradigmáticos fueron las burbujas inmobiliarias en España e Irlanda– al tiempo que enquistó el diferencial de inflación entre el núcleo y la periferia de la eurozona. Esto último hizo que los costes de producir en la periferia aumentaran sin que ello se tradujera en una mayor capacidad económica de los trabajadores, que permaneció constante o experimentó tan sólo muy leves mejorías. Los incrementos brutos en los sueldos y retribuciones, muy superiores a los que experimentaban los trabajadores alemanes o finlandeses –que, en algunos casos, especialmente en el de los alemanes, veían como su capacidad adquisitiva se reducía–, no se traducían en aumentos netos a causa de la inflación derivada de la aparente velocidad a la que crecía la economía "dopada" por actividades insostenibles, esencialmente especulativas.

Desde la perspectiva de los Estados periféricos, la inyección de capital procedente del corazón de la eurozona generó el espejismo de que el acceso a ésta, lejos de mermar la soberanía fiscal del Estado, en realidad la aumentaba. Además de la reducción drástica del coste de financiación del Estado, el flujo de crédito condujo no sólo al crecimiento económico a corto y medio plazo, sino a una aceleración en la velocidad de la circulación del dinero. De este modo, los sucesivos gobiernos pudieron al mismo tiempo aumentar el gasto público y reducir la carga fiscal, aminorando la presión tributaria gracias a los ingresos fiscales generados por las actividades fomentadas por el flujo del crédito. Las crisis, sin embargo, acabarían poniendo de relieve que, al tolerar –cuando no fomentar– una dinámica insostenible, los países periféricos de la eurozona habían permutado la soberanía fiscal a largo plazo por una mayor discrecionalidad fiscal en el corto y medio plazo.

4. La crisis y la mutación constitucional de la Unión Europea y de sus Estados miembros

Ya se ha analizado la compleja y ambivalente relación entre soberanía política e integración europea. En los años cincuenta, sesenta y primeros setenta, la integración en las Comunidades Europeas había permitido a los Estados europeos *rescatar* soberanía. La creación de una estructura institucional y de procesos de toma de decisiones comunes dotó a los Estados de nuevos medios con los que realizar la voluntad colectiva de sus ciudadanos. El seguimiento de la peculiar senda del constitucionalismo sintético hizo posible que el proceso de integración echase a andar con carta de legitimidad democrática *pese* a la ausencia de un momento constituyente propiamente dicho. Pero la ligereza del constitucionalismo sintético se trocó en fragilidad cuando el contexto social y económico dejó de ser benigno.

La crisis monetaria (1971) y las crisis económicas (1973 y 1979) condujeron a las Comunidades a un *impasse*. El intento de salir del mismo mediante la desvinculación del proceso de integración económica del de integración política (el mercado único, la unión monetaria sin Estado) provocó una profunda reconfiguración del poder político en Europa. A resultas de ello, la Unión Europea comenzó a servir a un mismo tiempo para recuperar soberanía y para pulverizar el poder público.

Las diferentes crisis que explotaron en 2007 no han provocado un cuestionamiento de la dirección que comenzó a tomar el proceso de integración europea a finales de los años setenta. Antes al contrario, las decisiones puntuales y las reformas estructurales adoptadas para gobernar las crisis han confirmado el nuevo rumbo del proceso de integración. Si la ambivalencia se ha resuelto, ha sido en el sentido de reforzar la medida en la que la Unión Europea contribuye a imposibilitar el ejercicio efectivo del poder público.

Para sustentar tal tesis, consideraremos la consistencia sustantiva de las medidas tomadas por la eurozona y la Unión Europea para hacer frente, contener y superar las crisis, el impacto que tales medidas tienen sobre la configuración constitucional de la Unión Europea y el modo en que las mismas afectan a la identificación de los Estados y de la Unión Europea como Estados Sociales y Democráticos de Derecho.

Dos observaciones preliminares son pertinentes. La primera es, en buena medida, una reiteración de lo ya dicho en la introducción. El relato mediático de las crisis y los primeros testimonios de los gobernantes que han participado directamente en su gestión coinciden en apuntar que la agenda política de la Unión Europea la han marcado las propias crisis y no los líderes europeos. Quizá la Unión Europea haya cambiado, pero lo ha hecho a resultas de decisiones adoptadas y reformas acordadas improvisadamente, muchas veces contradictorias entre sí. Esto parece reafirmar

la caracterización de las crisis como algo extraordinario, imprevisible y radicalmente idiosincrático. Y quizás por ello, origen y causa de cambios no duraderos. Sin embargo –y como se señaló en la introducción–, las crisis no surgen nunca de la nada. Es necesario tener en cuenta en qué medida las crisis *revelan* problemas estructurales larvados y también en qué medida las causas de las crisis influyen en cómo se interpretan y cómo se trata de gobernarlas.

La segunda observación es que son muchas las decisiones puntuales y las reformas estructurales que se han tomado en estos últimos años para tratar de gobernar las crisis. Tantas y tan importantes que no es exagerado hablar de una verdadera mutación del derecho constitucional europeo. Pero, por razones de espacio, es preciso que nos concentremos en los momentos decisivos y reconstruyamos, más que enumeremos, los cambios.

4.1 La consistencia sustantiva del gobierno europeo de las crisis

El gobierno europeo de las crisis ha tenido dos grandes objetivos contradictorios:

1. El mantenimiento del valor del capital financiero. Sustentándose, primero, en la caracterización de las crisis como *crisis de liquidez del sistema financiero* (desde 2007 a 2010), después en la importancia de evitar *a cualquier coste* el impago de la deuda de un Estado de la eurozona (desde 2010 hasta la fecha) y remitiéndose en todo momento a las presuntas consecuencias catastróficas que para la economía en su conjunto tendría *no rescatar* a las instituciones financieras, la eurozona y la Unión Europea en su conjunto han dado prioridad absoluta a la protección del valor del capital financiero. Para lograrlo, se ha procedido a una doble *nacionalización* de los riesgos financieros: la asunción de las pérdidas de los actores privados por los erarios públicos y, en particular, la asignación a los países deudores de las pérdidas derivadas de los riesgos financieros transfronterizos generados durante la primera década de la integración monetaria.

2. La elusión de la quiebra de los Estados deudores mediante la concesión de asistencia financiera a los mismos, sin que se considere que ésta ponga en cuestión la prohibición de mutualización de las deudas nacionales, como recoge el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La contradicción entre estos dos objetivos se ha tratado de resolver mediante la drástica limitación de la discrecionalidad en el manejo de la política fiscal y macroeconómica. De forma temporal, esa limitación se articula a través de la "condicionalidad estricta" a la que se sujeta la concesión de asistencia financiera. La condicionalidad estricta implica fundamentalmente la exigencia de una devaluación interna, es decir, la

reducción de salarios y derechos laborales, de los servicios y prestaciones públicas en general, con el objeto de restaurar la tasa de beneficio del capital. La reducción del gasto y los ingresos tributarios adicionales resultado de la recuperación de la competitividad exterior de las empresas se asume que permitirá a los Estados deudores devolver los préstamos. De forma permanente, se han reforzado las estructuras institucionales y los procedimientos de decisión con los que disciplinar de forma constante y permanente la política económica (fiscal y macroeconómica) de todos los Estados, y muy especialmente de los Estados deudores. De este modo se trata de garantizar no sólo que no se repitan las situaciones de asfixia fiscal, sino que se creen los medios para perpetuar la condicionalidad estricta más allá del período en que los Estados deudores reciban nuevos flujos de crédito.

4.1.1 El mantenimiento del valor del capital financiero

Como ya se indicó, la economía europea ha sufrido un intenso proceso de financiarización en las tres últimas décadas. Ni la financiarización en sí misma ni la transformación de los bancos fueron fenómenos idiosincráticos de la eurozona. Sí lo fue la generación de una enorme bolsa de créditos *transfronterizos* de cuyos riesgos no era obvio quién fuese responsable. Tras la plena liberalización de los movimientos de capitales, las instituciones financieras europeas tenían total libertad para conceder créditos dentro de la Unión Europea. Con la puesta en marcha de la unión monetaria en 1999, a la mera posibilidad se unió un incentivo concreto para prestar *a través* de las fronteras europeas. Por dos razones: una, la crónica asimetría entre Estados exportadores netos de capital –el núcleo duro de la eurozona y muy especialmente Alemania– y Estados importadores de capital –la periferia de la eurozona– y, dos, la eliminación del riesgo de cambio –la pérdida de valor del principal a resultas de fluctuaciones en el valor relativo de la moneda en la que se concedía o pagaba el préstamo–.

Se inició así un flujo, que será constante hasta 2007, de capital desde el centro de la eurozona a la periferia. Dado que la unión monetaria se produjo sin unión política, esa enorme masa de crédito transfronterizo creció sin que nadie la controlase ni se postulase como garante último en el caso de impagos generalizados. Dicho de otro modo, una unión monetaria sin unión política estaba destinada a generar enormes flujos de crédito transfronterizos "huérfanos" de garante último (y, por tanto, una enorme bolsa de riesgos transfronterizos).

Dado que se crea la moneda, pero no las estructuras estatales, se generan riesgos sin establecer quién debe hacer qué y cuándo si esos riesgos se convierten en pérdidas masivas. Si los bancos alemanes conceden créditos a empresas y particulares alemanes, el impago masivo de las deudas da lugar a la intervención del Estado alemán, garante de último recurso de

la solvencia de sus bancos. Pero si los bancos alemanes prestan dinero a bancos, empresas y particulares españoles, ¿quién tiene que hacerse cargo del eventual impago? ¿El Estado alemán? ¿El Estado español? ¿La Unión Europea en su conjunto, dado que los riesgos transfronterizos son fruto de una decisión colectiva?

Al poner en marcha la unión monetaria sin ni siquiera esbozar una respuesta a estas cuestiones, la eurozona emuló a los aguerridos bañistas que deciden tirarse a la piscina sin comprobar primero si la pileta tiene agua. Ciertamente, como todo bañista aguerrido, la Unión Europea creía que la piscina tenía agua. Pero esa creencia, desafortunadamente, se basaba en dos asunciones manifiestamente erróneas.

La primera, que los mercados financieros se habían hecho tan sofisticados –en buena medida gracias a modelos matemáticos que se creía podían *cuantificar* todos los riesgos y, de este modo, permitir asegurarse contra ellos– que no necesitaban ya ser regulados por el Estado. La idea misma del Estado como garante de las entidades financieras era obsoleta. Si el Estado se había hecho innecesario, no había verdadero peligro en dejar que el crédito transfronterizo creciera sin un Estado que sirviese de garante último. Los propios actores del mercado tomarían las medidas adecuadas para evitar los riesgos, o de producirse, para estar en condiciones de afrontarlos.

La segunda, que el flujo de capital del centro de la eurozona a la periferia era no sólo plenamente racional –porque había mejores oportunidades para la inversión en la periferia–, sino altamente beneficioso para la estabilidad de la unión monetaria, dado que contribuiría a la convergencia de la periferia con el núcleo duro de la eurozona. En esas circunstancias, era ocioso y trasnochado pararse a pensar quién debía hacer frente a los riesgos implícitos en las operaciones de crédito transfronterizas: la eurozona colectivamente, el país donde estuviese establecida la institución financiera acreedora, o el país de residencia de los deudores. Los mercados se ocupaban ya de ello.

Las crisis que estallaron en 2007 demostraron que los mercados, especialmente los financieros, son incapaces de autorregularse de forma efectiva. La inversión en ladrillo y cemento, por mucho que les parezca siempre atractiva a la mayor parte de los inversores durante las "burbujas inmobiliarias", es en bastantes ocasiones tan improductiva como cavar zanjas en el desierto. Los riesgos implícitos en las operaciones transfronterizas se hicieron así deudas imposibles de pagar.

La reacción inicial de las instituciones europeas (y muy especialmente del BCE) fue negar la mayor. Se afirmó que no nos encontrábamos ante un problema de insolvencia, sino ante una mera crisis de liquidez del sistema financiero, que tenía su origen en el miedo a que las dificultades puntuales de algunas entidades financieras constituyesen los primeros síntomas de una crisis estructural del sistema financiero. Desde 2007 a 2008, la única

institución europea que tomó medidas frente a las crisis fue el BCE y éstas se limitaron al *apoyo* temporal a la liquidez de las instituciones financieras.

Cuando el pánico se desató en 2008, tras la quiebra de Lehman Brothers, las instituciones nacionales y europeas mantuvieron el diagnóstico (crisis de liquidez, no de solvencia), pero variaron las recetas. Aunque se siguió insistiendo en que el problema era la falta de confianza en la solidez del sistema financiero, la forma en la que se pretendió restaurar esa confianza no fue otra que la de transferir los riesgos del sector privado a la hacienda pública. En otras palabras, básicamente se *nacionalizaron* los riesgos. En diversos grados y medidas según el caso, muchas instituciones financieras se recapitalizaron (convirtiéndose el Estado en su principal, si no único, accionista), a unas se les concedieron préstamos, a otras garantías, mientras que a muchas se les compraron los que entonces se denominaron "activos tóxicos"; otrora, créditos de dudoso cobro. Pero, se reiteraba una y otra vez, nada de ello suponía realmente *transferir recursos* a las instituciones financieras. Se afirmaba que lo que con una mano daban las instituciones públicas, con la otra lo recuperaban, porque el capital financiero seguía teniendo valor. El pánico era el que llevaba a dudar de que fuese así.

Ciertamente, los Estados habían asumido muchos riesgos, pero éstos eran meramente contingentes –siendo quimérica la probabilidad de que implicasen una pérdida para el contribuyente–. Los capitales inyectados, las garantías prestadas, las ayudas dadas y los préstamos a tipos preferenciales concedidos por el BCE –aunque todavía en cantidades modestas y con plazos de vencimiento cortos– debían ser vistos como prudentes inversiones de las que se derivaría un beneficio. De este modo, se consiguió *ganar tiempo* y aplazar la discusión acerca de quién debía asumir los riesgos de las operaciones de crédito transfronterizas.

Pero una cosa es ganar tiempo y otra detener el paso del mismo. El tiempo extra llegó a su fin con las crisis fiscales griega e irlandesa en mayo y noviembre de 2010. La perspectiva de una quiebra de Grecia y de Irlanda hizo imposible seguir pretendiendo que las responsabilidades eran meramente contingentes. Los riesgos transfronterizos generados durante la primera década de unión monetaria sin unión política *se habían convertido en pérdidas*. ¿Quién y cómo debía hacerles frente?

La asfixia fiscal griega se debía a la incapacidad crónica de las autoridades griegas de recaudar impuestos de forma equitativa y eficaz, de los también crónicos altos niveles de endeudamiento del Estado griego y de la súbita subida de la prima de riesgo griega tras las elecciones de 2009, al informar el Gobierno entrante de la discrepancia entre las estimaciones oficiales de déficit y los datos reales. Si el Estado griego quebraba, los perjudicados no serían sólo los ciudadanos griegos ni los bancos griegos, sino en gran medida los bancos franceses y alemanes, principales detentadores de

la deuda griega. Bancos que podían convertirse en insolventes a resultas de ello, y forzar a su rescate por los gobiernos francés y alemán.

La asfixia fiscal irlandesa era consecuencia de la asunción masiva de responsabilidades contingentes por parte del Estado irlandés en el último día de septiembre de 2008. Los bancos irlandeses habían crecido exponencialmente durante la primera década de integración monetaria en Europa. Su pasivo representaba más de cinco veces el PIB de Irlanda. Habían desempeñado un papel fundamental de intermediación entre los detentadores de capital del núcleo duro de la eurozona y las empresas y particulares irlandeses que habían generado una enorme "burbuja inmobiliaria". Desde el inicio de las crisis en 2007, esa "burbuja" (como la española) había comenzado a pincharse. El Estado irlandés hizo frente a la quiebra casi segura de los tres bancos irlandeses garantizando plenamente no sólo los depósitos, sino todas sus deudas. Cuando a lo largo de 2009 se puso de manifiesto que las crisis no eran coyunturales, sino estructurales, se hizo imposible pretender que la garantía dada por las autoridades de Eire era puramente contingente.

De este modo, la cuestión de quién tiene que pagar, cuánto y cuándo, dejo de ser teórica. ¿Sobre qué espaldas debían recaer las consecuencias de la deuda griega e irlandesa? ¿Debía asignarse la culpa sólo a los deudores, a Grecia y a Irlanda, o también la tenían los acreedores –Alemania, Holanda y Francia, entre otros– que no midieron adecuadamente los riesgos que la concesión de los créditos implicaba, que no supervisaron adecuadamente a los bancos que concedieron esos créditos? Y si la carga económica tenía que caer del lado deudor, ¿era preferible que Grecia e Irlanda quebrasen o era pertinente resolver de otro modo la crisis fiscal? Y en tal caso, ¿cuál? La eurozona había pretendido que la culpa era viuda, pero ahora era imposible negar que estaba casada. Pero, ¿con quién?

En ambos casos, la eurozona (y muy especialmente el BCE) impusieron la *doble nacionalización* de las pérdidas financieras.

En primer lugar, se impuso que las pérdidas las absorbiera el erario público. En el caso griego, bloqueando la quiebra del Estado heleno –una solución que, conviene recordarlo, era perfectamente compatible con el derecho de los Tratados, que no suscitaba dudas de validez como las medidas de asistencia financiera decididas–. En el caso irlandés, impidiendo que el Estado irlandés considerase limitar la garantía prestada a las instituciones financieras.

En segundo lugar, se identificó qué Estado debía asumir el coste de hacer públicas las pérdidas generadas por los riesgos transfronterizos. Se hizo responsable a la parte deudora, y se eximió plenamente de responsabilidades a la parte acreedora. Al descartarse la quiebra, se garantizaba la plena restitución de las cantidades prestadas. Esto implicaba descartar que los Estados del núcleo duro de la eurozona hubiesen de asumir parte de los riesgos

transfronterizos en tanto que garantes últimos de la solvencia de sus entidades financieras (que eran, como hemos visto, las acreedoras de Grecia). De igual modo, se excluyó la puesta en común de los riesgos generados por la unión monetaria. Se arguyó que tal cosa estaba vetada por el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De esta forma, las consecuencias de la transformación de los riesgos financieros transfronterizos en pérdidas se hicieron recaer sobre las espaldas de los contribuyentes griego e irlandés. De igual modo se procedió en el caso portugués y en el español.

4.1.2 El mantenimiento (puramente formal) del principio de independencia fiscal de los Estados de la eurozona

La doble nacionalización de los riesgos financieros transfronterizos no era suficiente por sí misma para superar la crisis fiscal. Los Estados que tenían que cargar con las consecuencias de diez años de unión monetaria sin unión política eran precisamente aquellos que bordeaban la bancarrota. Lograr que el quebrado pague su quiebra es imposible, a menos que se le concedan nuevos créditos con los que salvar la distancia (temporal) entre la ruina presente y la restitución futura de la capacidad de devolución de lo prestado.

Es aquí donde entra en juego la "asistencia financiera" de la eurozona en su conjunto a los países de la periferia como nueva forma de *ganar tiempo*. Pese a que, basándose en el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se descartó poner en común los riesgos financieros transfronterizos, se estimó que ese artículo no impedía que la eurozona en su conjunto asistiese financieramente a los Estados al borde de la quiebra. Se usaron diversos argumentos para justificar que efectivamente era posible conceder préstamos sin violar la prohibición de este artículo.

En un primer momento (primer rescate a Grecia), el respeto del citado artículo 125 se dijo que derivaba del hecho de que la ayuda no la concedía la Unión Europea, sino los Estados *bilateralmente* y de que tal ayuda se sujetaba a los criterios de mercado. Así, se pretendió que la ayuda a Grecia la prestaba *bilateralmente* cada Estado de la eurozona. Los préstamos se realizaban de forma autónoma y sujetos al derecho internacional, no al derecho comunitario (era España sujeto de derecho internacional, y no de derecho comunitario, quien prestaba a Grecia, sujeto de derecho internacional y no de derecho comunitario). La intervención de las instituciones europeas, "coordinadoras de la ayuda" (de forma destacada, el BCE y la Comisión), se decía era meramente auxiliar. Se producía en coordinación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la institución internacional *por excelencia*. A esto se unía que la ayuda se prestaba en "condiciones de mercado". Se concedían préstamos, no ayudas a fondo perdido. El tipo de interés distaba de ser preferencial (intencionalmente más alto que aquel al que el FMI concedió la ayuda a Grecia). Y la ayuda se condicionaba a un

duro programa de ajuste. La "condicionalidad estricta", puesta a punto por el FMI, y ensayada en el interior de la Unión Europea en los (relativamente modestos) programas de asistencia financiera a Hungría en 2008 y a Letonia y Rumanía en 2009, se aplicó desde un primer momento a Grecia. La condicionalidad estricta significaba fundamentalmente:

1. A cambio de la asistencia financiera, el Estado receptor se obligaba a seguir un programa detallado de medidas concretas. Tales medidas definen la consistencia de la "austeridad". Como es bien sabido, se combinan cambios en el sistema tributario, en el gasto público y en el derecho laboral mediante los que los empresarios veían reducida su carga fiscal y mermados los costes laborales, al tiempo que los ciudadanos observaban como aumentaban los impuestos (sobre el consumo), se reducían los servicios públicos y, en tanto que empleados públicos, trabajadores o pensionistas, disminuían sus ingresos. Ésa es la "devaluación interna", que consiste en la degradación de las condiciones laborales como medio para permitir la acumulación de capital con la que, presuntamente a medio y largo plazo, se producirán nuevas inversiones y, por ende, los Estados asistidos saldrán de la crisis.

2. Los Estados receptores de la asistencia aceptaban no sólo el programa de medidas concretas, sino el control y supervisión del peculiar trío formado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (rebautizado como troika). El poder de la troika deriva de que la asistencia financiera se paga en plazos cuatrimestrales. Cada nuevo desembolso requiere que los supervisores estén satisfechos con la medida en la que el Estado receptor está ejecutando el plan de reformas. La concreción sustantiva del plan puede ser modificada por la propia troika en las revisiones cuatrimestrales.

3. El Estado receptor de la asistencia acepta también que sean los acreedores quienes determinen el uso al que han de destinarse las cantidades concedidas. En concreto, los préstamos han de emplearse (de forma casi exclusiva) en la recapitalización de las instituciones financieras nacionales –garantizando así indirectamente, o no tan indirectamente, la solvencia de los acreedores–.

4. La asistencia financiera se produce mediante préstamos sujetos a condiciones muy exigentes, si no draconianas. De hecho, el crédito proveniente del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera se concedió a tipos bastante más altos que los préstamos facilitados por el FMI.

Esta caracterización de la asistencia financiera pone de relieve que en el diseño de la misma primó el objetivo de garantizar la devolución de las cantidades prestadas (el interés de los acreedores), siendo secundario el objetivo de apoyar la recuperación de los Estados asistidos, de forma que su identidad como Estados Sociales y Democráticos de Derecho no se viese

afectada más de lo estrictamente inevitable. De este modo se creía que era posible seguir afirmando que se había respetado el principio de plena autonomía e independencia fiscal de los Estados miembros.

En los sucesivos programas de ayuda a Irlanda, Portugal, España y Chipre se abandonó la pretensión de bilateralidad. Literalmente, días después de la firma del acuerdo de asistencia financiera a Grecia, se crearon estructuras institucionales pretendidamente temporales mediante las que poder conceder eventuales futuras asistencias financieras. Y, entre ellas, muy especialmente el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. Pero, aunque se asumió que la idea de una ayuda bilateral era notablemente artificial, se siguió pretendiendo que los Estados de la eurozona se prestaban asistencia financiera *al margen del derecho comunitario*. Así, el Fondo de Estabilidad se constituyó como sociedad de derecho privado de conformidad con el derecho privado luxemburgués[59]. Y pretendió operar en el marco de un acuerdo (quizá también de derecho privado) entre el propio Fondo y los Estados de la eurozona.

Conviene apuntar que la *condicionalidad* implica la cesión *temporal* de la soberanía en materia socioeconómica –que es fundamental– a la Unión Europea y al FMI, operativamente representados por la troika.

Pero es posible que el sacrificio de la soberanía de *algunos* Estados miembros haya sido en balde, porque quizás sea imposible separar en compartimentos estancos nacionales los riesgos que genera una unión monetaria, incluida la peculiar unión monetaria sin unión política europea. Hay, cuando menos, tres indicios de ello:

> — Al mismo tiempo que se creó el Fondo Europeo de Estabilidad se constituyó el Mecanismo Europeo de Estabilidad. A diferencia del Fondo, el Mecanismo era una institución plenamente comunitaria. Ciertamente, el Mecanismo disponía de muchos menos recursos que el Fondo. La modestia de su contribución se debió quizá a varias razones, entre ellas, la de hacer mínimamente plausible el argumento de que ese Mecanismo se creaba en aplicación del artículo 122 del TFUE, que permitía la asistencia financiera a los Estados de la eurozona en el caso de catástrofes naturales y cuando sufrieran las consecuencias de eventos fuera de su control. Sostener que el gobierno griego o irlandés eran ajenos a la crisis hubiera sido implausible. Lo era un poco menos afirmar que no eran responsables de todas las consecuencias de las crisis sobre las economías respectivas. Pero, aun cuando el Mecanismo de Estabilidad fuese modesto y se pretendiese justificar a la luz del artículo 122, suponía quebrar, aunque fuese

[59] Dicho sea a modo cuando menos de curiosidad, la misma forma y emplazamiento de buena parte de los *hedge funds* especulativos. Que el Director del Fondo fuese un ex funcionario europeo, luego convertido en gestor de un *hedge fund*, quizá es una casualidad más.

simbólicamente, el principio de estanqueidad de la responsabilidad financiera de los Estados miembros.

— Los Estados en dificultades no recibieron sólo ayuda del Fondo y del Mecanismo de Estabilidad, sino también, y quizás de forma decisiva, del BCE.

Por una parte, mediante la compra de deuda pública por parte del BCE. Estas compras se produjeron –conviene recordarlo– de forma *simultánea* a la prestación de asistencia financiera –o para evitar que fuese necesario prestar tal ayuda–. Pese a que el BCE ha sostenido que las decisiones de comprar deuda griega (desde mayo de 2010), irlandesa (desde noviembre de 2010), y portuguesa (desde abril de 2011) se tomaron en atención exclusiva al buen manejo de la política monetaria –para garantizar que las decisiones sobre la tasa de interés tomadas por el banco influían sobre las condiciones crediticias en toda la eurozona–, hubo una clara coincidencia entre las decisiones formales de prestar asistencia financiera por parte de la Cumbre de la Eurozona (la reunión de los jefes de gobierno de la eurozona) y las compras de deuda por parte del BCE. Además, el BCE compró a partir de agosto de 2011 importantes cantidades de deuda pública italiana y española. Nuevamente, la consideración del momento en el que el banco intervino hace improbable concluir que la motivación fuese estrictamente monetaria. Es difícil evitar suponer que el banco intervino para evitar la asfixia fiscal de estos dos países. Si Italia o España hubiesen necesitado ayuda de la eurozona en ese momento, se habría hecho necesario ampliar las cantidades de las que disponían el Fondo y el Mecanismo de Estabilidad Financiera, lo que quizás hubiese sido sencillamente imposible.

Por otra, el BCE ha prestado ayuda a los Estados periféricos mediante dos operaciones masivas (por un monto superior al billón de euros) de refinanciación a las instituciones financieras europeas, a un tipo fijo y muy bajo, y por un período de tres años. Los bancos de la periferia –sobre todo los italianos y españoles– acudieron masivamente a esta oferta. Posteriormente emplearon una parte importante de los montos obtenidos en la compra de deuda pública de sus Estados respectivos. La compra masiva de deuda pública por parte del BCE –fuese de forma directa o indirecta– condujo a que la eurozona en su conjunto compartiese muchos más riesgos que los absorbidos por el Fondo y el Mecanismo Europeos de Estabilidad Financiera.

— El diseño de la asistencia financiera fue modificado en varias ocasiones, en todas ellas reduciendo la dureza de la "condicionalidad". No lo suficiente como para hacerla compatible con el ideal de Estado Social y Democrático de Derecho, pero sí para concluir que la asistencia financiera implicaba un componente de transferencia de recursos entre Estados. Así, en el verano de 2011, los tipos de interés de los préstamos concedidos a Grecia, Irlanda y Portugal fueron reducidos,

porque la asistencia financiera "a condiciones de mercado" daba señales de conducir rápidamente a la bancarrota. Es decir, a frustrar el objetivo de lograr que el acreedor recuperase lo prestado. De forma casi contemporánea se aceptó un complejo plan de reestructuración de la deuda griega. Aunque, como es habitual, se trató de disimular la realidad bajo una terminología incomprensible (*private sector involvement* o participación del sector privado), lo que se decidió fue el impago organizado de una parte de las obligaciones del Estado heleno. Y si bien los acreedores públicos no se vieron directamente afectados, la bancarrota organizada de Grecia tuvo un coste económico para todos los Estados de la eurozona, porque la mayor parte de las instituciones financieras que sufrieron pérdidas fueron de la eurozona, con la consiguiente merma de la recaudación tributaria y el aumento de la probabilidad de tener que actuar como garantista de última instancia de tales entidades financieras.

La conversión de los *temporales* Fondo y Mecanismo Europeos de Estabilidad Financiera en el *permanente* Mecanismo Europeo de Estabilidad se condicionó a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Esa reforma consistió en buena medida en convertir en permanentes las reglas mediante las que se trató de garantizar el pleno reintegro de los créditos concedidos a los Estados periféricos. Especialmente significativas son la obligación de introducir mecanismos de "corrección automática" (que quiere decir de austeridad automática) en el caso de que no se cumpla el objetivo de déficit y de reducción constante de la deuda cuando supere el 60%. En tal caso, los Estados están obligados a recaudar impuestos o reducir gastos por valor de una veinteava parte de lo que exceda el límite del 60% del PIB. A la vista de las previsiones oficiales de crecimiento de los próximos años, países como España e Italia se verían obligados a obtener un superávit constante en torno al 5% del PIB solamente para poder cumplir con tal objetivo.

4.2 Las crisis como motor de transformación estructural de la Constitución de la Unión Europea

En el apartado precedente se han considerado el contenido y las implicaciones sustantivas de las medidas y de las reformas con las que la Unión Europea y, en particular, la eurozona han tratado de gobernar las crisis. En este apartado ofreceremos una reconstrucción de los cambios desde la perspectiva del derecho constitucional. Tres son las tendencias estructurales fundamentales:

1. La centralización de una buena parte de las competencias fundamentales en materia socioeconómica.

2. El debilitamiento del control democrático sobre las decisiones tomadas en Europa. El poder que ha fluido al nivel supranacional de gobierno

ha quedado en manos del Consejo Europeo, el BCE y el Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Financieros y no de las instituciones más intensamente representativas, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

3. El abandono del principio de igualdad entre los Estados miembros, al distinguirse netamente la posición jurídica no sólo de los Estados que forman parte de la eurozona de aquellos que no lo hacen, sino también la de países acreedores y países deudores.

La centralización de las competencias implica que la soberanía se ha entrelazado aún más. La pérdida de influencia de las instituciones democráticas y la formalización de la desigualdad entre Estados miembros implica que ese entrelazamiento no conduce al reforzamiento del poder público, sino a la pulverización de la soberanía. Esta transformación tiene graves consecuencias para los principios básicos de la identidad constitucional europea, para el Estado Social y Democrático de Derecho, en los términos que consideraremos en el apartado 4.3.

4.2.1 Centralización de competencias

Las competencias en materia de políticas económica y social transferidas al nivel supranacional de gobierno

1. *Control y disciplina de la política macroeconómica y fiscal nacionales*. En primer lugar, a la Comisión Europea –aunque sería más preciso referirse al Comisario de Asuntos Económicos y Financieros– y al Consejo Europeo de la eurozona, oficialmente denominado Cumbre de la Eurozona[60], les han sido asignados importantísimos poderes con los que controlar y disciplinar la política macroeconómica de los Estados miembros –los Estados tienen ahora que prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos nacionales[61]– y la política fiscal nacional –muy especialmente en lo que concierne al Comisario de Asuntos Económicos y Financieros–.

El poder de las instituciones europeas sobre la política fiscal nacional se articula a través de los siguientes cambios:

(a) Una definición más restrictiva y supuestamente más precisa de las "reglas fiscales" ya existentes, especialmente en lo se refiere al ob-

---

[60] La versión reducida del Consejo Europeo, en el que sólo participan los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la eurozona. Reunido por primera vez de forma experimental en octubre de 2008, el Consejo Europeo de la Eurozona se ha consolidado ya institucionalmente.

[61] Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, DOUE L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 25-32; Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, DO L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 8-11.

jetivo de déficit a medio plazo[62], y la introducción de nuevas reglas fiscales, incluida la que precisa la trayectoria de reducción del déficit[63] y la trayectoria de reducción de la deuda pública[64].

(b) Un nuevo procedimiento de control supranacional de la disciplina presupuestaria, que incluye la previsión de ajustes automáticos –en la práctica recortes automáticos de las partidas de gasto– cuando se excedan los límites fijados por las reglas fiscales[65], así como la sustitución de la mayoría cualificada por la minoría cualificada a la hora de tomar la decisión de sancionar a los Estados que no cumplan con las reglas y objetivos citados[66]. De este modo, la decisión de sancionar a un Estado que la Comisión considere que ha infringido las reglas fiscales y no ha tomado las medidas adecuadas para corregir esa infracción quedará en manos de una minoría de Estados. De forma descarnadamente concreta, si la Comisión propone sancionar a Italia por incumplimiento de los objetivos de estabilidad, será suficiente con que Alemania, Holanda, Austria, Bélgica y Finlandia voten a favor de la sanción, pese a que los restantes miembros de la eurozona, la mayoría, se opongan.

---

[62] Artículo 2a, segundo párrafo del texto refundido del Reglamento 1466/97. A su vez, los artículos 3.1(a) y (b) del Tratado de Estabilidad lo precisan en sentido restrictivo, al fijar como indicador de referencia el equilibrio presupuestario o un déficit del 0,5% del PIB, que podrá llegar al 1% del PIB en el caso de los Estados cuyo nivel de deuda sea inferior al 60% del PIB. Véase BOE 29, de 2 de febrero de 2013, p. I:9078-9090, en https://www.boe.es/boe/dias/2013/02/02/pdfs/BOE-A-2013-1118.pdf

[63] Artículo 5.1 segundo párrafo del texto refundido del Reglamento 1466/97. El artículo 6.3 determina la "desviación" tolerada en la ejecución del presupuesto. Para el texto refundido del Reglamento 1466/97, véase http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:ES:PDF

[64] Artículo 2.1 del texto refundido del Reglamento 1467/97. En el caso italiano, con una deuda en torno al 120% del PIB, exige una reducción anual de la deuda equivalente al 3% del PIB. Dado el "patrón" histórico de crecimiento de Italia en las últimas décadas y las perspectivas de futuro, esta trayectoria de corrección de la deuda pública requeriría la venta masiva de bienes públicos a corto y medio plazo, y ni siquiera tal cosa parece que pudiese garantizar superávits suficientes para mantener este ritmo de reducción durante los necesarios veinte años para lograr alcanzar el objetivo. De ahí que no queda duda de que esta regla implica aspirar a establecer una nueva plusmarca presupuestaria en la historia comparada de las finanzas públicas. Véase http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20111213:ES:PDF

[65] Artículo 3.1(e) del Tratado de Estabilidad.

[66] Estas nuevas normas de "procedimiento" codifican la práctica seguida en los "programas" de "asistencia financiera" a varios Estados de la eurozona (Grecia, Portugal, Irlanda, España y Chipre) y externos a la eurozona (Hungría, Lituania y Rumanía) desde 2008, en los que la Comisión, asistida por el BCE y el FMI (la troika), ha modelado (cuando no fijado completamente) la política social, económica y laboral de los Estados "asistidos" a través de los *Memoranda of Understanding*, con sus importantísimas y muy flexibles revisiones trimestrales.

(c) Un nuevo procedimiento presupuestario, el Semestre Europeo, que garantiza que las orientaciones políticas articuladas en las leyes de presupuestos nacionales serán controladas por la Comisión y el Consejo de la Eurozona antes que por los parlamentos nacionales[67].

Estos cambios suponen resolver la tensión fundamental del modelo constitucional de Maastricht entre una única política monetaria federal y una pluralidad de políticas fiscales, al optar por la centralización de la política fiscal.

2. *Expansión de la discrecionalidad del BCE en la ejecución de la política monetaria*. La discrecionalidad del BCE en la ejecución de la política monetaria ha aumentado de forma drástica. El objetivo de "salvar el euro" –de forma inmediata, evitar la reducción del número de los Estados miembros de la eurozona; de forma mediata, pero quizás determinante, evitar a toda costa una pérdida de valor de los activos financieros, el capital, expresado en euros, en los términos discutidos en el apartado 4.1– se ha convertido en una especie de super-objetivo, de objetivo de objetivos, cuya realización justifica no sólo ignorar el *espíritu* de lo acordado en los Tratados, sino en algunas ocasiones incluso *el tenor literal* de las normas de los citados Tratados.

El BCE ha tomado una serie de medidas "heterodoxas" de política monetaria –en la peculiar jerga tan eufemística del BCE, "medidas monetarias no convencionales" –. Tales medidas se han justificado para evitar los "coágulos" o "atascos" en el "canal" de transmisión de la política monetaria; riesgos –que se dice– ponen en peligro la integridad de la eurozona. Estas metáforas médicas (coágulos) e hidráulicas (atascos) se refieren a que las subidas o bajadas de los tipos de interés decididas por el BCE pierdan la capacidad de influir directa e inmediatamente sobre el precio del dinero en la eurozona, circunstancia que será muy probable que se produzca si el tipo de interés al que las empresas y particulares se endeudan varía de forma muy notable de unos miembros a otros de la eurozona. Si, dicho en otros términos, el tipo de interés no viene determinado tanto por la solvencia del prestatario como por el país en el que desarrolla su actividad económica, lo que probablemente refleja la creencia generalizada de que existe un riesgo relevante de que ese Estado abandone la eurozona en algún momento y, por tanto, la deuda pierda parte de su valor al convertirse a la *nueva moneda* que adopte ese país y que invariablemente se devaluará frente al euro. Cuando éste sea el caso, no sólo el precio del dinero variará dentro de la eurozona, sino que los tipos de interés que prevalezcan en algunos Estados se "desengancharán" del tipo de referencia fijado por el BCE. Si lo que es

[67] Por ello, no es en modo alguno sorprendente que el procedimiento presupuestario nacional se haya visto radicalmente modificado, muy especialmente por la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, DO L 306, de 23 de noviembre de 2011, p. 41-47.

determinante del tipo de interés es la probabilidad de que un Estado abandone la zona euro, una bajada de tipos por parte del BCE no afectará a los tipos efectivos en ese país. Pero si una bajada o subida del tipo de interés de referencia del BCE no afecta al valor relativo del interés al que se presta el dinero en los mercados, el BCE habrá perdido el instrumento central en la ejecución de su política monetaria.

Mediante las mencionadas medidas heterodoxas, el BCE se ha arrogado de facto dos nuevas funciones:

(a) La de prestamista de último –y, en algunos casos, primer– recurso a las entidades financieras de la eurozona, al ofrecer refinanciación a tipos fijos y cantidades ilimitadas, durante períodos cada vez más largos (recuérdense las "macro" operaciones de refinanciación del otoño de 2011 e invierno de 2012, por un valor total superior al billón de euros, así como las anunciadas en junio de 2014) y con niveles de exigencia en lo que concierne a las garantías del préstamo cada vez menores. Como consecuencia, no parece exagerado afirmar que el BCE se ha convertido en un actor determinante en los mercados de intermediación financiera, y, en algunos períodos, en alternativa plena a los mismos. Esta situación se prolonga ya desde hace siete años y no se atisba un final inminente. Y ello pese a que esta función es difícil de reconciliar con lo establecido en los artículos 127.1 y 119 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que exigen que la ejecución de la política monetaria conduzca a que la asignación de capitales sea el resultado del funcionamiento de los mercados, no de decisiones tomadas por las instituciones públicas.

(b) La de prestamista *por vía indirecta o interpuesta* de último recurso de los Estados de la eurozona, bien mediante la compra de deuda de éstos en los mercados en los que se revenden los títulos de deuda pública (los llamados mercados secundarios de deuda pública)[68], bien a

---

[68] A través del *securities markets programme* iniciado en mayo de 2010, y radicalmente ampliado en agosto de 2011 con la compra de deuda italiana y española. Ese programa fue sustituido, en septiembre de 2012, por el denominado de operaciones monetarias de compraventa *(outright monetary transactions)*. Este último carece de formalización jurídica. No deja por ello de ser paradójico que el Tribunal Constitucional alemán se haya pronunciado recientemente sobre su constitucionalidad (determinada mediante referencia tanto al derecho constitucional europeo como alemán), cuando en realidad se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de lo dicho en una rueda de prensa (Conferencia de Prensa de Draghi y Constancio del 6 de septiembre de 2012, en www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html) y en un comunicado de prensa (www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/ComunicadosBCE/NotasInformativasBCE/12/Arc/Fic/presbce2012_99.pdf). La probabilidad de que el programa de *outright monetary transactions* fuese llevado ante el Tribunal de Karlsruhe fue siempre grande. Quizás el BCE consideró que el riesgo de declaración de inconstitucionalidad era menor si la norma jurídica necesaria para hacer efectivo el programa dormía el sueño de los justos en la gaveta de Draghi hasta que el Tribunal Constitucional alemán se pronunciase. Intuición

través de las propias operaciones de refinanciación destinadas a las entidades financieras, dado que a ellas (como ya vimos en el apartado 4.1) no sólo han concurrido de forma estadísticamente desproporcionada las entidades financieras de los Estados periféricos, sino que una buena parte del capital obtenido ha sido invertido en deuda pública del propio Estado[69]. La condición de prestamista indirecto de último recurso plantea serias dudas de constitucionalidad a la vista del artículo 123 del TFUE. La interpretación de tal precepto –que prohíbe la monetización de la deuda y la concesión de préstamos a los Estados por parte del Banco Central– prevalente antes de las crisis hubiese hecho inimaginable que el BCE adoptase estas medidas en 2005 o 2006. Aunque ha de tenerse presente que el BCE ha sido comedido en el desempeño de esta función y ha limitado su intervención a lo necesario para evitar la asfixia fiscal de los Estados, sin extenderla en ningún caso hasta el punto en el que el Estado recobrase un margen de maniobra sustantivo en la ejecución de su política fiscal.

3. *Prestación de asistencia financiera a los Estados de la eurozona*. Al amparo del texto reformado del artículo 136 del TFUE[70], se ha creado el Mecanismo Europeo de Estabilidad[71] y se le ha asignado el poder –y aparentemente los medios– para prestar asistencia financiera a los Estados de la eurozona. Esto supone un cambio muy significativo, pues, como se indicó, en el Tratado de Maastricht se había tomado de forma plenamente consciente la decisión de prohibir la asistencia financiera entre los Estados de la eurozona –con la única excepción de la ayuda para hacer frente a las consecuencias de desastres naturales u otros fenómenos de los que el Estado afectado no fuera responsable– y de no sustituir el fondo de asistencia financiera para hacer frente a los graves desequilibrios de la balanza de pagos por un fondo que pudiese cumplir una función semejante.

---

que, a la vista de lo dicho por el Tribunal Constitucional alemán, no parece que careciese de fundamento. No es improbable que la sentencia hubiese sido aún más contundente si la norma hubiese sido publicada.

[69] De este peculiar negocio de intermediación financiera, las entidades financieras cogían dinero de la mano del BCE a un tipo muy bajo para con la otra mano prestarlo inmediatamente a un tipo más alto al Estado en el que estaba establecido. Andreu Missé ha calculado que los bancos españoles han obtenido 12.000 millones de euros de beneficio de este modo. Missé, A. (2014): "El BCE ha regalado a la Banca Española 12.000 millones de euros", *Alternativas Económicas,* n. 11.

[70] Decisión del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, DOUE L 91, de 6 de abril de 2011, p. 1-2; Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, BOE 239 de 4 de octubre de 2012, p. I:70375-70396, en www.boe.es/boe/dias/2012/10/04/pdfs/BOE-A-2012-12378.pdf

[71] Sucesor del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera creados en mayo de 2010 con carácter "temporal" para evitar el contagio de la crisis griega.

4. *Supervisión macroprudencial del sistema financiero*. La Junta de Riesgos Sistémicos –un organismo en el que el BCE desempeña un papel determinante– es la institución a la que se asigna el poder de supervisión macroprudencial del sistema financiero europeo. Como ya quedó dicho (cuadro 3), el poder de supervisión macroprudencial fue visto durante años como innecesario y hasta trasnochado[72]. La creencia en la capacidad de los mercados (incluidos los financieros) de autoestabilizarse parecía hacer superflua (cuando no dañina) la intervención de las instituciones públicas.

5. *Supervisión prudencial de las entidades financieras*. El poder de supervisión prudencial de las entidades financieras de la eurozona –y potencialmente de toda la Unión Europea– será transferido al BCE. O, para ser precisos, al nuevo "brazo" supervisor del BCE, creado de nueva planta para acometer esta tarea. Sin embargo, no es probable que se instituya un fondo suficientemente dotado con el que hacer frente con recursos comunes a la eventual liquidación de una entidad financiera. Los bancos ya no nacerán ni vivirán como bancos nacionales, sino europeos, porque el control de su solvencia y buena gestión quedará en manos del BCE. Pero seguirán muriendo como bancos nacionales, porque será el Estado de constitución del banco el que habrá de afrontar la mayor parte de la factura resultante de su liquidación.

6. *Control de la constitucionalidad europea de las fórmulas constitucionales nacionales mediante las que se dé rango constitucional al principio de equilibrio presupuestario*. El Tratado de Estabilidad asigna al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el poder de controlar las normas constitucionales nacionales mediante las que se inscriba en la ley fundamental nacional el principio de equilibrio presupuestario[73]. Si el Tribunal de Justicia considera que las disposiciones nacionales son insuficientes o inadecuadas y el Estado no altera las disposiciones relevantes de su ley fundamental, los jueces de Luxemburgo pueden multar al Estado.

¿Resisten mejor algunas instituciones nacionales que otras?

A la marcada tendencia a la centralización de competencias que acaba de describirse puede parecer a primera vista que resisten las instituciones de algunos Estados miembros. La asimetría económica de la crisis, que ha golpeado intensamente a los Estados periféricos de la eurozona, y con menor intensidad a los del núcleo duro de la misma[74], tendría su equi-

---

[72] Reglamento (UE) 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico, DOUE L 331 de 15 de diciembre de 2010, p. 1-11.

[73] Artículo 8 del Tratado de Estabilidad.

[74] Si bien la relación entre soberanía nacional efectiva y prima de riesgo puede ser reveladora, ese indicador no ha sido consistente a lo largo de la crisis. Hasta agosto de 2011, Italia tenía superávits modestos en el Target 2 (el sistema de compensación interbancario de

valencia en una asimetría constitucional. En particular, las instituciones alemanas –y, quizás en menor medida, finlandesas y holandesas– habrían retenido un mayor control efectivo del dominio público, al tiempo que tal vez habrían visto incluso aumentar su autoridad. Así, el Tribunal Constitucional alemán y el Bundesbank se habrían convertido en verdaderos contrapesos al Consejo Europeo o al BCE. Pero quizás no todo lo que reluce sea verdadero poder.

El Tribunal Constitucional alemán es en gran medida rehén de su propia y compleja posición institucional: de facto, par del Tribunal de Justicia en lo que concierne al control de constitucionalidad del derecho europeo, pero de jure, y debido a su limitada base de legitimidad, sólo uno de los varios tribunales constitucionales. Esto implica que sólo puede mantener su privilegiada posición de autoridad si no ejerce su poder, pues, en caso de hacerlo, podría realmente provocar el colapso del proceso de integración, con el que se desvanecería su autoridad europea.

Además, el Tribunal Constitucional alemán es en buena medida también rehén de sí mismo. Su compleja y densa jurisprudencia sobre las relaciones entre el derecho constitucional alemán y el europeo, en la que se sustenta su autoridad y a la que está por ello fuertemente vinculado, se funda en una imagen del proceso de integración europea desfasada –en tanto que no asume plenamente el grado de europeización efectivo de muchas políticas nacionales– y, lo que es aún más importante, en una caracterización de la Unión Económica y Monetaria como "unión de estabilidad" que no resiste un análisis empíricamente serio tras las varias crisis de los últimos años. Lejos de poner distancia con tales imágenes del proceso de integración europea y de la Unión Económica y Monetaria, el Tribunal Constitucional alemán las ha abrazado aún más intensamente en sus pronunciamientos recientes sobre el Tratado de Estabilidad y las operaciones monetarias de compraventa (*outright monetary transactions*). Quizás la única consecuencia tangible de la autoridad del Tribunal Constitucional alemán haya sido el refuerzo del poder del Parlamento germano en la gestión de las crisis.

Pero, ¿qué uso puede hacer el Parlamento alemán de su poder en solitario? Los parlamentarios alemanes admiten *off the record* que no sólo la velocidad, sino también la complejidad de las cuestiones sobre las que se suceden las decisiones, hacen imposible un control efectivo. Baste recordar el episodio de las garantías que el Parlamento finlandés exigió para participar en la concesión coordinada de créditos bilaterales a Grecia en mayo de 2010. Tales garantías, largo tiempo mantenidas en secreto, se revelaron totalmente inútiles cuando un periodista finés logró acceder a los documentos

---

pagos que gestiona el Eurosistema, es decir, el BCE junto con los bancos centrales nacionales) y un diferencial muy contenido. Cabe dudar de que ello se tradujese en niveles de soberanía por parte de Italia semejantes, no ya a los de Alemania, sino a los de Francia.

relevantes y determinar su verdadera consistencia económica[75]. El complejo lenguaje en el que las cláusulas fueron redactadas ocultaba el hecho de que Finlandia no se hubiese encontrado en mejor posición que los restantes Estados miembros si Grecia hubiese quebrado.

