



FUNDACIÓN  
alternativ**ss**

**INFORME  
SOBRE LA  
DEMOCRACIA  
EN ESPAÑA  
2019**

# INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2019

Director del Laboratorio de Fundación Alternativas:  
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Director del Informe:  
Alberto Penadés de la Cruz

Coordinador editorial:  
Jorge San Vicente Feduchi

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

©Fundación Alternativas

®Fundación Alternativas

ISBN: 978-84-122331-5-5

Depósito legal: M-25504-2020

IBIC: JPHV

Coordinador editorial: Jorge San Vicente Feduchi

Asistente de edición: Lucas Tremlett

Maquetación e impresión: Lúa Ediciones 3.0, S. L.

[www.luaediciones.com](http://www.luaediciones.com)

EDITA: Fundación Alternativas

Calle de Don Ramón de la Cruz 39, 1.º izq. 28001 Madrid. España.

Tel: 34 913 199 860 | [www.fundacionalternativas.org](http://www.fundacionalternativas.org)

# Equipo del Informe sobre la Democracia en España, 2019

Para la realización del *Informe sobre la Democracia en España* (IDE 2019), el Laboratorio de la Fundación Alternativas llevó a cabo una renovación de su Consejo Asesor, que, junto con el director del IDE y el equipo de edición del Laboratorio, debatió su estructura y orientación a lo largo de varias sesiones, comentó los trabajos en curso y revisó la propuesta del documento final. Un equipo de investigadores contratado por el Laboratorio llevó a cabo la recogida de la información, la elaboración de los datos relevantes y la redacción inicial de los diferentes capítulos que componen este IDE. La edición final correspondió a la dirección de este y al equipo del Laboratorio de la Fundación Alternativas.

## Consejo Asesor

---

Alberto Penadés de la Cruz

Director del Informe

Marian Ahumada Ruíz

Joaquín Arango Vila-Belda

Luis Ayala Cañón

Elisa Díaz Martínez

Juan Manuel Eguiagaray Ucelay

Joaquín Estefanía Moreira

José Fernández-Albertos

Amuitz Garmendia Madariaga

Sandra León Alonso

Dulce Manzano Espinosa

José María Maravall Herrero

Rubén Ruiz-Rufino

Leire Salazar Vález

Julián Santamaría Osorio

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Director del Laboratorio de Fundación Alternativas

Jorge San Vicente Feduchi

Subdirector del Laboratorio de Fundación Alternativas

## Investigadores

---

**Alberto Penadés** (director del Informe) Jefe del Departamento de Innovación del Instituto Nacional de Administración Pública. Es profesor titular de Sociología (Universidad de Salamanca) y doctor miembro del Instituto Juan March. Ha sido investigador visitante en las universidades de Nueva York, Columbia CIDE (México) y en el IEPRI (Colombia), y Consejero Técnico en el Centro de Investigaciones Sociológicas. Coautor de *La reforma electoral perfecta* (Catarata/Fundación Alternativas 2016) y editor de *Piedras de Papel*.

### **Juan Manuel Andrés Jovani**

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Zaragoza y en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Diploma de Estudios Avanzados en Dirección y Administración Pública (UNED-IEF-UCM). Asesor Facultativo Economista de las Cortes Generales, desarrolla su actividad en el Departamento de Análisis Económico y Presupuestario del Congreso. Ha publicado trabajos sobre finanzas públicas, control presupuestario y gobernanza económica de la UE.

### **M.ª Luisa Cuerda Arnau**

Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Jaume I de Castellón e investigadora visitante de las universidades de Bolonia, Trento, Modena, New York University, London School of Economics, Max Planck Institut für ausländisches Strafrecht de Freiburg, entre otros centros de investigación. En ellos ha desarrollado sus principales líneas de

investigación, que giran en torno a los derechos fundamentales y las garantías y principios constitucionales que limitan el derecho del Estado a castigar. Asimismo, desde hace más de veinte años compatibiliza la universidad con funciones jurisdiccionales como magistrada suplente de la Audiencia Provincial de Castellón.

### **Modesto Escobar**

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

### **Amuitz Garmendia**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Binghamton (EE. UU.), donde fue becaria Fulbright, y actualmente trabaja como profesora en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha sido investigadora posdoctoral en el Instituto Universitario Europeo de Florencia y sus áreas de especialización incluyen la economía política comparada y el federalismo. Su trabajo ha aparecido en *Electoral Studies*, *European Union Politics* y *West European Politics*, entre otras.

### **Sandra González-Bailón**

Profesora titular de la Annenberg School for Communication de la Universidad de Pennsylvania y afiliada al equipo académico del Warren Center for Network and Data Science. Anteriormente ha trabajado como investigadora en el Oxford

Internet Institute y obtuvo su doctorado por la Universidad de Oxford. Su investigación se centra en el ámbito de la ciencia de redes, las ciencias computacionales y la comunicación política.