El Bundesbank, quién lo duda, retiene un importante poder de veto latente sobre las decisiones del BCE. Este poder de veto deriva en buena medida del hecho de que las decisiones tomadas por la entidad supranacional deben ser ejecutadas operativamente por los bancos nacionales; y el Bundesbank es, con diferencia, el mayor de los bancos centrales nacionales, además del más reputado e influyente[76]. Pero, de modo muy semejante a lo que sucede con el Tribunal Constitucional alemán, las consecuencias que tendría el ejercicio de los poderes en los que se sustenta la autoridad del Bundesbank –la voladura de la Unión Económica y Monetaria– limita la efectividad de tales poderes. Al igual que les ocurre a los jueces constitucionales germanos, el Bundesbank sólo puede ejercer su autoridad dentro del límite infranqueable de no poner en riesgo la continuidad del proyecto europeo, porque en tal caso la autoridad propia del "*primus inter pares*" en Europa desaparecería como por encanto.

4.2.2 La voladura (incontrolada) del principio de equilibrio institucional y la pérdida de influencia de las instituciones supranacionales representativas

Los cambios operados en el derecho constitucional de la Unión Europea como consecuencia de la crisis han minado los fundamentos del principio de equilibrio institucional. El poder acrecido a nivel supranacional ha reforzado la posición de las instituciones supranacionales con una legitimidad democrática más indirecta –y, por tanto, más débil–, bloqueando, cuando no cegando, el proceso de transmisión de legitimación democrática desde los Estados miembros a la Unión Europea.

En primer lugar, el BCE es el actor determinante en la ejecución de la supervisión macroprudencial del sistema financiero europeo, gracias a su posición dominante en la Junta de Riesgos Sistémicos. Ha sido convertido en el supervisor prudencial de las instituciones financieras europeas, si bien no ha sido dotado de recursos económicos con los que hacer frente a los procesos de liquidación de las citadas entidades. Se le ha asignado un papel determinante en el control y disciplina de la política económica de los países sujetos a programas de asistencia financiera –dicho de forma breve, es una de las tres instituciones de la troika–. Se ha convertido, de acuerdo con los usos constitucionales emergentes, en prestamista de último (si no

---

[75] "Finland has a swap that is a bit pointless", *Ft Alphaville*, 30 de mayo de 2013, en http://ftalphaville.ft.com/2013/05/30/1518972/finland-has-a-swap-thats-a-bit-pointless/

[76] Artículo 12 del Estatuto del Banco Central Europeo.

primer) recurso de las instituciones financieras de la eurozona y en prestamista (indirecto) de último recurso de los Estados de la eurozona –al menos en la medida necesaria para evitar la asfixia fiscal–.

En segundo lugar, el Consejo de la Eurozona (también conocido como Cumbre del Euro) ha adquirido un poder notable. No sólo tiene la llave que abre la alacena del Mecanismo Europeo de Estabilidad, sino que de él (junto con la Comisión) depende la supervisión y disciplina de la política fiscal y macroeconómica de los Estados miembros. De forma paralela, el Consejo de la Eurozona ejerce una influencia decisiva sobre el Consejo Europeo, lo que ha conducido a la devaluación del papel de la Comisión en tanto que impulsora de la política y la legislación comunitarias. Una clara muestra la constituye el proceso de elaboración, primero, de cinco reglamentos y una directiva y, después, de dos reglamentos, mediante los que se introdujeron una parte importante de los cambios descritos –normas que de forma conjunta se conocen en la jerga comunitaria como *Six Pack* y *Two Pack*–. El papel de la Comisión Europea, y en especial de su presidente como iniciador de las propuestas legislativas y como facilitador de los acuerdos sobre las mismas, fue eclipsado por el que se arrogó, a invitación de buena parte de los gobiernos nacionales, el presidente del Consejo de la Eurozona (de la Cumbre del Euro) y del Consejo Europeo.

En tercer lugar, la Comisión Europea, al tiempo que ha visto limitados sus poderes tradicionales, ha salido reforzada como supervisora de la política fiscal y macroeconómica de los Estados miembros, en el marco tanto del Semestre Europeo como de los programas de asistencia financiera. En particular, la generalización de la minoría cualificada en materia de disciplina y sanción presupuestaria refuerza la posición de la Comisión, que operará ahora bajo la influencia (positiva para su poder) de la sombra de la minoría cualificada. No obstante, este doble movimiento de debilitamiento y de reforzamiento de la Comisión probablemente genere tensiones en el seno de la propia institución. Quizá habría que concluir que el "ganador neto" del proceso de transformación no es la Comisión como tal, sino el Comisario de Asuntos Económicos y Financieros.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha adquirido nuevos poderes, en tanto que guardián de la constitucionalidad europea *incluso frente a los poderes constituyentes nacionales*, en lo que concierne al principio de equilibrio presupuestario. Un poder que sólo persistirá si el Tribunal no hace nunca uso del mismo[77].

En quinto lugar, el FMI se ha convertido en buena medida en una institución de la Unión Europea, de conformidad con la práctica constitu-

[77] ¿Cuántas sentencias declarando la inconstitucionalidad de una reforma constitucional nacional aprobada mediante referéndum podría permitirse el Tribunal de Justicia antes de provocar la explosión constitucional de la Unión Europea?

cional iniciada en mayo de 2010 con los préstamos bilaterales coordinados a Grecia, y que fue codificada posteriormente en varios de los reglamentos a los que ya se aludió.

El apoderamiento de las instituciones más débilmente representativas contrasta con el estancamiento de los poderes propios del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales. No obstante, la importancia que el Parlamento Europeo ha asignado a las enmiendas (más ornamentales que sustantivas) que los europarlamentarios lograron que se introdujesen en varias de las normas mencionadas, la Eurocámara no tiene capacidad de influencia alguna en la ejecución de la "gobernanza económica europea". El Parlamento parece haberse contentado con la función esencialmente simbólica de sede del "diálogo económico europeo". Ese diálogo quizá sea el embrión de una futura parlamentarización de la política económica europea. Pero el hecho es que el poder de decisión *se concentra ya en las instituciones supranacionales*, y el Parlamento Europeo, cautivo y desarmado, no puede inyectar legitimidad democrática alguna a procesos de toma de decisiones de los que es mero espectador y discutidor.

4.2.3 El fin de la igualdad entre los Estados miembros

La quiebra de la igualdad entre los Estados que están dentro y los que están fuera del área monetaria única

Varias de las medidas adoptadas en nombre de la contención y superación de la crisis han provocado una nítida distinción en el contenido del derecho aplicable a los Estados. Las normas pueden ser distintas en función de que un Estado pertenezca o no a la eurozona. Al mismo tiempo, hay algunos Estados que no forman parte de la eurozona, pero que quieren que les sea aplicado todo o parte del derecho propio de los países de la zona euro.

— El Tratado de Estabilidad[78] ha sido firmado por veintiséis de los veintiocho Estados miembros; todos los de la Unión Europea, salvo Reino Unido y República Checa. A esto se añade que los Estados que lo han ratificado sin pertenecer a la zona euro han optado por vincularse en grados variables al Tratado de Estabilidad. Así, Dinamarca y Rumanía se han declarado vinculados por el conjunto del Tratado.

---

[78] El Tratado de Estabilidad es formalmente un tratado intergubernamental, pero sustantivamente parte del Derecho constitucional de la Unión Europea que da cobertura constitucional a algunas de las normas ya incluidas en reglamentos y directivas de la Unión o que fueron desarrollándose mediante costumbres o convenciones constitucionales de la eurozona. En el Tratado se contienen además algunas novedades constitucionales importantes, como la expansión del voto por minoría cualificada y la atribución al Tribunal de Justicia del poder de control de las reformas constitucionales nacionales orientadas a inscribir en la ley fundamental nacional el principio de equilibrio presupuestario. Aunque inicialmente propuesto como tratado de reforma del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Estabilidad fue firmado y ratificado como un tratado internacional ante la negativa de Reino Unido y República Checa a apoyarlo como tratado de reforma del derecho primario de la Unión Europea.

— El Mecanismo Europeo de Estabilidad ha sido constituido por virtud de un tratado internacional (al amparo, no obstante, y como ya queda dicho, del artículo 136 del TFUE), que han ratificado sólo los Estados de la eurozona.

— De los ocho reglamentos y directivas que han reformado la "gobernanza económica europea", cuatro vinculan exclusivamente a los Estados de la eurozona.

— El BCE supervisará a las entidades financieras de la eurozona, pero no a las de los Estados que no formen parte de la misma, salvo que decidan someterse voluntariamente (contractualmente) al control por parte del BCE[79]. De esta forma, se refuerza la triada: eurozona, no-eurozona y Estados que no formando parte de la eurozona sí participan en buena medida en la zona monetaria europea.

La dinámica de la gestión permanente de una sucesión de crisis ha desencadenado procesos de duplicación de instituciones y de cooptación de las ya existentes por la eurozona. En concreto, cabe observar:

— La aparición de estructuras institucionales propias de la eurozona, con el objeto de asegurar la coherencia entre el círculo de los países afectados y aquellos con derecho a voz y voto. Así, el Consejo Europeo tiene ahora su réplica en el Consejo de la Eurozona (la Cumbre del Euro), del mismo modo que al ECOFIN corresponde, ya de forma muy consolidada, el Eurogrupo –que, como resultado de la crisis, se ha dotado de un presidente permanente, del que el ECOFIN carece–. A esto se une la emergente presión para desdoblar el Parlamento Europeo, una medida que se argumenta como imprescindible si se quiere asignar poderes decisivos en la gestión de la política económica de la eurozona a los representantes directos de los ciudadanos.

— La cooptación de las estructuras institucionales de la Unión Europea por parte de la eurozona. No sólo en el sentido de hacer uso de las instituciones comunes para fines exclusivos de la eurozona –piénsese en los recursos que la supervisión de los programas de asistencia financiera requiere de la Comisión Europea–, sino en la influencia determinante de los Estados de la eurozona sobre el gobierno de la

[79] Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito, DOUE L 287, de 29 de octubre de 2013, p. 63-89; Reglamento (UE) nº 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) nº 1024/2013, DOUE L 287, de 29 de octubre de 2013, p. 5-14.

Unión Europea en general. El presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión *deben ser* nacionales de un Estado que forme parte de la eurozona –o que esté a punto de convertirse en tal–.

La quiebra de la igualdad entre países acreedores y países deudores

La segunda –y más grave– quiebra del principio de igualdad entre Estados deriva de la desigual posición de Estados acreedores y Estados deudores.

Los usos constitucionales desarrollados en la práctica de la asistencia financiera a los Estados de la eurozona[80] condujeron (como ya vimos en el apartado 4.1) al condicionamiento de la provisión de liquidez financiera a que la ayuda se dedicara en gran –si no completa– medida a la inyección de capital en las entidades financieras nacionales y se ligase a fuertes condiciones relativas a la política fiscal, de gasto público, laboral y social.

Como Scharpf y Joerges han afirmado[81], la Comisión, el BCE y el FMI han intervenido de forma constante y directa en la ejecución de la política económica. Esto implica la completa y constante marginación del derecho en el ejercicio del dominio público, puesto que las reglas aplicables se reescriben de forma continua al modificarse el pseudo-contrato en el que se fijan las condiciones de la ayuda financiera, el llamado *Memorandum of Understanding*, técnicamente no una norma jurídica, sino parte del llamado derecho flexible o débil (*soft law*). A ello se añade el control hasta el más mínimo detalle (*micro-management*) de la ejecución de la política económica. De esta forma, se establece una neta distinción entre países que mantienen un margen soberano en el diseño y ejecución de la política fiscal y aquellos que tienen su soberanía fiscal en suspenso.

Los usos constitucionales que conducen a la desigualdad constitucional entre Estados han sido afirmados explícitamente al ser objeto de codificación en normas jurídicas.

Un paso fundamental lo constituye la generalización, por virtud del Tratado de Estabilidad, en la toma de decisiones en el proceso de control y disciplina de la política fiscal nacional y de los desequilibrios macroeconómicos nacionales del voto por minoría cualificada, la mal llamada mayoría cualificada inversa. En términos abstractos, la principal objeción a una

---

[80] Tienen un antecedente inmediato en la asistencia financiera a Hungría, Lituania y Rumanía a finales de 2008 y principios de 2009, y uno mediato en los programas de asistencia financiera del FMI, tal y como han sido aplicados en los años ochenta, noventa y primeros años del siglo XXI.

[81] Scharpf, F. (2011): *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/11, en www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf; Joerges, C. (2014): "Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation", en Fossum, J. E. y Menéndez, A. J. (eds.): *The European Union in crises or the European Union as crises?* Oslo: ARENA, p. 279-333.

decisión basada en una propuesta de la Comisión y el voto favorable de una minoría de los Estados es el carácter ineludiblemente político –y, por tanto, discrecional– de la decisión de sancionar a un Estado miembro, lo que exige como mínimo una mayoría, no una minoría, cualificada favorable. A esto ha de añadirse, en términos concretos, que los Estados acreedores *forman* una minoría cualificada en el seno del Consejo de la Eurozona y del Eurogrupo. Por otro lado, la condición de acreedor-deudor, lejos de sufrir modificaciones en el tiempo, se ha demostrado tercamente estable en las últimas cuatro décadas de integración europea[82]. Finalmente, en el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad la mayoría necesaria para tomar decisiones en situaciones de urgencia –y las de prestar asistencia financiera siempre son de urgencia por definición– es del 85% de los votos, votos que se asignan a los Estados miembros en atención al capital suscrito por cada Estado miembro. Esto favorece de nuevo a los países acreedores. Sólo Alemania, Francia e Italia adquieren un derecho de veto que pueden ejercer aisladamente. De facto, sin embargo, sólo Alemania es libérrima en el ejercicio de tal derecho, dado que no corre el riesgo de tomar una decisión que siente un precedente que pueda llegar a serle aplicable.

4.3 ¿Qué queda de la soberanía política tras las crisis? La mutación constitucional a la luz del Estado Social y Democrático de Derecho

Después de considerar la consistencia sustantiva de las medidas y reformas aprobadas para gobernar las crisis y los cambios estructurales que las reformas implican en la constitución de la Unión Europea –de tal calado y magnitud que cabe hablar de una mutación constitucional–, en este apartado procedemos a valorar el impacto del gobierno de las crisis sobre el Estado Social y Democrático de Derecho, sobre el Estado "valiente" paradigma del Estado soberano.

4.3.1 El Estado de Derecho y la mutación constitucional

La crisis y la gestión de la misma han roto las costuras del derecho constitucional europeo, tanto en lo que concierne a las normas supranacionales como a las nacionales. Por lo que se refiere a las primeras, se ha debido en parte a que el contenido de las mismas (el equilibrio presupuestario tal y como se definió en Maastricht y el ideal de un mercado capaz de autorregularse gracias a la competencia en los términos articulados en

[82] Como ilustra la lectura del Preámbulo a la Directiva 88/361, de libre circulación de capitales. Los Estados a los que se concede un plazo más amplio para trasponer la directiva, aquellos con problemas asociados a los desequilibrios de sus balanzas comerciales o por cuenta corriente, son los mismos que durante la crisis de la eurozona padecieron una grave asfixia fiscal.

la jurisprudencia por el TJUE) estaba llamado a quebrar al producirse la primera crisis económica y política de calado. Pero se ha debido también a otras razones. Se han tratado de esquivar las exigencias normativas impuestas por el derecho constitucional europeo y nacional mediante la afirmación de que las medidas eran adoptadas en el marco del derecho internacional, por los Estados en tanto que sujetos del mismo. Además, la autoridad del derecho comunitario, lejos de reforzarse al obligar a los Estados a repatriar el principio de equilibrio presupuestario, se ha visto mermada. La coordinación, supervisión y disciplina de las políticas fiscales y macroeconómicas nacionales se han ajustado a un peculiar híbrido, la "gobernanza dura", y no a normas jurídicas. Se han producido numerosas quiebras de principios constitucionales concretos del derecho constitucional supranacional, entre ellos casi todos los claves en la "constitución monetaria" decidida en Maastricht y el principio de organización de la economía como economía de mercado. Finalmente, se han quebrado tanto las normas constitucionales nacionales atinentes a la reforma constitucional, como algunas normas constitucionales puntuales.

La huida al derecho internacional

Se han tratado de esquivar las exigencias normativas del derecho constitucional europeo y del derecho constitucional nacional mediante el recurso al derecho internacional. En los términos ya descritos, se ha pretendido que muchas de las medidas puntuales y de las reformas estructurales adoptadas por los Estados en tanto que sujetos de derecho internacional, y no por la eurozona o la Unión Europea. Ejemplos claros de ello:

— El primer rescate a Grecia, que consistía formalmente en un paquete de préstamos bilaterales.

— El Fondo para la Estabilidad Financiera, una sociedad de derecho privado luxemburgués con la que establecieron un "acuerdo" todos los Estados de la eurozona, en tanto que sujetos de derecho internacional.

— El Mecanismo Europeo de Estabilidad, una estructura internacional con todos los honores, creada como tal en aplicación del nuevo artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

— El Tratado de Estabilidad, que es formalmente un tratado internacional del que son parte 26 de los 28 Estados de la Unión Europea (todos menos Reino Unido y República Checa).

El recurso al derecho internacional sólo puede explicarse como la búsqueda de un espacio jurídico vacío, que hiciese posible una mayor flexibilidad en el gobierno de las crisis. De la inflexibilidad del marco constitucional de la unión monetaria ya se ha tratado. Normas como la prohibición de la mutualización de las deudas estaban llamadas a quebrarse al producir-

se cualquier dificultad económica de una cierta envergadura. Pero, en lugar de reformar tales normas, o de asumir explícitamente que su cumplimiento era imposible, se ha recurrido al derecho internacional para franquear los límites que imponían las normas constitucionales europeas. La práctica de eludir las normas, aun cuando sea sirviéndose de otras, no refuerza en modo alguno el Estado de Derecho.

La puesta en cuestión de la primacía del derecho comunitario al imponer la repatriación del principio de equilibrio presupuestario

La imposición a los Estados miembros de la obligación de constitucionalizar el principio de equilibrio presupuestario cuestiona, de forma un tanto paradójica, la primacía del derecho comunitario. Dado que los citados principios supranacionales no sólo no son nuevos –aunque sí lo sean algunos de los instrumentos para hacerlos efectivos–, sino que se reafirman explícitamente en las normas de derecho comunitario primario y secundario ya consideradas en detalle anteriormente, la exigencia de "patriar", de escribir ahora también en las Constituciones nacionales tales principios, implica un cuestionamiento tácito de la autoridad efectiva del derecho comunitario. Si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado una y otra vez la ilegalidad de la republicación de normas comunitarias en los diarios oficiales nacionales ha sido precisamente para evitar crear la impresión de que las normas europeas sólo son jurídicamente plenas cuando son "apropiadas" por el legislador nacional[83]. Es difícil eludir la conclusión de que, al proceder ahora de forma contraria, al exigir que los constituyentes nacionales copien la norma europea en sus leyes fundamentales, se está aceptando tácitamente que la autoridad del derecho comunitario es insuficiente. Sin tener lo bastante en cuenta la posibilidad de que la raíz del fracaso quizás se encuentre en pretender escribir en el mármol de la Constitución una regla que no debió ser nunca juridificada.

De forma paralela, el "retorno" al derecho internacional en los dos Tratados intergubernamentales (el de Estabilidad y aquel por el que se crea el MEEF)[84] cuestionan también, y de forma en modo alguno menor, la efectividad del derecho comunitario. El derecho de la Unión Europea –como tiende a reiterar el TJUE– no es un marco "voluntario" de cooperación. Una vez que un ámbito competencial es absorbido por el derecho comunitario, su "reinternacionalización" requiere una decisión expresa y unánime de los

---

[83] Véase, por ejemplo, Asunto 43/71, *Politi*, de 14 de diciembre de 1971, p. 1.039 y ss.

[84] El primer rescate a Grecia (mayo de 2010) y la sucesiva creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera se articularon jurídicamente en normas que pretendían ser de derecho internacional, no de derecho comunitario. De este modo, como en buena medida es el caso con el Tratado de Estabilidad y con el Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad, se creen evitar los límites a la acción de los gobiernos que impone el derecho comunitario.

Estados miembros. Esta "inflexibilidad" es necesaria para asegurar que el mandato de integración contenido en las Constituciones nacionales no subvierte el orden constitucional democrático. La cesión de competencias a la Unión Europea se vincula y condiciona a la sujeción del poder comunitario a un denso marco normativo, el comunitario. Esa cesión no puede servir para "internacionalizar" la competencia, como ha sido el caso desde mayo de 2010. Por esa misma razón, la interpretación que hizo el Consejo del nuevo artículo 136.3 del TFUE es, cuando menos, altamente cuestionable, al convertirse esa nueva norma en pasarela para la "internacionalización" (sin visos de recomunitarización) de la prestación de asistencia financiera en la eurozona. El Tribunal de Justicia, en la justamente muy criticada sentencia Pringle, ha hecho ejercicios de funambulismo constitucional al afirmar que el Tratado por el que se crea el Mecanismo Europeo de Estabilidad es, al mismo tiempo, una norma de derecho internacional y una norma cuya validez depende de su ajuste a los criterios sustantivos del derecho comunitario. La contradicción en la que incurre el Tribunal demuestra no tanto la impericia de los jueces, como el intento vano de lograr la cuadratura del círculo.

La gobernanza dura y el Estado de Derecho

Como tuvimos ocasión de indicar al considerar el diseño original de la Unión Económica y Monetaria, no sólo las reglas fiscales que determinaban los objetivos de déficit y deuda eran imprecisas, sino que en caso de infracción no había previstas verdaderas sanciones, dado que las mismas eran más simbólicas que efectivas. Tras las crisis se ha tendido a afirmar que el carácter blando de las reglas fiscales –unido al carácter también blando de las estructuras institucionales y las normas procedimentales mediante las que se coordinaban las políticas fiscales nacionales– había sido una de las causas de la falta de disciplina presupuestaria de los países periféricos. En breve, la mezcla de normas no vinculantes (de "derecho blando") y de estructuras de gobernanza, en lugar de gobierno, ha sido vista como una de las causas de las crisis.

De ahí que se hayan concretado las obligaciones de los Estados y se haya dejado la decisión de sancionar en manos de una minoría de países. Con estas medidas, las reglas fiscales habrían dejado de ser "normas blandas" y se habrían convertido en reglas jurídicas en sentido propio y pleno.

Sin embargo, hay razones para dudar de que quepa hablar de reglas jurídicas en sentido propio. Ciertamente, las sanciones se han endurecido. Hay muchas más posibilidades de que la Comisión y una minoría de Estados –como se ha analizado, basta el acuerdo entre los Estados exportadores netos de capital, los Estados acreedores– decidan imponer sanciones a que lo haga una mayoría cualificada del Consejo, ignorando las consecuencias a medio y largo plazo que tendría para la eurozona en su conjunto. Pero no es

obvio que los objetivos de déficit y de deuda se hayan definido con el nivel de precisión propio de las reglas jurídicas. Tras la reforma de 2011, todas las reglas fiscales se construyen a partir del concepto de déficit estructural. Este concepto es no sólo indeterminado, sino en buena medida indeterminable.

El déficit estructural no es el déficit tal y como se mide habitualmente –y que dista de ser plenamente objetivo, entre otras cosas, porque no lo es el del PIB del que se calcula como porcentaje[85]–. El déficit estructural es el que resulta de eliminar la "interferencia" que sobre esa cifra tiene la posición en la que la economía nacional se encuentra dentro del ciclo económico. Dado que hay múltiples posibles modelos del ciclo económico, la cifra del déficit estructural depende en último extremo del modelo de ciclo económico por el que optemos. ¿Por cuál habremos de hacerlo?

La cuestión es compleja. En 2007, el FMI estimaba que Irlanda estaba en superávit estructural. Las cifras, corregidas por el propio FMI, indican que en esa fecha Irlanda sufría un profundo déficit estructural. Esa diferencia radical no deriva sólo (y quizás no principalmente) de los errores de los economistas y estadísticos de la organización internacional, cuanto de la complejidad del cálculo del déficit estructural, especialmente intensa en el caso de la eurozona, dada la peculiar combinación de autonomía e interdependencia entre las economías de los Estados miembros. No sólo hay que optar entre diversos modelos de ciclo económico nacional, sino relacionar todos los modelos nacionales. Esto implica que un indicador como el de déficit estructural, que tiene sentido como instrumento con el que realizar proyecciones y planificar medidas macroeconómicas, es absolutamente inadecuado como pieza de un sistema de sanciones jurídico. Tratar de usarlo de este modo conduce a disfrazar bajo el manto de la forma jurídica una decisión radicalmente discrecional, lo que no puede sino romper las costuras del Estado de Derecho.

Quiebras de principios concretos del derecho constitucional supranacional

— *Principios constitucionales financieros (solidez y rigor presupuestario)*. El diseño original de la Unión Económica y Monetaria (UEM) se asentaba en la afirmación del principio constitucional de rigor en la ejecución presupuestaria. Los Estados miembros de la UEM debían adecuar sus gastos a sus recursos y viceversa, de modo que su autonomía en materia fiscal no tuviese efectos perniciosos sobre los restantes Estados que pasaban a compartir política monetaria. La triple prohibición de la "monetarización" de la deuda, del acceso privilegiado al crédito de las instituciones financie-

[85] Coyle, D. (2014): *GDP: A Short but Affectionate History*. Princeton: Princeton University Press.

ras y de la asistencia financiera mutua –que, como ya indicamos, era posible y se practicó con anterioridad– se encaminaba a asegurar la responsabilidad exclusiva e intransferible de cada Estado sobre sus finanzas públicas. El precio de la autonomía fiscal en la UEM era el de la no mutualización de las deudas públicas nacionales.

Este marco constitucional financiero ha sido abandonado en la práctica. En primer lugar, los Estados de la eurozona se han prestado asistencia financiera. Desde mayo de 2010 hasta el momento en que entre en vigor el Tratado de Estabilidad lo habrán hecho sin base constitucional clara para hacerlo, lo que resulta problemático dada su prohibición, como ya anticipamos en el apartado 4.1[86]. Algunos servicios jurídicos y el propio Tribunal de Justicia han argüido que lo efectivamente hecho era lícito, porque no ha habido una transferencia de dinero o la asunción de deudas ajenas, sino meramente la prestación de garantías con las que obtener nuevos recursos financieros. Se trata de un argumento ingenioso, pero escasamente convincente. Si alguno de los Estados receptores de fondos dejase de reintegrar los mismos, las garantías se convertirían en pérdidas y la distinción entre asunción de deudas ajenas y prestación de garantías quebraría inmediatamente En segundo lugar, las medidas de política monetaria heretodoxas del BCE

---

[86] Se ha argüido que el artículo 122.2 del TFUE autoriza la prestación de asistencia financiera en circunstancias tan excepcionales como las que ha vivido Europa en estos últimos años. Véase Louis, J. V. (2010): "The no-bailout clause and rescue packages", *Common Market Law Review*, n. 47, p. 971-986. Sin embargo, hay dos buenas razones para discrepar. La primera es que esa interpretación es insostenible desde el punto de vista sistemático por incompatible con la prohibición contenida en el artículo 125.1 del TFUE, disposición que carecería de sentido si se entendiese que no incluye supuestos como el irlandés y el portugués. Ciertamente, en toda crisis fiscal llega un momento en que el Estado que la sufre pierde la capacidad de controlar su posición fiscal. Pero si de lo que se trata es de disuadir a los Estados de que incurran en una gestión de sus finanzas públicas que acabe llevándolos a tal situación, la prohibición contenida en el artículo 125.1 tendrá que extenderse también al momento en que la crisis se agudice y el Estado miembro sea incapaz de contenerla por sí mismo. La segunda consiste en que la naturaleza de la respuesta de la eurozona a la crisis fiscal no se corresponde con el espíritu del artículo 122.2 del TFUE, que se quiere ver como su base jurídica. Si la crisis deriva de una situación asimilable a una catástrofe natural (condición de aplicación de este artículo), la Unión Europea ha de responder de forma solidaria con ese Estado miembro. ¿Se puede caracterizar a los programas de asistencia financiera a Irlanda y Portugal como marcados por la solidaridad? No sólo se excluye la mutualización de los costes de gestión de la crisis –se conceden préstamos, no ayudas–, sino que se imponen condiciones severas que atienden al objetivo de disuadir a cualquier Estado miembro de tomar decisiones que puedan conducirlo a una situación semejante a aquella en la que se encuentran los Estados rescatados. No sólo cabe dudar de que las crisis irlandesa y portuguesa sean subsumibles en el artículo 122.2, sino que si se acepta que lo sean, la respuesta comunitaria no es la requerida por el Tratado. Por lo que respecta al FEEF, vale todo lo dicho al referirse a los préstamos bilaterales, pero coordinados, a Grecia de mayo de 2010, con el agravante de que la primacía de cada Constitución nacional es incompatible sobremanera con el ejercicio de esa competencia nacional mediante una estructura jurídica de derecho privado, como es el Fondo Europeo para la Estabilidad Financiera.

tienen un encaje complicado en el marco constitucional europeo. Detengámonos en estas últimas.

De forma directa, el programa de mercado de valores y las operaciones monetarias de compraventa entran en conflicto con el artículo 123 del TFUE, mientras que las operaciones de refinanciación de las entidades crediticias, especialmente las operaciones masivas de noviembre de 2011 y febrero de 2012, pueden ser problemáticas a la luz del tenor del artículo 124 del TFUE.

De forma indirecta, la compra masiva de deuda pública supone no sólo la monetarización de la deuda, sino que tiene notables efectos redistributivos de recursos económicos. Y no sólo entre Estados miembros, sino entre grupos socioeconómicos cuya identidad no es nacional sino económica. Como queda dicho, las operaciones de refinanciación heterodoxas, especialmente las operaciones masivas de noviembre de 2011 y diciembre de 2012, han conducido –y dadas las condiciones de mercado y la mecánica de la operación no podían sino conducir– a la adquisición masiva de deuda pública de los Estados de la eurozona que experimentan dificultades serias de financiación por parte de los bancos establecidos en tales Estados. A primera vista, esto supone hacer uso de los recursos *comunes* para beneficiar con especial intensidad a algunos Estados miembros y no a otros. Cuáles son los Estados más beneficiados (aquellos cuya deuda encuentra compradores o aquellos que habrían de "rescatar" a las entidades financieras acreedoras de los Estados en dificultad) es fundamental en términos políticos, pero secundario a los efectos del argumento presente. Lo determinante es que esa acción redistributiva casa mal con el modelo de banco central por el que se optó en el Tratado de Maastricht.

A esto se une que las operaciones de refinanciación implican una transferencia de renta a las entidades financieras. En la medida en la que las mismas tomen con una mano el dinero del BCE y con la otra se lo presten a los Estados en dificultades obtendrán un beneficio difícil de justificar si no es por mantener la apariencia de que el marco constitucional continúa incólume, pretensión, por lo demás, abandonada con el programa de operaciones monetarias de compraventa de septiembre de 2012.

— *Economía de mercado abierta y sujeta a la fuerza de la libre competencia*. El sentido y alcance del ideal regulador de mercado único y de economía de mercado –en la que la distribución de la renta económica resulta del libre juego de la competencia– se ha modificado drásticamente en estos últimos cinco años.

En primer lugar, las "ayudas de Estado" concedidas a las entidades financieras para restablecer su solidez financiera fueron inicialmente presentadas como medidas temporales. Siete años después, la temporalidad ha devenido permanencia. Un régimen estable y duradero de ayudas de Estado no puede sino alterar profundamente la libre competencia en la prestación

de servicios financieros (sea cual sea la definición de esta última). Dado el papel fundamental que la intermediación financiera desempeña en los sistemas económicos capitalistas contemporáneos, las consecuencias de ese cambio se extienden necesariamente al conjunto de la economía.

En segundo lugar, la política monetaria heterodoxa del BCE ha primado la supervivencia de la unión monetaria y financiera sobre el juego libre de los mercados financieros a favor de la primera opción. Cuando el colapso de los mercados financieros, primero, y la renacionalización de las entidades financieras, después, amenazaron con fragmentar la UEM y privar al BCE de los medios con los que ejecutar su política monetaria, éste no dudo en sustituir al mercado interbancario como intermediador financiero.

En tercer lugar, los objetivos de prevención y corrección tanto de los "riesgos sistémicos" en el funcionamiento de los mercados financieros como de los "desequilibrios macroeconómicos graves" de cada una de las economías nacionales implican rechazar frontalmente la premisa de que los mercados financieros son capaces de autoestabilizarse.

A la vista de todo ello, cabe albergar serias dudas acerca de cómo debe definirse el ideal regulador de mercado interior, y sobre la compatibilidad de cualquier definición realista –que tenga en cuenta lo que acaba de decirse– con la caracterización maximalista de las libertades económicas defendida por la Comisión y el TJUE en los últimos treinta años.

Cambios en las normas constitucionales nacionales

El gobierno de la crisis ha resultado en la inaplicación o en la aplicación puramente formalista de algunos preceptos constitucionales nacionales. Es absolutamente normal que las crisis conduzcan a un uso más frecuente de los instrumentos diseñados para permitir conciliar la integridad del derecho y del Estado de Derecho con la necesidad de tomar decisiones de forma urgente y expeditiva. Sin embargo, es muy problemático que en algunos de los países de la eurozona que han experimentado mayores dificultades, el decreto ley se haya convertido en la figura legal por excelencia.

De forma más específica, cabe recordar que el artículo 103.4 de la Constitución griega, en el que se establece la garantía de inamovilidad de los funcionarios públicos, ha sido de facto dejado sin efecto. El memorándum del segundo rescate griego impone a este país una reducción de los empleados públicos que llevará al despido (o situaciones asimilables) a quienes eran hasta entonces titulares del derecho reconocido en el artículo 103.4 de la ley fundamental helena. De igual forma, la reforma de la Constitución española, en septiembre de 2011, se ajustó sólo en la forma y en modo alguno en el fondo al procedimiento de reforma previsto en la propia Constitución.

4.3.2 Qué queda del Estado Democrático tras las crisis

El "nuevo" procedimiento presupuestario, el Semestre Europeo, debilita profundamente el poder presupuestario de los Parlamentos nacionales, sin compensar esa merma con un correspondiente apoderamiento del Parlamento Europeo. Por otra parte, el conjunto de cambios operados reduce en el nivel supranacional el poder e influencia de las instituciones representativas, lo que conduce a la quiebra del principio de equilibrio institucional, fundamental en la transmisión de legitimación democrática del sistema nacional al europeo.

— *La secuencia y "tempo" de los procedimientos presupuestarios*. El procedimiento presupuestario articulado en el Semestre Europeo limita radicalmente la autonomía presupuestaria nacional y, al hacerlo, el poder de los Parlamentos nacionales. La reforma debilita el principio de anualidad del presupuesto, al otorgar un peso fundamental al marco presupuestario plurianual y restringir drásticamente la posibilidad de cambiar la orientación de política presupuestaria y económica a través de las leyes anuales de presupuestos. Además, exige que todo proyecto de presupuestos esté sujeto al control de la Comisión y del Consejo antes que al del Parlamento nacional.

Todo ello redunda en una reducción notable de la legitimidad democrática que el proceso presupuestario nacional aporta al marco presupuestario plurianual y a la ley anual de presupuestos. Esta merma no se ve compensada por un aumento del poder de decisión del Parlamento Europeo, pues –como vimos en el apartado 4.2– la asamblea europea ha quedado reducida a cámara de debate y formación de opinión sin poderes efectivos.

— *Reforzamiento de las instituciones no mayoritarias en detrimento de las representativas y quiebra del principio de equilibrio institucional*. Al analizar los cambios en la estructura constitucional de la Unión Europea ya se observó el aumento del poder de las instituciones no representativas, que cuentan con una indirecta y débil legitimidad democrática. Esto no sólo conduce a un estancamiento o incluso minoración de los poderes de las instituciones supranacionales representativas, sino que debilita notablemente el principio de equilibrio institucional.

Si la legitimidad democrática de la Unión Europea dependía esencialmente del flujo de legitimidad asegurado por la presencia nacional en la estructura institucional y el procedimiento de toma de decisiones supranacional, el apoderamiento de las instituciones no representativas tendrá como efecto indirecto debilitar tal flujo.

¿Del Estado Social al Estado asocial?

El solapamiento de la división de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros y la división del trabajo entre distintos proce-

dimientos de toma de decisiones en el interior de la Unión Europea, unido en el caso de los Estados de la eurozona al diseño asimétrico de la UEM, conduce a que ni los Estados miembros ni la Unión Europea cuenten con medios suficientes para gobernar de forma eficaz la crisis. En particular, las dos únicas palancas en manos de los Estados miembros son la tributaria –en lo que concierne a los impuestos personales, sociedades y renta, y aun en este caso la validez de las normas nacionales está condicionada al pleno respeto de las libertades económicas– y la del derecho laboral y social.

La falta de neutralidad política del nuevo –y del viejo– Pacto de Estabilidad y de la nueva coordinación de la política macroeconómica no viene tanto de la exigencia de equilibrio presupuestario *per se* como del hecho de que los únicos medios en manos de los Estados para alcanzar ese objetivo sean la reducción de impuestos y el recorte de salarios y derechos laborales y sociales. Este sesgo, que las reformas descritas han acentuado, se hace especialmente manifiesto en situaciones de crisis. Privados de la posibilidad de decidir de forma unilateral la monetarización de la deuda pública o la devaluación de la moneda nacional, los Estados miembros se ven forzados a una devaluación interna. Si el Estado ha de favorecer permanentemente la reducción de la carga tributaria de las rentas del capital y deprimir los salarios y reducir los derechos sociales, el Estado se convertirá en una máquina que funcionará de modo diametralmente opuesto a como debe hacerlo un Estado Social y Democrático de Derecho.

De Estado "valiente", que promueve "las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" –como exige el artículo 9.2 de nuestra Constitución–, el Estado devendrá un Estado "cobarde", que se verá forzado a tolerar, cuando no reforzar, las barreras socioeconómicas que impiden a los ciudadanos participar en la vida política, económica, cultural y social.

La Organización Internacional del Trabajo y el Consejo de Europa han alertado sobre el impacto que el programa griego ha tenido sobre los derechos socioeconómicos en este país, lo que pone de relieve las consecuencias estructurales de los planes de ajuste, hayan sido aplicados mediando *Memorandum of Understanding* o sin haberse firmado un documento tal, como en el caso español. En lugar de allegar recursos mediante un sistema tributario progresivo, el Estado se ve obligado a obtener ingresos de forma abiertamente regresiva, reduciendo las cargas que soportan los detentadores de capital –especialmente si está invertido en el sector financiero o exterior– y aumentando las de la población en general. De ahí la popularidad entre los asesores de los gobiernos europeos de conceptos absurdos como el crecimiento mediante la austeridad, en la medida en que permiten hacer pasar por deseable la que se afirma (erróneamente) es la única opción po-

sible, pero que no por ello deja de ser abiertamente contraria a la identidad constitucional nacional y europea.

5. De la crisis de la Unión Europea a la crisis territorial de los Estados miembros

A las crisis descritas en este trabajo, cabe añadir una sexta: la crisis de articulación territorial de varios Estados miembros de la Unión Europea. Los movimientos independentistas en Escocia, Cataluña, País Vasco o Flandes han dejado de considerar la secesión como un objetivo a largo plazo para convertirla en la política que quieren realizar de inmediato. Así, un porcentaje muy alto, aunque no mayoritario, de escoceses han manifestado en referéndum su voluntad de constituirse en Estado independiente, poniendo fin a tres siglos de Reino Unido de Gran Bretaña. Una consulta orientada a determinar si Cataluña abandona el Estado español ha sido anunciada para noviembre de 2014. Con independencia del resultado de tales consultas (y en el caso catalán, de si y cómo se celebre), es innegable que el número de ciudadanos favorables a la independencia ha crecido muy notablemente en los últimos años en ambos territorios. Es más que probable que la causa independentista siga teniendo fuerza política en los próximos años, incluso si sufre reveses electorales.

Las causas profundas del independentismo son distintas en cada caso. La voluntad de construir un Estado independiente escocés, catalán, vasco o flamenco está estrechamente asociada a historias políticas, sociales, culturales y económicas muy distintas. De igual modo, el secesionismo es anterior a, y en gran medida autónomo de, el proceso de integración europea. Sin embargo, hay buenas razones para pensar que la coincidencia en el tiempo de las crisis de la Unión Europea y del auge fuerte y, en cierta medida, súbito, del apoyo a la causa independentista en algunos países de la Unión Europea (pero no en otros) dista de ser pura coincidencia.

En este apartado se sostendrá que el cambio de sentido del proceso de integración europea, y muy especialmente la aceleración del proceso de pulverización de la soberanía tras el inicio de las crisis, han contribuido a potenciar la causa independentista. El cambio de rumbo del proceso de integración europea ha modificado también la influencia que la Unión Europea ejerce sobre la articulación territorial de los Estados. Durante décadas, el proceso de integración europea no sólo permitió *rescatar* soberanía compartiéndola, sino que también reforzó la unidad interna de los Estados miembros. El diseño institucional de la Unión Europea y el de la política regional europea en particular actuaron como fuerzas centrípetas, como "pegamento adicional" de los Estados miembros. Por el contrario, desde hace años, y muy especialmente desde el inicio de las crisis, la Unión

Europea ha comenzado a ejercer una influencia disgregadora, al debilitar los mecanismos formales e informales de cohesión territorial de algunos Estados miembros.

Para entender las consecuencias que el cambio de rumbo de la Unión Europea tiene sobre la articulación territorial de los Estados miembros es necesario considerar brevemente la peculiar evolución del papel de las regiones en la estructura constitucional y en las políticas de la Unión Europea.

En una primera fase, la integración europea ignora a las regiones. Las Comunidades son una unión de Estados, no de regiones. A lo sumo, las regiones son vistas como meras circunscripciones administrativas en las que se aplican las políticas comunitarias. No existía política alguna orientada a fomentar la cohesión territorial.

En un segundo momento, se sientan las bases de la política regional europea. Con la peculiaridad de que tal política es regional más en el nombre que en los hechos. A través de la política regional se busca no tanto la cohesión regional, sino encontrar una componenda presupuestaria entre los Estados miembros.

En un tercer momento, las regiones –y muy especialmente los Länder alemanes, equivalentes, salvadas las distancias, a nuestras comunidades autónomas– reclaman la garantía y salvaguarda de sus competencias frente a las decisiones supranacionales, además de un papel activo en el proceso de toma de decisiones comunitario. Estas reivindicaciones condujeron, durante la redacción del Tratado de Maastricht en 1991, a la afirmación del principio de subsidiariedad como criterio básico de ejercicio de las competencias de la Unión Europea y a la creación de un Consejo de las Regiones. En ambos casos, el remedio no curó la enfermedad, porque no se diagnosticaron bien los males de las regiones y se prescribió, en consecuencia, un tratamiento erróneo.

5.1 Una comunidad de Estados en la que las regiones son meras circunscripciones administrativas

En el diseño original de las Comunidades Europeas, las regiones eran vistas como meras circunscripciones territoriales "funcionales". Es decir, como las unidades en las que se dividían libérrimamente los Estados miembros y que eran sujetos pasivos de las políticas comunitarias, o de políticas nacionales con relevancia comunitaria.

Hubo tres razones fundamentales para que así fuese: la fundación "intergubernamental" de las Comunidades Europeas –que explica que fuesen los Estados y no las regiones los sujetos activos por excelencia de la política europea–, la relativa homogeneidad socioeconómica y territorial de los Estados fundadores y el predominio de la tradición centralista, que condujo a

que el desarrollo de una política regional europea no se considerase prioritario.

— Fueron los Estados, y no las regiones, los que constituyeron las Comunidades Europeas y los que diseñaron la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones comunitario. En tales circunstancias, no es de extrañar que sean los Estados los sujetos activos de la política europea. Son los Estados los que designan representantes en el Consejo y los que nombran a los miembros de la Comisión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Son los Parlamentos nacionales los que envían representantes a la asamblea común, que no tardó mucho en autoproclamarse Parlamento Europeo.

— Los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas presentan en los años cincuenta un alto grado de homogeneidad socioeconómica, que se extiende también a la relación entre territorios. La única excepción es Italia, con una estructura social y económica bien distinta, muy diferente entre los territorios del norte y del sur[87]. Ello explica que más que una política regional europea lo que haya originalmente sea un conjunto de disposiciones que tienen en cuenta la especificidad del Sur de Italia (el Mezzogiorno). Así, tanto el Banco Europeo de Inversiones como el Fondo Social Europeo llevan a cabo una labor especialmente intensa en esta zona.

— La tradición "centralista" tuvo durante años una mayor ascendencia que la federal a la hora de forjar la visión que el derecho constitucional europeo tenía de la organización territorial del poder. Es cierto que dos de los tres *grandes* países de las Comunidades, Alemania e Italia, se definían ya entonces como federales o cuasi-federales (Alemania como Estado federal, Italia como Estado regional)[88]. Sin embargo, el federalismo italiano era en buena medida una mera proclamación formal; mientras que Alemania, dada su limitada soberanía debida a su condición de neto perdedor de la guerra, tenía una muy escasa capacidad de influencia sobre la configuración de las Comunidades Europeas en su conjunto.

En tales circunstancias, no tiene nada de sorprendente que el desarrollo de una política regional no fuese una prioridad. Es importante, sin embargo, retener que el proceso de integración crea desde un principio las condiciones en las que la capacidad de influencia de las regiones está me-

---

[87] La unificación italiana de finales del siglo XIX, lejos de aminorar las diferencias regionales, las acrecentó. La historiografía más reciente ha puesto de relieve la medida en la que la unificación fue de hecho la ocasión de que el norte se anexionase el sur. Véase, por ejemplo, Duggan, C. (2008): *The Force of Destiny. A History of Italy since 1796*. Harmondsworth: Penguin. Y el clásico de Romeo, R. (2001): *Il Risorgimento in Sicilia.* Bari: Laterza (nueva edición).

[88] En el caso italiano, pese a la mención expresa al estatuto especial de cinco regiones (Sicilia, Cerdeña, Alto-Adige, Trentino y Venecia), la "regionalización" efectiva tardará en producirse (no habiendo alcanzado el Estado italiano, siquiera en el momento presente, un nivel de federalización comparable al alemán).

diada por los Estados. Esto refuerza la articulación del Estado: es a través de él como las regiones pueden influir en la política europea.

5.2 El nacimiento de una política regional que en realidad no es tan regional

Las Comunidades Europeas comenzarán a desarrollar formal y explícitamente una "política regional" a partir de 1975. Al crecimiento de las desigualdades entre regiones europeas perceptible desde hacía años –resultado del diferente impulso al crecimiento derivado de la integración europea y de la admisión, a partir de 1973, de Estados con niveles de renta inferiores a la media europea o con acusados desequilibrios entre sus regiones–, se une la necesidad de desarrollar políticas supranacionales que permitan evitar que Reino Unido se vea claramente desfavorecido en el reparto de fondos comunitarios. En realidad, ésta es la causa última de la creación de la política regional y, por ello, determinante de la consistencia de la misma.

— El desarrollo del mercado interior comunitario en los años sesenta y setenta contribuye a estabilizar y potenciar el crecimiento económico en toda Europa. Favorece el intercambio comercial *intracomunitario*, entre los Estados miembros, sin que sea un obstáculo para que los intercambios comerciales con países terceros también crezcan, aunque en menor medida[89]. De ello se deriva un aumento del bienestar general. La renta y la riqueza crecen. Pero también lo hacen las desigualdades, tanto entre individuos como entre regiones. Si las primeras son atenuadas por los sistemas tributarios y de bienestar social nacionales (que se desarrollan y consolidan al mismo tiempo que el proceso de integración europea), las segundas requieren políticas regionales específicas, que concilien el aumento del bienestar general con la preservación de la cohesión territorial.

Las políticas regionales nacionales son vistas con recelo por la Comisión Europea, por el riesgo de que tras las políticas de fomento regional se escondan medidas proteccionistas, que *deshagan* lo avanzado en la apertura de los mercados nacionales a los actores económicos europeos.

La Comisión Europea y el Parlamento Europeo reclaman: por un lado, la coordinación y control supranacional de las políticas regionales nacionales, con el objeto de evitar que las mismas sirvan de excusa para limitar el grado de apertura de los mercados nacionales a los actores económicos comunitarios; por otro, una política regional supranacional sustantiva, en la medida en la que la desigualdad y los desequilibrios territoriales son causados por el proceso de integración europea. En tal sentido, se reclama que la política agrícola común y la política comunitaria de transportes se definan

[89] Milward, A. (1992), nota 2.

de manera que contribuyan de forma sistemática a la cohesión territorial de las Comunidades; que sirvan de política regional en ausencia de una política regional propiamente dicha.

— La ampliación de 1973, y más aún las de 1981 y 1986, tienen como resultado un aumento drástico de la heterogeneidad socioeconómica en las Comunidades Europeas. De los seis países que en ese período acceden a la condición de Estados miembros, sólo Dinamarca tenía niveles de renta y desarrollo comparables con los de los fundadores. En Reino Unido y España había marcadas diferencias interterritoriales. Además, los ciudadanos irlandeses, portugueses, griegos y españoles disfrutaban de niveles de renta y riqueza muy inferiores a la media europea.

— Sin embargo, el factor determinante de la creación de una política regional europea será la desproporcionada contribución neta al presupuesto comunitario que Reino Unido hizo en sus primeros años de pertenencia a las Comunidades[90]. Esa desproporción derivaba básicamente de la escasa medida en la que el Reino Unido se beneficiaba de la política agrícola común[91]. Para compensar el desequilibrio británico, se podía reducir su contribución a las arcas comunes[92] o desarrollar nuevas políticas que favorecieran especialmente a Reino Unido.

El resultado será la forja de una política regional sólo en parte verdaderamente regional, por dos razones:

1. Pese al propósito declarado de fomentar la cohesión territorial de las regiones, el diseño de la política regional viene determinado por la necesidad de reequilibrar la posición relativa de los Estados miembros, no de las regiones. En 1975, la política regional era en buena medida un modo de compensar a Reino Unido. De igual modo, la ampliación a Grecia, Portugal y España condujo a rediseñar en 1988 los fondos de cohesión –y a la creación tras la firma del Tratado de Maastricht de un fondo de cohesión ampliamente dotado–. Se trataba en buena medida del *quid* que los países más prósperos de Europa ofrecían a los menos prósperos (Grecia, Irlanda, Portugal y España) a cambio del *quo* de una mayor integración económica (y eventualmente monetaria). De forma similar, el

---

[90] Wallace, H. (1980): *Budgetary policies: The finances of the European Communities*. Londres: Allen and Unwin.

[91] Reino Unido importaba, e importa, buena parte de los alimentos que consumía. Este peculiar patrón histórico (marcadamente distinto al de los restantes países europeos) es consecuencia del liderazgo económico de Reino Unido en el siglo XIX y, muy particularmente, de la subsiguiente preferencia por el libre comercio. Esto favoreció la transferencia masiva de mano de obra desde la agricultura y ganadería a la industria. Las colonias fueron durante mucho tiempo fuente natural de buena parte de las importaciones de alimentos.

[92] Lo que acabará haciéndose en 1984, fecha en la que se acordó el llamado "cheque británico", que es una reducción neta de los recursos que Reino Unido debe allegar a la Unión Europea.

fondo de cohesión fue reformado en 1995 para que Suecia y Finlandia recibiesen fondos con los que atender las necesidades de sus regiones más despobladas. Todo ello sostiene la tesis de que los fondos regionales no se reparten sólo (ni principalmente) en atención a las necesidades objetivas de las distintas regiones, sino *entre* los Estados miembros, siendo la posición relativa de las regiones sólo uno de los factores que determinan la cuantía que recibe cada Estado.

2. Los Estados, y no las regiones, son los que participan activamente en el diseño de la política regional. Las regiones son sujetos pasivos, meros receptores de las políticas regionales.

Se trata, en suma, de una política regional sólo parcialmente para las regiones y en cualquier caso sin las regiones, que recibirá (justamente) muchas críticas.

El desarrollo de las políticas regionales y de cohesión europeas ha generado una importante fuerza estructural a favor de la descentralización de los Estados europeos, ya que la unidad territorial en la que se basan las políticas regional y de cohesión es la región, no el Estado. Esto genera una dinámica, asociada a la solicitud y ejecución de los proyectos europeos, que acaba favoreciendo reformas en sentido federalizador o cuasi-federalizador. El proceso de descentralización del Estado en Francia o Italia, por poner sólo dos ejemplos, tiene múltiples causas, pero una, y no la menos importante, es el diseño de las citadas políticas regional y de cohesión.

Esto no es incompatible con que la política regional refuerce la tendencia centrípeta que ejerce el proceso de integración europea, porque aumenta los asuntos que están en juego para las regiones. Al tiempo que hace necesario que éstas se impliquen en el proceso político nacional, porque sólo cabe influir sobre el proceso de toma de decisiones comunitario a través del propio Estado.

5.3 La reclamación por parte de las regiones de un papel activo: el principio de subsidiariedad y el Comité de las Regiones

La política regional "funcional" alcanzó sus límites políticos y constitucionales a finales de los años setenta. Son determinantes en tal sentido tanto los cambios en la configuración territorial de los Estados –con una marcada tendencia a la regionalización, cuando no federalización, en varios Estados miembros–, como la creciente conciencia de que las políticas europeas limitan las competencias de las regiones –las mismas que las regiones *ganan* a los Estados centrales se *pierden* frente a las Comunidades Europeas–.

En primer lugar, la tradición centralista deja de ser predominante. Por una parte, Alemania (Estado federal desde el inicio del proceso de integración europea) comienza a ejercer una mayor influencia y autoridad,

no sólo económica, sino también constitucional, como ya tuvimos ocasión de indicar. De la mano de la "normalización" política de Alemania y, sobre todo, de la conversión del país germano en la potencia económica hegemónica en el interior de las Comunidades, la organización federal del Estado alemán pasa a ser vista como *modelo*. Por otra, varios Estados miembros inician procesos de descentralización, cuando no de federalización. Así, Bélgica comienza a modificar su estructura constitucional interna en sentido federalista; las regiones previstas en la Constitución italiana son finalmente creadas; la adhesión de España engrosa las filas de los Estados que se inclinan hacia un modelo descentralizado de articulación territorial.

En segundo lugar, el impacto de las políticas europeas se hace muy intenso, no sólo en términos económicos, sino también constitucionales. El proceso de integración europea comienza a afectar de forma visible a la división de competencias entre Estado y regiones en los Estados federales. Los Estados federados y las comunidades autónomas empiezan a preocuparse de que la integración europea conduzca a una recentralización de las competencias. En términos simplistas, pero clarificadores, crece la preocupación por que aquello que se arranca a Madrid acabe en Bruselas.

En suma, las regiones comienzan a reclamar ser parte de la estructura institucional y del proceso de toma de decisiones supranacional. Esas reclamaciones conducirán a varias de las modificaciones introducidas en el Tratado de Maastricht.

De una parte, encontramos normas "defensivas" de las competencias de las regiones, en particular: la afirmación del respeto de la identidad constitucional de los Estados miembros como principio fundamental del derecho constitucional supranacional, que incluye, o al menos así se cree, la configuración territorial del Estado (artículo F(1) del Tratado de Maastricht)[93]; y la formulación explícita del principio de subsidiariedad, que es visto como un mecanismo adicional de protección de los poderes y competencias en manos no sólo de los Estados, sino también, y fundamentalmente, de las regiones y entes locales (artículo G(5) del Tratado de Maastricht, que insertó un nuevo artículo 3(b) al Tratado de las Comunidades Europeas, seguido por el Protocolo anexo a este último por el Tratado de Ámsterdam).

Por otra parte, es preciso hacer referencia a dos medidas encaminadas a permitir que las regiones participen en la articulación de la voluntad colectiva europea:

---

[93] La fórmula constitucional europea del respeto de la identidad constitucional ha tenido una vida bastante azarosa. El artículo F(1) fue "desdoblado" en el Tratado de Ámsterdam de 1997 (véanse los artículos 6.1 y 6.3 del Tratado de Unión Europea, tal y como quedó redactado en tal fecha). La alambicada fórmula por la que entonces se optó se hizo aún más barroca tras el Tratado de Lisboa, dando lugar a lo que se puede leer ahora en los artículos 2 y 4.2 del Tratado de la Unión Europea, versión refundida.

— La creación del Comité de las Regiones (artículo G(67) del Tratado de Maastricht, que inserta el artículo 198b en el Tratado de las Comunidades Europeas), aunque dotado de poderes meramente consultivos[94].

— La previsión de que las regiones puedan participar en las reuniones del Consejo de Ministros, en concreto, permitiendo que los representantes gubernamentales sean miembros de un gobierno regional y no necesariamente del nacional (aunque sujetos a la condición de que hayan sido autorizados para comprometer al gobierno nacional, y no sólo al regional, como aparece en el artículo G(13) del Tratado de Maastricht, que modifica la redacción del artículo 146 del Tratado de las Comunidades Europeas).

Por diferentes razones, las medidas defensivas no han sido muy efectivas. A la vez, es difícil concluir que el Comité de las Regiones ejerza una influencia decisiva sobre la marcha del proceso de integración europea. Pero, es importante tener presente que la articulación de la participación regional a través de la delegación nacional en el Consejo de Ministros reforzó aún más la fuerza centrípeta que el proceso de integración europea ejercía sobre la articulación territorial de sus Estados miembros. Al dar "voz" a los ejecutivos regionales, pero condicionar a que al hacer uso de esa "voz" hablen por todo el Estado, la toma de decisiones europea tiende a "socializar" a los ejecutivos regionales en la identidad nacional, al forzarles a considerar los intereses de todo el Estado, y no sólo los de la propia región. Aunque todo depende, básicamente, de cómo articule esa participación cada Estado miembro y de en qué medida haga uso de esa posibilidad.

5.4 Las luces: el círculo virtuoso entre integración europea, descentralización y refuerzo de la articulación territorial del Estado

El modelo original de integración europea no sólo sirvió para "rescatar" al Estado al crear las condiciones de estabilidad en las que fue posible desarrollar y consolidar el Estado Social y Democrático de Derecho, sino que condujo al reforzamiento de la integridad estatal, a la vez que fomentó la descentralización de los Estados miembros.

Una consecuencia fundamental, aunque *no prevista*, del desarrollo de la política regional europea es el reforzamiento de un doble proceso de *descentralización* o de *regionalización* y de refuerzo de la identidad nacional de los Estados miembros.

---

[94] Aunque se asignan al Comité sólo poderes consultivos, no se dio gran importancia a esta limitación en un primer momento. Muchos consideraron que, creada la estructura institucional, se acabaría dotando a la misma de poderes y competencias sustantivos. No ha sido así, por razones en buena medida previsibles desde un primer momento.

El reforzamiento de la integridad estatal es resultado en gran medida del diseño de la estructura institucional y del proceso de toma de decisiones de las Comunidades Europeas. Tal diseño se orienta a asegurar que las estructuras comunitarias operen como cadenas de transmisión de la legitimidad democrática generada a nivel nacional. El papel central del Consejo de Ministros y la formación de la voluntad general mediante decisiones unánimes garantizan que las normas y políticas comunitarias agreguen las legitimidades democráticas de las que son portadores los gobiernos nacionales, a su vez responsables ante los parlamentos nacionales. Al mismo tiempo, ese modo de decidir convierte al gobierno nacional en un actor determinante, lo que genera un fuerte incentivo de participación en la vida política nacional, de manera que sea posible influir sobre el mismo.

Como es bien sabido, el "rescate" del proyecto estatal español en el período de la transición estuvo estrechamente ligado a la perspectiva de acceso a las Comunidades Europeas, a la adquisición de la condición plena de Estado europeo. El hecho de que fuese España como Estado el que estuviese en condiciones de acceder, y de que España como Estado miembro fuese una plataforma de influencia sobre la política comunitaria más eficaz que el inseguro acceso a Europa de un conjunto disgregado de regiones españolas, ejerció, consciente e inconscientemente, una fuerza centrípeta durante todo el proceso de consolidación de la democracia, fuerza acentuada en la medida en la que el período posterior a nuestro ingreso en 1986 fue percibido como conducente no sólo al crecimiento económico, sino a la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho.

5.5 Las sombras

Pero no todos son luces en la política regional europea. El cambio de rumbo en la marcha de la integración europea no sólo ha conducido a alterar el sentido y consecuencias del entrelazamiento de la soberanía en términos socioeconómicos, sino también territoriales. La nueva concepción de las libertades económicas y la unión monetaria sin unión política han terminado provocando que la integración europea haya pasado a ejercer una fuerza centrífuga, y ya no centrípeta, sobre la articulación territorial de los Estados miembros.

De igual modo que en lo que se refiere a la dimensión exterior, el entrelazamiento de la soberanía ha invertido la marcha también en su dimensión interior, a causa igualmente del efecto estructural de los cambios en la constitución socioeconómica de la Unión Europea.

El cambio de marcha del proceso de integración europea explica en buena medida por qué los cambios introducidos en Maastricht no han evitado el vaciamiento del ámbito competencial de las regiones europeas. Una vez que la europeización no resulta tanto de la acción armonizadora de las

instituciones como del efecto homogeneizador impuesto por los agentes privados apoderados por la interpretación que el Tribunal de Justicia y la Comisión han dado a las libertades económicas, la ecuación de la soberanía deja de ser esencialmente un juego de poder entre niveles de gobierno y se convierte claramente en un juego de poder entre agentes públicos y privados. Pretender mantener competencias frenando la acción legislativa y ejecutiva de la Unión Europea, cuando la erosión competencial tiene causas bien distintas, conduce necesariamente a la frustración. En otras palabras, de poco sirve poner límites a lo que haga Bruselas para lograr que el poder siga en Múnich o Barcelona si el desapoderamiento de las regiones europeas tiene su causa en el uso que hacen los particulares –y muy especialmente las grandes empresas y los actores financieros– de las sentencias dictadas por los jueces del Tribunal de Justicia.

La protección de la identidad constitucional nacional tampoco ha servido de dique competencial. En buena medida porque ha quedado reducida a una norma menor, cuando no anecdótica, a resultas de la peculiar interpretación de la misma por parte del TJUE. En las varias sentencias que han dictado sobre el particular, los jueces de Luxemburgo han identificado la identidad constitucional nacional con las normas peculiares e idiosincráticas contenidas en cada Constitución nacional. En el caso español, por ejemplo, podría pensarse que el Tribunal de Aguas de Valencia fuese parte de la identidad constitucional española. Sin menospreciar en modo alguno su importancia, dista de ser una cuestión central en la tensión competencial entre Unión Europea, Estado y regiones. De este modo, el Tribunal de Luxemburgo ha excluido del ámbito de la identidad constitucional nacional las cuestiones realmente relevantes desde la perspectiva del reparto de poder entre niveles de gobierno[95].

Finalmente, el Comité de las Regiones está condenado a seguir siendo un órgano consultivo. Dotarlo de funciones legislativas activas es considerado un fin poco deseable. Además de la heterogeneidad de las regiones europeas –con muy distintos niveles de competencias–, se suele argumentar que la lentitud y complejidad del proceso europeo de toma de decisiones aumentarían si el Comité de las Regiones participara en el proceso de toma de decisiones. Añadir un actor más agudizaría la tendencia al bloqueo y a la perduración del statu quo. Por eso el único poder relevante que ha adquirido el Comité desde su creación ha sido el de poder litigar de forma autónoma (sin tener que apoyarse en la Comisión o el Parlamento) ante el TJUE, específicamente con el objeto de poner en cuestión la validez de los reglamentos y directivas que infrinjan el principio de subsidiariedad. El

---

[95] Menéndez, A. J. (2013): "Una concepción alternativa de la identidad constitucional en el Derecho comunitario: de las excepciones idiosincráticas a la resistencia constitucional colectiva", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, p. 561-580.

propio control parlamentario del respeto del principio de subsidiariedad se ha organizado, salvo en el caso belga, a escala nacional. Los parlamentos nacionales, y no los regionales, son los que controlan que las normas comunitarias respeten el principio de subsidiariedad.

Las múltiples crisis que se desatan en 2007 han reforzado la fuerza centrífuga que el proceso de integración ejerce sobre algunos Estados miembros, por al menos tres razones:

— La primera es el debilitamiento de la fuerza centrípeta. Las regiones de los Estados periféricos han visto disminuir sensiblemente las transferencias que recibían a través de los distintos fondos de la política regional o de políticas, como la agrícola, con un fuerte impacto en la economía regional. Esta caída no se deriva tanto de las crisis, cuanto de las condiciones acordadas para las ampliaciones de la Unión Europea de 2004, 2007 y 2013. No sólo se ha pasado de 15 a 28 Estados miembros, sino que las diferencias socioeconómicas han crecido exponencialmente. Pese a ello, se tomó la decisión consciente de no ampliar los recursos disponibles para mitigar las diferencias de nivel de renta y vida entre territorios, *pese* al referido aumento brutal de los desequilibrios.

— La segunda es que las crisis han puesto de relieve la pérdida acumulada de soberanía de los Estados miembros. La unión monetaria sin unión económica se fundó explícitamente sobre la renuncia de los Estados al uso de las palancas macroeconómicas con las que desde la posguerra habían estabilizado sus economías nacionales. Esa pérdida no fue dolorosa mientras la economía europea pareció mantenerse en una senda de crecimiento económico. Pero se hizo bien visible cuando explotaron las crisis y los Estados, especialmente los periféricos, fueron incapaces de tomar medidas con las que contener las crisis y paliar sus consecuencias socioeconómicas. La receta de austeridad, nacionalización de las pérdidas financieras y suspensión de la soberanía de los Estados en crisis fiscal, con la que se ha tratado de gobernar las crisis, ha terminado de escenificar hasta qué punto el entrelazamiento de la soberanía puede conducir a perderla. Es importante tener en cuenta que si bien se trata de un desarrollo general, que afecta potencialmente a todos los Estados de la Unión Europea, la pérdida de soberanía se ha hecho bien concreta en el caso de los países de la periferia de la eurozona. Como vimos, el principio de igualdad entre los Estados miembros ha sido drásticamente limitado, si no abandonado.

— La tercera razón es que la Unión Europea y el derecho comunitario han pasado a exigir formalmente la recentralización de competencias en el interior de los Estados miembros, en particular en materia presupuestaria. Los Estados deben controlar férreamente los ingresos y gastos de las regiones, de modo que los mismos no sólo contribuyan al equilibrio presupuestario, sino también al equilibrio macroeconómico nacional *en los términos fijados por la Unión Europea, no por los propios Estados miembros*.

La creciente impotencia de algunos Estados miembros, unida a la centralización exigida por la Unión Europea –que es especialmente vigilada en lo que concierne a los Estados con graves problemas fiscales–, revierte drásticamente la influencia que el proceso de integración europea ejerce sobre la articulación territorial de los Estados miembros.

Se crean las condiciones en las que el secesionismo deja de ser una opción existencial (de *identidad* en sentido fuerte) y pasa a ser una opción funcional. Desde la crisis, el independentismo ha insistido en la medida en que la independencia permitiría rescatar la soberanía democrática frente a unos Estados que han renunciado a ejercerla. Otra configuración estatal, otro Estado que no sea el "artificialmente centralizado" británico o español, un Estado más "cercano" a los ciudadanos, se afirma sería capaz de hacer ejercicio efectivo de sus poderes públicos.

Con independencia del juicio histórico y normativo que merezcan tales afirmaciones, resulta evidente que su proliferación es causalmente sencilla de explicar, incluso si la justificación de la secesión en nombre de la "recuperación de la soberanía" es difícilmente sostenible. La pérdida de influencia de España o Reino Unido no está causada por el tamaño de estos países, sino por la pulverización de la soberanía. Todos los Estados, sean grandes o pequeños, se ven afectados, aun cuando ese impacto sea especialmente visible en aquellos que atraviesan dificultades económicas y fiscales especialmente graves.

Esta quiebra hace previsible que aumenten las tensiones secesionistas en los Estados periféricos de la eurozona –como pone de relieve el caso de Cataluña y, de forma menos evidente y articulada, pero quizás aún de forma más fuerte, el de la Italia del Norte, donde el sentimiento de comunidad nacional italiana ha caído drásticamente desde el inicio de la crisis, aun cuando no haya encontrado una neta articulación política al coincidir el proceso con una grave crisis interna de la Liga Norte– y en los Estados en los que se duda de la articulación plena en la Unión Europea. Aunque en posiciones ideológicas no sólo distintas, sino en buena medida antagónicas, el independentismo del UKIP británico y del SNP escocés tienen una misma causa última: la profunda insatisfacción con la pérdida de la capacidad efectiva de ejercer y controlar democráticamente el poder público.

6. Conclusiones

1. En realidad, lo que habitualmente denominamos como "la crisis" es la transformación de una serie de problemas estructurales latentes –económicos, fiscales, financieros, de manejo macroeconómico, políticos– en varias crisis que se desarrollan simultáneamente y que se refuerzan entre sí. Episodios a los que en la narrativa mediática se han caracterizado como determinantes (la crisis de las "hipotecas basura" o la "caída" de Lehman Brothers) han te-

nido un papel importante, pero esencialmente auxiliar. De nuevo, valiéndonos del lenguaje metafórico, la crisis de las "hipotecas basura" o la caída de Lehman Brothers han servido de espoletas. Sin ellas, los problemas latentes quizá hubieran tardado en alcanzar el estadio de crisis; pero es la bomba, y no la espoleta, lo que explota. *Las "crisis" son en realidad un complejo de problemas estructurales latentes, que han "explotado", que han alcanzado el estadio crítico a raíz de hechos (la crisis de las "hipotecas basura", la caída de Lehman Brothers) que en sí mismos tenían una importancia relativamente menor.*

2. Las crisis son lentes de aumento, lupas con las que poder observar con mayor nitidez los problemas de fondo de la estructura social, política y económica de una comunidad política. Los múltiples problemas que han explotado con las crisis se habían incubado durante décadas. *Los problemas sociales y económicos han de ser siempre considerados en su contexto histórico. Dicho de otro modo, para comprender las crisis de España y de Europa es necesario entender qué España y qué Europa entraron en crisis en 2007. Esto requiere adoptar la perspectiva propia del largo plazo, que en este trabajo se extiende hasta el inicio del proceso de integración europea mismo.*

3. El poder público ha sufrido profundas transformaciones en las últimas décadas. Se han producido cambios de gran importancia en las estructuras institucionales, los procesos de toma de decisión y los estándares a través de los que se articula la voluntad colectiva política. En la terminología propia de los juegos de naipes, las cartas del poder han sido barajadas y repartidas de nuevo. Las consecuencias de todos estos cambios han sido múltiples; en algunos casos, contradictorias. En el caso de la Unión Europea, cabe observar una fuerte tendencia a un mayor entrelazamiento de la soberanía y a un debilitamiento del poder público que se deriva de la misma; en particular, a la quiebra de la relación entre voluntad colectiva y ejecución de acciones capaces de transformar la realidad social. La soberanía ha tendido a pulverizarse. *La sensación de creciente impotencia política, que ha aumentado notablemente entre los europeos, es un síntoma de la quiebra real de la soberanía. Esa quiebra se ha hecho dolorosamente perceptible desde el inicio de las crisis, pero es consecuencia de transformaciones anteriores a las mismas.*

4. El proceso de pulverización de la soberanía en Europa está estrechamente relacionado con la evolución del proceso de integración europea. El diseño constitucional original de la Unión Europea era ambivalente. El mandato de integración contenido en las Constituciones democráticas de posguerra –que establecían una relación implícita entre integración europea y realización plena del Estado Social y Democrático de Derecho– se llevó a cabo mediante tratados formalmente internacionales, pero materialmente constitucionales. Esa ambivalencia se decantó del lado constitucional y democrático durante las tres primeras décadas de funcionamiento de las Comunidades Europeas. Durante este tiempo, la in-

tegración europea permitió a los Estados miembros compartir soberanía de tal modo que colectivamente recuperaron la efectividad de un poder político que ejercido de forma unilateral resultaba impotente e incapaz de transformar la realidad social. Pero, desde mediados de los años setenta, y de forma clara y neta desde los años noventa, la Unión Europea comenzó a desempeñar una función limitadora y debilitadora del poder público en Europa. De este modo, la ambivalencia inicial dio lugar a una renovada ambivalencia del proyecto constitucional europeo. *La Unión Europea ha desempeñado un papel variable a lo largo de su historia; en las últimas tres décadas ha contribuido de modo determinante a la pulverización del poder político.*

5. El modo en que se han tratado de gobernar *las crisis*, de gobernar *frente a las crisis*, ha acelerado el proceso de pulverización de la soberanía en Europa. El gobierno de las crisis, pese a su carácter errático, se ha orientado de forma clara y neta a mantener el valor de los activos financieros (del capital financiero) y a preservar formalmente el principio de independencia financiera de los Estados (la no mutualización de las deudas). Esto ha conducido, en términos de organización estructural del poder público, a que buena parte de las competencias en materia económica y social que estaban aún en manos de Estados y regiones hayan sido transferidas al nivel supranacional, al tiempo que el control democrático sobre el diseño y ejecución de esas políticas se ha debilitado. El equilibrio institucional, clave en la transferencia de legitimidad democrática del nivel nacional al supranacional, ha quebrado, al tiempo que la igualdad entre Estados ha sido seriamente cuestionada, al establecerse derechos y obligaciones distintos no sólo entre los Estados de la eurozona y aquellos que no lo son, sino también entre los Estados deudores y los acreedores. *Las crisis han radicalizado el cambio de marcha del proceso de integración europea y amenazan con hacer de la Unión Europea una máquina de pulverización del poder político en Europa.*

6. El cambio de marcha en el proceso de integración europea, y muy especialmente la radicalización del mismo tras el inicio de las crisis, ha invertido el efecto que la integración europea tiene sobre la articulación y cohesión territorial de los Estados miembros de la Unión Europea. Durante años, las Comunidades Europeas ejercieron una fuerza centrípeta, contribuyendo a reforzar la cohesión interna de los Estados. Las regiones tenían fuertes incentivos para participar en la política nacional y canalizar a través de los gobiernos nacionales sus reivindicaciones europeas. La estructura institucional y el proceso de toma de decisiones europeos hacían necesario "pasar por el Estado" para influir sobre la política europea. El desarrollo de la política regional europea a partir de los años setenta supuso un claro incentivo a las regiones para expresar su voz en los asuntos europeos a través del gobierno nacional. Los incentivos, sin embargo, se han debilitado desde el inicio de las crisis. *La Unión Europea ha comenzado a ejercer una fuerza centrífuga sobre los Estados miembros. La importancia relativa de los fondos*

regionales ha disminuido, al tiempo que la Unión Europea ha exigido a los Estados que ejerzan un control más estrecho sobre las regiones. Esta fuerza centrífuga es especialmente fuerte en los países periféricos. Ha contribuido a radicalizar a los movimientos independentistas y secesionistas.

7. La historia del proceso de integración europea nos permite no sólo entender las razones del cambio de sentido del proceso de integración europea –estrechamente asociado con la ambivalencia constitucional del proceso de integración y muy especialmente con la creciente heterogeneidad de modelos sociales y económicos en la UE–, sino que nos aporta los elementos con los que imaginar una Unión Europea distinta, que nos permita recuperar poder político. Quienes pretenden que más o menos *Europa es necesaria para superar la crisis reducen un problema complejo a una formulación sencilla. Pero la cuestión fundamental no es más o menos Europa, sino qué Europa y al servicio de qué valores e intereses.*

Por ello, salir de la crisis no puede querer decir meramente volver a la situación que se daba inmediatamente antes de ésta, porque en esa situación concurrían ya todas las condiciones para que explotara la crisis. Salir de la crisis exige construir una Europa distinta, una Europa capaz de realizar el programa democrático de las Constituciones de posguerra: el Estado Social y Democrático de Derecho.

Capítulo IV

MODELO AUTONÓMICO Y CONVERGENCIA TERRITORIAL

Desde la publicación del primer Informe de la Fundación Encuentro, *España 1993*, la implantación, desarrollo y consolidación del proceso autonómico en nuestro país ha sido objeto preferente de atención en nuestro análisis de la realidad social española. La tríada "democratización-integración en Europa-vertebración territorial" constituye, junto con el avance hacia un modelo económico competitivo y una sociedad integrada a partir de las políticas básicas del Estado de bienestar, la clave del proceso de modernización acometido en nuestro país en las últimas décadas. Un proceso que, como reiteradamente se afirma, ha permitido incorporarnos a las dinámicas propias de los países de nuestro entorno.

A lo largo de dos décadas se ha ido reflejando en nuestro Informe como la dimensión autonómica –y también la local– ha ido ganando protagonismo en los distintos ámbitos de análisis característicos de nuestro estudio, con particular interés en temas como la educación, la sanidad o el empleo. Junto a esta perspectiva sectorial, también se ha prestado atención específicamente al desarrollo político y legislativo del modelo autonómico en sí, a sus más destacados factores de controversia y a la evolución de la opinión pública como principal barómetro del nivel de legitimación y de satisfacción social.

En los últimos años, el debate autonómico no sólo no ha perdido vigencia, sino que ha reforzado su protagonismo. Por un lado, el proceso soberanista en Cataluña se ha convertido en uno de los grandes problemas de Estado en nuestro país en la actualidad, saltando los límites de una cuestión básicamente política y de élites políticas y alcanzando de lleno a la dinámica social y ciudadana, tanto en el ámbito catalán como en el resto de las comunidades autónomas. Nuevamente, ha puesto en el centro de la discusión pública el tema del modelo territorial y su marco constitucional. Por otro lado, la profundización de la crisis económica, con respuestas diferenciales por comunidades autónomas en políticas básicas del Estado de bienestar, como la sanidad y la educación, y con el frecuente señalamiento de las autonomías como uno de los principales responsables de un gasto público insostenible, ha introducido también el debate territorial en la vida cotidiana de los españoles.

Pero más allá de los desarrollos ideológicos o identitarios –perfectamente legítimos–, el Informe de la Fundación Encuentro siempre ha sido

sensible al problema de la convergencia-divergencia socioeconómica entre las comunidades autónomas. Sin llegar a los extremos del caso italiano, nuestro país ha presentado tradicionalmente grandes contrastes en el nivel de riqueza y desarrollo entre sus territorios, lo que provocó en un pasado no muy lejano un proceso masivo de migración interna que acentuó aún más las diferencias, a la vez que fortaleció las interrelaciones personales y familiares entre los territorios de emigración y los de acogida. A través del modelo autónomico se pretendía dar respuesta a las históricas demandas identitarias de algunos territorios, pero también contribuir a reducir la brecha socioeconómica entre las distintas zonas de España.

El despliegue y consolidación del modelo autonómico coincidió desde mediados de la década de los años noventa con nuestra plena integración en Europa y con un período de elevado crecimiento económico. La mejoría general y generalizada de los indicadores socioeconómicos restó protagonismo a la evolución del proceso de convergencia-divergencia entre comunidades autónomas y contribuyó, sin duda, al aumento de la aceptación por parte de los ciudadanos del modelo autonómico. La crisis económica y el cese casi total de los fondos europeos de cohesión y desarrollo han reintroducido en el debate político y ciudadano el tema de las diferencias socioeconómicas entre territorios, que se han convertido en uno de los principales factores de legitimación/deslegitimación del modelo, en relación directa y estrecha con otros como la financiación y la solidaridad.

1. La opinión pública y el modelo autonómico en tiempos de crisis

En el *Informe España 2010* dedicamos el capítulo "La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico" a pulsar la percepción de la sociedad española respecto a uno de los grandes procesos que definen nuestra realidad social y política. En aquellos momentos, la reforma de los estatutos de autonomía focalizaba gran parte del debate público y la crisis económica, aunque ya se había dejado notar desde 2008, parecía que podía encauzarse tras un tímido intento de recuperación que después resultaría ser un espejismo.

En ese capítulo, entre los múltiples estudios utilizados, sólo pudimos contar con el primero de los barómetros autonómicos del CIS, publicado en 2005. Esta encuesta constituye el principal instrumento de análisis de la opinión de los ciudadanos sobre la organización territorial, ya que, además de su especificidad, su amplia muestra permite llevar a cabo un estudio desagregado por comunidades autónomas y observar, en consecuencia, las diferencias entre ellas.

Quizá por el renovado protagonismo social y político al que antes hacíamos referencia, el CIS ha aumentado la frecuencia de su barómetro auto-

nómico: si entre el primero y el segundo pasaron cinco años, el tercero, de 2012, se publicó sólo dos años después del anterior. Contamos, por tanto, con una serie que recoge los datos de la época inmediatamente anterior a la crisis económica y a la explosión del proceso soberanista catalán y los del momento de recrudecimiento de la crisis y el inicio de la gran movilización ciudadana y de los partidos políticos en Cataluña por el denominado "derecho a decidir".

Aunque la serie no es homogénea en todas las preguntas, estos barómetros permiten apreciar los cambios que se han producido en la opinión de la sociedad española respecto al modelo autonómico en los últimos años. Junto a los datos globales a nivel nacional, se analizan los correspondientes a cinco comunidades autónomas: Cataluña, País Vasco, Comunidad de Madrid, Andalucía y Extremadura, representativas, en principio, de distintas sensibilidades sobre el modelo territorial y con niveles diferentes de desarrollo socioeconómico. Además, representan a casi la mitad de la población española. Son autonomías que aportan a y que reciben de la solidaridad interterritorial y otra que se halla fuera del régimen común. Con ello pretendemos tener una visión desde distintas perspectivas, para captar los factores diferenciales en relación con la opinión de los ciudadanos sobre el proceso autonómico.

1.1 El modelo autonómico actual pierde apoyo

El primer dato relevante del análisis de los barómetros autonómicos es que la organización autonómica ha perdido apoyo entre los ciudadanos (tabla 1). En 2005 –año de la publicación del primer barómetro autonómico–, más de la mitad de los entrevistados (51,4%), entre las fórmulas alternativas de organización del Estado en España que se ofrecían, optaba por "un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad". En 2012 no llegaba a uno de cada tres (31,6%).

En realidad, los datos de 2005 no son estrictamente comparables con los de los otros dos años en los tres ítems intermedios, pues uno de ellos ("un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad") no aparece en el primer barómetro. Los que sí son plenamente comparables son los ítems extremos. En ellos se observa claramente que la opción recentralizadora ("un Estado con un único Gobierno central sin autonomías") es la que más ha avanzado: el 8,7% de 2005 prácticamente se triplicó en 2012, hasta llegar a un 23,1% de las respuestas. La alternativa opuesta ("un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes") pasa de un 6,6% en 2005 a un 9,7% en 2012.

Por tanto, el apoyo al actual modelo territorial, incluyendo las alternativas que plantean su reforma al alza o a la baja en el nivel de autonomía, pasó de un 77,7% en 2005 a un 70,1% en 2010, para caer con fuerza hasta un 58,7% en 2012.

Tabla 1 – "Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo? (Una respuesta)". En porcentaje. 2005-2012

	España			Cataluña			País Vasco			Madrid			Andalucía			Extremadura		
	2005	2010	2012	2005	2010	2012	2005	2010	2012	2005	2010	2012	2005	2010	2012	2005	2010	2012
Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	8,7	14,1	23,1	4,5	10,7	11,0	2,3	1,8	2,0	14,7	21,0	36,8	6,2	8,5	14,6	8,2	13,9	34,1
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad		11,2	13,9		4,8	2,9		3,6	3,8		17,0	19,7		10,5	13,7		7,6	10,5
Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad	51,4	42,3	31,6	23,5	26,2	16,7	25,7	36,2	42,2	50,5	42,0	22,0	63,4	53,8	46,2	74,5	52,7	42,1
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad	26,3	16,6	13,2	48,0	29,3	27,7	33,7	28,4	20,2	22,6	6,6	7,9	17,3	13,6	12,4	11,5	17,4	8,5
Un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes	6,6	6,5	9,7	20,7	23,6	37,4	29,2	21,9	25,7	2,4	1,6	3,5	1,4	1,9	1,8	2,9	0,4	1,2
N.S.	5,9	8,1	7,0	3,0	4,0	2,2	6,3	5,8	4,0	5,1	9,2	7,8	11,4	11,1	10,3	1,9	7,4	3,5
N.C.	1,2	1,2	1,4	0,3	1,3	2,1	3,0	2,4	2,1	4,6	2,7	2,2	0,2	0,6	0,9	1,0	0,6	0,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

La desagregación de los datos por comunidades autónomas muestra resultados sorprendentes y en alguna medida inesperados. Quizá el más llamativo sea que el País Vasco es la única de las cinco autonomías analizadas donde aumenta el apoyo al modelo territorial actual, hasta ocupar el primer puesto, por delante de Extremadura. En 2005, un 59,4% de los entrevistados en el País Vasco optaron por alguna de las alternativas intermedias, porcentaje que escaló hasta el 66,2% en 2012. En el mismo período, Extremadura pasó de un 86% a un 61,1%. Siguiendo con el País Vasco, la opción recentralizadora se ha mantenido como testimonial, mientras que la alternativa independentista disminuyó en 2012 frente a 2005, aunque repuntó respecto al mínimo de 2010. Parece claro que estos datos no son ajenos al hecho de que el País Vasco, junto con Navarra, cuentan con un sistema fiscal propio claramente ventajoso en cuanto a sus resultados de financiación, un aspecto muy relevante en un período de crisis como el actual, máxime cuando se trata de territorios ricos en el contexto español.

El contraste del País Vasco con la otra comunidad histórica seleccionada para este análisis, Cataluña, no puede ser mayor. En este territorio, el apoyo a las distintas opciones autonomistas pasó de un 71,5% en 2005 a un 47,3% en 2012, una reducción de 24,2 puntos porcentuales en apenas siete años. Crecen las alternativas extremas, pero el salto cualitativo se produce en la opción independentista, que pasa de un 20,7% en 2005 a un 37,4% en 2012. En el País Vasco, esta alternativa se redujo de un 29,2% a un 25,7% en el mismo período. Cabe suponer que la opción independentista en Cataluña haya aumentado en los dos últimos años, marcados por la fuerte movilización social y política a favor del denominado "derecho a decidir" desde la Diada de 2012. A este respecto, según los últimos sondeos del Centre d'Estudis d'Opinió, que depende de la Generalitat de Catalunya, más de la mitad de los catalanes votaría a favor de la independencia en un eventual referéndum de autodeterminación.

En realidad, con quien Cataluña muestra un paralelismo invertido es con Madrid. También en este caso las opciones autonomistas sufren un notable descalabro, prácticamente idéntico al de Cataluña, al pasar de un 73,1% en 2005 a un 49,6% en 2012. Pero el incremento complementario lo recoge casi en su totalidad la opción recentralizadora, que prácticamente se triplica: de un 14,7% en 2005 a un 36,8% en 2012.

Al igual que entre las comunidades históricas, llaman la atención las diferencias que se observan entre Andalucía y Extremadura. Esta última es, de hecho, la comunidad autónoma en la que más desciende el apoyo a las opciones autonomistas, que se desploman casi 25 puntos porcentuales, al pasar de un 86% en 2005 a un 61,1% en 2012. En el mismo período, Andalucía desciende desde un 80,7% a un 72,3%, con una reducción de apenas ocho puntos porcentuales. La opción recentralizadora se dispara en Extremadura al multiplicarse por más de cuatro y situarse casi al mismo nivel

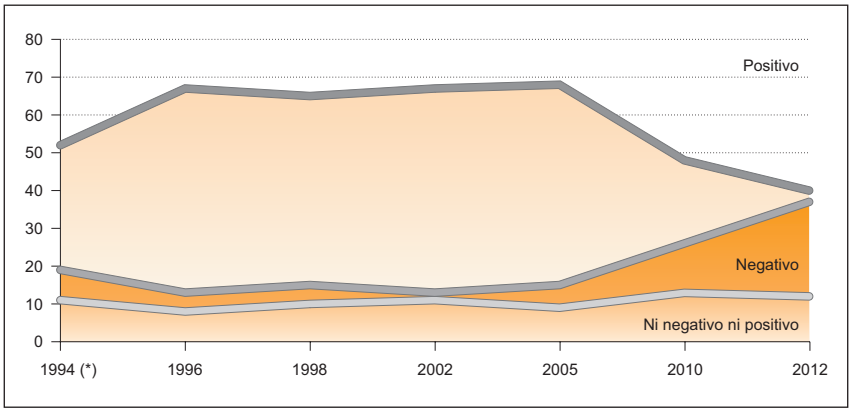
que Madrid en 2012 (34,1%). El incremento es mucho más moderado en Andalucía (14,6%).

1.2 Se fortalece la visión negativa

El correlato de esta notable pérdida de apoyo de los ciudadanos españoles del actual modelo autonómico es el vuelco que se observa en la valoración de lo que ha supuesto para España la creación y desarrollo de las comunidades autónomas. A lo largo de los años noventa y los primeros del 2000, el porcentaje de españoles que consideraban más bien positivo este proceso se mantuvo constante y por encima del 65%, mientras que los que lo valoraban como más bien negativo se situaban también sin apenas variaciones en torno al 15% (gráfico 1). Este alto grado de aprobación se quiebra bruscamente en 2010, ya que la visión positiva desciende del 50% y la negativa casi se duplica (47,9% y 26,4%, respectivamente). En 2012, esta evolución se intensifica hasta el punto de que el porcentaje de quienes tienen una opinión positiva (39,9%) supera en casi tres puntos al de los que tienen una opinión negativa (37,1%).

Los datos correspondientes a 1994, en medio de otra profunda crisis económica, aunque de menor intensidad y duración que la actual, parecen poner de manifiesto que existe una relación entre períodos de crisis económica y empeoramiento de la valoración del modelo autonómico. Pero la

Gráfico 1 – "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?". En porcentaje. 1994-2012



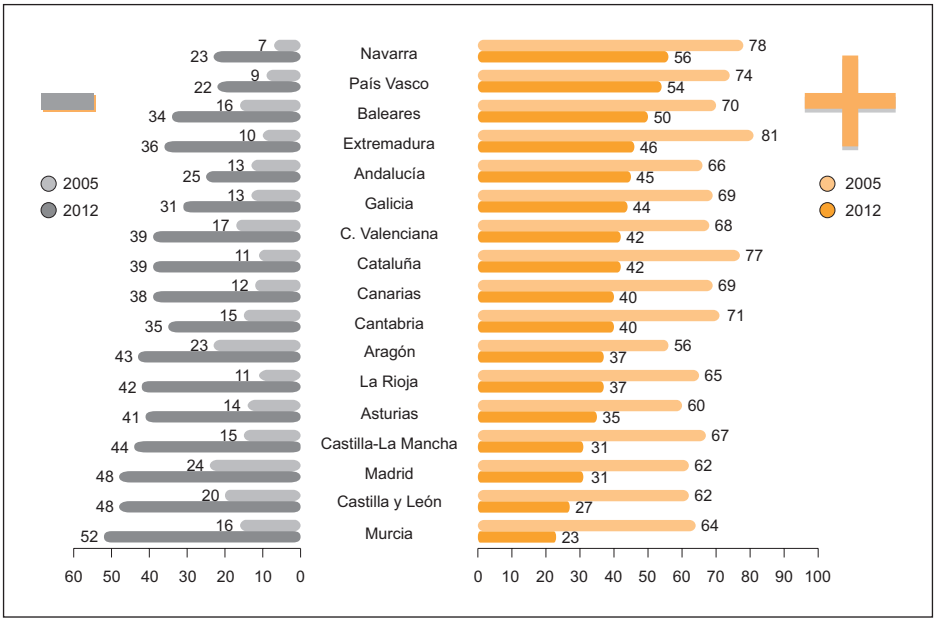
Nota: Se omiten las categorías de no respuesta. (*) La formulación de la pregunta se hizo en términos de "cosa buena" o "cosa mala".

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1994): *Estudio 2.118: Barómetro*; CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

diferencia de porcentaje entre 1994 y 2012 en la visión positiva (52% frente a 39,9%) y, sobre todo, en la visión negativa (19% y 37,1%) parece indicar la relevancia de otros factores adicionales para explicar este profundo deterioro de la legitimación social del modelo autonómico. El protagonismo del proceso soberanista catalán y de los casos de corrupción con notable impacto mediático en algunas comunidades autónomas pueden haber influido en este hecho.

La desagregación de este indicador por comunidades autónomas permite apreciar algunas diferencias significativas entre territorios en la evolución de la valoración del proceso autonómico (gráfico 2). En 2012, Navarra y País Vasco se convirtieron en las únicas comunidades autónomas donde el porcentaje de ciudadanos que consideraba positiva la creación y desarrollo de las autonomías superaba el 50%. Tras Aragón, son las autonomías en las que la valoración positiva se había reducido en menor medida (en torno a 20 puntos, casi 10 menos que la media nacional). La mejora de su posición relativa contrasta con lo ocurrido en Cataluña: la reducción de 35 puntos porcentuales de los que tienen una opinión positiva hace que descienda desde la tercera posición en 2005 a la octava en 2012.

Gráfico 2 – "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005-2012



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III.*

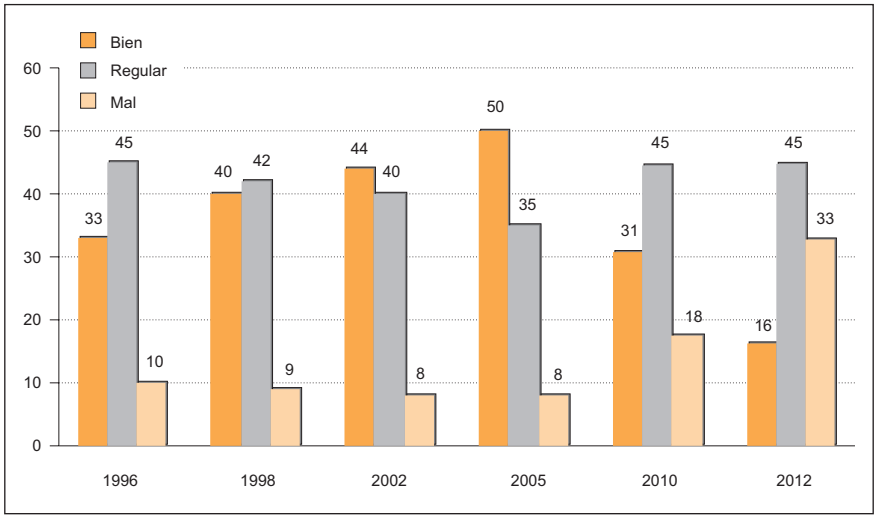
El pronunciado descenso del porcentaje de Cataluña es superado, sin embargo, por el registrado en Murcia (41 puntos) y en Castilla-La Mancha (36) y se halla muy próximo al de Castilla y León (35), Extremadura (35) y Madrid (31) –territorios en los que ha aumentado considerablemente el apoyo a la alternativa "un Estado con un único Gobierno central sin autonomías", como se ha comentado–. También aquí la diferencia entre Andalucía y Extremadura es significativa, debido fundamentalmente a que la reducción del porcentaje de quienes tienen una valoración positiva en Andalucía (21 puntos) es mucho menor que en el caso extremeño. De este modo, la comunidad andaluza pasa del undécimo puesto en 2005 al quinto en 2012 en la clasificación de valoración del modelo autonómico; frente a ello, Extremadura pasa del primer puesto al cuarto.

1.3 Los motivos de la desafección

Este llamativo aumento de la valoración negativa del modelo autonómico, ¿a qué se debe? ¿Responde principalmente al funcionamiento del modelo en sí, a la gestión llevada a cabo por los gobiernos autonómicos o a otros factores? El porcentaje de ciudadanos que consideran que la organización del Estado en comunidades autónomas ha funcionado bien o muy bien no dejó de aumentar desde mediados de la década de los años noventa hasta mediados de la década siguiente, donde alcanzó su punto máximo, con un 50% (gráfico 3). Los datos de 2010 (31%) y, sobre todo, de 2012 (16%) muestran también en este indicador un desplome espectacular. En 2005, los que tenían una opinión positiva sobre el funcionamiento del sistema autonómico multiplicaban por seis a los que tenían una opinión negativa. En 2012, estos últimos duplicaban a los primeros.

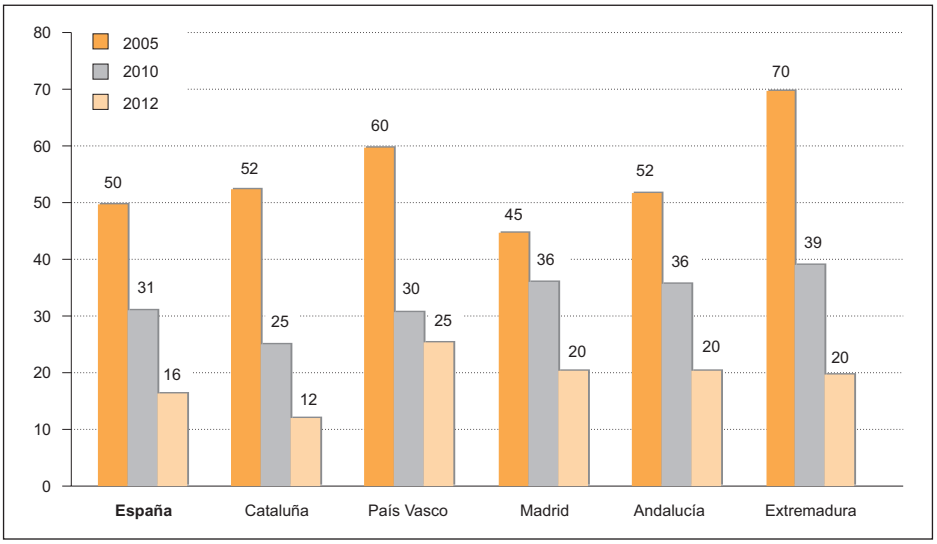
La desagregación de este indicador en las comunidades autónomas que estamos analizando permite apreciar algunos aspectos interesantes (gráfico 4). Curiosamente, el mayor desplome en la valoración positiva del funcionamiento del modelo autonómico se produce en Extremadura, que pasa de un 70% en 2005 a un 20% en 2012. Esta última cifra sitúa a la comunidad extremeña al mismo nivel que Madrid y Andalucía, cuando en 2005 se apreciaban notables diferencias entre estas tres comunidades autónomas. Es igualmente interesante la comparación de la evolución en Cataluña y País Vasco. Ambas autonomías superaban en 2005 la media nacional en la valoración positiva comentada y sufrieron una fuerte reducción en 2010, que las situó por debajo de la media nacional. Sin embargo, los datos de 2012 muestran un comportamiento muy distinto: mientras Cataluña ahonda en su desplome, hasta situarse muy por debajo de la media nacional, País Vasco sufre una disminución mucho menor y se sitúa en cabeza entre las comunidades autónomas analizadas en la valoración positiva del funcionamiento del Estado de las autonomías. Su porcentaje (25%) es más del doble del que se registra en Cataluña (12%).

Gráfico 3 – "Y, en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en comunidades autónomas?". En porcentaje. 1996-2012



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1996): *Estudio 2.211*: *Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

Gráfico 4 – Evolución de los que opinan que el funcionamiento de la organización del Estado en comunidades autónomas ha sido bueno o muy bueno por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005-2012



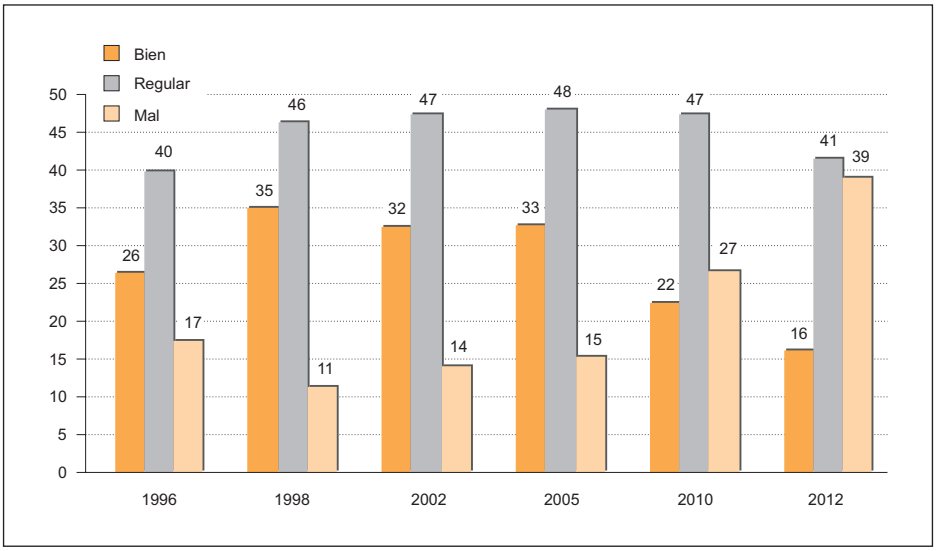
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

A diferencia de lo ocurrido en relación con la visión general sobre el funcionamiento del modelo autonómico, la valoración positiva de la gestión llevada a cabo por el Gobierno de cada comunidad autónoma, a juicio de los entrevistados en cada territorio, nunca ha alcanzado altas cotas: desde mediados de los años noventa hasta la mitad de los 2000, período en el que aumentó mucho la valoración positiva, se mantuvo en torno a un tercio la proporción de ciudadanos que consideraba como buena o muy buena la gestión de sus gobiernos autónomos (gráfico 5). Este porcentaje se redujo apreciablemente entre 2005 y 2012, pero en mucha menor medida que en el indicador de valoración general del modelo: éste perdió 34 puntos porcentuales (del 50% al 16%), mientras que aquél cayó 17 puntos (del 33% al 16%).

Lo más llamativo, con todo, de los datos de este gráfico es el notable incremento del porcentaje de los que valoran negativamente la gestión de sus gobiernos autónomos: pasa de un 15% en 2005 a un 27% en 2010, para llegar a un 39% en 2012, prácticamente igualado con el porcentaje de los que la valoran como regular, tradicionalmente la opción más señalada.

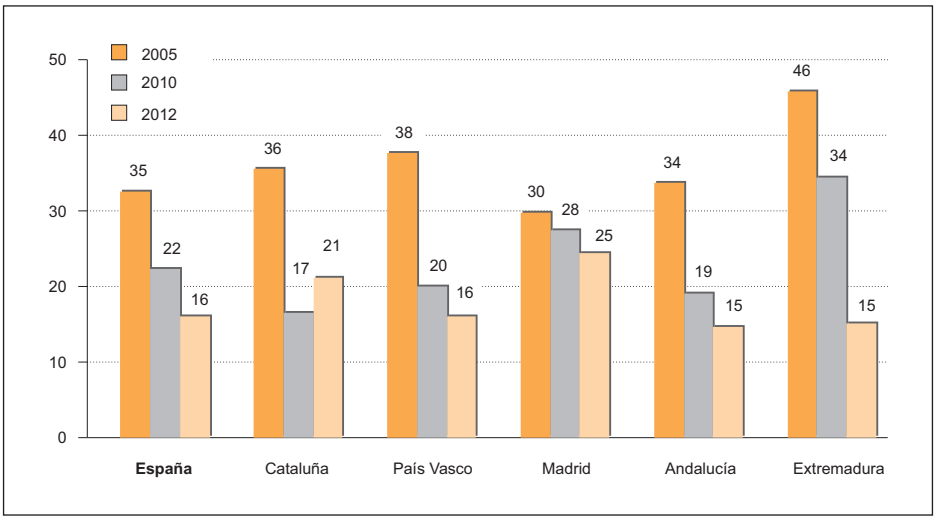
También en este indicador, la desagregación por comunidades autónomas (gráfico 6) revela que Extremadura es, al igual que en la valoración del modelo autonómico, la autonomía que registra un mayor descenso, al pasar de un 46% en 2005 a un 15% en 2012. El cambio de Gobierno y de

Gráfico 5 – "En términos generales, ¿cómo calificaría Ud. la gestión que ha realizado el Gobierno de su comunidad autónoma durante los últimos dos años?". En porcentaje. 1996-2012



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III.*

Gráfico 6 – Evolución de los que opinan que la gestión que ha realizado el Gobierno de su comunidad autónoma durante los últimos dos años ha sido buena o muy buena por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005-2012

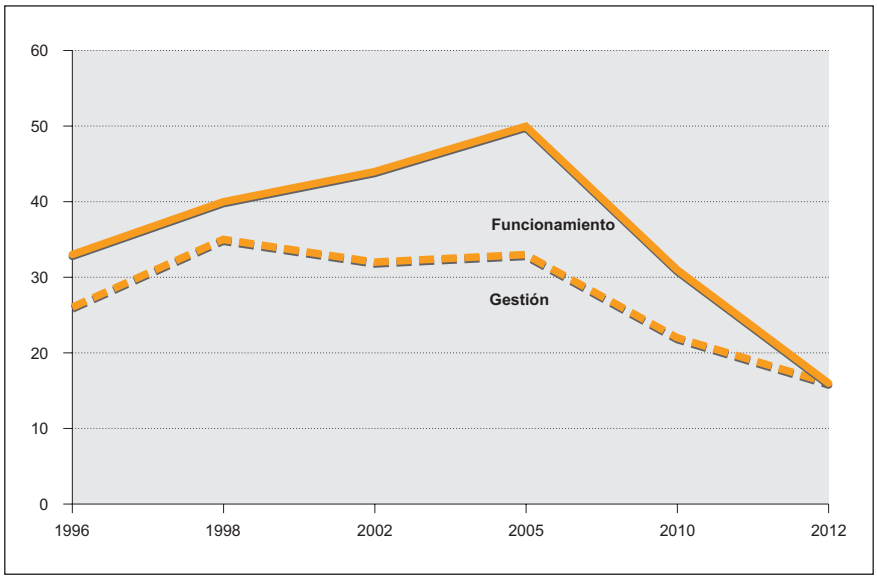


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

color político en el Ejecutivo en 2011 no supuso en 2012 una variación en esta profunda evolución a la baja. En Cataluña, sin embargo, tras la caída en 2010, se produce un aumento del porcentaje de quienes valoran positivamente la gestión del Gobierno de la Generalitat, el único caso entre las comunidades autónomas seleccionadas. Parece claro que, pese a los recortes llevados a cabo por el Gobierno de Artur Mas a partir de finales de 2010, el proyecto de profundización del autogobierno ha pesado más en la mejora de la valoración positiva de su gestión por parte de los ciudadanos catalanes. En el caso del País Vasco, en la importante bajada de 2010 respecto a 2005 puede haber tenido alguna influencia el cambio de gobierno en mayo de 2009, cuando por primera vez el PNV no ostentaba la *Lehendakaritza*. Comparando los datos de Cataluña y País Vasco, en 2012, en ambos indicadores podría afirmarse que en Cataluña la visión negativa es mayor respecto al funcionamiento del sistema autonómico que en cuanto a la gestión del Gobierno autonómico, mientras que en el País Vasco –al igual que en el resto de las comunidades autónomas– ocurre lo contrario.

Resulta interesante constatar que los porcentajes de los que tienen una visión positiva en ambos indicadores converjan por primera vez en 2012, tras alcanzar la máxima divergencia en 2005 (gráfico 7). En el período 1998-2007, coinciden un alto crecimiento económico y el pleno desarrollo del modelo autonómico con la finalización del proceso de grandes transferencias a todas las comunidades autónomas. Fueron años de abundancia

Gráfico 7 – Evolución de los que opinan que el funcionamiento de la organización del Estado en comunidades autónomas y de los que opinan que la gestión que ha realizado el Gobierno de su comunidad autónoma en los últimos años ha sido buena o muy buena. En porcentaje. 1996-2012

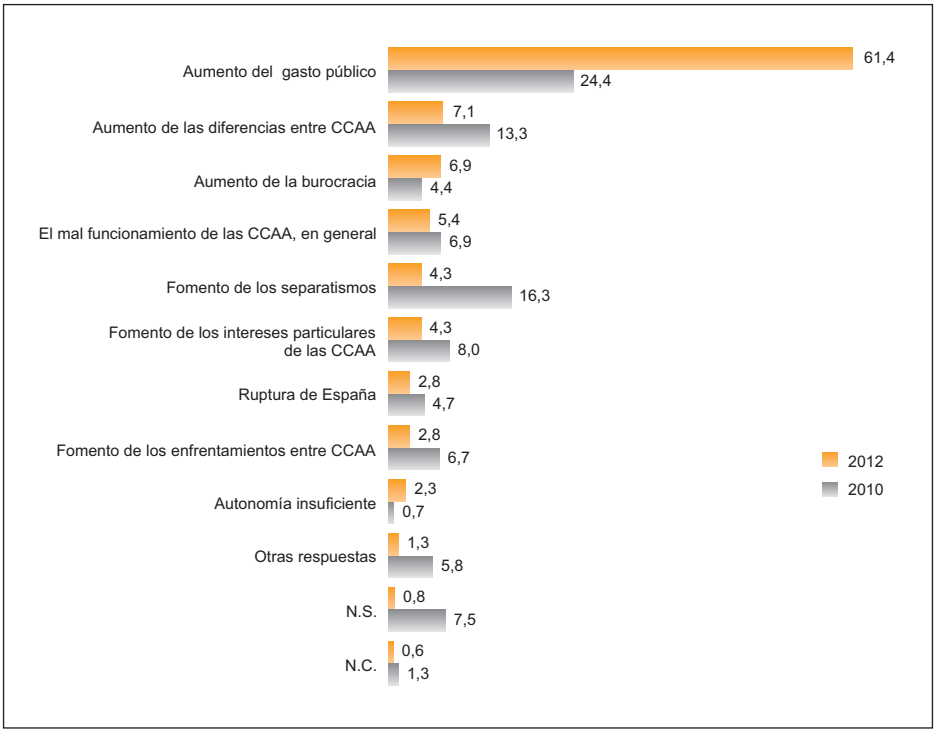


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1996): *Estudio 2.211*: *Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico;* CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III.*

de recursos económicos –muchos de ellos recibidos por las comunidades autónomas desde la UE–, de notable mejora de las infraestructuras de transporte, sanitarias y educativas (sobre todo en el sistema universitario), en el mismo momento en el que se consolidaban las instituciones y las estructuras de poder autonómicas en muchos territorios. Para las élites políticas autonómicas no era difícil establecer una relación de causalidad entre ambos procesos, cuando en realidad lo que existía era una relación de contigüidad. La actual crisis económica –especialmente tras su recrudecimiento desde 2010– ha dado la vuelta por completo a este argumento y ha acabado imponiéndose otro tan discutible como el anterior: las comunidades autónomas son en gran parte las responsables de la crisis. Ha calado la idea –machaconamente repetida en algunos ámbitos de opinión– de que el sistema autonómico es un modelo caro, que no podemos asumir, que está por encima de nuestras posibilidades. Quizá por eso tienden a igualarse los dos indicadores en 2012: independientemente de la gestión del Gobierno autonómico, el modelo en sí funciona mal porque es muy caro.

Esta interpretación encuentra un respaldo claro en el gráfico 8. Entre los que creen que la creación y el desarrollo de las comunidades autónomas han sido algo negativo para España, el porcentaje de los que señalan como

Gráfico 8 – Motivos de los que creen que la creación y el desarrollo de las comunidades autónomas ha sido algo negativo para España. En porcentaje. 2010-2012



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

motivo principal de esta opinión el aumento del gasto público crecieron de un 24,4% en 2010 al 61,4% en 2012. Esta pregunta no se recogía en el barómetro autonómico de 2005, por lo que no hay datos respecto a este año, aunque cabe conjeturar, dado que se trataba de un buen momento para las finanzas públicas españolas, que el porcentaje de este ítem sería significativamente menor. El protagonismo absoluto de la opción relativa al aumento del gasto público en la encuesta de 2012 hace que se reduzca considerablemente el peso de otros aspectos en relación con el barómetro de 2010. Son especialmente relevantes dos: el ítem "Fomento de los separatismos", que ocupaba el segundo lugar en 2010 con un 16,3% de las respuestas, retrocede hasta el cuarto puesto en 2012, con un 4,3%; por su parte, el "Aumento de las diferencias entre comunidades autónomas" cae de un 13,3% a un 7,1% y escala un puesto, hasta el segundo lugar.

Sólo hay otras dos respuestas que incrementan su porcentaje en 2012 respecto a 2010: "Aumento de la burocracia" (6,9% frente a 4,4%) y "Autonomía insuficiente" (2,3% frente a 0,7%). La primera va en la línea de la

crítica al "coste" del modelo autonómico, mientras que la segunda apunta a un replanteamiento de fondo del modelo.

La causa del aumento en este último ítem se encuentra, como era de esperar, en Cataluña (tabla 2). El trabajo de campo del estudio de 2010 se llevó a cabo en el primer trimestre y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña se publicó en el BOE del 16 de julio de ese año. El trabajo de campo del estudio de 2012 se realizó en los meses de septiembre y octubre, período en el que se celebró la Diada que marcó un punto de inflexión en el proceso soberanista. Resulta razonable pensar que este hecho haya tenido una influencia muy notable en que en apenas dos años se triplicase el porcentaje de la opción "Autonomía insuficiente", al pasar de un 3,8% en 2010 a un 11,2% en 2012. Aunque quizá más significativo sea señalar que pasó de ocupar el octavo puesto al segundo en ese breve período.

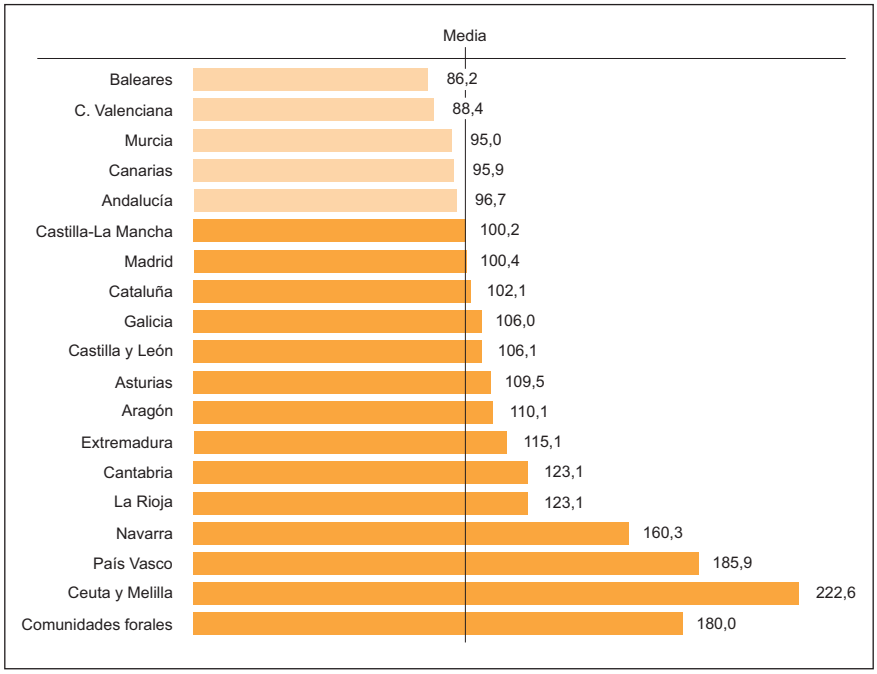
El contraste con el País Vasco es también manifiesto en este caso. A diferencia de lo ocurrido en Cataluña, en el ítem "Autonomía insuficiente", el porcentaje en la comunidad vasca se reduce entre 2010 y 2012, para pasar a ocupar el penúltimo lugar entre los motivos propuestos. En 2010, este porcentaje era prácticamente el mismo en Cataluña y en el País Vasco. También llama la atención, si se comparan los resultados de ambas autonomías, que el incremento registrado en "Aumento del gasto público" sea muy superior en Cataluña. Sin obviar las disimilitudes que puedan tener su origen en la gestión de ambos gobiernos autonómicos, el favorable resultado que para la comunidad vasca tiene la aplicación que hasta ahora se ha hecho del sis-

Tabla 2 – Motivos de los que creen que la creación y el desarrollo de las comunidades autónomas ha sido algo negativo para España. En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 2010-2012

	Cataluña		País Vasco	
	2010	**2012**	**2010**	**2012**
Aumento del gasto público	19,2	50,3	12,3	35,9
Aumento de la burocracia	2,9	7,3	1,8	13,2
Aumento de las diferencias entre comunidades autónomas	8,8	5,1	24,6	10,2
Fomento de los intereses particulares de las comunidades autónomas	9,6	3,1	1,8	12,7
Fomento de los enfrentamientos entre comunidades autónomas	12,5	5,2	10,5	4,2
Fomento de los separatismos	10,8	3,3	7,0	7,2
Ruptura de España	2,5	1,6	5,3	1,2
El mal funcionamiento de las comunidades autónomas, en general	12,5	9,8	3,5	5,9
Autonomía insuficiente	3,8	11,2	3,5	2,4
Otras respuestas	11,3	2,2	12,3	2,4
N.S.	4,2	0,4	12,3	4,8
N.C.	2,1	0,4	5,3	0,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

Gráfico 9 – Financiación autonómica per cápita. Comparación media de las quince comunidades autónomas de régimen común=100. 2011



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Ejercicio 2011*.

tema fiscal de concierto (gráfico 9) parece tener una clara influencia en este dato. La mayor disponibilidad de recursos públicos en el País Vasco que se deriva de esta situación explica en parte la mejor situación de las finanzas públicas vascas y, en consecuencia, los menores recortes aplicados en esta autonomía en políticas básicas del Estado de bienestar. Recuérdese a este respecto que la principal petición del *president* de la Generalitat al presidente del Gobierno antes de que el "derecho a decidir" monopolizase el debate político y social fue el "pacto fiscal" para Cataluña. En ningún momento se ocultó la pretensión de equiparación con la situación del País Vasco y Navarra en este ámbito[1].

1.4 Diferencias en el balance de responsabilidades

Probablemente, que el País Vasco recaude la mayor parte de sus impuestos y que tenga una financiación pública más alta derivada de la apli-

[1] Véase "¿Qué es el pacto fiscal?", *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 2011, en www.lavanguardia.com/politica/20111128/54238620892/que-es-el-pacto-fiscal.html

cación que hasta ahora se ha hecho del modelo de concierto contribuyan a explicar los resultados de la tabla 3. El porcentaje de los que opinan que el Gobierno autonómico es el principal responsable de algunas de las cuestiones más importantes de interés general alcanza sus valores más altos –y de manera muy destacada en casi todos ellos– en esta comunidad autónoma. Las competencias en casi todos estos ámbitos son las mismas en los Gobierno autonómicos considerados, con la excepción de la seguridad ciudadana, pero las llamativas diferencias de atribución de la responsabilidad entre País Vasco y el resto de autonomías parece indicar una mayor conciencia y valoración del autogobierno actual en la comunidad vasca.

También en este indicador las diferencias con Cataluña son muy significativas. Así, por ejemplo, en dos ámbitos sobre los que los ciudadanos no tienen dudas respecto a que forman parte del corpus competencial de las comunidades autónomas, como son educación y sanidad, mientras en el País Vasco un 66,2% y un 76,4%, respectivamente, consideran que el Gobierno autonómico es su principal responsable, en el caso de Cataluña, los porcentajes correspondientes se reducen a un 48,9% y a un 56%. En el resto de los ámbitos, los porcentajes del País Vasco son también claramente superiores a los de Cataluña, con la única y significativa excepción de la seguridad ciudadana. Además, mientras los porcentajes de los que en el País Vasco adjudican al Gobierno autonómico la principal responsabilidad aumentan en todos los ámbitos menos en uno en 2012 respecto a 2010, en Cataluña ocurre al contrario, se reducen en casi todos los casos.

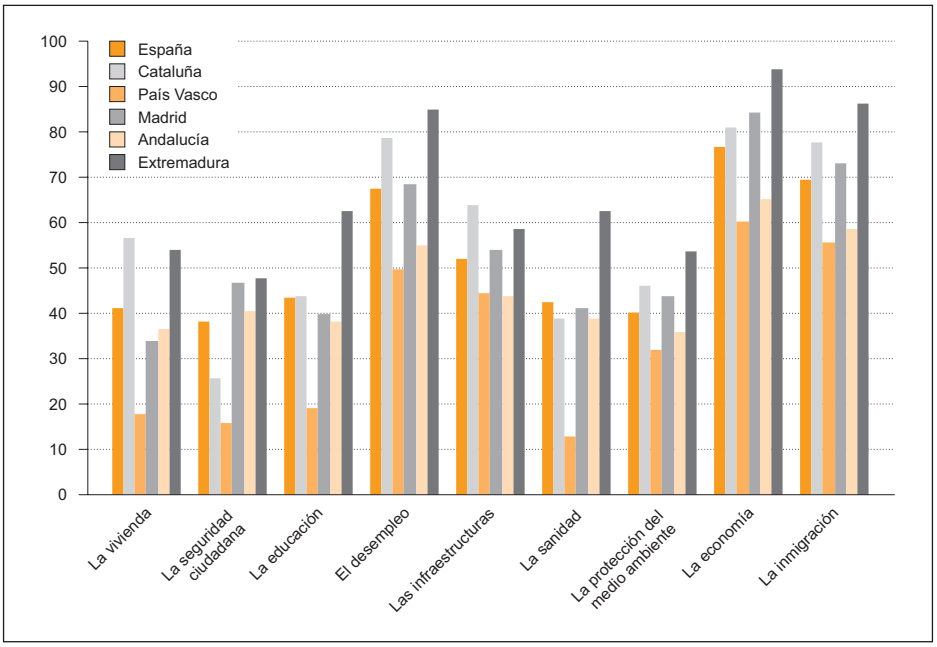
En las otras comunidades autónomas consideradas llama la atención que la evolución de Madrid se parezca a la de Cataluña (entre 2010 y

Tabla 3 – Evolución de los que opinan que el Gobierno autonómico es el principal responsable de que las cosas vayan bien o mal en algunas cuestiones de interés general por comunidades autónomas. En porcentaje. 2010-2012

	España		Cataluña		País Vasco		Madrid		Andalucía		Extremadura	
	2010	**2012**	**2010**	**2012**	**2010**	**2012**	**2010**	**2012**	**2010**	**2012**	**2010**	**2012**
La vivienda	29,3	30,0	22,1	20,5	46,8	50,6	33,2	30,7	26,6	28,6	21,8	32,7
La seguridad ciudadana	29,4	30,6	48,7	54,7	37,8	40,0	28,5	30,9	17,5	20,6	16,6	24,5
La educación	43,3	43,1	51,2	48,9	60,8	66,2	44,7	48,8	40,5	37,9	26,3	34,3
El desempleo	18,1	19,0	17,7	14,2	25,1	35,3	18,2	19,6	14,7	19,9	7,1	14,3
Las infraestructuras	35,6	30,6	31,0	24,5	37,8	37,3	43,2	27,7	26,9	28,5	33,0	34,6
La sanidad	48,4	45,9	48,6	56,0	73,6	76,4	50,9	49,3	43,9	38,3	37,0	35,6
La protección del medio ambiente	35,1	37,3	38,1	37,3	36,7	44,2	30,9	30,5	32,0	35,2	30,9	36,3
La economía	13,1	11,3	16,3	12,7	20,6	24,3	15,3	6,2	10,1	12,1	4,0	4,5
La inmigración	13,3	15,3	14,0	14,1	19,0	24,6	17,2	13,2	12,2	15,7	3,6	8,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2010): *Estudio 2.829: Barómetro autonómico II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

Gráfico 10 – Entrevistados que opinan que el Gobierno central es el principal responsable de que las cosas vayan bien o mal en algunas cuestiones de interés general por comunidades autónomas. En porcentaje. 2012



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III.*

2012, en la mayor parte de los ámbitos se reduce el porcentaje de los que adjudican la principal responsabilidad al Gobierno autonómico), mientras que las de Andalucía y Extremadura se hallan mucho más cercanas a la del País Vasco, con una creciente imputación de la responsabilidad al Gobierno autonómico. En realidad, son datos coherentes con el hecho de que Cataluña y Madrid sean dos de las autonomías en las que más ha descendido el apoyo al actual modelo autonómico, aunque por motivos opuestos.

Parece haber calado en la sociedad catalana el argumento de que el denominado déficit fiscal de Cataluña, producto de un modelo de financiación autonómica del régimen común que algunos llegan a calificar de "expolio" y que consideran una imposición del Parlamento y el Gobierno centrales, resta una gran cantidad de recursos propios para el desarrollo de las políticas autonómicas en esos ámbitos de interés general, en abierto contraste con lo que ocurre en el País Vasco, gracias al régimen de concierto económico. Ya se comprobó que Cataluña es la única comunidad autónoma entre las analizadas en la que la valoración de la actuación del Gobierno autonómico mejoró en 2012 respecto a 2010. Otro de los argumentos tradicionales, el referente al déficit de inversión en infraestructuras del Estado en Cataluña, encuentra también en el gráfico 10 su reflejo. Cataluña es la

comunidad autónoma que adjudica una mayor responsabilidad al Gobierno central en este ámbito, por encima incluso de Extremadura.

1.5 Se percibe un aumento de las diferencias en riqueza y prosperidad

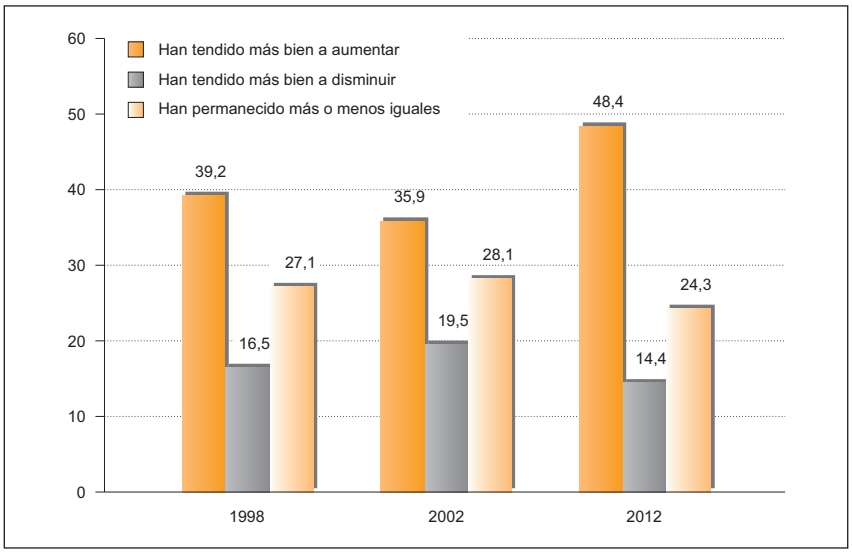
El acercamiento del gobierno de los asuntos públicos a los ciudadanos y el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una comunidad histórica o territorial son aspectos básicos de la legitimación de los procesos de descentralización política. Pero, a nivel social, también desempeña un papel fundamental la corrección o compensación de las diferencias en prosperidad y servicios básicos de bienestar entre los distintos territorios. La convergencia o divergencia en estos indicadores se convierte en un importante factor de apoyo o cuestionamiento del modelo autonómico para la ciudadanía.

Por ello, llama la atención que los dos primeros barómetros autonómicos del CIS, los correspondientes a 2005 y 2010, no continuasen la serie de la pregunta sobre la opinión de los ciudadanos respecto a la evolución de las diferencias de prosperidad o riqueza entre las comunidades autónomas que se había establecido en los estudios sobre instituciones y autonomías de 1998 y 2002. En el tercer barómetro autonómico –correspondiente a 2012– se recupera la pregunta, pero no se dan los datos del total nacional. El hecho de que no aparezcan los resultados de la Comunidad de Murcia y que la muestra esté ponderada para facilitar la representatividad de los resultados en todas las comunidades autónomas explica la falta de datos a nivel nacional.

En el gráfico 11 se ha calculado el resultado nacional para 2012 sin tener en cuenta esa ponderación. Somos conscientes de que esos datos no son "exactos", pero su posible rango de variación no afecta a la dirección de la evolución, que muestra un claro ascenso en el porcentaje de los entrevistados que opinan que dichas diferencias han tendido a aumentar. La comparación de los datos por comunidades autónomas de 2002 y 2012 muestra que ese incremento de la percepción de que las diferencias han tendido a aumentar se da en prácticamente todas las comunidades autónomas. Los entrevistados que manifiestan esta opinión en Castilla y León y Aragón superan el 60% en 2012; y sobrepasan el 55% en Cantabria y Asturias.

Los datos de 1998 y 2002, un período de elevado crecimiento económico y en el que empezaban a estar completamente transferidas la mayor parte de las principales competencias a todas las autonomías, muestran una mejora de la opinión respecto a la convergencia en prosperidad y riqueza entre los territorios. El hecho de que el largo período de diez años, de 2002 a 2012, comprenda un ciclo de alto crecimiento junto a otro de profunda recesión

Gráfico 11 – "En su opinión, desde que existen las comunidades autónomas, las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones y nacionalidades, ¿han tendido más bien a aumentar, más bien a disminuir o han permanecido más o menos iguales?". En porcentaje. 1998-2012



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2012): *Estudio 2.956: Barómetro autonómico III*.

económica no permite valorar con precisión la influencia de la crisis que estamos padeciendo en la opinión de los ciudadanos en este tema. No obstante, las respuestas y medidas diferenciales que se han producido y adoptado en estos últimos años por parte de las comunidades autónomas en ámbitos tan sensibles como la educación, la sanidad, los servicios sociales o la atención a la dependencia (copagos, recorte de prestaciones, ajustes de personal, procesos de externalización o concertación…) son factores que hasta ahora no se habían producido –al menos no con tanta intensidad– y que evidentemente tienen una clara influencia en la percepción del aumento de las diferencias de prosperidad entre las comunidades autónomas, por más que los efectos redistributivos interterritoriales del sector público mitiguen las diferencias de riqueza calculada en términos de renta familiar disponible.

¿En qué medida coincide esta percepción de aumento de las disimilitudes de prosperidad y de riqueza con la evolución de las diferencias entre las autonomías en los principales indicadores socioeconómicos: Valor Añadido Bruto (VAB), productividad, empleo, infraestructuras, tejido empresarial, I+D, nivel de estudios, inversión pública, recursos sanitarios y educativos…? La coincidencia del despliegue final del proceso autonómico con una etapa de alto crecimiento económico y abundantes fondos europeos facilitó un desarrollo administrativo excesivo y una menor atención a la evolución de las diferencias interterritoriales en indicadores básicos. La crisis econó-

mica, que afecta ya a las principales políticas del Estado de bienestar y a los ámbitos fundamentales para el desarrollo económico y social, plantea la necesidad de examinar la evolución de los indicadores básicos de las comunidades autónomas en estos ámbitos.

2. ¿Convergen las comunidades autónomas en riqueza y servicios de bienestar?

En el *Informe España 2002* dedicamos dos capítulos al tema de la descentralización que llevaban por título "¿Convergencia o divergencia económica entre las autonomías?" y "Descentralización y servicios de bienestar". A partir de la premisa de que el proceso de descentralización implica cambios sustanciales en la forma de gobernar en todos los niveles y sitúa en primer plano los principios de igualdad y equidad, se afirmaba que la evolución de los principales indicadores económicos y de servicios de bienestar desde el inicio del proceso de descentralización mostraba hace más de una década un panorama de luces y sombras. No obstante, resaltaba el estancamiento del proceso de convergencia económica entre las comunidades autónomas en la segunda mitad de los años noventa. Los indicadores y los análisis que siguen constituyen un primer acercamiento a ese proceso de convergencia desde el año 2000 hasta el momento actual.

2.1 Prosperidad económica y sus determinantes

Uno de los indicadores clave para medir la evolución económica de las comunidades autónomas es el Valor Añadido Bruto (VAB) per cápita, que refleja el valor añadido generado por el conjunto de productores de un área económica. Se suele utilizar como un indicador del nivel de desarrollo de los territorios, ya que representa la suma de los valores que se añaden a lo largo del proceso productivo y éstos dependen en buena medida del capital financiero, tecnológico y formativo de esos territorios.

Como se puede apreciar en la tabla 4, la diferencia entre las comunidades autónomas con un nivel más alto y con un nivel más bajo se redujo de manera pronunciada entre 2000 y 2008. A partir de este último año comenzó a incrementarse. Así, en 2000, el VAB per cápita de Extremadura respecto a la media nacional (62,9%) se hallaba 74,8 puntos por debajo del de Madrid (137,7). En 2008, la distancia se había reducido hasta los 62,7 puntos (68,1 y 130,8, respectivamente); en 2012, la diferencia entre Extremadura y País Vasco repuntaba hasta los 65,4 puntos.

En el gráfico 12 se puede observar la evolución que acabamos de comentar a través del coeficiente de variación del VAB per cápita, que mide la

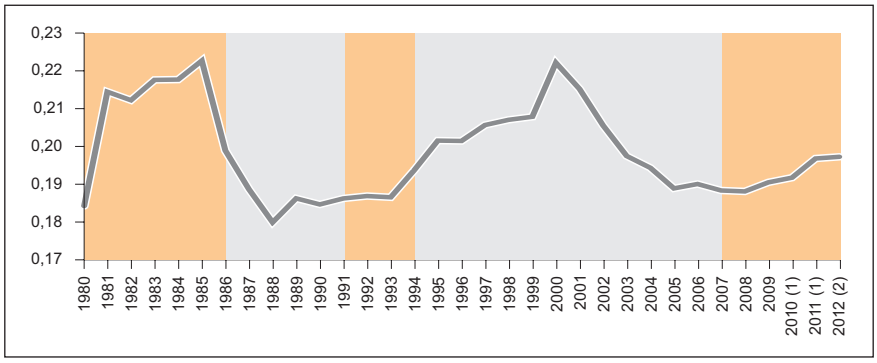
Tabla 4 – Evolución del VAB per cápita por comunidades autónomas. Comparación media nacional=100. 2000-2012

	2000		2008		2012 (1)
Madrid	137,7	Madrid	130,8	País Vasco	133,2
Navarra	128,4	País Vasco	130,2	Madrid	130,9
Cataluña	122,5	Navarra	124,9	Navarra	126,6
Baleares	122,4	Cataluña	115,7	Cataluña	116,8
País Vasco	121,6	Aragón	110,9	La Rioja	111,4
La Rioja	116,5	La Rioja	110,6	Aragón	110,8
Aragón	105,3	Baleares	107,3	Baleares	106,2
C. Valenciana	95,0	Cantabria	96,7	Castilla y León	97,9
Canarias	94,8	Castilla y León	93,7	Cantabria	97,0
Cantabria	94,0	Asturias	93,0	Asturias	93,3
Castilla y León	90,0	C. Valenciana	90,6	Galicia	91,3
Murcia	84,9	Galicia	88,1	C. Valenciana	87,4
Asturias	82,9	Murcia	86,6	Canarias	87,1
Castilla-La Mancha	78,7	Canarias	86,2	Murcia	83,0
Galicia	76,7	Castilla-La Mancha	81,0	Castilla-La Mancha	78,2
Andalucía	73,4	Andalucía	77,0	Andalucía	75,5
Extremadura	62,9	Extremadura	68,1	Extremadura	67,8
Total (2)	**14.064**	**Total (2)**	**21.600**	**Total (2)**	**19.977**

Notas: (1) Datos avance. (2) Valor absoluto en euros. Incluye los datos de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Contabilidad regional de España. Base 2008*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

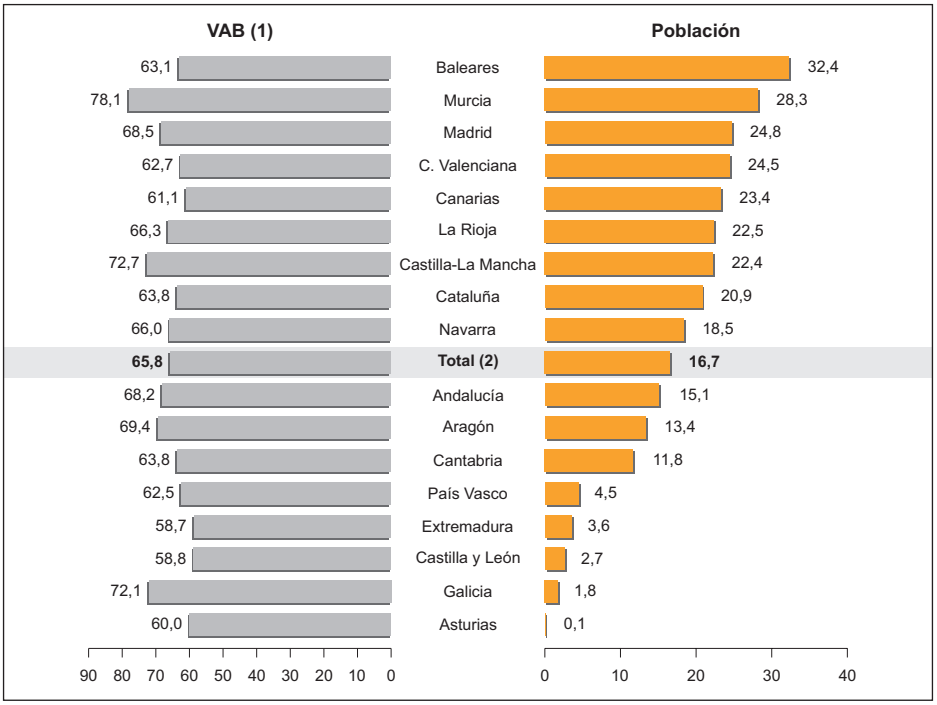
Gráfico 12 – Evolución del coeficiente de variación del VAB per cápita por comunidades autónomas. 1980-2012



Notas: (1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1995*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 2008*, varios años; INE (2001): *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

Gráfico 13 – Evolución del VAB y de la población por comunidades autónomas. En porcentaje de variación. 2000-2012



Notas: (1) Los datos de 2012 son avance. (2) Incluye los datos de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Contabilidad regional de España. Base 2008*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

dispersión de esta variable entre las distintas comunidades autónomas en relación con el valor medio. Queda claramente de manifiesto que en períodos de crisis económica (con fondo en naranja) aumentan las diferencias en producción de riqueza entre las comunidades autónomas.

Volviendo a la tabla 4, si se analiza la posición relativa de las distintas autonomías se comprueba que apenas hay cambios en los extremos: de las cuatro que ocupaban los últimos lugares en 2000, Extremadura, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha, sólo Galicia ha avanzado notablemente hasta abandonar este grupo. Entre las más desarrolladas en 2000, Madrid, Navarra, Cataluña y Baleares, esta última cede su puesto al País Vasco, que se convierte además en la comunidad autónoma líder en 2012.

En la zona intermedia, sin embargo, sí hay cambios significativos. La Comunidad Valenciana retrocede cuatro puestos (del 8 al 12), los mismos que Canarias (del 9 al 13) y Murcia baja dos (del 12 al 14). En el extremo contrario, a los ya citados casos de Galicia y País Vasco, hay que sumar el avance de Castilla y León (del 11 al 8) y de Asturias (del 13 al 10).

Si descomponemos los dos elementos que están en la base del indicador –el VAB y la población (gráfico 13)–, se observa que en tres de las cuatro comunidades autónomas que más han mejorado su posición relativa respecto a la media nacional (Asturias, Castilla y León y País Vasco), su evolución parece estar muy influida por el escasísimo aumento de su población en el período considerado (0,1%, 2,7% y 4,5% respectivamente, frente a una media nacional del 16,7%). En Galicia también se registra un incremento muy bajo de la población, pero en su avance tiene un gran peso el aumento del 72,1% en su VAB, muy por encima de la media nacional y de las otras tres comunidades autónomas.

Productividad e inversión en I+D

Otro indicador fundamental para medir el desarrollo económico de los distintos territorios es la productividad por ocupado, clave en su competitividad. Como se puede apreciar en la tabla 5, las diferencias entre comunidades autónomas se han reducido desde 2000, ya que la distancia entre la más rezagada y la más avanzada ha pasado de 47,3 puntos en ese año a 41,7 en 2012. La crisis económica en la que estamos inmersos no ha supuesto un

Tabla 5 – Evolución de la productividad por ocupado por comunidades autónomas. Comparación con la media nacional=100. 2000-2012

	2000		2008		2012 (1)
Madrid	123,3	País Vasco	123,9	País Vasco	121,9
País Vasco	115,9	Navarra	117,4	Navarra	115,2
Navarra	110,8	Madrid	115,4	Madrid	113,8
La Rioja	108,3	Cataluña	107,8	Cataluña	112,9
Cataluña	107,1	Aragón	105,3	La Rioja	106,4
Baleares	106,0	La Rioja	104,5	Aragón	100,1
Aragón	100,4	Baleares	100,2	Asturias	98,5
Cantabria	99,5	Castilla y León	97,9	Castilla y León	97,3
Asturias	98,0	Asturias	97,6	Baleares	95,0
Castilla y León	97,0	Cantabria	94,4	Cantabria	91,8
Canarias	90,8	Canarias	92,6	C. Valenciana	89,8
C. Valenciana	90,6	C. Valenciana	89,6	Galicia	88,8
Andalucía	90,4	Andalucía	89,0	Andalucía	88,7
Castilla-La Mancha	85,9	Galicia	88,3	Canarias	88,3
Murcia	82,9	Murcia	86,7	Castilla-La Mancha	86,2
Galicia	79,9	Castilla-La Mancha	86,7	Murcia	85,1
Extremadura	76,0	Extremadura	81,2	Extremadura	80,2
Total (2)	**36,09**	**Total (2)**	**50,21**	**Total (2)**	**55,68**

Notas: (1) Datos avance. (2) Valor absoluto en miles de euros. Incluye los datos de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Contabilidad regional de España. Base 2008*, varios años; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

parón, pero sí una ralentización en este proceso, puesto que en 2008 dicha diferencia era de 42,7 puntos.

Sin embargo, lo que apenas ha sufrido modificaciones es la distribución geográfica de las comunidades autónomas con mayor y menor productividad. El cuadrante nororiental –vertebrado a lo largo del eje del Ebro (País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón y Cataluña)– y Madrid mantienen los niveles de productividad más elevados, mientras que los territorios más meridionales (Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura) y Canarias, aun con mejoras apreciables, siguen ocupando las últimas posiciones. Es interesante destacar la notable mejora respecto a la media nacional de Galicia (pasa de un 79,9% en 2000 a un 88,8% en 2012) y los descensos de Baleares (de un 106% a un 95%) y de Madrid (de un 123,3% a un 113,8%).

Dado que la productividad por ocupado es un cociente, su evolución depende tanto del valor de lo producido como del número de ocupados que lo producen. Por eso, en algunos casos, como en el País Vasco, el escaso aumento de la población ocupada es el principal factor explicativo de su posición privilegiada, ya que el incremento de su VAB fue inferior al de la media nacional en el período analizado. En la evolución de la productividad desempeña también un papel fundamental la inversión en I+D, medida tanto en función del gasto total como del de las empresas. La estrecha relación entre ambos indicadores se observa en la tabla 6. Las cuatro comunidades autónomas que sistemáticamente superan la media nacional son País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña, las mismas que ostentan las posiciones más destacadas en lo que a la productividad por ocupado se refiere. Hay una diferencia sustancial en las últimas posiciones, ya que en la inversión en I+D están ocupadas, a gran distancia del resto, por Baleares y Canarias. Es evidente que el protagonismo casi absoluto del sector turístico en ambos territorios explica en gran medida este resultado, pero no es menos cierto que una de las críticas que tradicionalmente recibe este sector de actividad es precisamente la insuficiente búsqueda de alternativas a un modelo turístico muy vulnerable a impactos externos y que no aprovecha todo el valor añadido que podría aportar a través de una oferta más innovadora y de mayor calidad.

En este indicador, sí se observa una influencia clara del ciclo económico y, en consecuencia, de la situación de crisis que padecemos desde 2008. Las diferencias entre las comunidades autónomas con mayor y menor inversión total en I+D se redujeron entre 2000 y 2008: los 150 puntos de diferencia entre Madrid y Baleares en 2000 descendieron hasta los 124 entre esta última comunidad autónoma y el País Vasco en 2008. Este lento proceso de convergencia, en un período en el que la inversión en I+D en el conjunto de España aumentó casi un 50% (pasó del 1% al 1,47% del VAB), se revirtió entre 2008 y 2012, para volver a 146 puntos de diferencia entre, nuevamente, País Vasco y Baleares.

Tabla 6 – Evolución de los gastos internos en actividades de I+D por comunidades autónomas. Gasto total y de las empresas. En porcentaje sobre el VAB y comparación con la media nacional=100. 2000-2012

	Total						Empresas (1)					
	I+D/VAB			Media nacional			I+D/VAB			Media nacional		
	2000	2008	2012 (2)	2000	2008	2012 (2)	2000	2008	2012 (2)	2000	2008	2012 (2)
Andalucía	0,72	1,13	1,16	72	77	82	0,23	0,38	0,42	43	47	56
Aragón	0,76	1,11	1,05	76	75	74	0,43	0,65	0,55	80	80	74
Asturias	0,91	1,06	0,98	91	72	69	0,45	0,46	0,51	83	57	68
Baleares	0,24	0,39	0,38	24	27	27	0,03	0,08	0,06	5	10	8
Canarias	0,52	0,70	0,57	52	47	40	0,11	0,16	0,12	21	19	16
Cantabria	0,51	1,16	1,10	51	79	77	0,13	0,47	0,39	24	58	53
Castilla-La Mancha	0,62	0,74	0,70	62	51	49	0,40	0,42	0,44	74	52	58
Castilla y León	0,71	1,43	1,24	71	97	87	0,29	0,89	0,77	55	109	102
Cataluña	1,17	1,79	1,69	117	121	119	0,79	1,09	0,95	146	135	127
C. Valenciana	0,78	1,13	1,13	78	77	79	0,33	0,49	0,45	61	61	61
Extremadura	0,60	0,97	0,86	60	66	60	0,16	0,19	0,17	29	23	23
Galicia	0,71	1,10	0,96	71	75	68	0,23	0,53	0,44	42	65	59
Madrid	1,74	2,20	2,02	174	149	142	0,95	1,27	1,11	175	156	148
Murcia	0,76	0,91	0,93	76	62	66	0,33	0,36	0,36	61	44	48
Navarra	0,96	2,14	2,13	96	146	150	0,63	1,48	1,46	117	183	194
País Vasco	1,28	2,22	2,45	128	151	173	1,00	1,80	1,86	185	222	248
La Rioja	0,63	1,07	0,96	63	73	68	0,39	0,61	0,51	72	76	67
Total (3)	**1,00**	**1,47**	**1,42**	**100**	**100**	**100**	**0,54**	**0,81**	**0,75**	**100**	**100**	**100**

Notas: (1) En 2008 incluye los gastos internos totales del sector Instituciones Privadas sin Fin de Lucro. (2) Datos avance. (3) Incluye los datos de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Contabilidad regional de España. Base 2008*, varios años; e INE, *Estadística sobre actividades de I+D*, varios años.

Las Administraciones Públicas y las universidades concentran casi la mitad de la inversión en I+D a nivel nacional, pero esta distribución varía mucho entre comunidades autónomas. Así, mientras en Madrid y Cataluña la inversión en I+D de las empresas supone algo más de la mitad del gasto total en esa partida, en el País Vasco se sitúa en torno al 80% y en Navarra alrededor del 70% a lo largo de todo el período analizado. En el extremo contrario, la inversión en I+D de las empresas se sitúa por debajo del 20% en Baleares y en torno a esa cifra en Canarias. Este dato explica que las diferencias entre comunidades autónomas sean mucho mayores en lo que se refiere a la inversión en I+D de las empresas que en la inversión total. Esta distancia se ha ampliado notablemente entre 2000 y 2008 y también entre 2008 y 2012, debido fundamentalmente a que, durante la crisis, las empresas navarras han mantenido su esfuerzo de inversión en I+D (medido en porcentaje del VAB) y las vascas incluso lo han aumentado.

Emprendimiento

Uno de los factores que en mayor medida condicionan el desarrollo económico de un territorio es el que podemos denominar nivel de emprendimiento. Un primer acercamiento a este factor lo proporciona el *Directorio central de empresas* elaborado por el INE, donde se recoge la evolución del número de establecimientos destinados a una actividad económica. Aunque es evidente que el número de establecimientos no coincide con el de empresas (muchas medianas y grandes empresas tienen varios establecimientos y con frecuencia en diversas comunidades autónomas), ofrece menos problemas que la consideración del número de empresas, cuya adscripción territorial viene determinada por la localización de su sede social.

Como se puede apreciar en la tabla 7, la comparación respecto a la media nacional de la tasa de establecimientos destinados a una actividad económica por 100.000 habitantes reflejaba en 2000 diferencias de más de 60 puntos entre las comunidades autónomas con mejor y peor desempeño: Baleares (133,2) y Extremadura (70,8). Las distancias se redujeron notablemente en 2008 (35 puntos) y más aún en 2013 (31,5). No se ha modificado apenas la composición de los grupos de cabeza y de cola: Cataluña, Baleares, Madrid

Tabla 7 – Evolución del número de establecimientos destinados a una actividad económica por 100.000 habitantes y comunidad autónoma. Comparación con la media nacional=100. 2000-2013

	2000		2008		2013
Baleares	133,2	Baleares	119,5	Cataluña	115,2
Cataluña	123,2	Cataluña	113,5	Baleares	114,6
La Rioja	114,4	Madrid	109,0	Madrid	114,4
País Vasco	108,4	País Vasco	106,7	País Vasco	105,0
Madrid	105,9	La Rioja	104,3	Galicia	104,5
C. Valenciana	103,3	C. Valenciana	101,0	La Rioja	103,8
Canarias	100,1	Galicia	98,7	C. Valenciana	98,8
Aragón	99,5	Canarias	97,8	Aragón	97,9
Asturias	97,5	Aragón	97,4	Castilla y León	96,4
Cantabria	96,4	Navarra	96,4	Navarra	95,0
Castilla y León	94,9	Cantabria	94,0	Cantabria	94,1
Galicia	94,4	Murcia	93,7	Asturias	93,8
Navarra	93,4	Asturias	93,2	Canarias	91,6
Murcia	91,9	Castilla y León	92,9	Castilla-La Mancha	88,7
Castilla-La Mancha	90,7	Castilla-La Mancha	91,4	Murcia	88,7
Andalucía	80,5	Andalucía	87,0	Extremadura	86,0
Extremadura	70,8	Extremadura	84,5	Andalucía	83,7
Total (*)	**7.100**	**Total (*)**	**8.269**	**Total (*)**	**6.676**

(*) Valor absoluto. Incluye los datos de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio central de empresas*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

y País Vasco, por un lado, y Andalucía, Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha, por otro. Es preciso resaltar, no obstante, el notable acercamiento a la media nacional de la comunidad más rezagada en 2000, Extremadura, que ha abandonado ese puesto en 2013. Es igualmente destacable el avance experimentado por Galicia, que ha ascendido desde la duodécima posición en 2000 a la quinta en 2013, para situarse claramente por encima de la media nacional.

En el capítulo "La empresa y el emprendedor como actores clave para la salida de la crisis" de nuestro *Informe España 2012* ya se señalaban las debilidades inherentes a un tejido productivo marcado por la presencia de las microempresas, la mayor parte de ellas sin empleados y fruto más de la necesidad que de un emprendimiento vocacional y orientado al crecimiento y a la inversión como estrategia. Por ello, es fundamental focalizar el análisis en las medianas y grandes empresas, considerando como tales a las que cuentan con 50 y más asalariados (tabla 8).

Los resultados en este caso muestran una foto bien distinta a la del conjunto de las empresas. Las diferencias entre los extremos se redujeron levemente entre 2000 y 2008 (de 107,3 a 103 puntos), pero han aumentado

Tabla 8 – Evolución del número de establecimientos de 50 y más asalariados destinados a una actividad económica por 100.000 habitantes y comunidad autónoma. Comparación con la media nacional=100. 2000-2013

	2000		2008		2013
Madrid	147,3	Madrid	153,3	Madrid	171,4
Cataluña	145,8	Navarra	135,4	Navarra	146,2
Navarra	137,2	Cataluña	123,8	País Vasco	141,9
País Vasco	124,3	País Vasco	113,8	Cataluña	134,6
Baleares	113,7	Aragón	102,8	Aragón	96,3
La Rioja	109,8	La Rioja	98,5	La Rioja	95,0
Canarias	107,7	Canarias	95,7	Canarias	89,9
C. Valenciana	105,9	C. Valenciana	95,3	Baleares	89,0
Aragón	96,9	Baleares	94,1	C. Valenciana	85,7
Murcia	87,7	Cantabria	88,3	Galicia	81,3
Cantabria	85,2	Murcia	87,6	Cantabria	80,8
Asturias	78,1	Asturias	76,7	Murcia	79,9
Galicia	66,5	Galicia	75,4	Asturias	74,2
Castilla y León	65,4	Andalucía	74,1	Castilla y León	66,4
Andalucía	61,5	Castilla y León	73,4	Andalucía	57,0
Castilla-La Mancha	57,3	Castilla-La Mancha	68,6	Extremadura	52,6
Extremadura	40,0	Extremadura	50,3	Castilla-La Mancha	50,9
Total (*)	**57,0**	**Total (*)**	**75,0**	**Total (*)**	**49,0**

(*) Valor absoluto. Incluye los datos de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio central de empresas*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

Tabla 9 – Evolución de las empresas exportadoras por cada 1.000 empresas por comunidades autónomas. Comparación media nacional=100. 2000-2012

	Empresas exportadoras			Empresas exportadoras por 1.000 empresas			Comparación media nacional		
	2000	**2008**	**2012**	**2000**	**2008**	**2012**	**2000**	**2008**	**2012**
País Vasco	4.651	7.171	13.180	28,8	37,7	82,9	96,2	112,6	149,9
Cataluña	24.618	34.384	46.069	44,9	49,8	77,8	150,1	148,6	140,7
Madrid	12.140	19.764	35.077	31,0	35,0	70,3	103,6	104,4	127,1
La Rioja	759	1.099	1.448	35,4	40,1	64,4	118,1	119,9	116,5
C. Valenciana	12.084	15.274	21.003	40,0	36,4	61,3	133,6	108,6	110,9
Navarra	1.229	1.900	2.446	34,1	38,4	59,2	113,8	114,7	107,1
Murcia	2.180	3.306	4.407	29,1	29,9	49,7	97,1	89,4	90,0
Canarias	1.474	5.703	6.389	12,1	34,0	48,7	40,3	101,4	88,0
Aragón	1.983	3.132	4.072	23,6	29,3	45,7	78,8	87,6	82,6
Castilla-La Mancha	1.812	3.144	4.488	16,2	20,4	35,2	54,2	60,8	63,6
Andalucía	6.311	15.943	16.268	15,0	27,0	33,7	50,2	80,7	61,0
Galicia	3.063	4.907	6.025	16,7	21,6	31,0	55,9	64,5	56,0
Castilla y León	2.182	3.609	4.842	13,1	18,4	29,3	43,6	54,8	53,1
Cantabria	469	839	1.090	12,9	18,5	28,6	43,1	55,4	51,7
Baleares	806	1.625	2.235	10,1	15,3	26,2	33,7	45,8	47,3
Asturias	708	1.164	1.755	9,5	14,0	25,4	31,7	41,8	46,0
Extremadura	783	1.185	1.522	14,6	15,4	23,5	48,6	46,1	42,6
Total (*)	**86.081**	**127.784**	**176.907**	**29,9**	**33,5**	**55,3**	**29,9**	**33,5**	**55,3**

(*) Incluye los datos de Ceuta y Melilla y los de aquellas empresas que no han especificado la comunidad autónoma de origen. Cada empresa puede exportar desde más de una comunidad autónoma.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio central de empresas*, varios años; e ICEX, *Perfil de la empresa exportadora española*, varios números.

llamativamente en 2013 (120,5). No obstante, hay que destacar que prácticamente todo el incremento es achacable al comportamiento diferencial de las comunidades autónomas que lideran esta clasificación (Madrid, Navarra, País Vasco y Cataluña), que han sufrido en mucha menor medida que el resto la reducción de este tipo de empresas entre 2008 y 2013 (todas por debajo del 30%, frente a una media nacional del 34%). Nuevamente, hay que destacar el caso de Extremadura, cuya evolución está más cerca de las autonomías con mejores resultados, lo que la ha llevado a abandonar la última posición que tradicionalmente ha ocupado.

Todos los análisis destacan la importancia de las exportaciones en la salida de la crisis, aprovechando la devaluación interior producida en nuestro país en los últimos años y como alternativa a una demanda interna bajo mínimos por los recortes y el elevado endeudamiento público y privado. Y han sido precisamente las exportaciones las que han sostenido el escaso pulso vital de nuestra economía con un aumento muy apreciable

de su volumen total desde 2009 (casi un 40% entre 2009 y 2012). Gracias a ello, España ha sido el único de los grandes países desarrollados que no ha perdido cuota en el comercio mundial entre 2003 y 2012, según la Organización Mundial del Comercio[2]: se mantiene en el 1,6%, frente a descensos significativos en Francia (de 5,3% a 3,1%), Italia (de 4,1% a 2,7%) e incluso Alemania (de 10,2% a 7,7%) y Estados Unidos (de 9,8% a 8,4%).

La evolución por comunidades autónomas del perfil exportador de las empresas españolas (medido en el número de empresas exportadoras por cada 1.000 empresas) muestra una reducción de las diferencias entre las mejor situadas y las que registran peores resultados: 118,4 puntos, tomando como referencia la media nacional en 2000, por 107,3 en 2012 (tabla 9). Como en el resto de los indicadores comentados, se mantienen prácticamente invariables los grupos de comunidades autónomas, con País Vasco, Cataluña, Madrid, La Rioja, Comunidad Valenciana y Navarra por encima de la media nacional y Extremadura, Asturias, Baleares, Cantabria y Castilla y León en las posiciones más atrasadas. En el grupo de cabeza mejoran claramente su posición País Vasco y Madrid (especialmente desde 2008) y retroceden Cataluña y la Comunidad Valenciana. Entre las que ocupan los últimos lugares, destaca el caso de Andalucía, con un avance espectacular entre 2000 y 2008 y una caída igualmente brusca entre 2008 y 2012.

2.2 Capital humano

En los últimos años se ha producido una mejora muy notable del nivel formativo de la población (tabla 10). En 2001, casi dos de cada tres españoles mayores de 16 años sólo tenía como máximo estudios primarios; en 2011, ese porcentaje se había reducido casi hasta la mitad (54,4%). Correlativamente, el porcentaje de población con estudios terciarios o superiores registró el mayor ascenso al pasar de un 13,5% a un 19,2%. Todas las comunidades autónomas han experimentado una clara mejora en el porcentaje de población con estudios terciarios o superiores, pero la diferencia entre las que ocupan la primera y la última posición ha pasado de 11,2 puntos en 2001 (20,7% y 9,5%, respectivamente) a 13,2 puntos (27,9% y 14,7%). Madrid, País Vasco y Navarra ocupan los tres primeros lugares tanto en 2001 como en 2011. No ocurre lo mismo con las comunidades autónomas más rezagadas, entre las cuales sólo Extremadura repite en ambos años, mientras que Baleares y Castilla-La Mancha ganan bastantes posiciones en 2011.

En el resto de los segmentos de la distribución de los estudios terciarios destacan los ascensos de Comunidad Valenciana, Cataluña y Asturias y los descensos de La Rioja, Castilla y León y Andalucía. Evidentemente, en la

[2] OMC (2013): *World Trade Report 2013*.

Tabla 10 – Evolución del nivel formativo de la población de 16 y más años por comunidades autónomas. En porcentaje. 2001-2011

	Primarios			Secundarios			Terciarios		
	2001	2011	Diferencia	2001	2011	Diferencia	2001	2011	Diferencia
Madrid	54,2	42,7	–11,5	25,1	29,4	4,3	20,7	27,9	7,2
País Vasco	56,3	47,0	–9,3	27,0	31,0	4,0	16,6	22,0	5,4
Navarra	59,6	49,5	–10,1	24,0	29,4	5,4	16,4	21,1	4,8
Cataluña	63,3	51,8	–11,5	23,1	27,9	4,8	13,6	20,3	6,7
Aragón	64,4	53,7	–10,7	21,2	27,8	6,6	14,3	18,5	4,2
Asturias	64,4	53,4	–11,0	22,3	28,1	5,8	13,3	18,5	5,2
C. Valenciana	68,5	56,3	–12,2	19,6	25,9	6,3	11,9	17,8	5,9
Cantabria	63,4	52,6	-10,8	24,1	29,8	5,7	12,5	17,6	5,0
Castilla y León	66,6	57,5	–9,1	19,6	25,1	5,5	13,8	17,5	3,7
Baleares	68,1	54,5	–13,6	21,1	28,4	7,3	10,7	17,1	6,4
Castilla-La Mancha	75,1	55,7	–19,4	15,4	27,3	11,9	9,5	17,0	7,5
La Rioja	64,1	56,4	–7,7	22,6	26,7	4,1	13,3	17,0	3,6
Andalucía	70,6	59,7	–10,9	17,9	23,6	5,7	11,5	16,7	5,3
Canarias	67,5	54,5	–13,0	21,1	28,8	7,7	11,4	16,7	5,3
Galicia	70,1	59,6	–10,5	19,2	24,5	5,3	10,7	15,9	5,2
Murcia	70,2	60,1	–10,1	18,7	24,3	5,6	11,1	15,6	4,5
Extremadura	75,2	65,5	–9,7	14,4	19,8	5,4	10,4	14,7	4,3
Total (*)	**65,5**	**54,4**	**–11,1**	**21,0**	**26,4**	**5,4**	**13,5**	**19,2**	**5,6**

(*) Incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

conformación de la estructura por niveles educativos de la población de los distintos territorios influyen varios factores: la distribución de los que se titulan año a año en los diferentes niveles formativos, la mortalidad-esperanza de vida entre las generaciones más avanzadas (muy mayoritariamente con bajos niveles educativos) y los desplazamientos migratorios. Cada uno de estos factores merece un breve análisis específico.

Rendimiento educativo

El análisis del rendimiento educativo de los alumnos se puede observar a través de las denominadas tasas brutas de graduación (tabla 11), que miden la relación entre el alumnado que termina las enseñanzas conducentes a una titulación (o titulaciones equivalentes) con el total de la población de la edad teórica de comienzo del último curso de dichas enseñanzas: 15 años para los titulados de la ESO, 17 para los de Bachillerato, 19 para los graduados en Ciclos Formativos de Grado Superior, 20 para las Diplomaturas y 22 para las Licenciaturas. Las diferencias en las diversas tasas entre comunidades autónomas son muy importantes y se incrementan, como es lógico, a medida que avanza el ciclo educativo. Así, en la tasa bruta de licen-

Tabla 11 – Evolución de la tasa bruta de graduados en ESO, Bachillerato y Universidad por comunidades autónomas. Cursos 2000/01-2010/11

	ESO			Bachillerato			Universidad (licenciatura)		
	2000/01	2008/09	2010/11	2000/01	2008/09	2010/11	2000/01	2007/08	2010/11
Andalucía	74,4	72,7	73,1	44,3	41,5	47,1	15,2	14,8	16,5
Aragón	78,2	74,3	75,8	52,5	45,8	50,6	16,9	15,6	17,8
Asturias	85,8	89,4	87,5	62,6	58,7	64,0	14,2	17,4	17,1
Baleares	67,2	61,0	64,6	35,6	32,1	37,1	6,2	4,7	5,5
Canarias	64,2	73,7	68,4	37,3	40,4	48,7	10,5	9,3	7,6
Cantabria	82,0	86,5	83,2	51,7	44,8	54,5	11,2	11,4	14,6
Castilla-La Mancha	68,8	68,8	71,0	40,3	42,7	46,3	7,0	6,3	6,5
Castilla y León	78,7	80,4	79,1	51,8	53,3	58,0	20,9	27,9	24,0
Cataluña	76,4	77,2	77,5	41,8	44,3	46,9	16,8	21,3	24,3
C. Valenciana	69,0	63,1	64,8	41,3	40,5	43,9	15,2	19,1	19,1
Extremadura	66,8	76,3	76,5	36,2	44,3	50,5	10,8	10,0	9,1
Galicia	75,5	78,2	78,0	46,1	51,7	55,7	16,3	19,3	17,5
Madrid	78,1	76,2	76,4	54,7	51,6	56,8	27,9	32,5	34,5
Murcia	67,8	70,0	72,0	42,0	41,9	48,7	12,4	15,4	14,9
Navarra	82,7	82,1	80,9	52,6	52,4	54,7	27,5	32,9	27,3
País Vasco	82,5	87,8	86,0	64,3	66,8	68,7	24,9	27,7	28,4
La Rioja	75,3	71,8	70,7	49,3	46,5	47,8	7,6	14,1	14,7
Total (*)	**74,4**	**74,1**	**74,3**	**46,2**	**45,6**	**50,3**	**17,8**	**20,5**	**19,9**

(*) Incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España*, varios años.

ciados, el dato de Madrid (34,5%) supera en más de seis veces el de Baleares (5,5%) en el curso 2010/11. Esta diferencia no ha dejado de aumentar en el período analizado.

Pero tan llamativa como esta disparidad en la tasa bruta de licenciados universitarios es la que se produce en los estudios básicos obligatorios. Resulta significativo que la tasa bruta de graduados en ESO registre diferencias de más de veinte puntos entre las comunidades autónomas. Y esas desigualdades han aumentado en el curso 2010/11 (22,9) respecto al curso 2000/01 (21,6). El efecto que sobre la tasa de graduación (o complementariamente en la tasa de fracaso o abandono escolar) tuvo el largo período de la "burbuja inmobiliaria" y la tradicional potencia del sector turístico en nuestro país[3] explica la bajada llamativa que se refleja en el curso 2008/09 en comunidades autónomas como Baleares y Comunidad Valenciana, que hacen que el diferencial se dispare hasta 28,4 puntos. Aunque con menor

[3] Fundación Encuentro (2013): "Los jóvenes hoy: aprender a tomar decisiones en un entorno enmarañado", *Informe España 2013*.

intensidad, igualmente se registran descensos en Andalucía y Madrid, también con un fuerte impacto del *boom* inmobiliario.

En los primeros estudios postobligatorios, las diferencias en las tasas brutas de graduados aumentan hasta alcanzar los 31,6 puntos entre los extremos en Bachillerato en el curso 2010/11. En el curso 2000/01 la distancia era de 28,7 puntos y se incrementó hasta 34,7 en el curso 2008/09.

En el conjunto de las comunidades autónomas se configuran dos grupos en los extremos con una persistencia notable a lo largo del período analizado. Por lo que se refiere a las tasas de graduados en ESO, en el grupo de cabeza destacan Asturias, País Vasco, Cantabria y Navarra, todas rondando o claramente por encima del 80%. En el extremo contrario se hallan Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, con resultados por debajo del 70%. Se han producido modificaciones llamativas desde el curso 2000/01. Las más destacadas son la de Extremadura, que pasa del puesto 16 en ese año al 8 en los otros dos considerados, y la de La Rioja, que desciende desde el 10 en el curso 2000/01 hasta el 14 en el curso 2010/11.

En Bachillerato, el grupo de cabeza vuelve a estar ocupado durante todo el período por País Vasco, Asturias, Castilla y León y Madrid. Mientras que en el grupo con peores resultados hay más variaciones: Baleares es la última clasificada en los tres cursos analizados, Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha aparecen en dos de los cursos; y Extremadura, Andalucía y Cataluña, en uno. También en este nivel académico llama la atención la mejora relativa experimentada por Extremadura, que pasa del puesto 16 en el curso 2000/01 al 9 en el curso 2010/11. Finalmente, en la tasa bruta de graduados en licenciaturas universitarias, los mejores datos corresponden a Madrid, País Vasco, Navarra, Cataluña y Castilla y León y los peores a Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja.

Inversión en educación

¿Qué relación guardan estos resultados dispares en rendimiento académico con los recursos públicos invertidos en educación por parte de las distintas comunidades autónomas? Para responder a esta pregunta se utilizarán dos indicadores: el gasto público en educación como porcentaje del VAB y el gasto por estudiante.

En la tabla 12 se puede apreciar la evolución del gasto público en educación en las comunidades autónomas. Dada la diferente escala, lo más relevante es la variación sufrida entre los dos subperíodos analizados. En ambos casos se aprecian diferencias muy notables y significativas. Entre 2000 y 2008, el gasto público total en educación aumentó un 85,6%, pero mientras en Baleares alcanzó un 114,2%, en Canarias representó un exiguo 47,5%. Entre 2008 y 2012, el gasto público en educación se redujo un –8%

Tabla 12 – Evolución del gasto público en educación por comunidades autónomas. 2000-2012

	Gasto público en educación					Gasto público en educación en % del VAB		
	Valor absoluto (en miles de euros)			% de variación				
	2000	2008	2012 (1)	2012/ 2008	2008/ 2000	2000	2008	2012 (1)
Andalucía	3.911.495	7.506.639	7.473.802	–0,4	91,9	5,2	5,5	5,9
Aragón	654.048	1.182.566	1.055.147	–10,8	80,8	3,7	3,7	3,5
Asturias (2)	576.792	959.652	788.294	–17,9	66,4	4,6	4,4	3,9
Baleares	394.918	845.947	758.066	–10,4	114,2	2,7	3,4	3,2
Canarias	1.182.137	1.743.518	1.494.550	–14,3	47,5	5,2	4,5	4,1
Cantabria	305.240	546.496	528.361	–3,3	79,0	4,3	4,5	4,6
Castilla-La Mancha	892.438	1.956.213	1.595.714	–18,4	119,2	4,6	5,5	4,8
Castilla y León	1.465.843	2.336.431	2.056.252	–12,0	59,4	4,7	4,5	4,1
Cataluña	3.261.277	6.584.317	5.923.847	–10,0	101,9	3,0	3,6	3,4
C. Valenciana	2.331.224	4.721.484	4.116.479	–12,8	102,5	4,2	4,8	4,6
Extremadura	570.339	1.043.117	924.781	–11,3	82,9	6,0	6,5	6,2
Galicia	1.556.968	2.557.723	2.246.600	–12,2	64,3	5,3	4,8	4,4
Madrid	2.854.204	5.283.407	4.768.489	–9,7	85,1	2,8	3,0	2,8
Murcia	684.981	1.401.109	1.302.848	–7,0	104,5	5,0	5,3	5,3
Navarra	371.594	654.836	571.796	–12,7	76,2	3,8	3,9	3,5
País Vasco	1.511.578	2.604.882	2.604.013	0,0	72,3	4,2	4,3	4,5
La Rioja	150.172	264.071	246.687	–6,6	75,8	3,5	3,5	3,4
Total (3)	**27.406.989**	**50.880.439**	**46.789.649**	**–8,0**	**85,6**	**4,8**	**5,1**	**5,0**

Notas: (1) Datos provisionales. (2) En 2008 incluye el gasto en Formación Ocupacional. (3) Incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; e INE, *Contabilidad regional de España. Base 2008*, varios años.

en el conjunto de España, aunque nuevamente con diferencias llamativas: el mayor descenso correspondió a Castilla-La Mancha (–18,4%), en fuerte contraste con el País Vasco, que apenas sufrió variación alguna.

El verdadero esfuerzo inversor en educación por parte de las Administraciones Públicas se aprecia al relacionar el gasto público en educación con la riqueza de las distintas comunidades autónomas medida a través del VAB. Las diferencias entre el territorio que más invierte y el que menos apenas han sufrido variaciones entre 2000 y 2012. Se mantiene un diferencial realmente llamativo, superior al 100% (para 2012, un 6,2% en Extremadura frente a un 2,8% en Madrid). En el conjunto de las comunidades autónomas, Andalucía, Murcia y Castilla-La Mancha acompañan a Extremadura entre las que realizan un mayor esfuerzo en educación respecto al VAB, mientras que Baleares, Cataluña y La Rioja se sitúan junto a Madrid en las últimas posiciones. Ambos grupos reflejan pocas alteraciones en los tres años analizados. Por lo que se refiere a las posiciones intermedias, destacan

los cambios registrados en Galicia, que pasa del segundo puesto en 2000 al octavo en 2012, o el de Canarias, que desciende desde el cuarto puesto al noveno en el mismo período.

Al analizar estos datos de gasto público en educación respecto al VAB hay que tener en cuenta que hay diferencias notables entre comunidades autónomas en lo que se refiere a la distribución del alumnado en centros públicos, concertados y privados (tabla 13), especialmente en las Enseñanzas de Régimen General (Educación Primaria y Secundaria, básicamente). Los centros privados y los alumnos que a ellos asisten no reciben financiación pública, por lo que en aquellas autonomías donde existe una mayor participación de este tipo de centros, el gasto público debería ser en principio menor. Esta correlación resulta clara en el caso de Madrid, con un porcentaje de enseñanza privada en el curso 2011/12 (16,1%) que más que duplica al de la siguiente comunidad autónoma (7,1% en Comunidad Valenciana) y que se corresponde con el menor gasto educativo público sobre el VAB (2,8%). Otras autonomías con una participación significativa de

Tabla 13 – Evolución de los alumnos matriculados en Enseñanzas de Régimen General por titularidad del centro y comunidad autónoma. En porcentaje. Cursos 2000/01-2011/12

	2000/01			2007/08			2011/12		
	Públicos	Concertados	Privados	Públicos	Concertados	Privados	Públicos	Concertados	Privados
Andalucía	76,3	17,9	5,8	75,6	19,2	5,2	75,0	20,6	4,5
Aragón	63,0	26,8	10,2	65,2	27,1	7,7	67,8	25,5	6,7
Asturias	70,4	21,5	8,2	69,4	25,6	5,1	70,8	23,8	5,5
Baleares	61,3	34,4	4,3	64,1	31,9	4,1	65,4	29,4	5,2
Canarias	79,4	11,8	8,8	77,3	16,7	6,0	77,2	16,2	6,6
Cantabria	64,7	27,9	7,4	65,9	31,1	3,0	68,9	28,1	3,0
Castilla y León	68,2	26,2	5,6	67,1	29,6	3,4	67,5	29,2	3,3
Castilla-La Mancha	81,1	15,0	3,9	82,5	15,7	1,8	82,3	14,0	3,7
Cataluña	57,8	35,4	6,6	62,1	31,0	6,9	65,7	28,4	5,9
C. Valenciana	68,5	22,7	8,8	68,3	27,1	4,6	68,0	24,9	7,1
Extremadura	80,3	16,3	3,4	79,0	18,8	2,2	79,4	18,4	2,2
Galicia	73,8	21,6	4,6	71,7	23,7	4,6	73,2	23,1	3,7
Madrid	57,2	24,8	18,0	53,6	28,3	18,1	54,5	29,4	16,1
Murcia	75,5	21,3	3,2	73,0	23,3	3,7	72,2	23,8	4,0
Navarra	61,4	37,8	0,7	65,4	34,5	0,1	64,5	34,8	0,6
País Vasco	47,6	51,1	1,3	49,3	49,8	1,0	50,8	48,4	0,9
La Rioja	66,0	31,2	2,8	66,6	30,2	3,3	66,8	29,7	3,5
Total (*)	**67,8**	**24,7**	**7,5**	**67,3**	**26,1**	**6,6**	**68,1**	**25,6**	**6,4**

(*) Incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias*, varios años.

los centros privados –Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias o Cataluña– muestran también un gasto educativo público claramente por debajo de la media nacional.

El diferente nivel de riqueza de las comunidades autónomas puede ser otro factor que distorsione los resultados comparados en un ámbito clave para la igualdad de oportunidades como es el educativo. Por ello, quizá el indicador más relevante en este análisis de la inversión educativa de las comunidades autónomas sea el gasto educativo público por estudiante. En el caso de las Enseñanzas de Régimen General, lo referiremos a los alumnos escolarizados en centros públicos y concertados, mientras que en la enseñanza universitaria abarcará al total del alumnado, ya que en siete comunidades autónomas no hay universidades privadas y casi la mitad de éstas se concentran en Madrid y Cataluña.

El gasto público total por estudiante registra diferencias muy importantes entre comunidades autónomas, que van, en 2012, de los 3.180 euros en Madrid a los 5.392 euros del País Vasco. Si la media nacional es 100, representan el 84,1 y el 142,6, respectivamente (tabla 14). Esta diferencia es prácticamente la misma que la de 2000 y supone un claro repunte respecto a los datos de 2008 (84,8 y 131,5, respectivamente).

Al desagregar los datos en educación no universitaria y educación universitaria, se observa que en la primera se reproduce el patrón que se acaba de comentar para el conjunto del gasto público en educación. En educación universitaria, sin embargo, se ha registrado un importante aumento de las diferencias entre los territorios, hasta el punto de que en 2012 el gasto por estudiante universitario de la comunidad autónoma que más invertía (Cantabria, con 10.177 euros) duplicaba ampliamente al de la que lo hacía en menor medida (Navarra, con 4.492 euros).

Con relación a la posición de las distintas comunidades autónomas y los cambios registrados en el período considerado, País Vasco, Cantabria y Galicia se hallan siempre en posiciones de cabeza, tanto en el gasto total como en el correspondiente a la educación universitaria y no universitaria. Por el contrario, Madrid y Canarias ocupan sistemáticamente posiciones retrasadas. Es interesante igualmente destacar la mejora registrada en los tres indicadores en Andalucía y Extremadura, muy importante en el caso de esta última en la educación no universitaria, mientras que la comunidad andaluza avanza notablemente en el gasto en educación universitaria.

Al comparar estos resultados con los de la evolución del nivel formativo de la población de 16 y más años, surgen datos interesantes y merecedores de comentario. Las cuatro comunidades que presentan un mejor perfil formativo de su población (Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña) tienen porcentajes de gasto público por alumno muy dispares: País Vasco ocupa, muy destacado, el primer lugar; Navarra se encuentra prácticamente en la

Tabla 14 – Evolución del gasto público por estudiante por comunidades autónomas. Comparación con la media nacional=100. 2000-2012

	Gasto total			Educación no universitaria			Educación universitaria		
	2000	2008	2012 (1)	2000	2008	2012 (1)	2000 (2)	2008	2012 (1)
Andalucía	86,0	91,2	99,9	83,5	88,4	93,9	85,4	98,1	102,5
Aragón	106,1	102,1	100,7	114,2	102,5	102,1	104,1	118,7	116,3
Asturias (3)	110,6	131,5	119,0	116,0	119,2	119,5	104,6	107,5	115,8
Baleares	92,5	100,4	98,5	93,8	105,1	103,4	93,9	84,4	86,0
Canarias	111,4	90,3	87,2	118,0	94,8	93,2	113,4	90,3	91,7
Cantabria	113,0	119,9	123,8	113,2	116,2	122,0	136,9	143,1	150,5
Castilla-La Mancha	93,3	110,5	94,2	94,8	112,1	99,7	93,4	114,7	97,3
Castilla y León	108,8	109,4	108,0	110,7	109,7	112,6	103,3	90,5	87,3
Cataluña	99,3	97,5	96,4	95,5	98,3	93,8	113,3	103,7	110,7
C. Valenciana	103,0	105,3	99,1	101,6	101,9	97,8	115,1	108,1	102,3
Extremadura	92,0	108,2	109,0	90,7	104,8	112,2	89,0	88,2	87,1
Galicia	110,9	117,8	114,2	113,4	115,9	116,9	94,8	112,8	116,6
Madrid	91,4	84,8	84,1	95,2	87,9	86,0	99,9	92,0	86,3
Murcia	92,8	96,9	98,3	88,5	94,0	99,9	100,4	89,3	78,6
Navarra	125,6	102,6	101,2	141,4	120,8	122,1	79,7	71,9	66,4
País Vasco	142,9	131,2	142,6	148,9	137,5	148,2	82,8	111,0	126,8
La Rioja	108,3	97,8	96,4	107,1	103,8	104,9	116,7	97,9	122,4
Total (4)	**2.597**	**4.501**	**3.782**	**2.703**	**4.714**	**3.919**	**3.827**	**7.975**	**6.764**

Notas: (1) Datos provisionales. (2) No incluye los alumnos de doctorado (3) En 2008 incluye el gasto en Formación Ocupacional. (4) Valor absoluto. Incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España*, varios años; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

media en el gasto global, aunque muy rezagada en el gasto por alumno en educación universitaria; Cataluña se halla por debajo de la media en el gasto global, pero claramente por encima en educación universitaria; y Madrid ocupa el último lugar en gasto total y en educación no universitaria. Lo mismo ocurre con las comunidades autónomas que ocupan las últimas posiciones en nivel formativo: Galicia y Extremadura superan significativamente la media nacional en gasto público por estudiante, Murcia se acerca mucho y Canarias está claramente por debajo. De estos datos parece desprenderse que no existe una relación directa y necesaria entre el gasto educativo público por alumno y el nivel formativo de la población.

Ciertamente, las situaciones de partida son muy diferentes. Por tanto, habría que valorar la variación de los indicadores a lo largo del período. Éstos tampoco permiten establecer relaciones causales definidas. Madrid es la comunidad autónoma que más avanza en el porcentaje de población de 16 y más años con estudios terciarios (7,2 puntos entre 2001 y 2011). Sin embargo, en 2000, su gasto público por alumno en educación universitaria

era el 99,9% de la media nacional y en 2012, el 86,3%, lo que la situaba en el puesto 14. En el mismo período, Cataluña avanza también notablemente en el grupo de población con estudios terciarios, pero con un gasto claramente por encima de la media nacional. Cantabria, con diferencia la autonomía que más gasta por alumno en educación universitaria, apenas consigue mejorar su posición relativa en la población con alto nivel de cualificación. Entre las comunidades autónomas más rezagadas en nivel formativo, Castilla-La Mancha registra una mejora espectacular entre 2001 y 2011, coherente con el notable incremento de su posición en el gasto entre 2000 y 2008. Canarias aumenta sustancialmente el porcentaje de población con estudios secundarios, a la vez que pasa del puesto 3 al 16 en gasto por alumno en educación no universitaria. Y Galicia, con un gasto por alumno en todos los niveles claramente por encima de la media, registra incrementos en la población con estudios secundarios y terciarios por debajo de la media nacional.

Uno de los factores que pueden ayudar a explicar estas divergencias entre la inversión pública en educación y su rendimiento, medido a través del nivel formativo de la población, son las migraciones interiores. Aunque hoy no se puede hablar de un movimiento de población tan importante como el que se registró entre los años cincuenta y setenta desde el campo a la ciudad, es evidente que determinados territorios, particularmente Madrid y Cataluña, siguen siendo importantes focos de atracción, sobre todo para la población mejor formada, mientras otras comunidades autónomas siguen "exportando" titulados de esos niveles.

2.3 Las migraciones interiores

Las estadísticas de variaciones residenciales permiten analizar el flujo de población entre distintos territorios. Pero, el hecho de depender de los registros de empadronamiento municipal, que no son obligatorios, y la imposibilidad de desagregar datos por nivel educativo, nos mueven a utilizar los datos de los Censos de 2001 y 2011. Comparamos dos fotos fijas de la realidad española, en las que se ponen de manifiesto, a modo de agregado, los movimientos internos de la población nacida en España y su distribución por las distintas comunidades autónomas. Hay que destacar, en todo caso, el cambio metodológico introducido en el Censo de 2011 respecto a los anteriores. Tradicionalmente, los censos de población y viviendas han requerido la visita exhaustiva a todos los hogares para realizar el recuento de la población. En el de 2011 se ha recogido la información de una muestra de aproximadamente un 12% de la población (unos 5,7 millones de personas, 3 millones de viviendas, repartidas por toda la geografía nacional). Según el INE, "los resultados obtenidos tendrán una calidad igual o superior a la de otros censos realizados anteriormente. Si bien el diseño de la operación

Tabla 15 – Evolución de la población por comunidad autónoma de nacimiento y lugar de residencia. 2001-2011

	Población nacida				Nacidos que residen en otra comunidad autónoma				% residen fuera/ Total nacidos	
	2001	2011	Diferencia	% 2011-2001	2001	2011	Diferencia	% 2011-2001	2001	2011
Andalucía	8.249.899	8.485.700	235.801	2,9	1.617.876	1.398.160	–219.716	–13,6	19,6	16,5
Aragón	1.233.058	1.262.990	29.932	2,4	267.386	281.570	14.184	5,3	21,7	22,3
Asturias	1.040.775	1.018.590	–22.185	–2,1	150.457	156.315	5.858	3,9	14,5	15,3
Baleares	569.528	682.385	112.857	19,8	40.624	51.855	11.231	27,6	7,1	7,6
Canarias	1.454.368	1.647.840	193.472	13,3	43.935	59.985	16.050	36,5	3,0	3,6
Cantabria	540.049	542.595	2.546	0,5	102.345	95.775	–6.570	–6,4	19,0	17,7
Castilla-La Mancha	2.438.398	2.381.155	–57.243	–2,3	980.109	880.025	–100.084	–10,2	40,2	37,0
Castilla y León	3.325.149	3.191.300	–133.849	–4,0	1.175.307	1.118.730	–56.577	–4,8	35,3	35,1
Cataluña	4.628.849	5.309.420	680.571	14,7	322.965	387.990	65.025	20,1	7,0	7,3
C. Valenciana	3.230.029	3.606.120	376.091	11,6	216.608	241.990	25.382	11,7	6,7	6,7
Extremadura	1.596.025	1.533.935	–62.090	–3,9	649.980	584.775	–65.205	–10,0	40,7	38,1
Galicia	2.830.541	2.789.335	–41.206	–1,5	371.600	356.520	–15.080	–4,1	13,1	12,8
Madrid	3.624.283	4.306.285	682.002	18,8	473.237	641.595	168.358	35,6	13,1	14,9
Murcia	1.181.448	1.260.715	79.267	6,7	196.587	174.100	–22.487	–11,4	16,6	13,8
Navarra	515.019	549.130	34.111	6,6	90.160	93.390	3.230	3,6	17,5	17,0
País Vasco	1.771.293	1.885.765	114.472	6,5	253.362	298.975	45.613	18,0	14,3	15,9
La Rioja	277.278	284.785	7.507	2,7	72.432	71.140	–1.292	–1,8	26,1	25,0
Total	**38.505.989**	**40.738.045**	**2.232.056**	**5,8**	**7.024.970**	**6.892.890**	**–132.080**	**–1,9**	**18,2**	**16,9**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

muestral puede condicionar en parte el detalle ofrecido en algunas zonas, se puede adelantar que para los colectivos de población (ya sean municipios o cualquier otro conjunto de uniones poblacionales diversas) superiores a 20.000 habitantes, la difusión será similar a la efectuada en el anterior Censo de 2001, es decir, sin apenas limitaciones por el diseño muestral"[4].

Un primer dato que se debe tener en cuenta es la población total nacida y residente en España en los dos años considerados (tabla 15). El aumento de más de dos millones en el conjunto de España (5,8%) se distribuye de manera muy irregular. Mientras que en las comunidades autónomas del cuadrante noroccidental (Galicia, Asturias y Castilla y León) y en Extremadura se reduce la población nacida en esos territorios –con datos particularmente llamativos en Castilla y León (133.849 nacidos menos, un –4%) y en Extremadura (62.090 nacidos menos, un –3,9%)– se producen aumentos muy notables en Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias. Llama la atención, asimismo, el incremento registrado en País Vasco (114.472, 6,5%), que se desmarca claramente de la evolución de las regiones del Cantábrico.

Si se considera la población nacida en España que no reside en su comunidad autónoma de nacimiento, podemos analizar la variación del mapa de la emigración interna en nuestro país en 2001 y 2011. En 2011, 6.892.890 de los nacidos en España residían en una comunidad autónoma distinta a la de nacimiento, el 16,9% del total de los nacidos en nuestro país. Esta cifra suponía una reducción de –132.080 personas respecto a los 7.024.970 de 2001 (–1,9%). Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura, los grandes focos de emigración interior en el éxodo del campo a la ciudad de las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta siguen manteniendo posiciones destacadas, pero su evolución en la última década muestra diferencias importantes entre ellas. Todas reducen el número de nacidos que residen en otra comunidad autónoma, pero las disminuciones son muy dispares: mientras que en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura alcanzan o superan el 10%, en Castilla y León apenas llega al 4,8%. Entre las autonomías en las que aumenta el número de nacidos que residen en otra comunidad autónoma destaca en números absolutos Madrid (con un incremento de 168.355 personas), seguida a gran distancia por Cataluña (65.025) y País Vasco (45.613). En términos relativos, el mayor incremento corresponde a Canarias (36,5%), seguida de Madrid (35,6%) y Baleares (27,6%).

Los datos comentados son en sí mismos interesantes, pero quizá el indicador más relevante es el que aparece en las dos últimas columnas de la tabla: el porcentaje de la población nacida en cada comunidad autónoma que reside en otra comunidad respecto a la población total nacida en dicha

[4] Véase http://www.ine.es/censos2011/censos2011_faq.htm

Tabla 16 – Evolución del saldo entre residentes nacidos en otras comunidades autónomas y nacidos que residen en otras comunidades autónomas. 2001-2011

	Residentes nacidos en otras comunidades autónomas				Nacidos que residen en otras comunidades autónomas				Diferencia residentes de otras CCAA/ Nacidos que residen fuera		% variación	Diferencia
	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011		
Andalucía	460.217	537.090	76.873	16,7	1.617.876	1.398.160	–219.716	–13,6	–1.157.659	–861.070	25,6	296.589
Aragón	190.636	183.515	–7.121	–3,7	267.386	281.570	14.184	5,3	–76.750	–98.055	–27,8	–21.305
Asturias	142.396	142.370	–26	0	150.457	156.315	5.858	3,9	–8.061	–13.945	–73,0	–5.884
Baleares	226.478	232.180	5.702	2,5	40.624	51.855	11.231	27,6	185.854	180.325	–3,0	–5.529
Canarias	142.976	166.335	23.359	16,3	43.935	59.985	16.050	36,5	99.041	106.350	7,4	7.309
Cantabria	82.492	98.345	15.853	19,2	102.345	95.775	–6.570	–6,4	–19.853	2.570	112,9	22.423
Castilla-La Mancha	252.427	378.060	125.633	49,8	980.109	880.025	–100.084	–10,2	–727.682	–501.965	31,0	225.717
Castilla y León	243.670	262.660	18.990	7,8	1.175.307	1.118.730	–56.577	–4,8	–931.637	–856.070	8,1	75.567
Cataluña	1.648.650	1.396.745	–251.905	–15,3	322.965	387.990	65.025	20,1	1.325.685	1.008.755	–23,9	–316.930
C. Valenciana	863.081	841.705	–21.376	–2,5	216.608	241.990	25.382	11,7	646.473	599.715	–7,2	–46.758
Extremadura	94.317	105.210	10.893	11,5	649.980	584.775	–65.205	–10,0	–555.663	–479.565	13,7	76.098
Galicia	122.825	148.750	25.925	21,1	371.600	356.520	–15.080	–4,1	–248.775	–207.770	16,5	41.005
Madrid	1.802.438	1.699.800	–102.638	–5,7	473.237	641.595	168.358	35,6	1.329.201	1.058.205	–20,4	–270.996
Murcia	129.739	146.160	16.421	12,7	196.587	174.100	–22.487	–11,4	–66.848	–27.940	58,2	38.908
Navarra	101.168	107.410	6.242	6,2	90.160	93.390	3.230	3,6	11.008	14.020	27,4	3.012
País Vasco	515.626	434.860	–80.766	–15,7	253.362	298.975	45.613	18,0	262.264	135.885	–48,2	–126.379
La Rioja	57.221	62.120	4.899	8,6	72432	71.140	–1.292	–1,8	–15.211	–9.020	40,7	6.191
Total	**7.076.357**	**6.943.315**	**–133.042**	**–1,9**	**7.024.970**	**6.892.890**	**–132.080**	**–1,9**	**51.387**	**50.425**	**–1,9**	**–962**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

autonomía. A pesar de la reducción en los territorios tradicionalmente emisores y el aumento en los tradicionalmente receptores, todavía más del 35% de la población nacida en Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura reside en otra comunidad autónoma, frente a porcentajes claramente por debajo del 10% en Canarias, Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares. También es verdad que en números absolutos Madrid se ha convertido en la cuarta autonomía con más población nacida que reside en otra comunidad autónoma y que el País Vasco ha superado a Aragón y se acerca a Galicia, dos comunidades históricamente migrantes.

Los datos de las tablas A1 y A2 del Anexo permiten apreciar que casi un 60% del aumento de los nacidos en Madrid que residen en otra comunidad autónoma entre 2001 y 2011 (97.231 de 168.358) viven en Castilla-La Mancha, lo que refleja con claridad el fenómeno de crecimiento de las poblaciones castellano-manchegas fronterizas con Madrid durante el largo período de la "burbuja inmobiliaria", cuyos elevados precios "expulsaron" de la comunidad madrileña a un buen número de sus habitantes. El mismo fenómeno se observa en el País Vasco, donde el 22,6% del incremento de los nacidos residentes en otras comunidades autónomas corresponde a población que se ha trasladado a Cantabria (10.312 de 45.613).

Entre las comunidades autónomas que reducen el número de nacidos que viven en otras comunidades autónomas, el 70,8% de los de Andalucía corresponde a los residentes en Cataluña (155.454 de 219.716). En el caso de Castilla y León, son los residentes en el País Vasco los que suponen el contingente más amplio, el 66,6% (37.663 de 56.577). En Castilla-La Mancha, más de la mitad (56%) vive en Madrid (56.025 de 100.084). En Extremadura, las disminuciones de los nacidos residentes en Madrid (30.600) y en Cataluña (23.727) alcanzan el 83,3% de la reducción total (65.205). En buena medida, esas disminuciones corresponden al fallecimiento de personas que emigraron en su día a los tradicionales focos de atracción de emigración interior, a los que habría que añadir, entre otros, el retorno de algunos tras la jubilación.

La evolución del número de nacidos en una comunidad autónoma que residen en otra ha de cotejarse y complementarse con la evolución del número de residentes en cada comunidad autónoma que han nacido en otro territorio. El saldo de ambos constituye un indicador muy relevante en el análisis de la movilidad geográfica de la población española (tabla 16).

Al analizar la evolución de los residentes nacidos en otras comunidades autónomas entre 2001 y 2011 se comprueba que los mayores aumentos corresponden, con mucha diferencia, a Castilla-La Mancha (125.633) y Andalucía (76.873). En términos relativos, Castilla-La Mancha se encuentra a la cabeza de manera destacada (49,8%) entre los territorios en los que aumentan los residentes nacidos en otras comunidades autónomas, pero presentan también incrementos relevantes Galicia (21,1%), Cantabria

(19,2%), Andalucía (16,7%) y Canarias (16,3%). En el caso de Castilla-La Mancha y Cantabria, el aumento de residentes nacidos en otras autonomías se concentra en una comunidad: el 77,4% del incremento en Castilla-La Mancha corresponde a residentes nacidos en Madrid y el 65% del de Cantabria se debe a los nacidos en el País Vasco. En el caso de Andalucía y Canarias, la procedencia es mucho más diversa.

En el extremo contrario, los mayores descensos en el número de residentes nacidos en otras comunidades autónomas corresponden a las receptoras tradicionales de la gran emigración interior española. Sin embargo, su evolución es bastante dispar: mientras la reducción en Cataluña y País Vasco supera el –15% (–251.905 y –80.766, respectivamente), en Madrid no llega al –6% (–102.638).

Al calcular el saldo entre residentes nacidos en otras comunidades autónomas y nacidos que residen fuera de su comunidad autónoma de nacimiento se observan evoluciones muy significativas, tanto entre las autonomías que presentan saldos positivos (las que podríamos denominar "comunidades importadoras") como las que presentan saldos negativos ("comunidades exportadoras"). Respecto a las primeras, sólo Canarias (7,4%) y, sobre todo, Navarra (27,4%) mejoran su saldo. Entre las "grandes importadoras", Madrid (–20,4%), Cataluña (–23,9%) y País Vasco (–48,2%) lo reducen significativamente y Comunidad Valenciana (–7,2%) y Baleares (–3%) registran descensos más moderados. Entre las que presentan saldos negativos, la evolución es mucho más dispar. Entre las cuatro "grandes exportadoras", la mejora de su saldo negativo es casi cuatro veces superior en Castilla-La Mancha (31%) que en Castilla y León (8,1%), situándose Andalucía (25,6%) y Extremadura (13,7%) en posiciones intermedias. Los mayores avances se registran, sin embargo, en Cantabria (que pasa a tener saldo positivo en 2011), en Murcia (58,2%) y en La Rioja (40,7%). Las únicas comunidades que ven empeorar su saldo negativo son Aragón (–27,8%) y, sobre todo, Asturias (–73%).

Las personas con estudios de tercer grado (universitarios)

Tras el análisis de la población en su conjunto, nos vamos a centrar en la población con estudios de tercer grado[5], para comprobar si se reproducen las pautas del conjunto o adquiere perfiles específicos, relacionados con las características sociodemográficas y la estructura productiva de las comunidades autónomas.

El importante aumento de la población nacida en España con estudios de tercer grado entre 2001 y 2011 (2,2 millones de personas, 51,8%)

[5] Se considera que una persona tiene estudios de tercer grado cuando ha terminado una diplomatura, arquitectura o ingeniería técnicas, grado universitario, licenciatura, arquitectura, ingeniería, máster oficial universitario, especialidades médicas o doctorado.

muestra intensidades muy diferentes entre comunidades autónomas (tabla 17). Los incrementos se sitúan claramente por debajo de la media en Castilla y León (32,6%), La Rioja (37,8%), País Vasco (39,1%), Navarra (41,4%), Cantabria (41,8%), Aragón (42,2%) y Asturias (42,7%). En el otro extremo se encuentran Baleares (91,5%), Canarias (73,4%), Comunidad Valenciana (67,1%), Murcia (58,6%), Cataluña (58,3%) y Andalucía (58,1%). Las primeras coinciden, en general, con las comunidades autónomas que han registrado descensos o leves aumentos de la población total nacida. Como es lógico, son algunos de los territorios más envejecidos. Por el contrario, las segundas forman, en el Arco Mediterráneo y los archipiélagos, las zonas demográficamente más pujantes.

Las variaciones en los que están fuera de su comunidad autónoma de nacimiento reproducen básicamente lo comentado en el párrafo anterior en lo que se refiere a las autonomías con mayores incrementos, pero se producen cambios significativos en las que presentaban menores aumentos. Así ocurre con tres comunidades autónomas: País Vasco registra un 39,1% en el total de los nacidos con estudios de tercer grado, frente a un 58,7% en los que están fuera; Navarra, un 41,4% y un 55%, respectivamente; y Asturias, un 42,7% y un 60,2%. Parece evidente que en estas comunidades autónomas se ha producido un claro proceso de movilidad de población con alto nivel formativo hacia otras autonomías. Se trata de territorios –sobre todo País Vasco y Asturias– que fueron destacados focos receptores en las décadas de la fuerte emigración del campo a la ciudad en nuestro país.

La distinta magnitud de los valores absolutos hace que las variaciones porcentuales no permitan apreciar datos relevantes. Así, al calcular la relación entre los que residen fuera y los nacidos en cada comunidad autónoma se constatan diferencias mucho mayores. Mientras que en 2011 casi la mitad de los nacidos con estudios de tercer grado de Castilla y León (45,7%) y Castilla-La Mancha (44,5%) residían fuera de su comunidad de nacimiento, en el caso de Canarias (9,3%) y Cataluña (9,4%) no llegaban al 10%. Extremadura y La Rioja se sitúan en torno al 40% y Comunidad Valenciana, Baleares, Andalucía y Madrid rondan el 15%. Los 252.400 castellano-leoneses con estudios de tercer grado que en 2011 residían fuera suponían el 18,4% del total nacional, cuando el porcentaje de los titulados nacidos en esta comunidad autónoma respecto al total nacional era del 9,7%. En ese mismo año, la suma de los nacidos en Madrid y Cataluña que residían en otra comunidad era de 253.400.

Un último indicador que permite aproximarnos a la "propensión a la salida" de los titulados universitarios de las distintas comunidades autónomas en la última década es la relación entre el incremento registrado en el número de nacidos con estudios de tercer grado y el aumento de éstos que residen en otra comunidad autónoma. Castilla y León vuelve a destacarse: un 53,3% del incremento de los titulados universitarios castellano-leoneses

Tabla 17 – Evolución de la población con estudios terciarios por comunidad autónoma de nacimiento y lugar de residencia. 2001-2011

	Nacidos que residen en su comunidad de nacimiento				Nacidos que residen en otra comunidad autónoma				Fuera/Total	
	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011
Andalucía	664.082	1.050.140	386.058	58,1	113.153	166.750	53.597	47,4	17,0	15,9
Aragón	160.844	228.715	67.871	42,2	48.378	73.815	25.437	52,6	30,1	32,3
Asturias	128.960	184.005	55.045	42,7	30.057	48.150	18.093	60,2	23,3	26,2
Baleares	49.872	95.490	45.618	91,5	7.043	13.440	6.397	90,8	14,1	14,1
Canarias	118.728	205.850	87.122	73,4	9.708	19.095	9.387	96,7	8,2	9,3
Cantabria	59.859	84.860	25.001	41,8	19.138	26.315	7.177	37,5	32,0	31,0
Castilla-La Mancha	184.652	279.600	94.948	51,4	87.853	124.320	36.467	41,5	47,6	44,5
Castilla y León	416.399	552.055	135.656	32,6	180.047	252.400	72.353	40,2	43,2	45,7
Cataluña	620.629	982.175	361.546	58,3	57.355	92.160	34.805	60,7	9,2	9,4
C. Valenciana	345.461	577.285	231.824	67,1	41.821	69.695	27.874	66,7	12,1	12,1
Extremadura	122.347	180.070	57.723	47,2	51.162	73.610	22.448	43,9	41,8	40,9
Galicia	256.798	383.620	126.822	49,4	51.303	71.530	20.227	39,4	20,0	18,6
Madrid	643.430	967.160	323.730	50,3	100.380	161.240	60.860	60,6	15,6	16,7
Murcia	101.544	161.065	59.521	58,6	22.403	32.935	10.532	47,0	22,1	20,4
Navarra	74.631	105.495	30.864	41,4	17.542	27.185	9.643	55,0	23,5	25,8
País Vasco	313.611	436.360	122.749	39,1	62.398	99.030	36.632	58,7	19,9	22,7
La Rioja	35.036	48.275	13.239	37,8	13.762	18.955	5.193	37,7	39,3	39,3
Total	**4.296.883**	**6.522.220**	**2.225.337**	**51,8**	**913.503**	**1.370.625**	**457.122**	**50,0**	**21,3**	**21,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

corresponde a los que residen en otras comunidades autónomas. La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha y Aragón se acercan al 40% y Navarra, Asturias y País Vasco al 30%. En el extremo contrario, Cataluña no llega al 10% (9,6%) y se sitúan por debajo del 15% Canarias, Comunidad Valenciana, Andalucía y Baleares.

El análisis de las tablas A3 y A4 del Anexo aporta resultados interesantes. En primer lugar, si se analizan los datos de 2011 de residentes totales por comunidad autónoma de nacimiento, apreciamos que Madrid es el destino mayoritario para los nacidos en ocho comunidades autónomas (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y País Vasco), Cataluña lo es para cuatro (Andalucía, Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana), País Vasco para dos (Navarra y La Rioja), la Comunidad Valenciana también para dos (Murcia y Cataluña) y Castilla-La Mancha para una (Madrid). Sin embargo, al considerar únicamente los residentes con estudios de tercer grado, Madrid es el primer destino para los nacidos en catorce comunidades autónomas, Cataluña para dos (Aragón y Baleares) y Castilla-La Mancha para una (Madrid). Si se compara la evolución entre 2001 y 2011, se constata que Madrid afianza su protagonismo con la incorporación también de Navarra, en detrimento de País Vasco, entre las autonomías que la tienen como principal destino de "exportación" de sus titulados universitarios.

Esta creciente focalización o concentración queda reflejada también en el hecho de que los 463.990 titulados universitarios residentes en Madrid en 2011 que habían nacido en otra comunidad autónoma supusieran el 33,6% del total de los residentes con este nivel de estudios que viven en una comunidad autónoma distinta a la de su nacimiento, muy alejados de los 159.525 (11,6%) de Cataluña, los 144.995 de Andalucía (10,5%) o los 47.410 (3,4%) de País Vasco. Los porcentajes correspondientes a estas cuatro comunidades en 2001 eran del 32,5%, 13,7%, 10,7% y 3,9%, respectivamente. En el caso de Cataluña y País Vasco, se produce además una reducción en números absolutos: más de 10.000 en la primera de ellas.

En 2011 son muchos más los catalanes con titulación universitaria que viven en Madrid (21.975) que los madrileños que viven en Cataluña (14.190), al contrario de lo que ocurre con el País Vasco: los 30.155 titulados universitarios vascos que residen en Madrid multiplican por siete los 4.510 madrileños que viven en el País Vasco. Los flujos entre estos tres focos tradicionales de inmigración interior y con los mayores índices de desarrollo socioeconómico muestran unos incrementos simétricos entre Madrid y Cataluña (cerca del 65% en ambos sentidos entre 2001 y 2011) y claramente asimétricos en el caso de País Vasco, en detrimento de esta última comunidad, tanto respecto a Madrid (61,7% de País Vasco a Madrid, frente a 38% de Madrid a País Vasco) como a Cataluña (79,8% de País Vasco a Cataluña, frente a 49,2% de Cataluña a País Vasco).

Tabla 18 – Saldo entre residentes con estudios terciarios nacidos en otras comunidades autónomas y nacidos que están fuera. 2001-2011

	Residentes nacidos en otras comunidades autónomas				Nacidos que residen en otras comunidades autónomas				Diferencia residentes de otras CCAA/ Nacidos que residen fuera			
	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011	Diferencia	%
Andalucía	94.075	144.995	50.920	54,1	113.153	166.750	53.597	47,4	–19.078	–21.755	–2.677	–14,0
Aragón	28.987	37.955	8.968	30,9	48.378	73.815	25.437	52,6	–19.391	–35.860	–16.469	–84,9
Asturias	20.198	28.385	8.187	40,5	30.057	48.150	18.093	60,2	–9.859	–19.765	–9.906	–100,5
Baleares	21.296	39.380	18.084	84,9	7.043	13.440	6.397	90,8	14.253	25.940	11.687	82,0
Canarias	28.250	44.175	15.925	56,4	9.708	19.095	9.387	96,7	18.542	25.080	6.538	35,3
Cantabria	14.583	23.615	9.032	61,9	19.138	26.315	7.177	37,5	–4.555	–2.700	1.855	40,7
Castilla-La Mancha	36.007	68.340	32.333	89,8	87.853	124.320	36.467	41,5	–51.846	–55.980	–4.134	–8,0
Castilla y León	45.709	61.720	16.011	35,0	180.047	252.400	72.353	40,2	–134.338	–190.680	–56.342	–41,9
Cataluña	108.645	159.525	50.880	46,8	57.355	92.160	34.805	60,7	51.290	67.365	16.075	31,3
C. Valenciana	78.557	124.245	45.688	58,2	41.821	69.695	27.874	66,7	36.736	54.550	17.814	48,5
Extremadura	16.708	25.085	8.377	50,1	51.162	73.610	22.448	43,9	–34.454	–48.525	–14.071	–40,8
Galicia	27.248	40.390	13.142	48,2	51.303	71.530	20.227	39,4	–24.055	–31.140	–7.085	–29,5
Madrid	315.430	463.990	148.560	47,1	100.380	161.240	60.860	60,6	215.050	302.750	87.700	40,8
Murcia	22.490	35.050	12.560	55,8	22.403	32.935	10.532	47,0	87	2.115	2.028	2.331,0
Navarra	15.745	24.265	8.520	54,1	17.542	27.185	9.643	55,0	–1.797	–2.920	–1.123	–62,5
País Vasco	38.935	47.410	8.475	21,8	62.398	99.030	36.632	58,7	–23.463	–51.620	–28.157	–120,0
La Rioja	8.742	12.810	4.068	46,5	13.762	18.955	5.193	37,7	–5.020	–6.145	–1.125	–22,4
Total	**923.606**	**1.381.335**	**457.729**	**49,6**	**913.503**	**1.370.625**	457.122	**50,0**	**10.103**	**10.710**	**607**	**6,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

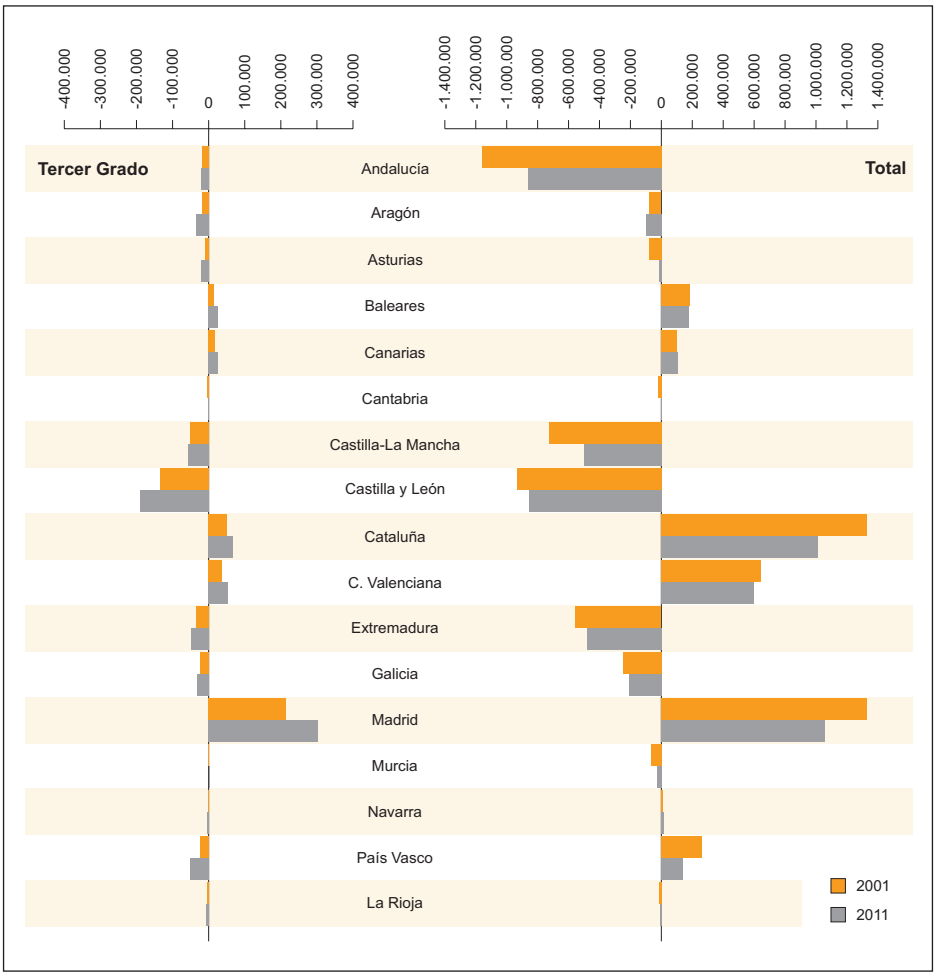
Al analizar el saldo entre los residentes con estudios terciarios nacidos en otras comunidades autónomas y los nacidos con estudios terciarios que viven en otras comunidades autónomas (tabla 18) se puede apreciar la evolución de la movilidad interna de los titulados universitarios españoles. A diferencia de lo que ocurría con la población total, aunque Madrid es la comunidad autónoma con un mayor saldo positivo (302.750 en 2011), Cataluña, que se encontraba prácticamente a la par en el indicador general, se halla muy alejada, en el segundo puesto (67.365 en 2011). Este desfase entre ambas comunidades autónomas se ha acentuado desde 2001, debido principalmente a que el incremento en Cataluña de los residentes con estudios terciarios nacidos en otras comunidades autónomas (50.880) es prácticamente tres veces inferior al registrado en Madrid (148.560). Como consecuencia, mientras el saldo en Madrid aumenta un 41% entre 2001 y 2011, en Cataluña lo hace en un 31%.

Resultan también de gran interés los datos de País Vasco. A diferencia de los otros grandes focos tradicionales de desarrollo económico (Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana), en 2001 había muchos más vascos con estudios universitarios viviendo en otras comunidades autónomas que residentes en el País Vasco con ese nivel educativo nacidos en otras partes de España. Pero lo más llamativo es que ese desfase se ha más que duplicado, al pasar de 23.463 en 2001 a 51.620 en 2011. En términos relativos, el empeoramiento es también muy pronunciado en Asturias (–100,5%), Aragón (–84,9%) y Navarra (–62,5%).

En términos absolutos, sin embargo, Castilla y León se destaca ampliamente como autonomía exportadora neta de titulados universitarios (con un saldo de –190.680 en 2011), posición que afianza aún más respecto a 2001, al aumentar en 56.342 personas dicho saldo negativo. Llama nuevamente la atención la posición de País Vasco, que ostenta el segundo mayor saldo negativo en términos absolutos, superando incluso a territorios netamente "emigrantes" como Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía. La causa principal está, al igual que en Cataluña, en el aumento de los nacidos con estudios terciarios en esas comunidades autónomas que residen en otras.

El gráfico 14, donde se compara la evolución del saldo entre residentes nacidos en otras comunidades y nacidos que residen en otras comunidades de la población total y de la población con estudios universitarios, permite apreciar que mientras en la población total hay una tendencia a la reducción de la movilidad residencial interior (disminuye en torno a un 2% entre 2001 y 2011), en el caso de las personas con estudios terciarios ocurre al contrario (aumenta casi un 50%). Madrid se ha consolidado y fortalecido como el gran centro de atracción de esta emigración interior cualificada, mientras otros destinos tradicionales como Cataluña y, sobre todo, País Vasco pierden vigor.

Gráfico 14 – Evolución del saldo entre residentes nacidos en otras comunidades autónomas y nacidos que residen en otras autonomías de la población total y de la población con estudios universitarios por comunidades autónomas. En porcentaje. 2001-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

La menor capacidad de atracción de titulados universitarios de otras comunidades autónomas por parte de Cataluña respecto a Madrid se ha compensado con la inmigración exterior. Entre 2001 y 2011, los inmigrantes extranjeros aumentaron en más de medio millón en ambas comunidades autónomas (tabla 19), pero el incremento relativo fue muy superior en Cataluña (72,5%, frente al 57,2% en Madrid). Sin embargo, si se considera únicamente a los inmigrantes extranjeros con titulación universitaria, Cataluña supera ampliamente a Madrid, tanto en datos relativos (251,7% de incremento frente a 147,5%) como en valores absolutos (154.011 frente a

Tabla 19 – Evolución de los residentes nacidos en el extranjero por comunidades autónomas. 2001-2011

	Total				Con estudios de tercer grado				Titulados de tercer grado/Total	
	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011	Diferencia	%	2001	2011
Andalucía	683.325	1.149.920	466.595	68,3	38.321	121.535	83.214	217,1	5,6	10,6
Aragón	147.292	209.855	62.563	42,5	5.839	17.000	11.161	191,1	4,0	8,1
Asturias	124.498	174.755	50.257	40,4	5.397	10.515	5.118	94,8	4,3	6,0
Baleares	74.684	156.735	82.051	109,9	10.559	35.305	24.746	234,4	14,1	22,5
Canarias	157.561	291.495	133.934	85,0	20.291	60.565	40.274	198,5	12,9	20,8
Cantabria	57.749	88.865	31.116	53,9	2.445	6.705	4.260	174,2	4,2	7,5
Castilla-La Mancha	137.629	246.645	109.016	79,2	4.823	23.025	18.202	377,4	3,5	9,3
Castilla y León	290.991	382.710	91.719	31,5	8.930	21.335	12.405	138,9	3,1	5,6
Cataluña	733.113	1.264.745	531.632	72,5	61.194	215.205	154.011	251,7	8,3	17,0
C. Valenciana	414.851	744.290	329.439	79,4	32.654	112.455	79.801	244,4	7,9	15,1
Extremadura	89.743	135.995	46.252	51,5	1.850	4.450	2.600	140,5	2,1	3,3
Galicia	250.535	383.430	132.895	53,0	17.792	31.950	14.158	79,6	7,1	8,3
Madrid	946.322	1.487.300	540.978	57,2	87.842	217.390	129.548	147,5	9,3	14,6
Murcia	107.622	184.950	77.328	71,9	5.991	21.770	15.779	263,4	5,6	11,8
Navarra	76.345	111.835	35.490	46,5	3.511	9.260	5.749	163,7	4,6	8,3
País Vasco	299.096	407.650	108.554	36,3	8.948	22.910	13.962	156,0	3,0	5,6
La Rioja	31.409	45.680	14.271	45,4	1.393	3.550	2.157	154,8	4,4	7,8
Total	**4.636.301**	**7.487.685**	**2.851.384**	**61,5**	**318.800**	**937.105**	**618.305**	**193,9**	**6,9**	**12,5**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

129.548). Esta evolución supone que los inmigrantes con estudios terciarios residentes en Cataluña han pasado de suponer el 8,3% del total de los inmigrantes en 2001 al 17% en 2011. Mientras, en Madrid han pasado del 9,3% al 14,6% en el mismo período. En consecuencia, Cataluña ha sido capaz de atraer una inmigración externa más cualificada que Madrid.

Llama también la atención la escasa representación de inmigración exterior cualificada en País Vasco (un 5,6% en 2011), igualando en la penúltima posición con Castilla y León y sólo por delante de Extremadura (3,3%).

2.4 La desigual distribución del empleo más cualificado

La capacidad de atracción de la población mejor formada por parte de los distintos territorios depende fundamentalmente de la oferta de trabajos de mayor cualificación.

La tabla 20 recoge, no el nivel de cualificación de los trabajadores, sino el de los puestos de trabajo que ocupan. De hecho, es de sobra conocido que muchos puestos de trabajo de media o baja cualificación en nuestro país están ocupados por personas con un elevado nivel formativo, en el fenómeno que se denomina subempleo o sobrecualificación, dependiendo de la perspectiva que se adopte. Son datos nuevamente de los censos de 2001 y 2011. En la rúbrica alta cualificación incluimos a los grupos 1 y 2 de la Clasificación Nacional de Ocupaciones: "Directores y gerentes" y "Técnicos y profesionales científicos e intelectuales".

Al analizar los datos globales se comprueba que, mientras que el total de los ocupados aumentó un 7,3% entre 2001 y 2011, los que trabajan en puestos de alta cualificación lo hicieron un 11,4%. En consecuencia, la participación de estos últimos respecto al conjunto de las ocupaciones pasó de un 20,2% en 2001 a un 21% en 2011. La variación entre comunidades autónomas es, sin embargo, mucho mayor en lo que se refiere a las ocupaciones de alta cualificación que al total de las ocupaciones. Así, Galicia es la única comunidad autónoma que ve reducida su población ocupada en 2011 respecto a 2001, mientras que en las ocupaciones de alta cualificación esa situación se da en cinco comunidades autónomas (Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y La Rioja). En algunas de ellas, las del cuadrante noroccidental, las disminuciones son significativas (–12,1% en Castilla y León, –7,9% en Asturias y –6,4% en Galicia). En el otro extremo, las comunidades autónomas que ocupan los primeros lugares en crecimiento se destacan mucho más en las ocupaciones de alta cualificación que en el conjunto de las ocupaciones: el máximo en el primer caso alcanza el 22,1%, frente al 13,8% en el total.

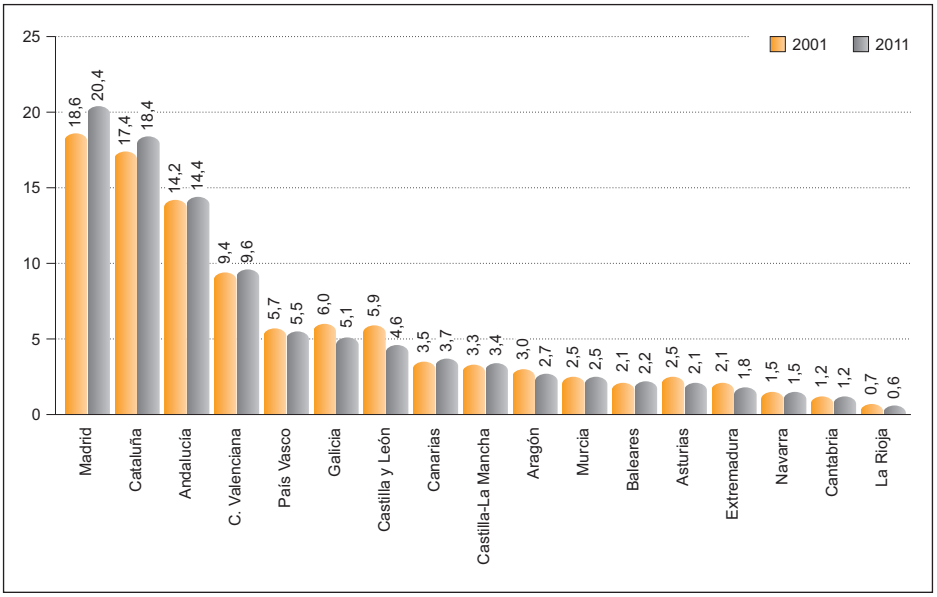
Asistimos a una progresiva concentración de las ocupaciones o puestos de trabajo más cualificados en Madrid y Cataluña: ambas acaparaban

Tabla 20 – Evolución de los ocupados de alta cualifiación por comunidades autónomas. 2001-2011

	Total ocupados			Participación sobre el total		Alta cualificación			Participación sobre el total		Alta cualificación/ Total	
	2001	2011	%	2001	2011	2001	2011	%	2001	2011	2001	2011
Andalucía	2.500.360	2.675.115	7,0	15,3	15,3	470.298	530.600	12,8	14,2	14,4	18,8	19,8
Aragón	495.769	537.595	8,4	3,0	3,1	100.068	100.320	0,3	3,0	2,7	20,2	18,7
Asturias	382.429	390.910	2,2	2,3	2,2	82.595	76.045	-7,9	2,5	2,1	21,6	19,5
Baleares	371.962	419.935	12,9	2,3	2,4	68.079	81.980	20,4	2,1	2,2	18,3	19,5
Canarias	690.456	754.710	9,3	4,2	4,3	115.763	136.240	17,7	3,5	3,7	16,8	18,1
Cantabria	207.409	227.730	9,8	1,3	1,3	41.247	43.605	5,7	1,2	1,2	19,9	19,1
Castilla-La Mancha	646.825	736.100	13,8	4,0	4,2	108.578	123.835	14,1	3,3	3,4	16,8	16,8
Castilla y León	921.650	956.085	3,7	5,6	5,5	194.285	170.685	-12,1	5,9	4,6	21,1	17,9
Cataluña	2.815.126	3.033.915	7,8	17,2	17,3	576.402	676.935	17,4	17,4	18,4	20,5	22,3
C. Valenciana	1.715.025	1.771.025	3,3	10,5	10,1	311.551	355.105	14,0	9,4	9,6	18,2	20,1
Extremadura	346.697	355.805	2,6	2,1	2,0	68.169	67.300	-1,3	2,1	1,8	19,7	18,9
Galicia	1.035.178	1.028.635	-0,6	6,3	5,9	199.878	187.030	-6,4	6,0	5,1	19,3	18,2
Madrid	2.445.701	2.769.990	13,3	15,0	15,8	614.372	750.410	22,1	18,6	20,4	25,1	27,1
Murcia	480.767	514.680	7,1	2,9	2,9	81.585	93.030	14,0	2,5	2,5	17,0	18,1
Navarra	242.254	266.990	10,2	1,5	1,5	49.549	55.205	11,4	1,5	1,5	20,5	20,7
País Vasco	870.108	894.570	2,8	5,3	5,1	189.233	201.275	6,4	5,7	5,5	21,7	22,5
La Rioja	117.874	129.290	9,7	0,7	0,7	22.904	22.130	-3,4	0,7	0,6	19,4	17,1
Total	**16.329.713**	**17.514.550**	**7,3**	**100**	**100**	**3.304.260**	**3.682.220**	**11,4**	**100**	**100**	**20,2**	**21,0**

Nota: Los datos de 2001 están clasificados según la CNO-94 y los de 2011 según la CNO-11.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

Gráfico 15 – Evolución de los ocupados de alta cualificación por comunidades autónomas. En porcentaje respecto al total. 2001-2011



Nota: Los datos de 2001 están clasificados según la CNO-94 y los de 2011 según la CNO-11.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, varios años.

el 36% de esas ocupaciones en 2001, porcentaje que se elevó al 38,8% en 2011 (gráfico 15). Estos porcentajes son claramente superiores a los que se observan en su participación respecto al total de ocupados (32,2% en 2001 y 33,1% en 2011) y más aún respecto a la población total (28,8% en 2001 y 29,7% en 2011). Si se comparan ambas comunidades, se observa que la Comunidad de Madrid muestra un mejor desempeño, tanto en el total de las ocupaciones como, sobre todo, en las de mayor cualificación. En las primeras, Madrid aumenta un 13,3% en el período considerado, frente a un 7,8% de Cataluña, lo que implica que el diferencial entre ambas se reduzca de 2,2 puntos en 2001 a 1,5 en 2011. Por lo que se refiere a las ocupaciones de alta cualificación, el incremento en Cataluña es del 17,4% y del 22,1% en Madrid. La distancia a favor de Madrid pasa de 1,2 puntos en 2001 a 2 en 2011.

Es interesante señalar la evolución diferencial del País Vasco. El aumento del total de los ocupados (2,8%) es claramente inferior no sólo al de Madrid y Cataluña, sino al de España en su conjunto (7,3%). Se sitúa en un rango similar al de Galicia, Asturias, Castilla y León, Extremadura y Comunidad Valenciana y muy distante del de un territorio tan próximo en todos los aspectos como Navarra. Su desempeño es algo mejor en lo que se refiere a las ocupaciones de alta cualificación (se incrementan un 6,4%), pero nuevamente se sitúa por debajo de la media nacional, a gran distancia

de Madrid y Cataluña, y de otras comunidades autónomas como Baleares, Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias, Murcia y Navarra. Como consecuencia de ello, su participación en las ocupaciones de alta cualificación se ha reducido del 5,7% en 2001 al 5,5% en 2011.

Las significativas reducciones de las ocupaciones de alta cualificación en Castilla y León, Galicia y Asturias explican el importante aumento registrado en los nacidos en esas comunidades con titulación universitaria que residen en otras y su creciente concentración en Madrid. Así, el porcentaje de los nacidos con titulación universitaria que residen en Madrid pasó en Castilla y León de un 45,9% en 2001 a un 47,3% en 2011, de un 41,2% a un 42,5% en Galicia y de un 35,8% a un 37,4% en Asturias. Como consecuencia de todo ello, estas tres autonomías son, junto con La Rioja y Aragón, las que han registrado una mayor reducción de la participación de las ocupaciones de alta cualificación en el conjunto de los ocupados: Castilla y León y Asturias han perdido más de dos puntos y Galicia en torno a uno. Esta reducción de la oferta de empleos de alta cualificación en estos territorios coincide con el hecho de que sean comunidades autónomas con resultados educativos claramente por encima de la media en estudios como el Informe PISA.

2.5 Los recursos sanitarios

Junto con la educación, la sanidad constituye el principal ámbito de bienestar en el que las comunidades autónomas tienen transferidas las principales competencias. Presenta, no obstante, una mayor complejidad y diversidad en las formas de gestión, lo que en ocasiones dificulta la elaboración de indicadores donde quede perfectamente reflejada la actividad y los recursos que se pueden englobar bajo la rúbrica de servicio público.

El gasto sanitario público a nivel nacional aumentó un 76,9% entre 2002 y 2008 y se redujo un –3,6% entre 2008 y 2012 (tabla 21). En la desagregación por comunidades autónomas hemos optado por no recoger los datos de Cantabria, porque en 2008 la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales pasó a ser Consejería de Sanidad y porque en 2012 se incluyó una imputación presupuestaria extraordinaria superior al 20% del gasto total, lo que distorsiona notablemente los datos de esta comunidad en la comparación con el resto. Hecha esta aclaración, se observan grandes diferencias en el primer período y sobre todo en el segundo. En el primero, los incrementos son especialmente elevados en Murcia, Castilla-La Mancha, La Rioja y Baleares, que prácticamente duplicaron el gasto y contrastan fuertemente con los registrados en Asturias, Galicia, Navarra y País Vasco. Por el contrario, en el segundo período, sólo se producen aumentos en Aragón, Asturias, País Vasco, Madrid y Navarra. En todas las demás se registran descensos, con especial intensidad en Canarias, La Rioja, Andalucía y Castilla-La Mancha.

Tabla 21 – Evolución del gasto público total consolidado en sanidad por comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje del VAB. 2002-2012

	Gasto sanitario público (en miles de euros)			% variación		Gasto sanitario en % del VAB		
	2002	2008	2012 (2)	2002/ 2008	2008/ 2012	2002	2008	2012 (2)
Andalucía	5.872.658	10.307.068	9.222.669	75,5	–10,5	6,6	7,6	7,2
Aragón	1.083.021	1.897.573	2.043.354	75,2	7,7	5,3	6,0	6,8
Asturias	981.442	1.550.407	1.655.199	58,0	6,8	6,8	7,1	8,2
Baleares	689.941	1.312.111	1.293.164	90,2	–1,4	4,1	5,3	5,4
Canarias	1.585.628	2.854.531	2.519.267	80,0	–11,7	5,9	7,4	6,8
Castilla-La Mancha	1.471.894	2.870.904	2.612.747	95,0	–9,0	6,6	8,0	7,9
Castilla y León	2.062.155	3.621.070	3.455.191	75,6	–4,6	5,8	7,0	6,9
Cataluña	5.519.616	9.872.154	9.480.061	78,9	–4,0	4,4	5,4	5,4
C. Valenciana	3.435.592	6.136.590	6.115.573	78,6	–0,3	5,3	6,2	6,8
Extremadura	946.483	1.659.212	1.555.519	75,3	–6,2	8,8	10,3	10,4
Galicia	2.331.420	3.805.445	3.530.254	63,2	–7,2	6,8	7,2	7,0
Madrid	4.228.002	7.444.430	7.665.513	76,1	3,0	3,6	4,2	4,5
Murcia	1.007.853	2.132.190	2.110.545	111,6	–1,0	6,1	8,0	8,6
Navarra	559.147	916.413	918.491	63,9	0,2	5,0	5,5	5,6
País Vasco	2.007.086	3.341.272	3.448.823	66,5	3,2	4,9	5,5	5,9
La Rioja	244.129	470.302	419.390	92,6	–10,8	5,0	6,2	5,8
Total (1)	**34.036.380**	**60.208.308**	**58.060.439**	**76,9**	**–3,6**	**5,2**	**6,1**	**6,2**

Notas: (1) Incluye Ceuta y Melilla. No incluye Cantabria. (2) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Contabilidad regional de España. Base 2008*, varios años; y datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En lo que se refiere al gasto sanitario como porcentaje del VAB, lo que podríamos denominar intensidad del gasto sanitario, creció de manera especial entre 2002 y 2012 en Murcia, Extremadura, Aragón, Comunidad Valenciana y Asturias. La diferencia entre la comunidad que más gasta en sanidad como porcentaje de su VAB (Extremadura) y la que menos (Madrid) aumentó significativamente entre 2002 y 2008 (pasó de 5,2 puntos a 6,1). Entre 2008 y 2012 se redujo muy levemente, a 5,9 puntos. En 2012 se encuentran claramente por encima de la media nacional (6,2% del VAB), además de Extremadura (10,4%), Murcia (8,6%), Asturias (8,2%), Castilla-La Mancha (7,9%) y Andalucía (7,2%).

Sin embargo, este mayor esfuerzo o apuesta por la sanidad no quiere decir que sus ciudadanos tengan más recursos sanitarios que los de otras comunidades autónomas. Si hay un ámbito especialmente sensible a las desigualdades, ése es sin duda la sanidad. Aun cuando las diferencias de precios entre comunidades autónomas puedan implicar variaciones en el coste de los servicios, el indicador básico para valorar las desigualdades

Tabla 22 – Evolución del gasto público total consolidado en sanidad per cápita por comunidades autónomas. Valor absoluto y comparación media nacional=100. 2002-2012

	Gasto sanitario público per cápita (en euros)			% variación		Comparación media nacional		
	2002	2008	2012 (2)	2002/ 2008	2008/ 2012	2002	2008	2012 (2)
Andalucía	785	1.257	1.091	60,0	–13,1	95,3	95,1	87,7
Aragón	890	1.430	1.514	60,8	5,9	107,9	108,3	121,7
Asturias	914	1.435	1.536	57,1	7,0	110,9	108,7	123,5
Baleares	752	1.223	1.155	62,5	–5,5	91,3	92,6	92,9
Canarias	860	1.375	1.189	59,9	–13,5	104,3	104,1	95,6
Castilla-La Mancha	826	1.405	1.231	70,1	–12,4	100,2	106,4	99,0
Castilla y León	831	1.416	1.357	70,3	–4,2	100,9	107,2	109,1
Cataluña	848	1.341	1.252	58,0	–6,6	102,9	101,5	100,7
C. Valenciana	794	1.220	1.192	53,7	–2,3	96,3	92,4	95,8
Extremadura	882	1.511	1.404	71,4	–7,1	107,0	114,4	112,8
Galicia	852	1.367	1.269	60,5	–7,1	103,3	103,5	102,0
Madrid	765	1.187	1.180	55,2	–0,6	92,8	89,9	94,8
Murcia	821	1.495	1.431	82,0	–4,3	99,7	113,2	115,1
Navarra	982	1.477	1.425	50,5	–3,5	119,1	111,8	114,5
País Vasco	952	1.549	1.573	62,7	1,5	115,5	117,3	126,4
La Rioja	867	1.481	1.296	70,9	–12,5	105,2	112,1	104,2
Total (1)	**824**	**1.321**	**1.244**	**60,3**	**–5,8**	**100**	**100**	**100**

Notas: (1) Incluye Ceuta y Melilla. No incluye Cantabria. (2) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, varios años; y datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

territoriales en el ámbito sanitario es el gasto sanitario público per cápita (tabla 22).

Aunque su evolución relativa en cada territorio en los dos períodos considerados es similar a la comentada en la tabla anterior, los resultados en cuanto al proceso de convergencia/divergencia y a la ordenación de las comunidades autónomas difieren notablemente. Por lo que se refiere al primer aspecto, las diferencias entre los extremos en gasto sanitario per cápita se mantuvieron estables entre 2002 y 2008: si se toma 100 como referencia y base del total nacional, el máximo en 2002 correspondió a Navarra (119,1) y el mínimo a Baleares (91,3); en 2008 ocuparon estas posiciones País Vasco (117,3) y Madrid (89,9). Las diferencias se ampliaron notablemente en 2012, debido tanto al importante incremento de País Vasco (126,4) como al igualmente significativo descenso de Andalucía (de 95,1 a 87,7), lo que significa que el gasto sanitario per cápita en País Vasco es 38,8 puntos porcentuales superior al registrado en la comunidad andaluza. En 2002, la diferencia entre los extremos (Baleares y Navarra) era de 24,2 puntos.

Las notables variaciones entre comunidades autónomas que se registran en el período 2008-2012, marcado por la crisis económica, conllevan cambios sustanciales en la clasificación de gasto sanitario per cápita. El País Vasco, que ocupaba en 2012 la undécima posición en cuanto a gasto sanitario como porcentaje del VAB, lidera esta clasificación, a la que se acerca Asturias, tras aumentar un 7% el gasto sanitario per cápita entre 2008 y 2012. Contrastan también los datos de Cataluña y Madrid desde 2008: mientras en la comunidad catalana se reduce un –6,6%, en Madrid apenas baja un –0,6%. Los importantes descensos registrados en Canarias, Castilla-La Mancha y Andalucía vuelven a situar a las dos primeras por debajo de la media nacional y coloca a la tercera, de manera destacada, en la última posición en lo que a gasto sanitario per cápita se refiere.

Al analizar los recursos sanitarios físicos, es necesario tener en cuenta una serie de precisiones. En primer lugar, por lo que se refiere a los recursos de Atención Primaria (centros de salud y consultorios locales), la distribución de la población en el territorio condiciona notablemente la mayor o menor presencia de estas infraestructuras y servicios. Por ejemplo, Castilla y León, con más de la cuarta parte del total de municipios españoles y una alta dispersión poblacional, acapara más de un tercio de los consultorios locales y multiplica por más de tres el número de los de Andalucía, que la triplica en población. La tasa de estos recursos físicos en función de la población tampoco constituye un indicador totalmente preciso, pues bajo el concepto de centro de salud pueden acogerse infraestructuras sanitarias de muy distinta dimensión. Por tanto, lo más relevante en este caso es analizar su evolución dentro de cada territorio en el período de crisis que estamos estudiando.

Entre 2008 y 2013, el número de centros de salud aumentó un 5,1% en toda España (tabla 23). Pero, al desagregar los datos por comunidades autónomas, aparecen diferencias bastante significativas. Así, mientras en Baleares, Cantabria y Comunidad Valenciana el incremento superaba claramente el 10%, en Asturias se registraba un notable descenso (–8,8%, por el cierre de seis centros de salud). Canarias también ha reducido su número y los incrementos son muy exiguos en Navarra y Castilla y León (por debajo del 3%).

Los consultorios locales han sufrido en mayor medida los recortes en sanidad, lo que afecta de manera directa a la población del medio rural, precisamente la más necesitada en este ámbito, dada su elevada edad media y las mayores dificultades de desplazamiento. Es especialmente llamativo el descenso en el número de consultorios locales en Cantabria (–18,7%) y en Galicia (–10,4%). También se registran bajadas en Asturias (–7,3%), Aragón (–5%), País Vasco (–2,2%) y Canarias (–1,9%). En el extremo opuesto, Baleares, que incrementó el número de consultorios locales un 12,5%, y la Comunidad Valenciana, con un 6,2%.

Tabla 23 – Evolución de los centros de salud y consultorios locales por comunidades autónomas. 2008-2013

	Centros de salud				Consultorios locales			
	2008	2013	Diferencia	% variación	2008	2013	Diferencia	% variación
Andalucía	390	404	14	3,6	1.112	1.128	16	1,4
Aragón	116	121	5	4,3	915	869	–46	–5,0
Asturias	68	62	–6	–8,8	150	139	–11	–7,3
Baleares	55	63	8	14,5	104	117	13	12,5
Canarias	109	108	–1	–0,9	160	157	–3	–1,9
Cantabria	38	43	5	13,2	134	109	–25	–18,7
Castilla-La Mancha	196	203	7	3,6	1.115	1.131	16	1,4
Castilla y León	240	247	7	2,9	3.647	3.662	15	0,4
Cataluña	407	438	31	7,6	827	838	11	1,3
C. Valenciana	252	284	32	12,7	580	616	36	6,2
Extremadura	106	111	5	4,7	417	423	6	1,4
Galicia	389	406	17	4,4	96	86	–10	–10,4
Madrid	257	265	8	3,1	158	159	1	0,6
Murcia	76	81	5	6,6	189	189	0	0,0
Navarra	56	57	1	1,8	244	247	3	1,2
País Vasco	135	143	8	5,9	183	179	–4	–2,2
La Rioja	19	20	1	5,3	171	175	4	2,3
Total (*)	**2.909**	**3.056**	**147**	**5,1**	**10.202**	**10.224**	**22**	**0,2**

(*) Incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

De cualquier modo, estas cifras generales referidas al número de centros de Atención Primaria, en las que se observa un leve incremento en el conjunto nacional tanto de los centros de salud como de los consultorios locales, no dan cuenta de los recortes que se han producido en algunos servicios ofrecidos en estas infraestructuras sanitarias básicas. Así, por ejemplo, en algunos centros de salud del medio rural en comunidades autónomas como Castilla y León se ha reducido el horario de atención de urgencias, lo que ha provocado numerosas quejas y manifestaciones por parte de los vecinos.

Por lo que se refiere a los recursos humanos de Atención Primaria (tabla 24), también hay variaciones muy dispares por comunidades autónomas. Desde el comienzo de la crisis en 2008 hasta 2012 (último año con cifras disponibles), el número total de médicos de familia aumentó un 3,1% en el conjunto de España, al pasar de 27.911 a 28.771. Pero, mientras en algunas autonomías (La Rioja y Castilla y León) registró leves descensos, en el País Vasco aumentó casi un 12% y superó el 6% en Canarias (8,2%) y Cataluña (6,4%).

Tabla 24 – Evolución del personal sanitario público de Atención Primaria por tipo de profesional y comunidad autónoma. 2008-2012

	Medicina de familia			Pediatría			Enfermería		
	2008	2012	% de variación	2008	2012	% de variación	2008	2012	% de variación
Andalucía	4.755	4.835	1,7	1.110	1.130	1,8	4.257	4.922	15,6
Aragón	959	988	3,0	163	171	4,9	920	934	1,5
Asturias	657	669	1,8	128	127	–0,8	707	693	–2,0
Baleares	517	528	2,1	136	137	0,7	536	541	0,9
Canarias	1.079	1.168	8,2	295	311	5,4	1.118	1.195	6,9
Cantabria	365	367	0,5	73	79	8,2	376	373	–0,8
Castilla-La Mancha	1.382	1.408	1,9	239	251	5,0	1.454	1.494	2,8
Castilla y León	2.379	2.375	–0,2	301	288	–4,3	2.104	2.113	0,4
Cataluña	4.270	4.542	6,4	993	1.053	6,0	4.750	5.154	8,5
C. Valenciana	2.632	2.731	3,8	738	780	5,7	2.492	2.660	6,7
Extremadura	803	812	1,1	132	131	–0,8	886	908	2,5
Galicia	1.845	1.886	2,2	360	334	–7,2	1.760	1.792	1,8
Madrid	3.509	3.523	0,4	867	886	2,2	3.239	3.288	1,5
Murcia	810	828	2,2	232	241	3,9	779	825	5,9
Navarra	370	384	3,8	95	100	5,3	437	458	4,8
País Vasco	1.292	1.444	11,8	288	324	12,5	1.334	1623	21,7
La Rioja	220	214	–2,7	40	43	7,5	204	212	3,9
Total (*)	**27.911**	**28.771**	**3,1**	**6.215**	**6.411**	**3,2**	**27.433**	**29.266**	**6,7**

(*) Incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Las variaciones son aún mayores en lo que se refiere a los pediatras y a las enfermeras. En el primer caso, los notables descensos que se observan en Galicia (–7,2%), Castilla y León (–4,3%) y, en menor medida, en Asturias (–0,8%) guardan una relación lógica con la escasa natalidad de estas comunidades autónomas, pero este factor no parece influir en el caso del País Vasco, que incrementó su número de pediatras en un 12,5% en esos cuatro años de profunda crisis económica. Aumentos significativos se produjeron también en Cantabria (8,2%), La Rioja (7,5%) y Cataluña (6%).

Finalmente, el desmarque del País Vasco se completa con los datos referidos a enfermería, ya que en este caso se incrementan un 21,7%, un porcentaje al que sólo se acerca Andalucía (15,6%) y que duplica ampliamente el de la siguiente comunidad autónoma (Cataluña, 8,5%). En el extremo opuesto se hallan Asturias (–2%), Cantabria (–0,8%) y Castilla y León (0,4%).

Esta posición diferenciada del País Vasco respecto a los indicadores de recursos humanos en Atención Primaria es un claro reflejo de la evolución del gasto público sanitario comentado. Aunque hay que tener en cuen-

ta que el País Vasco partía a comienzos de la década pasada de unas ratios por debajo de la media nacional en lo que se refiere a recursos sanitarios en Atención Primaria y un nivel de vida y de precios más elevados que la media nacional, no cabe duda de que las ventajas asociadas a la aplicación actual de su sistema de financiación aportan recursos públicos adicionales a esta comunidad autónoma para la cobertura de su Estado de bienestar. También es cierto que Navarra, con un sistema de financiación similar, muestra una evolución distinta a la del País Vasco entre 2008 y 2012, pero probablemente porque partía de mejores ratios que las del territorio vecino. Entre las comunidades autónomas más pobladas, Madrid es la que presenta porcentajes más exiguos en prácticamente todos los indicadores, mientras Cataluña se sitúa claramente por encima de la media nacional.

En relación con la atención especializada, se va a focalizar el análisis en la evolución de los recursos humanos y las camas hospitalarias en funcionamiento, dado que otros indicadores, como el número de hospitales o los equipamientos de alta tecnología son elementos mucho menos "flexibles" en su adaptación a las circunstancias económicas cambiantes y, por otro lado, no es tan fácil hacer una nítida separación territorial en su uso, ya que hay servicios de determinadas zonas que se prestan también en centros hospitalarios de otras comunidades autónomas. En ambos indicadores se ha prescindido de los datos de Cataluña, dado que se ha realizado una clasificación atendiendo a criterios distintos para los años considerados a la hora de determinar la pertenencia o no al Sistema Nacional de Salud de los centros hospitalarios, produciéndose un aumento de las infraestructuras y el personal que engloba ese concepto, lo que distorsiona notablemente la evolución de dichos indicadores entre 2008 y 2012 y repercute significativamente en las comparaciones interterritoriales.

Respecto al número de médicos de atención especializada en hospitales públicos (tabla 25), las diferencias en la evolución de las distintas comunidades autónomas son muy llamativas desde el inicio de la crisis en 2008 hasta 2012. Así, mientras se reduce en La Rioja (–3,5%) y en Cantabria (–2,1%) y prácticamente se estanca en Galicia (0,7%), en el País Vasco se eleva un 36,6%, el doble que la siguiente comunidad autónoma (Murcia, con un 18%) y más del triple que Madrid (11%), que registra el tercer mayor incremento. La diferencia entre las autonomías que presentan la tasa por población más elevada y la más baja sufre una ligera reducción en el período considerado y se mantiene en torno a 40 puntos, pero hay una redistribución en el orden de las comunidades autónomas bastante significativo. En 2012, Aragón y Asturias siguen ocupando, al igual que en 2008, las dos primeras posiciones, aunque reducen ligeramente su ventaja respecto a la media nacional. A ese grupo de cabeza se une el País Vasco, que pasa de la posición 13 en 2008 a la tercera apenas cuatro años después. La otra comunidad autónoma que mejora notablemente su posición es Murcia. En el extremo contrario se sitúan La Rioja, Cantabria y Galicia.

Tabla 25 – Evolución de los médicos de Atención Especializada en hospitales públicos por comunidades autónomas. 2008-2012

	Médicos				Tasa por 10.000 habitantes		Media nacional=100	
	2008	2012	Variación	%	2008	2012	2008	2012
Andalucía	10.505	11.563	1.058	10,1	12,8	13,7	77,4	75,0
Aragón	2.623	2.744	121	4,6	19,8	20,3	119,4	111,4
Asturias	2.051	2.134	83	4,0	19,0	19,8	114,7	108,5
Baleares	1.664	1.798	134	8,1	15,5	16,1	93,7	88,0
Canarias	2.744	2.912	168	6,1	13,2	13,7	79,9	75,3
Cantabria	984	963	–21	–2,1	16,9	16,2	102,1	88,8
Castilla-La Mancha	3.425	3.540	115	3,4	16,8	16,7	101,3	91,4
Castilla y León	4.010	4.408	398	9,9	15,7	17,3	94,7	94,9
C. Valenciana	7.167	7.886	719	10,0	14,2	15,4	86,1	84,2
Extremadura	1.769	1.873	104	5,9	16,1	16,9	97,4	92,6
Galicia	4.525	4.557	32	0,7	16,3	16,4	98,2	89,8
Madrid	10.815	12.009	1.194	11,0	17,2	18,5	104,2	101,2
Murcia	2.108	2.488	380	18,0	14,8	16,9	89,3	92,4
Navarra	1.008	1.100	92	9,1	16,2	17,1	98,2	93,5
País Vasco	3.160	4.318	1.158	36,6	14,6	19,7	88,5	107,9
La Rioja	539	520	–19	–3,5	17,0	16,1	102,6	88,0

Nota: En la media nacional se incluye Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, varios años; y datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Los recortes en el gasto sanitario no han supuesto en general cierres de hospitales en el Sistema Nacional de Salud, pero sí se han visto afectados los servicios hospitalarios y las infraestructuras asociadas. A lo largo de los años de crisis han sido frecuentes las noticias acerca del cierre de plantas y de camas hospitalarias en funcionamiento. Aunque los recortes más duros se empezaron a aplicar en 2012, los datos correspondientes a este año reflejan ya una clara reducción respecto a 2008 (tabla 26), con descensos importantes en Castilla-La Mancha (–9,3%), Cantabria (–8,3%), Andalucía (–6,3%) y Madrid (–5,4%). En sólo cinco comunidades autónomas aumenta el número de camas hospitalarias en funcionamiento, con Navarra (10,4%) y País Vasco (7,2%) al frente.

Las diferencias en este indicador entre las autonomías de los extremos son mucho más pronunciadas que en el referido a los médicos de atención especializada y se han intensificado significativamente en el período analizado. Respecto a la media nacional 100, la tasa de camas hospitalarias en funcionamiento por 10.000 habitantes en Extremadura era 62,4 puntos superior a la de Andalucía en 2008, diferencia que se elevó hasta un 65,5 puntos en 2012. Los importantes incrementos registrados en el País Vasco y

Tabla 26 – Evolución de las camas hospitalarias en funcionamiento pertenecientes al Sistema Nacional de Salud por comunidades autónomas. 2008-2012

	Valores absolutos				Tasa por 10.000 habitantes		Media nacional=100	
	2008	2012	Diferencia	%	2008	2012	2008	2012
Andalucía	14.783	13.854	–929	–6,3	18,02	16,40	79,1	75,5
Aragón	4.010	3.979	–31	–0,8	30,22	29,49	132,7	135,7
Asturias	3.111	3.018	–93	–3,0	28,80	28,01	126,4	128,9
Baleares	2.351	2.334	–17	–0,7	21,91	20,85	96,2	96,0
Canarias	4.405	4.277	–128	–2,9	21,22	20,19	93,1	92,9
Cantabria	1.402	1.285	–117	–8,3	24,08	21,64	105,7	99,6
Castilla-La Mancha	4.808	4.360	–448	–9,3	23,53	20,55	103,3	94,6
Castilla y León	6.858	6.735	–123	–1,8	26,82	26,45	117,7	121,7
C. Valenciana	9.946	10.050	104	1,0	19,77	19,59	86,8	90,2
Extremadura	3.539	3.394	–145	–4,1	32,24	30,63	141,5	141,0
Galicia	8.067	7.871	–196	–2,4	28,97	28,30	127,2	130,2
Madrid	13.763	13.017	–746	–5,4	21,94	20,03	96,3	92,2
Murcia	2.869	3.015	146	5,1	20,12	20,45	88,3	94,1
Navarra	1.380	1.523	143	10,4	22,24	23,63	97,6	108,7
País Vasco	5.565	5.964	399	7,2	25,80	27,19	113,2	125,2
La Rioja	817	871	54	6,6	25,73	26,92	113,0	123,9
Total (*)	**88.036**	**85.894**	**–2.142**	**–2,4**	**22,78**	**21,73**	**100**	**100**

(*) Incluye Ceuta y Melilla y no incluye Cataluña

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Padrón Municipal de Habitantes*, varios años; y datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

La Rioja permiten a estos territorios situarse en el grupo de cabeza en 2012 y a Navarra superar claramente la media nacional. Lo contrario ocurre con Castilla-La Mancha y Madrid, que se colocan entre las autonomías más rezagadas.

El factor demográfico –en particular el envejecimiento– aparece claramente como el condicionante fundamental de los principales indicadores del sistema hospitalario a nivel autonómico, tanto en infraestructuras básicas como en recursos humanos. Las comunidades autónomas más envejecidas (Asturias, Aragón, Castilla y León, Galicia y Extremadura) ocupan las primeras posiciones, en consonancia con la mayor demanda de estos servicios por parte de la población mayor, que ha llevado a estas autonomías a invertir una parte muy importante de sus recursos públicos en su sistema de salud. Los datos del País Vasco, por su parte, muestran que la menor incidencia relativa de la crisis económica en ese territorio, unido a su peculiar sistema de financiación, han tenido como resultado un claro menor impacto en el sistema sanitario de esta comunidad autónoma.

3. A modo de conclusión

Puede parecer reiterativo en las circunstancias actuales hablar sobre el modelo territorial y la evolución de las diferencias socioeconómicas entre las comunidades autónomas. El movimiento soberanista en Cataluña monopoliza el debate –aunque quizá fuera más preciso decir la polémica– pública y apenas deja opciones a una visión más de gran angular del conjunto de las comunidades autónomas, que pone de manifiesto la existencia de procesos y elementos específicos con una notable incidencia en el presente y en el futuro del sistema de distribución territorial del poder que los ciudadanos españoles sancionamos en la Constitución de 1978 y que se ha ido desplegando desde entonces.

Como se ha podido comprobar, el sistema autonómico español afronta el desafío no sólo del cuestionado encaje de Cataluña por parte de un porcentaje muy significativo de la sociedad catalana tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el *Estatut*, sino también el de un 23,1% de españoles que en 2012 decían preferir un Estado con un único Gobierno central sin autonomías, casi el triple que en 2005. Tras dos décadas de incremento, primero, y mantenimiento, después, de una opción mayoritariamente favorable al sistema autonómico, asistimos a una reducción muy apreciable de esta visión positiva desde el comienzo de la crisis.

Se habla mucho del aumento del independentismo en Cataluña y apenas nada de que en 2012 la opción recentralizadora extrema (supresión de las autonomías) era ya la preferida (entre las comunidades autónomas analizadas) por más de un tercio de los madrileños y los extremeños o de que en el País Vasco ha aumentado notablemente el porcentaje de los que se muestran a favor de un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad, al pasar de un 25,7% en 2005 a un 42,2% en 2012. A la luz de estos y otros datos, parace claro que, tras más de tres décadas desde su inicio, debería abrirse un proceso de debate profundo y sereno a nivel político y social sobre el modelo territorial en España. Son tan dispares los planteamientos y las opciones que cabría cuestionar el proceso de descentralización bajo un "modelo institucional de regionalismo competitivo que alienta el conflicto y las posiciones maximalistas", como ya señalamos en el *Informe España 2010*.

Es indudable la influencia de la profunda crisis socioeconómica que seguimos padeciendo en la evolución de las opiniones de los ciudadanos. De hecho, entre los factores explicativos de la desafección con el sistema autonómico en los últimos años, destaca claramente el espectacular aumento que ha registrado el porcentaje de los ciudadanos críticos con la creación y el desarrollo de las comunidades autónomas que aducen como principal motivo el aumento del gasto público: pasó del 24,4% en 2010 al 61,4% en 2012.

Es comprensible que la mayoría de los ciudadanos desconozcan que el principal factor de aumento del gasto público durante la crisis corresponde a los denominados "estabilizadores automáticos" (en particular, las prestaciones y ayudas por desempleo), algo en lo que el modelo territorial apenas influye. Sin embargo, desde el punto de vista de la opinión pública, resultan mucho más relevantes los costes asociados a un modelo de Administraciones autonómicas en el que con frecuencia han primado los criterios de representación y emulación sobre los de eficacia y eficiencia en el servicio, cuando no de "colocación" de profesionales de la política que han multiplicado el gasto en partidas no esenciales en la definición de la propia autonomía. En tiempos de austeridad y de recorte en partidas tan fundamentales como la dependencia, los servicios sociales, la educación o la sanidad (cuyas competencias están transferidas a las comunidades autónomas) es lógico el rechazo y cuestionamiento de la creación y mantenimiento de estructuras administrativas (televisiones autonómicas, consejos de todo tipo…) con un alto coste económico y, en muchos casos, con una escasa demanda o aceptación ciudadana.

El impacto de la crisis económica ha revelado de nuevo, aunque esta vez con mucha más fuerza, la posición diferencial del País Vasco y Navarra, ligada a la aplicación que hasta ahora se ha hecho de su específico sistema de financiación y que tiene como resultado una llamativa diferencia en la disposición de financiación autonómica per cápita en estas dos autonomías respecto a las demás y a los territorios que configuran el motor económico de nuestro país. Tomando como base la media de las quince comunidades de régimen común (100), el País Vasco se sitúa en 2011 en 185,9 y Navarra en 160,3, mientras que Cataluña se queda en 102,1, Madrid en 100,4 y la Comunidad Valenciana en 88,4. Parece lógico establecer alguna relación entre esta situación y el hecho de que el País Vasco y Navarra se sitúen a la cabeza en bastantes de los indicadores socioeconómicos analizados. La solidaridad y el criterio de ordinalidad son parte fundamental del debate sobre el modelo territorial que nuestro país debe afrontar. Y no sólo por el desafío soberanista catalán.

La crisis económica ha supuesto un parón en el proceso de convergencia socioeconómica entre las comunidades autónomas que venía registrándose desde el año 2000. Con los diferentes procesos de ampliación de la Unión Europea, bastantes comunidades autónomas han dado un salto en su nivel de riqueza relativa en la UE y, en consecuencia, han dejado de percibir los fondos de cohesión comunitarios. Esos fondos y los recibidos a través del sistema de financiación autonómica apenas han servido para consolidar potentes focos de actividad económica alternativos a los tradicionales, quizá con la excepción de Galicia, que ha mejorado claramente su posición relativa en el conjunto del país entre 2000 y 2012.

Los indicadores socioeconómicos analizados se han referido en casi todos los casos a los valores per cápita, ya que es la única manera de compa-

rar datos homogéneos. La población resulta así una clave fundamental para interpretar las cifras. El diferente dinamismo económico entre los territorios acaba siendo determinante en desplazamientos de la población, que influyen a su vez, como en un bucle lógico, en el propio dinamismo. Esta teoría explica las masivas migraciones interiores que se produjeron en nuestro país entre los años cincuenta y primeros setenta desde las zonas rurales de interior a Madrid, Cataluña, País Vasco, Asturias o Comunidad Valenciana.

La comparación de los datos de los Censos de 2001 y 2011, sobre todo en lo que se refiere a las personas con estudios universitarios, muestran que sigue habiendo unos importantes flujos migratorios internos, mucho más concentrados ahora en Madrid y Cataluña, ya que otros destinos tradicionales, como País Vasco y, sobre todo, Asturias, presentan ya un saldo negativo en la salida y entrada de personas con titulación universitaria. Aunque Cataluña sigue teniendo un saldo positivo entre titulados universitarios nacidos en esa comunidad autónoma que residen fuera y titulados nacidos en otras comunidades autónomas que residen en Cataluña, éste es tres veces menor que el que se registra en Madrid. Cataluña parece haber perdido atractivo para los titulados universitarios nacidos en otras autonomías, mientras Madrid se consolida y fortalece como el gran centro de atracción de la inmigración interior cualificada. Complementariamente, la capacidad de atracción de inmigración externa cualificada es mayor en Cataluña que en Madrid. El proceso de globalización, los umbrales cada vez más altos para competir en los mercados internacionales, reforzarán la concentración de la oferta de puestos de trabajo de alta cualificación en un número reducido de emplazamientos en los que tenderá a concentrarse a su vez la población.

El modelo territorial español necesariamente se verá (se ve ya) influido por estos procesos sociodemográficos, que acaban afectando a las expectativas y a las posibilidades de desarrollo económico de los distintos territorios y también a sus identidades socioculturales. Todo ello habrá de tenerse en cuenta en el proceso de debate profundo y sereno a nivel político y social sobre el modelo territorial al que antes hacíamos referencia y que no podremos eludir indefinidamente.

ANEXO

Tabla A1 – Población residente en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2001

Comunidades autónomas de nacimiento	Total	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña
Comunidades autónomas de residencia										
Andalucía	7.357.558	**6.632.023**	10.504	9.374	9.242	9.863	5.464	32.137	41.133	81.936
Aragón	1.204.215	27.170	**965.672**	2.537	848	1.099	2.060	17.348	38.420	34.302
Asturias	1.062.998	12.755	1.577	**890.318**	332	760	6.467	3.664	60.287	2.934
Baleares	841.669	87.391	3.900	3.098	**528.904**	2.052	1.246	21.165	13.982	26.727
Canarias	1.694.477	34.695	3.433	5.783	1.603	**1.410.433**	2.509	5.213	14.869	9.355
Cantabria	535.131	5.400	1.289	7.400	190	441	**437.704**	1.818	29.549	2.138
Castilla-La Mancha	1.760.516	31.911	4.981	2.513	1.719	1.128	1.431	**1.458.289**	21.921	11.402
Castilla y León	2.456.474	18.339	7.455	21.833	1.124	1.713	12.478	15.130	**2.149.842**	13.427
Cataluña	6.343.110	754.174	126.883	15.622	9.369	5.498	9.186	123.137	148.154	**4.305.884**
C. Valenciana	4.162.776	218.440	46.540	10.420	6.402	4.178	4.292	256.010	51.812	51.567
Extremadura	1.058.503	18.668	1.356	1.498	929	619	594	9.606	16.232	10.125
Galicia	2.695.880	10.398	2.433	16.147	910	2.358	2.648	3.599	31.443	11.050
Madrid	5.423.384	285.164	32.396	42.201	5.277	10.893	22.982	454.230	447.766	41.916
Murcia	1.197.646	40.724	1.897	1.338	1.631	1.066	650	18.179	6.611	12.028
Navarra	555.829	13.702	11.367	1.819	217	339	1.594	2.546	17.607	4.087
País Vasco	2.082.587	39.880	7.158	7.664	529	1.086	27.335	14.251	218.388	6.561
La Rioja	276.702	4.015	3.720	843	108	212	1.235	1.459	15.706	1.995
Ceuta	71.505	8.995	254	189	87	223	107	334	739	619
Melilla	66.411	6.055	243	178	107	407	67	283	688	796
Total	**40.847.371**	**8.249.899**	**1.233.058**	**1.040.775**	**569.528**	**1.454.368**	**540.049**	**2.438.398**	**3.325.149**	**4.628.849**

Sigue **Tabla A1 – Población residente en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2001**

Comunidades autónomas de nacimiento	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Ceuta	Melilla	En el extranjero
Comunidades autónomas de residencia											
Andalucía	25.854	62.120	21.404	74.772	16.858	4.627	22.022	2.250	14.407	16.250	265.318
Aragón	10.123	8.395	4.937	12.795	2.047	11.670	8.361	6.946	661	917	47.907
Asturias	1.554	7.421	27.373	9.401	638	790	5.329	610	200	304	30.284
Baleares	14.484	12.780	9.191	14.098	9.348	911	4.022	567	708	808	86.287
Canarias	5.335	4.631	24.129	17.955	2.394	1.208	6.163	715	1.053	1.933	141.068
Cantabria	897	2.256	4.047	6.563	348	979	17.953	968	124	132	14.935
Castilla-La Mancha	19.323	24.381	4.185	113.909	6.799	977	4.257	603	426	561	49.800
Castilla y León	4.451	19.214	25.781	48.924	1.613	3.612	41.701	5.620	542	713	62.962
Cataluña	65.705	152.097	87.054	40.483	58.851	11.197	19.073	7.506	5.155	9.506	388.576
C. Valenciana	**3.013.421**	33.477	16.652	62.235	68.899	4.042	17.761	2.775	2.701	4.878	286.274
Extremadura	2.294	**946.045**	1.859	19.530	738	798	8.579	309	262	321	18.141
Galicia	2.715	3.387	**2.458.941**	17.154	1.579	1.208	14.150	774	384	488	114.114
Madrid	36.975	240.985	79.777	**3.151.046**	23.860	10.296	46.850	9.592	4.790	6.488	469.900
Murcia	20.994	2.669	4.045	13.208	**984.861**	553	2.149	372	491	1.134	83.046
Navarra	1.440	6.608	3.171	4.655	506	**424.859**	21.220	10.037	100	153	29.802
País Vasco	2.922	66.615	55.494	12.626	1.121	30.330	**1.517.931**	22.710	409	547	49.030
La Rioja	681	2.180	1.655	2.886	301	6.818	13.257	**204.846**	60	90	14.635
Ceuta	408	451	422	1.058	233	73	258	32	**49.572**	543	6.908
Melilla	453	313	424	985	454	71	257	46	318	**41.052**	13.214
Total	**3.230.029**	**1.596.025**	**2.830.541**	**3.624.283**	**1.181.448**	**515.019**	**1.771.293**	**277.278**	**82.363**	**86.818**	**2.172.201**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas 2001*.

Tabla A2 – Población residente en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2011

Comunidades autónomas de nacimiento	Total	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña
Comunidades autónomas de residencia										
Andalucía	8.343.655	**7.087.540**	14.825	10.515	11.080	13.625	5.775	38.670	45.340	101.255
Aragón	1.331.190	23.605	**981.420**	2.345	1.170	1.300	2.400	14.710	34.030	36.665
Asturias	1.069.275	10.835	1.880	**862.275**	575	1.260	6.250	4.165	57.995	5.000
Baleares	1.096.905	81.620	4.330	3.695	**630.530**	2.180	1.895	19.500	16.215	31.655
Canarias	2078.280	34.515	10.275	6.090	2.610	**1.587.855**	2.700	5.970	17.975	11.810
Cantabria	589.175	6.030	1.595	6.945	290	710	**446.82**0	1.880	31.205	2.535
Castilla-La Mancha	2.092.395	39.385	6.090	3.295	1.870	1.775	1.850	**1501.130**	25.950	14.665
Castilla y León	2.515.755	18.300	8.145	21.175	1.510	2.565	11.430	15.485	**2.072.570**	16.970
Cataluña	7.472.935	598.720	110.235	15.505	12.115	7.055	7.430	102.895	136.400	**4.921.430**
C. Valenciana	4.990.345	188.375	53.790	11.085	8.100	5.080	5.000	228.955	55.240	57.325
Extremadura	1.097.695	20.245	1.945	1.725	1.305	615	630	8.810	16.595	12.695
Galicia	2.759.890	13.370	5.570	18.770	1.285	3.980	2.390	4.590	34.030	14.810
Madrid	6.387.250	259.075	36.980	43.575	6.560	15.305	23.075	398.205	425.105	48.885
Murcia	1.458.250	39.915	2.775	1.785	1.950	1.385	645	19.275	8.630	14.225
Navarra	635.175	12.340	12.490	1.840	230	675	1.770	2.250	16.600	6.725
País Vasco	2.173.265	34.365	6.330	6.400	895	1.240	20.910	12.490	180.725	7.950
La Rioja	319.460	4.410	3.730	950	165	220	1.520	1.505	15.270	2.815
Ceuta	83.185	7300	250	420	(*) 45	300	(*) 50	275	665	520
Melilla	80.655	5.750	330	195	(*) 100	720	(*) 45	395	750	1.475
Total	**46.574.725**	**8.485.700**	**1.262.990**	**1.018.590**	**682.385**	**1.647.840**	**542.595**	**2.381.155**	**3.191.300**	**5.309.420**

Sigue **Tabla A2 – Población residente en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2011**

Comunidades autónomas de nacimiento	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Ceuta	Melilla	Extranjero
Comunidades autónomas de residencia											
Andalucía	32.845	62.080	22.645	92.645	18.205	6.090	24.760	4.395	16.355	15.990	719.025
Aragón	10.865	7.900	5.050	14.015	1.615	11.150	8.860	6.350	535	955	166.255
Asturias	2.280	6.585	24.495	12.550	740	890	5.805	705	130	235	64.630
Baleares	15.235	12.320	10.805	16.030	8.290	1.310	5.215	430	680	765	234.195
Canarias	6.755	4.370	24.615	22.080	2.565	1.820	7.880	830	1.070	2.400	324.090
Cantabria	1.295	2.375	4.630	7.495	380	1.105	28.265	1.270	200	135	44.010
Castilla-La Mancha	23.130	27.955	5.195	211.140	6.640	1.105	5.940	720	515	835	213.205
Castilla y León	5.875	19.615	24.735	60.260	2.085	3.625	43.710	5.880	465	830	180.525
Cataluña	63.485	128.370	77.780	42.545	41.945	10.695	22.805	6.825	4.445	7.505	1.154.760
C. Valenciana	**3.364.130**	32.360	17.895	78.900	63.370	5.470	20.335	2.940	2.635	4.845	784.510
Extremadura	2.890	**949.160**	2.020	23.540	1.130	875	9.335	325	315	205	43.325
Galicia	3.485	4.265	**2.432.815**	20.125	1.810	1.475	16.430	1.225	580	540	178.325
Madrid	41.665	210.385	81.080	**3.664.690**	22.700	11.085	55.605	10.280	4.175	6.050	1.022.760
Murcia	24.930	3.295	4.585	16.860	**1.086.615**	1.275	2.745	370	415	1.100	225.475
Navarra	1.860	5.885	3.600	5.170	535	**455.740**	25.400	9.760	100	170	72.025
País Vasco	3.715	53.745	44.870	13.240	845	27.725	**1.586.790**	18.705	275	435	151.615
La Rioja	805	2.545	1.750	3.090	275	7.600	15.370	**213.645**	(*) 45	(*) 50	43.695
Ceuta	435	330	460	1.150	355	(*) 55	305	(*) 75	**59.600**	710	9.875
Melilla	445	385	310	750	605	(*) 35	210	(*) 55	405	**50.810**	16.885
Total	**3.606.120**	**1.533.935**	**2.789.335**	**4.306.285**	**1.260.715**	**549.130**	**1.885.765**	**284.785**	**92.940**	**94.565**	**5.649.185**

(*) Pueden contener errores elevados de muestreo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas 2011*.

Tabla A3 – Población residente con estudios de tercer grado en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2001

Comunidades autónomas de nacimiento	Total	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña
Comunidades autónomas de residencia										
Andalucía	683.325	**550.929**	2.598	2.041	970	1.877	1.187	6.720	11.216	11.228
Aragón	147.292	1.940	**112.466**	477	187	212	361	1.852	5.682	5.236
Asturias	124.498	919	451	**98.903**	58	152	1.104	452	8.575	602
Baleares	74.684	3.087	791	612	**42.829**	259	250	941	2.059	4.660
Canarias	157.561	5.289	958	1.253	261	**109.020**	602	1.054	3.694	1.903
Cantabria	57.749	624	401	1.164	43	83	**40.721**	291	4.610	437
Castilla-La Mancha	137.629	4.217	1.162	512	185	194	269	**96.799**	4.312	1.717
Castilla y León	290.991	2.760	1.832	3.658	206	351	2.190	2.285	**236.352**	2.952
Cataluña	733.113	22.620	15.957	2.380	2.102	1.049	1.517	5.949	16.062	**563.274**
C. Valenciana	414.851	11.069	6.343	1.551	803	704	841	14.787	8.584	7.063
Extremadura	89.743	3.403	357	351	84	105	153	1.155	3.459	1.303
Galicia	250.535	1.922	700	3.197	152	392	636	787	7.002	2.155
Madrid	946.322	44.487	11.771	10.773	1.616	3.716	6.858	47.286	83.955	13.552
Murcia	107.622	5.155	507	291	181	192	160	2.952	1.745	1.590
Navarra	76.345	839	1.983	345	52	87	294	251	2.146	965
País Vasco	299.096	1.849	1.497	1.212	90	215	2.521	760	14.364	1.381
La Rioja	31.409	325	936	128	15	38	155	188	2.146	367
Ceuta	6.949	1.590	57	54	15	33	27	83	208	103
Melilla	6.587	1.058	77	58	23	49	13	60	228	141
Total	**4.636.301**	**664.082**	**160.844**	**128.960**	**49.872**	**118.728**	**59.859**	**184.652**	**416.399**	**620.629**

Sigue **Tabla A3 – Población residente con estudios de tercer grado en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2001**

Comunidades autónomas de nacimiento	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Ceuta	Melilla	En el extranjero
Comunidades autónomas de residencia											
Andalucía	4.718	11.915	4.376	19.862	3.240	1.028	4.649	597	2.700	3.153	38.321
Aragón	1.788	567	772	3.323	320	2.137	2.238	1.592	120	183	5.839
Asturias	349	417	2.647	2.544	133	184	1.363	159	37	52	5.397
Baleares	2.201	498	959	3.018	521	216	935	113	79	97	10.559
Canarias	1.245	824	2.898	5.044	599	331	1.611	217	208	259	20.291
Cantabria	209	215	614	1.798	75	243	3.506	220	20	30	2.445
Castilla-La Mancha	2.472	2.055	787	15.635	1.037	212	855	172	96	118	4.823
Castilla y León	1.024	2.999	3.435	11.062	383	790	8.503	910	153	216	8.930
Cataluña	8.780	4.691	6.866	8.611	2.629	2.144	4.852	1.390	355	691	61.194
C. Valenciana	**303.640**	2.039	2.321	11.359	5.523	810	3.254	621	295	590	32.654
Extremadura	410	**71.185**	398	3.832	158	155	1.150	80	69	86	1.850
Galicia	633	620	**205.495**	5.032	328	287	2.938	214	112	141	17.792
Madrid	12.720	21.768	21.157	**543.050**	6.993	3.712	18.645	3.430	1.259	1.732	87.842
Murcia	3.957	442	826	3.376	**79.141**	133	552	106	99	226	5.991
Navarra	347	273	402	1.366	73	**57.089**	4.960	1.311	22	29	3.511
País Vasco	636	1.500	2.464	3.268	204	4.234	**251.213**	2.604	70	66	8.948
La Rioja	155	149	170	728	47	899	2.266	**21.274**	11	19	1.393
Ceuta	90	116	106	271	54	11	61	8	**3.484**	111	467
Melilla	87	74	105	251	86	16	60	18	74	**3.556**	553
Total	**345.461**	**122.347**	**256.798**	**643.430**	**101.544**	**74.631**	**313.611**	**35.036**	**9.263**	**11.355**	**318.800**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas 2001*.

Tabla A4 – Población residente con estudios de tercer grado en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2011

Comunidades autónomas de nacimiento	Total	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña
Comunidades autónomas de residencia										
Andalucía	1.149.920	**883.390**	4.475	3.095	1.625	3.495	1.560	9.870	15.750	18.690
Aragón	209.855	2.580	**154.900**	675	235	315	595	2.130	7.220	6.855
Asturias	174.755	1.340	710	**135.855**	(*) 95	295	1.545	835	11.570	1.045
Baleares	156.735	6.100	1.075	885	**82.050**	540	555	1.285	3.885	8.990
Canarias	291.495	8.130	2.005	2.195	425	**186.755**	885	1.895	5.505	3.010
Cantabria	88.865	870	705	1.650	(*) 60	315	**58.545**	345	7.005	800
Castilla-La Mancha	246.645	8.580	1.655	1.175	330	575	490	**155.280**	6.895	2.950
Castilla y León	382.710	3.425	2.270	5.285	340	680	2.525	3.055	**299.655**	4.335
Cataluña	1.264.745	28.450	22.865	4.320	4.935	2.530	1.990	8.220	21.865	**890.015**
C. Valenciana	744.290	16.145	10.520	2.190	1.795	1.215	1.485	23.390	13.705	10.825
Extremadura	135.995	5.140	615	490	135	135	170	1.605	4.910	1.960
Galicia	383.430	2.875	905	5.375	300	690	680	920	9.785	3.620
Madrid	1.487.300	67.315	18.675	18.000	2.725	7.065	10.285	64.750	119.470	21.795
Murcia	184.950	8.000	760	565	235	430	110	4.335	2.535	2.380
Navarra	111.835	1.220	3.110	575	(*) 25	290	545	280	3.240	1.685
País Vasco	407.650	2.515	1.945	1.330	150	355	2.715	965	15.830	2.060
La Rioja	45.680	580	1.315	270	(*) 15	(*) 75	180	215	2.740	805
Ceuta	10.595	1.675	(*) 105	(*) 30	(*) 10	(*) 25	0	110	205	140
Melilla	10.240	1.785	(*) 105	(*) 45	(*) 10	(*) 75	0	(*) 110	295	200
Total	**7.487.685**	**1050.140**	**228.715**	**184.005**	**95.490**	**205.850**	**84.860**	**279.600**	**552.055**	**982.175**

Sigue **Tabla A4 – Población residente con estudios de tercer grado en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2011**

Comunidades autónomas de nacimiento	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Ceuta	Melilla	Extranjero
Comunidades autónomas de residencia											
Andalucía	8.475	18.240	5.485	30.470	5.045	1.600	7.405	1.110	4.500	4.110	121.535
Aragón	2.395	725	875	4.440	265	3.025	3.075	2.175	175	205	17.000
Asturias	460	580	3.075	3.910	195	300	2.110	245	(*) 50	(*) 25	10.515
Baleares	4.575	795	2.065	5.125	690	420	2.060	120	(*) 120	(*) 90	35.305
Canarias	2.115	1.055	3.780	7.925	570	665	2.890	445	205	480	60.565
Cantabria	365	365	1.000	2.480	120*	430	6.655	400	(*) 30	(*) 10	6.705
Castilla-La Mancha	4.850	3.675	1.170	31.865	1.530	355	1.650	255	130	200	23.025
Castilla y León	1.155	4.210	4.570	16.220	495	1.040	10.355	1.315	150	305	21.335
Cataluña	15.830	5.885	9.515	14.190	3.670	3.750	8.725	1.860	315	620	215.205
C. Valenciana	**507.590**	3.170	3.340	19.015	8.755	1.385	5.360	805	330	815	112.455
Extremadura	640	**106.460**	635	6.055	375	255	1.750	90*	(*) 75	(*) 40	4.450
Galicia	1.180	1.030	**311.090**	7.115	495	420	4.095	485	200	220	31.950
Madrid	18.975	30.355	30.410	**805.920**	9.960	5.815	30.155	4.815	1.400	2.020	217.390
Murcia	6.965	710	1.510	4.945	**128.130**	225	870	140	(*) 90	245	21.770
Navarra	475	395	600	1.495	220	**78.310**	8.295	1.785	(*) 30	(*) 0	9.260
País Vasco	910	2.105	2.990	4.510	305	5.770	**337.330**	2.875	(*) 5	(*) 70	22.910
La Rioja	150	125	220	930	(*) 25	1.710	3.430	**29.320**	(*) 0	(*) 25	3.550
Ceuta	(*) 125	(*) 50	160	315	(*) 80	(*) 20	(*) 110	(*) 30	**6.210**	(*) 210	985
Melilla	(*) 60	135	(*) 135	235	(*) 145	0	(*) 45	(*) 5	(*) 75	**5.585**	1.195
Total	**577.285**	**180.070**	**382.620**	**967.160**	**161.065**	**105.495**	**436.360**	**48.275**	**14.085**	**15.280**	**937.105**

(*) Pueden contener errores elevados de muestreo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población y viviendas 2011*.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

DIVORCIO ENTRE PODER Y POLÍTICA? CAUSAS E IMPLICACIONES DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL, EUROPEA Y ESPAÑOLA

Gráfico 1.	Evolución de la valoración de la Monarquía. Nota media en una escala de 1 a 10. 1994-2014	21
Gráfico 2.	Evolución de la opinión sobre la forma de gobierno en Cataluña. En porcentaje. 2005-2014	22
Gráfico 3.	Evolución de los ingresos tributarios. En porcentaje sobre el total de ingresos. 2000-2013	26
Tabla 1.	Evolución de la tasa de afiliación sindical por grupos de edad. 2006-2009	36
Tabla 2.	Evolución de la tasa de afiliación sindical por tamaño del centro de trabajo. 2006-2009	37
Gráfico 4.	Evolución de la tasa de afiliación sindical por tipo de contrato laboral. 2006-2009	37
Tabla 3.	Evolución de los trabajadores afectados por convenios colectivos por ámbito del convenio. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de afiliados por cuenta ajena. 2005-2014	38

LA QUIEBRA DE LA CLASE MEDIA ESPAÑOLA

Cuadro 1.	Clasificación Socioeconómica Europea (ESeC)	61
Tabla 1.	Evolución de la renta anual media por hogar. En euros. 2008-2012	68
Tabla 2.	Evolución de la renta media por hogar según el tamaño del hogar. En euros. 2008-2011	70
Tabla 3.	Evolución de la renta media por hogar por tipo de hogar. En euros. 2008-2011	71
Tabla 4.	Evolución de la renta media por hogar según el sexo y la edad de la persona de referencia. En euros. 2009-2011	71
Tabla 5.	Evolución de los hogares según los ingresos mensuales netos regulares. En porcentaje. 2007-2013	72
Gráfico 1.	Evolución de la renta media por hogar por comunidades autónomas. En euros. 2008-2011	74
Gráfico 2.	Evolución de la renta media por hogar por comunidades autónomas. En porcentaje de variación. 2008-2011	74
Tabla 6.	Evolución de la renta neta disponible del hogar corregida según la clase social de la persona que más recursos económicos aporta. En euros constantes de 2013. 2007-2011	78
Gráfico 3.	Evolución de los salarios brutos por categorías. En euros anuales. 2007-2013	80
Gráfico 4.	Evolución de la renta media por unidad de consumo según la nacionalidad. En euros anuales. 2006-2011	82
Gráfico 5.	Evolución de la renta media por unidad de consumo según la nacionalidad. En porcentaje de la renta media por unidad de consumo si la nacionalidad es española. 2006-2011	82
Tabla 7.	Evolución de la distribución de los ingresos por quintiles. En porcentaje. 2004-2013	83

Tabla 8. Evolución del índice de Gini en la UE-28. 2005-2012 84
Tabla 9. Evolución del indicador S80/S20 en la UE-28. 2005-2012 86
Tabla 10. Evolución de los hogares según la principal fuente de ingresos del hogar. En porcentaje. 2007-2013 87
Gráfico 6. Evolución de los activos y parados (en miles) y de la tasa de paro de la población de 16 a 24 años. 2007-2014 89
Gráfico 7. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social. En porcentaje. 2004-2013 91
Gráfico 8. Tasa de riesgo de pobreza infantil y tasa de riesgo de pobreza infantil o de exclusión social en la UE-28. En porcentaje de la población menor de 16 años. 2012 92
Gráfico 9. Emigrantes de nacionalidad española por grupos de edad. 2008-2013 94

¿QUÉ QUEDA DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EUROPEO TRAS LA CRISIS?

Cuadro 1. Las crisis como lentes de aumento. La prima de riesgo y la capacidad de influencia de los mercados financieros sobre las políticas públicas 177
Cuadro 2. Cómo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero permitió a los Estados europeos recuperar soberanía 188
Cuadro 3. La transferencia del poder de supervisión macroprudencial del sistema financiero (la prevención de riesgos sistémicos) a la Unión Europea como modo de recuperar soberanía 189
Cuadro 4. El patrón oro y la autorregulación de los mercados 199
Cuadro 5. El vano intento de restaurar el orden político decimonónico tras la Primera Guerra Mundial 200
Cuadro 6. Las cláusulas de integración supranacional 203
Cuadro 7. La síntesis constitucional 208
Cuadro 8. El sistema monetario de Bretton Woods 217
Cuadro 9. La sentencia en el caso *Cassis de Dijon* y la nueva concepción de las libertades económicas 227

MODELO AUTONÓMICO Y CONVERGENCIA TERRITORIAL

Tabla 1. "Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo? (Una respuesta)". En porcentaje. 2005-2012 286
Gráfico 1. "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?". En porcentaje. 1994-2012 288
Gráfico 2. "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005-2012 289
Gráfico 3. "Y, en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en comunidades autónomas?". En porcentaje. 1996-2012 291
Gráfico 4. Evolución de los que opinan que el funcionamiento de la organización del Estado en comunidades autónomas ha sido bueno o muy bueno por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005-2012 291

Gráfico 5. "En términos generales, ¿cómo calificaría Ud. la gestión que ha realizado el Gobierno de su comunidad autónoma durante los últimos dos años?". En porcentaje. 1996-2012 292

Gráfico 6. Evolución de los que opinan que la gestión que ha realizado el Gobierno de su comunidad autónoma durante los últimos dos años ha sido buena o muy buena por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005-2012 293

Gráfico 7. Evolución de los que opinan que el funcionamiento de la organización del Estado en comunidades autónomas y de los que opinan que la gestión que ha realizado el Gobierno de su comunidad autónoma en los últimos años ha sido buena o muy buena. En porcentaje. 1996-2012 294

Gráfico 8. Motivos de los que creen que la creación y el desarrollo de las comunidades autónomas ha sido algo negativo para España. En porcentaje. 2010-2012 295

Tabla 2. Motivos de los que creen que la creación y el desarrollo de las comunidades autónomas ha sido algo negativo para España. En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 2010-2012 296

Gráfico 9. Financiación autonómica per cápita. Comparación media de las quince comunidades autónomas de régimen común=100. 2011 297

Tabla 3. Evolución de los que opinan que el Gobierno autonómico es el principal responsable de que las cosas vayan bien o mal en algunas cuestiones de interés general por comunidades autónomas. En porcentaje. 2010-2012 298

Gráfico 10. Entrevistados que opinan que el Gobierno central es el principal responsable de que las cosas vayan bien o mal en algunas cuestiones de interés general por comunidades autónomas. En porcentaje. 2012 299

Gráfico 11. "En su opinión, desde que existen las comunidades autónomas, las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones y nacionalidades, ¿han tendido más bien a aumentar, más bien a disminuir o han permanecido más o menos iguales?". En porcentaje. 1998-2012 301

Tabla 4. Evolución del VAB per cápita por comunidades autónomas. Comparación media nacional=100. 2000-2012 303

Gráfico 12. Evolución del coeficiente de variación del VAB per cápita por comunidades autónomas. 1980-2012 303

Gráfico 13. Evolución del VAB y de la población por comunidades autónomas. En porcentaje de variación. 2000-2012 304

Tabla 5. Evolución de la productividad por ocupado por comunidades autónomas. Comparación con la media nacional=100. 2000-2012 305

Tabla 6. Evolución de los gastos internos en actividades de I+D por comunidades autónomas. Gasto total y de las empresas. En porcentaje sobre el VAB y comparación con la media nacional=100. 2000-2012 307

Tabla 7. Evolución del número de establecimientos destinados a una actividad económica por 100.000 habitantes y comunidad autónoma. Comparación con la media nacional=100. 2000-2013 308

Tabla 8. Evolución del número de establecimientos de 50 y más asalariados destinados a una actividad económica por 100.000 habitantes y comunidad autónoma. Comparación con la media nacional=100. 2000-2013 309

Tabla 9. Evolución de las empresas exportadoras por cada 1.000 empresas por comunidades autónomas. Comparación media nacional=100. 2000-2012 310

Tabla 10. Evolución del nivel formativo de la población de 16 y más años por comunidades autónomas. En porcentaje. 2001-2011 312

Tabla 11. Evolución de la tasa bruta de graduados en ESO, Bachillerato y Universidad por comunidades autónomas. Cursos 2000/01-2010/11 313

Tabla 12. Evolución del gasto público en educación por comunidades autónomas. 2000-2012 315

Tabla 13.	Evolución de los alumnos matriculados en Enseñanzas de Régimen General por titularidad del centro y comunidad autónoma. En porcentaje. Cursos 2000/01-2011/12	316
Tabla 14.	Evolución del gasto público por estudiante por comunidades autónomas. Comparación con la media nacional=100. 2000-2012	318
Tabla 15.	Evolución de la población por comunidad autónoma de nacimiento y lugar de residencia. 2001-2011	320
Tabla 16.	Evolución del saldo entre residentes nacidos en otras comunidades autónomas y nacidos que residen en otras comunidades autónomas. 2001-2011	322
Tabla 17.	Evolución de la población con estudios terciarios por comunidad autónoma de nacimiento y lugar de residencia. 2001-2011	326
Tabla 18.	Saldo entre residentes con estudios terciarios nacidos en otras comunidades autónomas y nacidos que están fuera. 2001-2011	328
Gráfico 14.	Evolución del saldo entre residentes nacidos en otras comunidades autónomas y nacidos que residen en otras autonomías de la población total y de la población con estudios universitarios por comunidades autónomas. En porcentaje. 2001-2011	330
Tabla 19.	Evolución de los residentes nacidos en el extranjero por comunidades autónomas. 2001-2011	331
Tabla 20.	Evolución de los ocupados de alta cualificación por comunidades autónomas. 2001-2011	333
Gráfico 15.	Evolución de los ocupados de alta cualificación por comunidades autónomas. En porcentaje respecto al total. 2001-2011	334
Tabla 21.	Evolución del gasto público total consolidado en sanidad por comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje del VAB. 2002-2012	336
Tabla 22.	Evolución del gasto público total consolidado en sanidad per cápita por comunidades autónomas.Valor absoluto y comparación media nacional=100. 2002-2012	337
Tabla 23.	Evolución de los centros de salud y consultorios locales por comunidades autónomas. 2008-2013	339
Tabla 24.	Evolución del personal sanitario público de Atención Primaria por tipo de profesional y comunidad autónoma. 2008-2012	340
Tabla 25.	Evolución de los médicos de Atención Especializada en hospitales públicos por comunidades autónomas. 2008-2012	342
Tabla 26.	Evolución de las camas hospitalarias en funcionamiento pertenecientes al Sistema Nacional de Salud por comunidades autónomas. 2008-2012	343
Tabla A1.	Población residente en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2001	348
Tabla A2.	Población residente en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2011	350
Tabla A3.	Población residente con estudios de tercer grado en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2001	352
Tabla A4.	Población residente con estudios de tercer grado en las comunidades autónomas por comunidad autónoma de nacimiento. 2011	354

INDICADORES ESTADÍSTICOS

A continuación se recoge el índice de los Indicadores Estadísticos del Informe que se pueden consultar en nuestra página web **www.fundencuentro.org**. En él se mantienen actualizadas las amplias series estadísticas de los indicadores seleccionados, con el formato habitual, que permite la elaboración de tablas *ad hoc*.

La nueva versión de nuestros indicadores, incorpora un mayor desglose territorial, con datos de las provincias españolas y de los NUTS-2 de la Unión Europea. De esta forma se pueden encontrar los datos desagregados a 5 niveles: países de la Unión Europea, NUTS-2, España, Comunidades Autónomas y Provincias.

ÍNDICE

1. UNIÓN EUROPEA

1.1 ENTORNO FÍSICO

1.1.1 Superficie

1.1.1.01 Evolución de la superficie de los países de la UE. Desde 1990

1.2 PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.2.1 Producción

1.2.1.01 Evolución del PIB a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.02 Evolución del PIB a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.03 Evolución del PIB en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.04 Evolución del PIB en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.05 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.06 Evolución del PIB por habitante a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.07 Evolución del PIB por ocupado a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.08 Evolución del PIB por habitante a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.09 Evolución del PIB por ocupado a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.10 Evolución del gasto en consumo final a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.11 Evolución del gasto en consumo final a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.12 Evolución del gasto en consumo final en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.13 Evolución del gasto en consumo final en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.14 Evolución de la tasa de variación interanual del gasto en consumo final en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.15 Evolución del gasto en consumo final a precios corrientes en porcentaje del PIB en la UE. Desde 1990

1.2.1.16 Evolución de la demanda interna a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.17 Evolución de la demanda interna a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.18 Evolución de la demanda interna en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.19 Evolución de la demanda interna en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.20 Evolución de la tasa de variación interanual de la demanda interna en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.21 Evolución de la demanda interna a precios corrientes en porcentaje del PIB en la UE. Desde 1990

1.2.1.22 Evolución de la demanda interna a precios corrientes en porcentaje del gasto en consumo final en la UE. Desde 1990

1.2.1.23 Evolución del gasto en consumo final de los hogares e Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.24 Evolución del gasto en consumo final de los hogares e Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.25 Evolución del gasto en consumo final de los hogares e Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.26 Evolución del gasto en consumo final de los hogares e Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.27 Evolución de la tasa de variación interanual del gasto en consumo final de los hogares e Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.28 Evolución del gasto en consumo final de los hogares e Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro a precios corrientes en porcentaje del PIB en la UE. Desde 1990

1.2.1.29 Evolución del gasto en consumo final de los hogares e Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro a precios corrientes en porcentaje del gasto en consumo final en la UE. Desde 1990

1.2.1.30 Evolución del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.31 Evolución del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.32 Evolución del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.33 Evolución del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.34 Evolución de la tasa de variación del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.35 Evolución del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas a precios corrientes en porcentaje del PIB en la UE. Desde 1990

1.2.1.36 Evolución del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas a precios corrientes en porcentaje del gasto en consumo final en la UE. Desde 1990

1.2.1.37 Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.38 Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.39 Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.40 Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.41 Evolución de la tasa de variación de la Formación Bruta de Capital Fijo en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.42 Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo a precios corrientes en porcentaje del PIB en la UE. Desde 1990

1.2.1.43 Evolución de las exportaciones de bienes y servicios a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.44 Evolución de las exportaciones de bienes y servicios a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.45 Evolución de las exportaciones de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.46 Evolución de las exportaciones de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.47 Evolución de la tasa de variación interanual de las exportaciones de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.48 Evolución de las exportaciones de bienes y servicios a precios corrientes en porcentaje del PIB en la UE. Desde 1990

1.2.1.49 Evolución de las importaciones de bienes y servicios a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.50 Evolución de las importaciones de bienes y servicios a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.51 Evolución de las importaciones de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.52 Evolución de las importaciones de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.53 Evolución de la tasa de variación interanual de las importaciones de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.54 Evolución de las importaciones de bienes y servicios a precios corrientes en porcentaje del PIB en la UE. Desde 1990

1.2.1.55 Evolución del saldo exterior de bienes y servicios a precios corrientes en la UE. Desde 1990

1.2.1.56 Evolución del saldo exterior de bienes y servicios a precios corrientes en paridades de poder de compra en la UE. Desde 1990

1.2.1.57 Evolución del saldo exterior de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en la UE. Desde 1990

1.2.1.58 Evolución del saldo exterior de bienes y servicios en medidas de volumen encadenadas en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.59 Evolución del Valor Añadido Bruto a precios corrientes por sectores económicos en la UE. Desde 1990

1.2.1.60 Evolución del Valor Añadido Bruto a precios corrientes en paridades de poder de compra por sectores económicos en la UE. Desde 1990

1.2.1.61 Evolución del Valor Añadido Bruto a precios corrientes en porcentaje por sectores económicos en la UE. Desde 1990

1.2.1.62 Evolución del Valor Añadido Bruto en medidas de volumen encadenadas por sectores económicos en la UE. Desde 1990

1.2.1.63 Evolución del Valor Añadido Bruto en medidas de volumen encadenadas por sectores económicos en números índice en la UE. Desde 1990

1.2.1.64 Evolución de la tasa de variación del Valor Añadido Bruto en medidas de volumen encadenadas por sectores económicos en la UE. Desde 1990

1.2.3 Comercio exterior

1.2.3.01 Evolución de las importaciones por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.02 Evolución de las importaciones intracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.03 Evolución de las importaciones extracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.04 Evolución de las exportaciones por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.05 Evolución de las exportaciones intracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.06 Evolución de las exportaciones extracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.07 Evolución del saldo del comercio exterior por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.08 Evolución del saldo del comercio intracomunitario por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.09 Evolución del saldo del comercio extracomunitario por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.10 Evolución de la distribución de las importaciones por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.11 Evolución de la distribución de las importaciones intracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.12 Evolución de la distribución de las importaciones extracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.13 Evolución de la distribución de las exportaciones por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.14 Evolución de la distribución de las exportaciones intracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.15 Evolución de la distribución de las exportaciones extracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.16 Evolución de la cuota de cada país en las importaciones por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.17 Evolución de la cuota de cada país en las importaciones intracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.18 Evolución de la cuota de cada país en las importaciones extracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.19 Evolución de la cuota de cada país en las exportaciones por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.20 Evolución de la cuota de cada país en las exportaciones intracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.21 Evolución de la cuota de cada país en las exportaciones extracomunitarias por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.22 Evolución del porcentaje de las importaciones respecto al PIB en la UE. Desde 1990

1.2.3.23 Evolución del porcentaje de las exportaciones respecto al PIB en la UE. Desde 1990

1.2.3.24 Evolución del grado de apertura del comercio exterior en la UE. Desde 1990

1.2.3.25 Evolución de la tasa de cobertura del comercio exterior por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.26 Evolución de la tasa de cobertura del comercio exterior intracomunitario por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.27 Evolución de la tasa de cobertura del comercio exterior extracomunitario por tipo de producto en la UE. Desde 1990

1.2.3.28 Evolución del saldo comercial relativo en la UE. Desde 1990

1.2.3.29 Evolución del saldo comercial relativo intracomunitario en la UE. Desde 1990

1.2.3.30 Evolución del saldo comercial relativo extracomunitario en la UE. Desde 1990

1.2.4 Precios y consumo

1.2.4.01 Evolución del índice de Precios de Consumo Armonizado por grupos de gasto en la UE. Desde 1990

1.2.4.02 Evolución de la tasa de variación media anual del índice de Precios de Consumo Armonizado por grupos de gasto en la UE. Desde 1990

1.2.5 Mercado de trabajo

1.2.5.01 Evolución de la población de 15 y más años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1990

1.2.5.02 Evolución de la población de 15 a 64 años por sexo y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.03 Evolución de la población de 15 a 64 años por grupos de edad y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.04 Evolución de la población activa de 15 y más años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1990

1.2.5.05 Evolución de la población activa de 15 a 64 años por sexo y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.06 Evolución de la población activa de 15 a 64 años por grupos de edad y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.07 Evolución de la tasa de actividad de la población de 15 y más años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1990

1.2.5.08 Evolución de la tasa de actividad de la población de 15 a 64 años por sexo y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.09 Evolución de la tasa de actividad de la población de 15 a 64 años por grupos de edad y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.10 Evolución de la población ocupada de 15 y más años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1990

1.2.5.11 Evolución de la población ocupada de 15 a 64 años por sexo y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.12 Evolución de la población ocupada de 15 a 64 años por grupos de edad y nivel de estudios en la UE. Desde 1990

1.2.5.13 Evolución de la población parada de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.2.5.14 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.2.5.15 Evolución de la tasa de paro por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.2.5.16 Evolución de los ocupados por sectores en la UE. Desde 1991

1.2.5.17 Evolución de los ocupados por profesión en la UE. Desde 1993

1.2.5.18 Evolución de los asalariados y de la tasa de salarización en la UE. Desde 1993

1.2.5.19 Evolución de los asalariados con contrato de duración determinada y a tiempo parcial y de las tasas de temporalidad y de empleo a tiempo parcial en la UE. Desde 1993

1.2.5.20 Evolución de los parados por tiempo de permanencia en el paro en la UE. Desde 1993

1.2.7 Financiación pública

1.2.7.01 Evolución del déficit en la UE. Desde 1990

1.2.7.02 Evolución de la deuda pública en la UE. Desde 1990
1.2.7.03 Evolución de la presión fiscal en la UE. Desde 1990

1.2.8 Empresa
1.2.8.01 Evolución de las empresas por sectores en la UE. Desde 1995
1.2.8.02 Evolución de las empresas según el número de trabajadores en la UE. Desde 1995

1.2.9 Investigación y desarrollo
1.2.9.01 Evolución del gasto en I+D en la UE. Desde 1991
1.2.9.02 Evolución del gasto en I+D por sectores en la UE. Desde 1991
1.2.9.03 Evolución del personal ocupado en I+D en la UE. Desde 1991
1.2.9.04 Evolución del personal empleado en I+D por sectores en la UE. Desde 1991
1.2.9.05 Evolución de la solicitud de patentes a la Oficina Europea de Patentes en la UE. Desde 1991

1.2.11 Medio ambiente
1.2.11.01 Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la UE. Desde 1990
1.2.11.02 Evolución de las emisiones de dióxido de azufre en la UE. Desde 1990
1.2.11.03 Evolución de las emisiones de óxidos de nitrógeno en la UE. Desde 1990
1.2.11.04 Evolución de la producción de residuos sólidos urbanos en la UE. 1995
1.2.11.05 Evolución de la tasa de recuperación de papel y cartón en la UE. Desde 1990
1.2.11.06 Evolución de la tasa de recuperación de vidrio en la UE. Desde 1990

1.3 EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

1.3.1 Procesos demográficos
1.3.1.01 Evolución de la población por sexo en la UE. Desde 1990
1.3.1.02 Evolución de la población por grupos de edad en la UE. Desde 1990
1.3.1.03 Evolución de la densidad de población en la UE. Desde 1990
1.3.1.04 Evolución de la edad media de la población en la UE. Desde 1990
1.3.1.05 Evolución del índice de Feminidad en la UE. Desde 1990
1.3.1.06 Evolución del índice de Infancia en la UE. Desde 1990
1.3.1.07 Evolución del índice de Juventud en la UE. Desde 1990
1.3.1.08 Evolución del índice de Vejez en la UE. Desde 1990
1.3.1.09 Evolución del índice de Sobreenvejecimiento en la UE. Desde 1990
1.3.1.10 Evolución del índice de Dependencia de los Niños en la UE. Desde 1990
1.3.1.11 Evolución del índice de Dependencia de los Mayores en la UE. Desde 1990
1.3.1.12 Evolución del índice de Dependencia de Niños y Mayores en la UE. Desde 1990
1.3.1.13 Evolución del índice de Estructura de la Población Potencialmente Activa en la UE. Desde 1990
1.3.1.14 Evolución del índice de Reemplazo de la Población Potencialmente Activa en la UE. Desde 1990
1.3.1.15 Evolución de los nacimientos por sexo en la UE. Desde 1990
1.3.1.16 Evolución de la Tasa Bruta de Natalidad en la UE. Desde 1990
1.3.1.17 Evolución de la Tasa Bruta de Fecundidad en la UE. Desde 1990
1.3.1.18 Evolución de la Tasa de Maternidad en la UE. Desde 1990
1.3.1.19 Evolución de la Tasa Bruta de Reproducción en la UE. Desde 1990
1.3.1.20 Evolución del número medio de hijos por mujer en la UE. Desde 1990
1.3.1.21 Evolución de la edad media a la maternidad en la UE. Años. Desde 1990

1.3.1.22 Evolución de los nacimientos fuera del matrimonio en la UE. Desde 1990
1.3.1.23 Evolución del porcentaje de los nacimientos fuera del matrimonio en la UE. Desde 1990
1.3.1.24 Evolución de las defunciones por sexo en la UE. Desde 1990
1.3.1.25 Evolución de la Tasa Bruta de Mortalidad por sexo en la UE. Desde 1990
1.3.1.26 Evolución de la mortalidad infantil por grupos de edad en la UE. Desde 1990
1.3.1.27 Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil en la UE. Desde 1990
1.3.1.28 Evolución de la Tasa de Mortalidad Postneonatal en la UE. Desde 1990
1.3.1.29 Evolución de la Tasa de Mortalidad Neonatal en la UE. Desde 1990
1.3.1.30 Evolución de la Tasa de Mortalidad Perinatal en la UE. Desde 1990
1.3.1.31 Evolución de la Tasa de Mortalidad Fetal tardía en la UE. Desde 1990
1.3.1.32 Evolución de la Esperanza de Vida al nacer por sexo en la UE. Desde 1990
1.3.1.33 Evolución de la Esperanza de Vida por sexo a los 65 años en la UE. 1990
1.3.1.34 Evolución del Crecimiento Vegetativo en la UE. Años. Desde 1990
1.3.1.35 Evolución de la Tasa de Crecimiento Vegetativo en la UE. Desde 1990
1.3.1.36 Evolución de los matrimonios en la UE. Desde 1990
1.3.1.37 Evolución de la Tasa de Nupcialidad en la UE. Desde 1990
1.3.1.38 Evolución de los divorcios en la UE. Desde 1990
1.3.1.39 Evolución de la Tasa de Divorcialidad en la UE. Desde 1990
1.3.1.40 Evolución de los divorcios por 100 matrimonios en la UE. Desde 1990

1.3.2 Procesos formativos

1.3.2.01 Evolución del gasto en educación en la UE. Desde 1991
1.3.2.02 Evolución del gasto público en educación en la UE. Desde 1991
1.3.2.03 Evolución de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el segundo ciclo de Educación Secundaria en la UE. Desde 1995
1.3.2.04 Evolución de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el nivel de formación universitaria en la UE. Desde 1995
1.3.2.05 Evolución de la tasa de escolarización por grupos de edad en la UE. Desde 1998
1.3.2.06 Evolución del alumnado matriculado en Bachillerato y en Formación Profesional en la UE. Desde 1998
1.3.2.07 Evolución de la ratio alumnos por profesor en la Educación Primaria y Secundaria en la UE. Desde 1991

1.3.3 Salud

1.3.3.01 Evolución del gasto sanitario en la UE. Desde 1990
1.3.3.02 Evolución del gasto sanitario per cápita en la UE. Desde 1990
1.3.3.03 Evolución de los médicos en la UE. Desde 1990
1.3.3.04 Evolución de las camas hospitalarias en la UE. Desde 1990

1.3.4 Protección social

1.3.4.01 Evolución del gasto total en protección social en la UE. Desde 1991
1.3.4.02 Evolución del gasto total por habitante en protección social en la UE. Desde 1991
1.3.4.03 Evolución del gasto en prestaciones de protección social por tipos en la UE. Desde 1990

1.4 TERRITORIO

1.4.1 Transporte

1.4.1.01 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la UE. Desde 1990
1.4.1.02 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la UE. Desde 1990

1.4.1.03 Evolución del transporte de mercancías por modos en la UE. Desde 1990
1.4.1.04 Evolución del transporte de mercancías por modos en la UE. Desde 1990
1.4.1.05 Evolución del parque automovilístico en la UE. Desde 1990
1.4.1.06 Evolución del número de accidentes de carretera en la UE. Desde 1990
1.4.1.07 Evolución del número de víctimas de accidentes de carretera en la UE. Desde 1990

1.4.2 Comunicaciones
1.4.2.01 Evolución de las líneas telefónicas en la UE. Desde 1990
1.4.2.02 Evolución de los abonados a la telefonía móvil en la UE. Desde 1990
1.4.2.03 Evolución de los ordenadores personales en la UE. 1991
1.4.2.04 Evolución de los servidores de internet en la UE. 1995

2. EUROPA POR REGIONES (NUTS-2)

2.1 ENTORNO FÍSICO

2.1.1 Superficie
2.1.1.01 Evolución de la superficie de la UE por NUTS-2. Desde 1990

2.3. EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

2.3.1 Procesos demográficos
2.3.1.01 Evolución de la población por sexo en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.02 Evolución de la población por grupos de edad en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.03 Evolución de la densidad de población en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.04 Evolución de la edad media de la población en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.05 Evolución del índice de Feminidad en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.06 Evolución del índice de Infancia en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.07 Evolución del índice de Juventud en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.08 Evolución del índice de Vejez en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.09 Evolución del índice de Sobreenvejecimiento en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.10 Evolución del índice de Dependencia de los Niños en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.11 Evolución del índice de Dependencia de los Mayores en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.12 Evolución del índice de Dependencia de Niños y Mayores en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.13 Evolución del índice de Estructura de la Población Potencialmente Activa en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.14 Evolución del índice de Reemplazo de la Población Potencialmente Activa en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.15 Evolución de los nacimientos en la UE por NUTS-2. Desde 1990
2.3.1.16 Evolución de la Tasa Bruta de Natalidad en la UE por NUTS-2. Desde 1990

3. ESPAÑA

3.2 PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

3.2.1 Producción
3.2.1.01 Evolución del PIB a precios de mercado y sus componentes en precios corrientes. Desde 1990

3.2.1.02 Evolución del PIB a precios de mercado y sus componentes en medidas de volumen encadenadas. Desde 1990

3.2.1.03 Evolución del PIB a precios de mercado y sus componentes en medidas de volumen encadenadas en números índice. Desde 1990

3.2.1.04 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB a precios de mercado y sus componentes en medidas de volumen encadenadas. Desde 1990

3.2.1.05 Evolución del PIB por habitante a precios de mercado y sus componentes en precios corrientes. Desde 1990

3.2.1.06 Evolución del PIB por ocupado a precios de mercado y sus componentes en precios corrientes. Desde 1990

3.2.1.07 Evolución del PIB por habitante a precios de mercado y sus componentes en medidas de volumen encadenadas. Desde 1990

3.2.1.08 Evolución del PIB por ocupado a precios de mercado y sus componentes en medidas de volumen encadenadas. Desde 1990

3.2.2 Finanzas

3.2.2.01 Evolución del activo de las instituciones financieras monetarias por residencia y entidad. Desde 1990

3.2.2.02 Evolución del pasivo de las instituciones financieras monetarias por residencia y entidad. Desde 1990

3.2.2.03 Evolución de la diferencia entre el activo y el pasivo de las instituciones financieras monetarias por residencia y entidad. Desde 1990

3.2.2.04 Evolución del crédito concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes por finalidades. Desde 1990

3.2.2.05 Evolución de la distribución del crédito concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes por finalidades. Desde 1990

3.2.2.06 Evolución del crédito concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes de dudoso cobro por finalidades. Desde 1990

3.2.2.07 Evolución de la distribución del crédito concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes de dudoso cobro por finalidades. Desde 1990

3.2.2.08 Evolución del porcentaje de crédito de dudoso cobro respecto al total de créditos concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes por finalidades. Desde 1990

3.2.2.09 Evolución del crédito concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes para financiar actividades productivas por actividad principal. Desde 1990

3.2.2.10 Evolución de la distribución del crédito concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes para financiar actividades productivas por actividad principal. Desde 1990

3.2.2.11 Evolución del crédito concedido por las entidades de crédito a otros sectores residentes para financiar actividades productivas de dudoso cobro por actividad principal. Desde 1990

3.2.3 Comercio exterior

3.2.3.01 Evolución de las importaciones por tipo de producto. Desde 1990

3.2.4 Precios y consumo

3.2.4.01 Evolución del índice de Precios de Consumo por grupos. Desde 1990

3.2.4.02 Evolución del gasto total en consumo de los hogares por grandes grupos de gasto. Desde 1998

3.2.4.03 Evolución de los hogares por grado de dificultad para llegar a fin de mes. Desde 1998

3.2.4.04 Evolución de los hogares según la posibilidad de ahorrar. Desde 1998

3.2.5 Mercado de trabajo

3.2.5.01 Evolución de la población de 16 y más años por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.02 Evolución de la población de 16 y más años por sexo y estado civil. Desde 1990
3.2.5.03 Evolución de la población de 16 y más años por nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.04 Evolución de la población de 16 y más años por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.05 Evolución de la población de 16 y más años por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.06 Evolución de la población de 16 y más años por grupos de edad y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.07 Evolución de la población de 16 y más años por grupos de edad y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.08 Evolución de la población activa por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.09 Evolución de la población activa por sexo y estado civil. Desde 1990
3.2.5.10 Evolución de la población activa por sexo y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.11 Evolución de la población activa por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.12 Evolución de la población activa por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.13 Evolución de la población activa por sexo y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.14 Evolución de la población activa por sexo y ocupación. Desde 1990
3.2.5.15 Evolución de la población activa por sexo y situación profesional. Desde 1990
3.2.5.16 Evolución de la población activa por grupos de edad y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.17 Evolución de la población activa por grupos de edad y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.18 Evolución de la población activa por grupos de edad y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.19 Evolución de la población activa por grupos de edad y ocupación. Desde 1990
3.2.5.20 Evolución de la población activa por grupos de edad y situación profesional. Desde 1990
3.2.5.21 Evolución de la tasa de actividad por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.22 Evolución de la tasa de actividad por sexo y estado civil. Desde 1990
3.2.5.23 Evolución de la tasa de actividad por sexo y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.24 Evolución de la tasa de actividad por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.25 Evolución de la tasa de actividad por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.26 Evolución de la tasa de actividad por grupos de edad y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.27 Evolución de la tasa de actividad por grupos de edad y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.28 Evolución de la población ocupada por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.29 Evolución de la población ocupada por sexo y estado civil. 1999
3.2.5.30 Evolución de la población ocupada por sexo y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.31 Evolución de la población ocupada por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.32 Evolución de la población ocupada por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.33 Evolución de la población ocupada por sexo y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.34 Evolución de la población ocupada por sexo y ocupación. Desde 1990
3.2.5.35 Evolución de la población ocupada por sexo y situación profesional. Desde 1990
3.2.5.36 Evolución de la población ocupada por sexo y tipo de jornada. Desde 1990
3.2.5.37 Evolución de la población ocupada por sexo y tiempo en el empleo actual. Desde 1990
3.2.5.38 Evolución de la población ocupada por grupos de edad y nivel de estudios. Desde 1990

3.2.5.39 Evolución de la población ocupada por grupos de edad y sector de actividad. Desde 1990
3.2.5.40 Evolución de la población ocupada por grupos de edad y ocupación. Desde 1990
3.2.5.41 Evolución de la población ocupada por grupos de edad y situación profesional. Desde 1990
3.2.5.42 Evolución de la población ocupada por grupos de edad y tipo de jornada. Desde 1990
3.2.5.43 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.44 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y estado civil. Desde 1990
3.2.5.45 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.46 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.47 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.48 Evolución de la tasa de ocupación por grupos de edad y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.49 Evolución de los asalariados por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.50 Evolución de los asalariados por sexo y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.51 Evolución de los asalariados por sexo y sector público o privado. Desde 1990
3.2.5.52 Evolución de los asalariados por sexo y tipo de contrato. Desde 1990
3.2.5.53 Evolución de los asalariados del sector privado por sexo y tipo de contrato. Desde 1990
3.2.5.54 Evolución de los asalariados del sector público por sexo y tipo de contrato. Desde 1990
3.2.5.55 Evolución de los asalariados por grupos de edad y sector público o privado. Desde 1990
3.2.5.56 Evolución de la tasa de salarización por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.57 Evolución de la tasa de salarización por sexo y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.58 Evolución de los asalariados con contrato temporal por sexo y duración del contrato. Desde 1990
3.2.5.59 Evolución de los asalariados con contrato temporal por sexo y sector de actividad. Desde 1990
3.2.5.60 Evolución de la tasa de temporalidad por sexo y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.61 Evolución de la población parada por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.62 Evolución de la población parada por sexo y estado civil. Desde 1990
3.2.5.63 Evolución de la población parada por sexo y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.64 Evolución de la población parada por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.65 Evolución de la población parada por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.66 Evolución de la población parada por sexo y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.67 Evolución de la población parada por sexo y ocupación. Desde 1990
3.2.5.68 Evolución de la población parada por sexo y situación profesional. Desde 1990
3.2.5.69 Evolución de la población parada por grupos de edad y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.70 Evolución de la población parada por grupos de edad y ocupación. Desde 1990
3.2.5.71 Evolución de la población parada que ha trabajado antes por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.72 Evolución de la población parada por sexo y tiempo de búsqueda de empleo. Desde 1990
3.2.5.73 Evolución de la población parada por grupos de edad y tiempo de búsqueda de empleo. Desde 1990
3.2.5.74 Evolución de la tasa de paro por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.75 Evolución de la tasa de paro por sexo y estado civil. Desde 1990
3.2.5.76 Evolución de la tasa de paro por sexo y nivel de estudios. Desde 1990

3.2.5.77 Evolución de la tasa de paro por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.78 Evolución de la tasa de paro por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.79 Evolución de la tasa de paro por sexo y sectores de actividad. Desde 1990
3.2.5.80 Evolución de la tasa de paro por sexo y ocupación. Desde 1990
3.2.5.81 Evolución de la tasa de paro por sexo y situación profesional. Desde 1990
3.2.5.82 Evolución de la tasa de paro por grupos de edad y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.83 Evolución de la población inactiva por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.2.5.84 Evolución de la población inactiva por sexo y estado civil. Desde 1990
3.2.5.85 Evolución de la población inactiva por sexo y nivel de estudios. Desde 1990
3.2.5.86 Evolución de la población inactiva por sexo y relación de parentesco con la persona de referencia. Desde 1990
3.2.5.87 Evolución de la población inactiva por sexo y nacionalidad. Desde 1990
3.2.5.88 Evolución de la población inactiva por sexo y clase principal de inactividad. Desde 1990

3.2.6 Relaciones laborales

3.2.6.01 Evolución de los contratos registrados por sexo y edad. Desde 1990

3.2.7 Financiación pública

3.2.7.01 Evolución del presupuesto de ingresos consolidados del Estado por capítulos. Desde 1990
3.2.7.02 Evolución de los ingresos no financieros del Estado. Desde 1990
3.2.7.03 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, organismos autónomos, Seguridad Social y entes públicos. Clasificación por política de gastos. Desde 1994
3.2.7.04 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las comunidades autónomas. Clasificación funcional del gasto. Desde 1996
3.2.7.05 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los ayuntamientos y diputaciones. Clasificación funcional del gasto. Desde 1996
3.2.7.06 Evolución de los ingresos de la UE y de los pagos a la UE. Desde 1990
3.2.7.07 Evolución del índice de dependencia del sector público. Desde 1992

3.2.8 Empresa

3.2.8.01 Evolución del número de empresas por estrato de asalariados. Desde 1990
3.2.8.02 Evolución del número de empresas por condición jurídica. Desde 1990
3.2.8.03 Evolución del número de empresas por sectores de actividad. Desde 1990
3.2.8.04 Evolución del número de empresas por estrato de asalariados y condición jurídica. Desde 1990
3.2.8.05 Evolución del número de empresas por estrato de asalariados y sector de actividad. Desde 1990
3.2.8.06 Evolución de las altas de empresas por estrato de asalariados. Desde 1990
3.2.8.07 Evolución de las altas de empresas por condición jurídica. Desde 1990
3.2.8.08 Evolución de las altas de empresas por sector de actividad. Desde 1990
3.2.8.09 Evolución de las bajas de empresas por estrato de asalariados. Desde 1990
3.2.8.10 Evolución de las bajas de empresas por condición jurídica. Desde 1990
3.2.8.11 Evolución de las bajas de empresas por sector de actividad. Desde 1990
3.2.8.12 Evolución del saldo de altas y bajas de empresas por estrato de asalariados. Desde 1990
3.2.8.13 Evolución del saldo de altas y bajas de empresas por condición jurídica. Desde 1990
3.2.8.14 Evolución del saldo de altas y bajas de empresas por sector de actividad. Desde 1990

3.2.8.15 Evolución de la tasa de altas y bajas de empresas por estrato de asalariados. Desde 1990
3.2.8.16 Evolución de la tasa de altas y bajas de empresas por condición jurídica. Desde 1990
3.2.8.17 Evolución de la tasa de altas y bajas de empresas por sector de actividad. Desde 1990

3.2.9 Investigación y desarrollo
3.2.9.01 Evolución de los gastos internos totales en actividades de I+D por sectores de ejecución. Desde 1990

3.2.10 Energía
3.2.10.01 Evolución del consumo de energía final por fuentes. Desde 1990

3.2.11 Medio ambiente
3.2.11.01 Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero por gas. Desde 1990
3.2.11.02 Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Desde 1991
3.2.11.03 Evolución de los incendios forestales y de la superficie afectada. Desde 1990

3.3 EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

3.3.1 Procesos demográficos
3.3.1.01 Evolución de la población por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.3.1.02 Evolución del índice de Feminidad por grupos de edad. Desde 1990
3.3.1.03 Evolución del índice de Infancia por sexo. Desde 1990
3.3.1.04 Evolución del índice de Juventud por sexo. Desde 1990
3.3.1.05 Evolución del índice de Vejez por sexo. Desde 1990
3.3.1.06 Evolución del índice de Sobreenvejecimiento por sexo. Desde 1990
3.3.1.07 Evolución del índice de Dependencia de los Niños por sexo. Desde 1990
3.3.1.08 Evolución del índice de Dependencia de los Mayores por sexo. Desde 1990
3.3.1.09 Evolución del índice de Dependencia de Niños y Mayores por sexo. Desde 1990
3.3.1.10 Evolución del índice de Estructura de la Población Potencialmente Activa por sexo. Desde 1990
3.3.1.11 Evolución del índice de Reemplazo de la Población Potencialmente Activa por sexo. Desde 1990
3.3.1.12 Evolución de los nacimientos por sexo. Desde 1990
3.3.1.13 Evolución de las defunciones por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.3.1.14 Evolución de la Tasa Bruta de Mortalidad por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.3.1.15 Evolución de las defunciones de menores de 1 año por grupos de edad. Desde 1990
3.3.1.16 Evolución de las Tasas de Mortalidad Infantil. Desde 1990
3.3.1.17 Evolución de la Esperanza de Vida al Nacer y a los 65 años por sexo. Desde 1990
3.3.1.18 Evolución del Crecimiento Vegetativo por sexo. Desde 1990
3.3.1.19 Evolución de la Tasa de Crecimiento Vegetativo por sexo. Desde 1990
3.3.1.20 Evolución de los matrimonios de personas de distinto sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1990
3.3.1.21 Evolución de los matrimonios de personas del mismo sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1990
3.3.1.22 Evolución de la Tasa de Nupcialidad por sexo y grupos de edad. Desde 1990
3.3.1.23 Evolución de los divorcios de personas de distinto sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1998
3.3.1.24 Evolución de las separaciones de personas de distinto sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1998

3.3.1.25 Evolución de las nulidades matrimoniales de personas de distinto sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1998

3.3.1.26 Evolución de las disoluciones matrimoniales de personas de distinto sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1998

3.3.1.27 Evolución de la Tasa de Disoluciones Matrimoniales de personas de distinto sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1998

3.3.1.28 Evolución de las disoluciones matrimoniales por cada 100 matrimonios de personas de distinto sexo por grupos de edad y sexo. Desde 1998

3.3.1.29 Evolución de la población extranjera por sexo y grupos de edad. Desde 1998

3.3.2 Procesos formativos

3.3.2.01 Evolución de los centros educativos de enseñanzas generales no universitarias por tipo y titularidad. Desde 1990

3.3.2.02 Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Desde 1992

3.3.2.03 Evolución de las tasas de escolarización de la población de 14 a 18 años. Desde 1992

3.3.2.04 Evolución del número de becas, del importe total de las becas y de la cuantía media de las becas. Desde 1999

3.3.3 Salud

3.3.3.01 Evolución del número de hospitales en funcionamiento por entidad jurídica de la que dependen y finalidad asistencial. Desde 1990

3.3.3.02 Evolución de los hospitales, de las camas hospitalarias instaladas y del personal que trabaja en los hospitales. Desde 1990

3.3.3.03 Evolución de los equipos de alta tecnología en los hospitales. Desde 1993

3.3.3.04 Evolución del gasto farmacéutico público. Desde 1990

3.3.3.05 Evolución del número de oficinas de farmacia y de colegiados en farmacia. Desde 1990

3.3.3.06 Evolución de la estancia media en los hospitales, del índice de rotación y del porcentaje de ocupación. Desde 1990

3.3.3.07 Evolución de los índices de técnicas de diagnóstico realizadas en los hospitales. Desde 1995

3.3.3.08 Evolución del número de fallecimientos según la causa de la muerte. Desde 1990

3.3.4 Protección social

3.3.4.01 Evolución de los ingresos de las cuentas integradas de protección social por tipo y sector de procedencia. Desde 1990

3.3.4.02 Evolución del número de pensiones en vigor según clase y del número de cotizantes por pensionista. Desde 1990

3.3.4.03 Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. Desde 1990

3.3.4.04 Evolución de los beneficiarios de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social según clase. Desde 1992

3.3.4.05 Evolución del importe medio de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social según clase. Desde 1995

3.3.4.06 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones familiares por hijo a cargo, del gasto y del importe medio mensual de la prestación según modalidad. Desde 1992

3.3.4.07 Evolución de las medidas y de las tasas de incidencia de protección a la infancia. 1996

3.3.4.08 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por clase de prestación. Desde 1990

3.3.4.09 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por sexo y edad. Desde 1994

3.3.4.10 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por causa del derecho. Desde 1997

3.3.4.11 Evolución de los beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo según período del derecho reconocido. Desde 1995

3.3.4.12 Evolución del importe medio de las prestaciones por desempleo. Desde 1990

3.3.4.13 Evolución de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. Desde 1990

3.3.5 Justicia y seguridad

3.3.5.01 Evolución de los juzgados por tipo y jurisdicción. Desde 1990

3.3.5.02 Evolución de los delitos y faltas conocidos y esclarecidos según tipo. Desde 1999

3.3.5.03 Evolución de los detenidos según los motivos, de los detenidos extranjeros, de los detenidos menores de edad y de la población reclusa. Desde 1997

3.3.5.04 Evolución de las víctimas de malos tratos en el ámbito familiar según sexo. Desde 1997

3.3.5.05 Evolución de los detenidos por tráfico de drogas y de los decomisos de algunos tipos de drogas. Desde 1991

3.3.5.06 Evolución de las manifestaciones y de los participantes. Desde 1994

3.3.5.07 Evolución de las asociaciones creadas por tipo. Desde 1990

3.3.5.08 Evolución de los partidos políticos. Desde 1990

3.3.5.09 Evolución de las solicitudes de asilo y de resoluciones por tipo. Desde 1990

3.3.5.10 Evolución de las quejas ante el Defensor del Pueblo. Desde 1990

3.3.5.11 Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas en las asociaciones de consumidores de ámbito nacional. Desde 1990

3.3.6 Cultura

3.3.6.01 Evolución de los libros y folletos editados por tema. Desde 1990

3.3.7 Turismo, ocio y tiempo libre

3.3.7.01 Evolución del número de establecimientos hoteleros abiertos por categorías. Desde 1990

3.3.7.02 Evolución de la producción editorial de libros y folletos por idioma de publicación. Desde 1993

3.3.7.03 Evolución de la facturación del comercio interior del libro por tamaño de la empresa. Desde 1993

3.3.7.04 Evolución del hábito de lectura y del perfil del lector y comprador de libros. Desde 2001

3.3.7.05 Evolución del número de bibliotecas, puntos de servicio y fondos. Desde 1992

3.3.7.06 Evolución de los espectadores y de la recaudación de cine. Desde 1992

3.3.7.07 Evolución de la cuota de pantalla del cine español. Desde 1992

3.3.7.08 Evolución de los indicadores de actividad de las artes escénicas (teatro, lírica y danza) y de la música clásica y popular. Desde 1997

3.3.7.09 Evolución de los indicadores de actividad de la música grabada. Desde 1991

3.3.7.10 Evolución de las licencias federadas por tipo de deporte. Desde 1990

3.3.7.11 Evolución del gasto de los hogares en ocio, espectáculos y cultura. Desde 1998

3.3.7.12 Indicadores del turismo en España. Desde 1990

3.3.7.13 Indicadores hoteleros. Desde 1990

3.3.7.14 Evolución del número de viajeros, de las pernoctaciones y de la estancia media por tipo de alojamiento. Desde 1990

3.3.7.15 Evolución de las cantidades jugadas. Desde 1990

3.3.8 Mujer

3.3.8.01 Evolución de la diferencia en el nivel de estudios entre hombres y mujeres por grupos de edad. Desde 1990

3.4 TERRITORIO

3.4.1 Transporte

3.4.1.01 Evolución de la red de carreteras por tipología y competencia. Desde 1990

3.4.1.02 Evolución de los kilómetros de carreteras, de vías férreas y de oleoductos y gasoductos. Desde 1990

3.4.1.03 Evolución del transporte interior de viajeros por tipo. Desde 1990

3.4.1.04 Evolución del transporte interior de mercancías por tipo. Desde 1990

3.4.1.05 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. Desde 1991

3.4.1.06 Indicadores de tráfico. Desde 1990

3.4.1.07 Evolución de la inversión en infraestructuras, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. Desde 1990

3.4.1.08 Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas según el tipo de carretera en la red a cargo del Estado. Desde 1990

3.4.2 Comunicaciones

3.4.2.01 Evolución de los accesos a servicios de comunicaciones fijas instalados y en servicio por tipo de soporte. Desde 1990

3.4.2.02 Evolución del acceso y uso de internet. Desde 1990

3.4.2.03 Evolución del lugar de acceso a internet y de los servicios utilizados. Desde 1990

3.4.2.04 Evolución de los usuarios de internet según sexo, edad y clase social. Desde 1990

3.4.2.05 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. Desde 1990

3.4.3 Urbanismo y vivienda

3.4.3.01 Evolución de la licitación oficial en construcción por agente contratante y tipo de obra. Desde 1990

3.4.3.02 Evolución del precio del metro cuadrado de la vivienda, del IPC general y del IPC de la vivienda en España. Desde 1992

3.4.3.03 Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo. Desde 1992

3.4.3.04 Evolución del número de viviendas hipotecadas y del importe de las hipotecas. Desde 1990

3.4.3.05 Evolución de los municipios con planeamiento urbanístico, de la superficie afectada y del suelo urbano. Desde 1992

3.4.3.06 Evolución de la población afectada por el planeamiento urbanístico. Desde 1992

3.4.3.07 Evolución de los visados de dirección de obra de los edificios de obra nueva destinados a vivienda por tipo. Desde 1992

3.4.3.08 Evolución de los viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Desde 1991

3.4.4 Recursos hidrológicos

3.4.4.01 Evolución de la precipitación anual por cuencas hidrográficas. Desde 1990

3.4.4.02 Evolución del agua embalsada, de la capacidad de los embalses por cuencas hidrográficas. Desde 1994

3.4.4.03 Evolución de los indicadores de consumo de agua. Desde 1996

4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

4.1 ENTORNO FÍSICO

4.1.1 Superficie

4.1.1.01 Evolución de la superficie de las comunidades autónomas. Desde 1990

4.2 PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

4.2.1 Producción

4.2.1.01 Evolución del PIB a precios de mercado por comunidades autónomas y sectores de actividad. Desde 1990

4.2.1.02 Evolución del PIB a precios corrientes. Desde 1995

4.2.1.03 Evolución del PIB en índices de volumen encadenados por comunidades autónomas. Desde 2000

4.2.1.04 Evolución del PIB por sectores por comunidades autónomas. Desde 2000

4.2.1.05 Evolución de la productividad por comunidades autónomas. Desde 2000

4.2.2 Finanzas

4.2.2.01 Evolución de las oficinas bancarias operativas por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.2.02 Evolución de los depósitos del sector privado en el sistema bancario por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.3 Comercio exterior

4.2.3.01 Evolución de las importaciones por tipo de producto y comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.4 Precios y consumo

4.2.4.01 Evolución del índice de Precios de Consumo por comunidades autónomas y grupos. Desde 1990

4.2.4.02 Evolución del gasto medio del hogar por persona por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.5 Mercado de trabajo

4.2.5.01 Evolución de la población de 16 y más años por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.02 Evolución de la población activa por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.03 Evolución de la población ocupada por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.04 Evolución de la población parada por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.05 Evolución de la población inactiva por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.06 Evolución de la tasa de actividad por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.07 Evolución de la tasa de ocupación por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.08 Evolución de la tasa de paro por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.2.5.09 Evolución de los ocupados por sectores por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.5.10 Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo por comunidades autónomas. Desde 1994

4.2.5.11 Evolución de las colocaciones registradas por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.5.11 Evolución de los parados registrados por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.5.12 Evolución del índice de rotación del empleo por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.5.13 Evolución del número de accidentes de trabajo por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.5.14 Evolución de los costes salariales totales en la industria y los servicios por comunidades autónomas. Desde 1996

4.2.6 Relaciones laborales

4.2.6.01 Evolución de los contratos registrados por duración del contrato y comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.7 Financiación pública

4.2.7.01 Evolución de los ingresos consolidados de las comunidades autónomas por capítulos. Desde 1990

4.2.8 Empresa

4.2.8.01 Evolución del número de empresas por comunidades autónomas y estrato de asalariados. Desde 1990

4.2.8.02 Evolución del número de empresas por sectores por comunidades autónomas. Desde 1995

4.2.8.03 Evolución de la creación, disolución y del saldo de sociedades mercantiles por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.9 Investigación y desarrollo

4.2.9.01 Evolución de los gastos internos totales en actividades de I+D por comunidades autónomas y sectores de ejecución. Desde 1990

4.2.9.02 Evolución del gasto en I+D por sectores por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.9.03 Evolución del gasto en I+D por sectores por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.9.04 Evolución del personal en EDP en I+D por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.9.05 Evolución del personal en I+D por sectores por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.9.06 Evolución del personal en I+D por sectores por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.10 Energía

4.2.10.01 Evolución de las centrales eléctricas instaladas por comunidades autónomas y tipo. Desde 1990

4.2.11 Medio ambiente

4.2.11.01 Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero por comunidades autónomas. Desde 1990

4.2.11.02 Evolución de los residuos sólidos urbanos por comunidades autónomas. Desde 1991

4.2.11.03 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos por comunidades autónomas. Desde 1991

4.2.11.04 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos por comunidades autónomas. Desde 1991

4.2.11.05 Evolución del reciclado de vidrio por comunidades autónomas. Desde 1995

4.2.11.06 Evolución del número de contenedores de vidrio por comunidades autónomas. Desde 1995

4.2.11.07 Evolución del reciclado de papel por comunidades autónomas. Desde 1996

4.3 EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

4.3.1 Procesos demográficos

4.3.1.01 Evolución de la población por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.02 Evolución de la población por comunidades autónomas y grupos de edad. Desde 1990

4.3.1.03 Evolución de la densidad de población por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.04 Evolución de la edad media de la población por comunidades autónomas. Años. Desde 1990

4.3.1.05 Evolución del índice de Feminidad por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.06 Evolución del índice de Infancia por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.07 Evolución del índice de Juventud por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.08 Evolución del índice de Vejez por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.09 Evolución del índice de Sobreenvejecimiento por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.10 Evolución del índice de Dependencia de los Niños por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.11 Evolución del índice de Dependencia de los Mayores por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.12 Evolución del índice de Dependencia de Niños y Mayores por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.13 Evolución del índice de Estructura de la Población Potencialmente Activa por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.14 Evolución del índice de Reemplazo de la Población Potencialmente Activa por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.15 Evolución de los nacimientos por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.16 Evolución de la Tasa Bruta de Natalidad por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.17 Evolución de la Tasa Bruta de Fecundidad por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.18 Evolución de la Tasa de Maternidad por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.19 Evolución de la Tasa Bruta de Reproducción por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.20 Evolución del número medio de hijos por mujer por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.21 Evolución de la Edad Media a la Maternidad por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.22 Evolución de la Edad Media al Nacimiento del primer hijo por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.23 Evolución de los nacimientos fuera del matrimonio por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.24 Evolución del porcentaje de nacimientos fuera del matrimonio por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.25 Evolución de las defunciones por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.26 Evolución de las defunciones por comunidades autónomas y grupos de edad. Desde 1990

4.3.1.27 Evolución de la Tasa Bruta de Mortalidad por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.28 Evolución de la Tasa Bruta de Mortalidad por comunidades autónomas y grupos de edad. Desde 1990

4.3.1.29 Evolución de las defunciones de menores de 1 año por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.30 Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.31 Evolución de la Tasa de Mortalidad Postneonatal por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.32 Evolución de la Tasa de Mortalidad Neonatal por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.33 Evolución de la Tasa de Mortalidad Perinatal por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.34 Evolución de la Tasa de Mortalidad Fetal Tardía por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.35 Evolución de la Esperanza de Vida al Nacer por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.36 Evolución de la Esperanza de Vida a los 65 años por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.37 Evolución del Crecimiento Vegetativo por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.38 Evolución de la Tasa de Crecimiento Vegetativo por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.39 Evolución de los matrimonios entre personas de distinto sexo por comunidades autónomas, sexo y grupos de edad. Desde 1990

4.3.1.40 Evolución de los matrimonios entre hombres por grupos de edad y comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.41 Evolución de los matrimonios entre mujeres por grupos de edad y comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.42 Evolución de la Tasa Bruta de Nupcialidad por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.1.43 Evolución de la Tasa de Nupcialidad por comunidades autónomas y sexo. Desde 1990

4.3.1.44 Evolución de los divorcios entre personas de distinto sexo por comunidades autónomas, sexo y grupos de edad. Desde 1998

4.3.1.45 Evolución de las separaciones entre personas de distinto sexo por comunidades autónomas, sexo y grupos de edad. Desde 1998

4.3.1.46 Evolución de las nulidades matrimoniales entre personas de distinto sexo por comunidades autónomas, sexo y grupos de edad. Desde 1998

4.3.1.47 Evolución de las disoluciones matrimoniales entre personas de distinto sexo por comunidades autónomas, sexo y grupos de edad. Desde 1998

4.3.1.48 Evolución de la Tasa de Disoluciones Matrimoniales de personas de distinto sexo por comunidades autónomas y sexo. Desde 1998

4.3.1.49 Evolución de las disoluciones matrimoniales de personas de distinto sexo por cada 100 matrimonios de personas de distinto sexo por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.2 Procesos formativos

4.3.2.01 Evolución de los centros educativos de enseñanzas generales no universitarias por comunidades autónomas. Desde 1990

4.3.3 Salud

4.3.3.01 Evolución del número de hospitales en funcionamiento por comunidades autónomas y entidad jurídica de la que dependen. Desde 1990

4.3.4 Protección social

4.3.4.01 Evolución de los derechos reconocidos netos de la Tesorería General de la Seguridad Social por comunidades autónomas y tipo de ingreso. Desde 1990

4.3.5 Justicia y seguridad

4.3.5.01 Evolución de los Magistrados y Jueces por comunidades autónomas y jurisdicción. Desde 1990

4.3.6 Cultura

4.3.6.01 Evolución de los libros y folletos editados por comunidades autónomas y tipo. Desde 1990

4.3.7 Turismo, ocio y tiempo libre

4.3.7.01 Evolución del número de establecimientos hoteleros abiertos por comunidades autónomas y categorías. Desde 1990

4.3.8 Mujer

4.3.8.01 Evolución de la diferencia en el nivel de estudios entre hombres y mujeres por comunidades autónomas. Desde 1990

4.4 Territorio

4.4.1 Transporte

4.4.1.01 Evolución de la red de carreteras por comunidades autónomas y tipología. Desde 1990

4.4.1.02 Evolución del número de vehículos por comunidades autónomas. Desde 1992

4.4.2 Comunicaciones

4.4.2.01 Evolución de los accesos instalados a servicios de comunicaciones fijas por comunidades autónomas y tipo de soporte. Desde 1990

4.4.3 Urbanismo y vivienda

4.4.3.01 Evolución de la licitación oficial en construcción por comunidades autónomas y agente contratante. Desde 1990

Provincias

5.1 ENTORNO FÍSICO

5.1.1 Superficie

5.1.1.01 Evolución de la superficie de las provincias. Desde 1990

5.2 PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

5.2.1 Producción

5.2.1.01 Evolución del PIB a precios de mercado por provincias y sectores de actividad. Desde 1990

5.2.2 Finanzas

5.2.2.01 Evolución de las oficinas bancarias operativas por provincias. Desde 1990

5.2.3 Comercio exterior

5.2.3.01 Evolución de las importaciones por tipo de producto y provincias. Desde 1990

5.2.4 Precios y consumo

5.2.4.01 Evolución del índice de Precios de Consumo por provincias y grupos. Desde 1990

5.2.5 Mercado de trabajo

5.2.5.01 Evolución de la población de 16 y más años por provincias y sexo. Desde 1990

5.2.6 Relaciones laborales

5.2.6.01 Evolución de los contratos registrados por duración del contrato y provincias. Desde 1990

5.2.6.02 Evolución de las altas demandas de empleo por provincias. Desde 1990

5.2.8 Empresa

5.2.8.01 Evolución del número de empresas por provincias y estrato de asalariados. Desde 1990

5.2.8.02 Evolución del número de empresas por provincias y condición jurídica. Desde 1990

5.2.10 Energía

5.2.10.01 Evolución de las centrales eléctricas instaladas por provincias y tipo. Desde 1990

5.3 EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

5.3.1 Procesos demográficos

5.3.1.01 Evolución de la población por provincias y sexo. Desde 1990

5.3.1.02 Evolución de la población por provincias y grupos de edad. Desde 1990

5.3.1.03 Evolución de la densidad de población por provincias. Desde 1990

5.3.1.04 Evolución de la edad media de la población por provincias. Años. Desde 1990

5.3.1.05 Evolución del índice de Feminidad por provincias. Desde 1990

5.3.1.06 Evolución del índice de Infancia por provincias. Desde 1990

5.3.1.07 Evolución del índice de Juventud por provincias. Desde 1990
5.3.1.08 Evolución del índice de Vejez por provincias. Desde 1990
5.3.1.09 Evolución del índice de Sobreenvejecimiento por provincias. Desde 1990
5.3.1.10 Evolución del índice de Dependencia de los Niños por provincias. Desde 1990
5.3.1.11 Evolución del índice de Dependencia de los Mayores por provincias. Desde 1990
5.3.1.12 Evolución del índice de Dependencia de Niños y Mayores por provincias. Desde 1990
5.3.1.13 Evolución del índice de Estructura de la Población Potencialmente Activa por provincias. Desde 1990
5.3.1.14 Evolución del índice de Reemplazo de la Población Potencialmente Activa por provincias. Desde 1990
5.3.1.15 Evolución de los nacimientos por provincias y sexo. Desde 1990
5.3.1.16 Evolución de la Tasa Bruta de Natalidad por provincias. Desde 1990
5.3.1.17 Evolución de la Tasa Bruta de Fecundidad por provincias. Desde 1990
5.3.1.18 Evolución de la Tasa de Maternidad por provincias. Desde 1990
5.3.1.19 Evolución de la Tasa Bruta de Reproducción por provincias. Desde 1990
5.3.1.20 Evolución del número medio de hijos por mujer por provincias. Desde 1990
5.3.1.21 Evolución de la Edad Media a la Maternidad por provincias. Desde 1990
5.3.1.22 Evolución de la Edad Media al Nacimiento del primer hijo por provincias. Desde 1990
5.3.1.23 Evolución de los nacimientos fuera del matrimonio por provincias. Desde 1990
5.3.1.24 Evolución del porcentaje de nacimientos fuera del matrimonio por provincias. Desde 1990
5.3.1.25 Evolución de las defunciones por provincias y sexo. Desde 1990
5.3.1.26 Evolución de las defunciones por provincias y grupos de edad. Desde 1990
5.3.1.27 Evolución de la Tasa Bruta de Mortalidad por provincias y sexo. Desde 1990
5.3.1.28 Evolución de la Tasa Bruta de Mortalidad por provincias y grupos de edad. Desde 1990
5.3.1.29 Evolución de las defunciones de menores de 1 año por provincias. Desde 1990
5.3.1.30 Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil por provincias. Desde 1990
5.3.1.31 Evolución de la Tasa de Mortalidad Postneonatal por provincias. Desde 1990
5.3.1.32 Evolución de la Tasa de Mortalidad Neonatal por provincias. Desde 1990
5.3.1.33 Evolución de la Tasa de Mortalidad Perinatal por provincias. Desde 1990
5.3.1.34 Evolución de la Tasa de Mortalidad Fetal Tardía por provincias. Desde 1990
5.3.1.35 Evolución de la Esperanza de Vida al Nacer por provincias. Desde 1990
5.3.1.36 Evolución de la Esperanza de Vida a los 65 años por provincias. Desde 1990
5.3.1.37 Evolución del Crecimiento Vegetativo por provincias. Desde 1990
5.3.1.38 Evolución de la Tasa de Crecimiento Vegetativo por provincias. Desde 1990
5.3.1.39 Evolución de los matrimonios entre personas de distinto sexo por provincias, sexo y grupos de edad. Desde 1990
5.3.1.40 Evolución de los matrimonios entre hombres por provincias y grupos de edad. Desde 1990
5.3.1.41 Evolución de los matrimonios entre mujeres por provincias y grupos de edad. Desde 1990
5.3.1.42 Evolución de la Tasa Bruta de Nupcialidad por provincias. Desde 1990
5.3.1.43 Evolución de la Tasa de Nupcialidad por provincias y sexo. Desde 1990
5.3.1.44 Evolución de los divorcios de personas de distinto sexo por provincias, sexo y grupos de edad. Desde 1998
5.3.1.45 Evolución de las separaciones entre personas de distinto sexo por provincias, sexo y grupos de edad. Desde 1998

5.3.1.46 Evolución de las nulidades matrimoniales entre personas de distinto sexo por provincias, sexo y grupos de edad. Desde 1998

5.3.1.47 Evolución de las disoluciones matrimoniales entre personas de distinto sexo por provincias, sexo y grupos de edad. Desde 1998

5.3.2 Procesos formativos

5.3.2.01 Evolución de los centros educativos de enseñanzas generales no universitarias por provincias y tipos. Centros de Educación Primaria, ESO y Bachillerato/FP. Desde 1990

5.3.3 Salud

5.3.3.01 Evolución del número de hospitales en funcionamiento por provincias y entidad jurídica de la que dependen. Desde 1990

5.3.4 Protección social

5.3.4.01 Evolución de los derechos reconocidos netos de la Tesorería General de la Seguridad Social por provincias y tipo de ingreso. Desde 1990

5.3.6 Cultura

5.3.6.01 Evolución de los libros y folletos editados por provincias y tipo. Desde 1990

Existen actitudes que utilizan la crisis únicamente para darle vueltas a su propio malestar o para hacer de su vida una manifestación constante de descontento. Esta reacción es comprensible y merece respeto, pero la crisis ha de convertirse en una oportunidad para mejorar la situación del país. No podemos seguir pensando que los culpables de los problemas que atravesamos son exclusivamente "los otros". Se trata también especialmente de nuestra conducta personal. La situación histórica pide a voces una "regeneración" de la comunidad social, política y económica.

Asistimos a un claro desplazamiento del poder hacia unas esferas financieras que operan en un plano global y a la crisis de las instituciones representativas, atrapadas en un contexto todavía territorial o nacional. El resultado de ambos procesos es el creciente divorcio entre poder y política. La crisis ha puesto de relieve la necesidad de repensar las respuestas a preguntas que son nuevas y que plantean dilemas políticos, sociales, económicos y éticos de una envergadura excepcional.

Se observa hoy una paulatina disminución y debilitamiento de la clase media. El aumento de la vulnerabilidad socioeconómica y del riesgo de exclusión, el empeoramiento de las condiciones de vida de los hogares y el incremento de la desigualdad social coinciden con recortes en los mecanismos correctores, de protección y de construcción de la equidad. Lo que está en juego es la pervivencia de un modelo social basado en las ideas de ciudadanía, equidad y calidad democrática.

El periodismo necesita una regeneración. La independencia y la autonomía financiera son condiciones necesarias para sobrevivir y crecer. Pero también es urgente recomponer la credibilidad, restablecer el paradigma ético y el buen periodismo para recuperar a los ciudadanos. El periodismo no volverá a ser como antes de la crisis, pero tiene un papel que desempeñar en el futuro y éste pasa por mejorar sus estándares de calidad.

¿Por qué crece en Europa la sensación de que los ciudadanos han perdido la capacidad de determinar cuáles deban ser las políticas públicas? ¿Por qué hay cada vez más europeos que creen que quienes realmente mandan no son los gobiernos y los parlamentos, sino burocracias internacionales o difusos poderes "fácticos"? Precisamos de una Europa que vuelva a ser capaz de contribuir a recrear las condiciones en las que el poder público pueda ser ejercido de forma democrática y eficaz.

El sistema autonómico español afronta el desafío no sólo del soberanismo catalán sino también de una reducción muy apreciable de la valoración del modelo autonómico por parte de la población española. Por otro lado, la crisis ha reintroducido en el debate político y ciudadano el tema de las diferencias socioeconómicas entre territorios, uno de los principales factores de legitimación/deslegitimación del modelo, en relación directa y estrecha con la financiación y la solidaridad.

9 788489 019423