### **Manuel Jiménez Sánchez**

Profesor titular de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y máster en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, institución de la que es Doctor-Miembro. Su labor de investigación se centra en el estudio de la participación política y los movimientos sociales.

### **Sandra León**

Investigadora Talento Sénior en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, sus trabajos de investigación sobre comportamiento electoral y federalismo han sido publicados en *British Journal of Political Science*, *European Journal of Political Research* o *West European Politics*.

### **Silvia Majó-Vázquez**

Investigadora de la Universidad de Oxford en el Reino Unido. Trabaja en el Reuters Institute for the Study of Journal-

ism des del 2017. Su agenda investigadora se centra en el análisis de patrones de consumo de noticias digitales y del impacto de las nuevas tecnologías en el ecosistema informativo y las democracias. Sus trabajos han sido publicados entre otras, por las revistas *Political Communication*, *Journal of Communication* y *Journal of Computed Mediated Communication*.

### **Pablo Simón**

Profesor de ciencia política en la Universidad Carlos III de Madrid y especialista en sistemas de partidos y sistemas electorales. Doctorado en la Universitat Pompeu Fabra, también ha sido investigador posdoctoral en la Université Libre de Bruxelles. Ha escrito numerosos artículos académicos en revistas como *West European Politics*, *Publius*, *Political Studies* o *South European Politics and Society*, entre otras

### **Guillem Vidal**

Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario Europeo en Florencia, ha sido investigador posdoctoral en el Geschwister Scholl Institute (Múnich) y en el WZB Social Science Center (Berlín). Sus áreas de especialización incluyen la sociología política y la política comparada. Su trabajo ha sido publicado en *West European Politics*, *Cambridge University Press* y *Party Politics*, entre otros.



# Prólogo

Como es conocido, el *Informe sobre la Democracia en España* que edita la Fundación Alternativas centra su análisis del estado del sistema democrático en el ejercicio previo a su publicación. No obstante, en un año tan atípico como este —en el que todo el mundo, particularmente España, se está viendo afectado por los efectos de una pandemia que desde comienzos de año ha trastocado cualquier previsión de futuro hecha con anterioridad—, los trabajos que componen este informe precisaban de un mayor tiempo de reflexión. Con todo, los nueve capítulos que conforman este anuario no están dedicados en exclusiva a los efectos de la COVID-19 en nuestro país; ello supondría un ejercicio de inmediatez del que este informe, ya en su decimotercera edición, trata de huir, optando en cambio por un análisis en profundidad de las cuestiones que más preocupan no solo a los expertos sino también a los ciudadanos.

Ello no significa, sin embargo, que este trabajo no nos permita vislumbrar algunos de los principales retos a los que nuestra democracia, una de las más afectadas por la pandemia, se enfrentará durante el próximo año. Al contrario, si algo ha hecho la pandemia ha sido sacar

a la luz algunas de las limitaciones de nuestras instituciones democráticas de las que desde la Fundación Alternativas llevamos avisando a lo largo de las dos últimas décadas.

En el informe actual, una vez más, hemos intentado seleccionar algunos de los temas de mayor incidencia social y política en nuestra sociedad, siempre con el objetivo de analizarlos en el contexto de nuestras instituciones democráticas. Por ello, son objeto de atención cuestiones tan relevantes y de carácter estructural como la inflexión de la conciencia climática en España, la evidencia de las desigualdades políticas en los procesos electorales, las diferencias en el consumo de información y las desigualdades en su acceso, los problemas de articulación territorial del país o las limitaciones de la institución presupuestaria en su papel de control democrático del Gobierno. Y en una óptica más coyuntural, temas como el bloqueo político producido en 2019 o el análisis y valoración de la llamada “sentencia del *procés*”.

Como en años anteriores, el informe incluye una nueva edición del índice de calidad de la democracia, una amplia encuesta sobre el funcionamiento de la democracia que cada año realizamos entre

casi 300 expertos, cuyos resultados se contrastan con los de otras evaluaciones internacionales sobre las instituciones democráticas españolas en el capítulo introductorio, a cargo del director del informe. Como se comenta en este capítulo, a pesar de los graves problemas que afronta el país, la valoración positiva de la democracia se mantiene, e incluso mejora, respecto a ediciones anteriores. Según su autor, son problemas del funcionamiento de los servicios y departamentos públicos los que explican el malestar y, acaso, la desafección de parte de la ciudadanía con las instituciones políticas del Estado y no tanto el funcionamiento de nuestra democracia. Es lo que se desprende no solo de la encuesta, a la que dedicamos en extensión el último capítulo, sino también del resto de textos incluidos en el informe, cada uno dedicado a desgranar los acontecimientos y tendencias más determinantes ocurridos en España desde la publicación del último informe.

Una vez más quiero reiterar la apreciación del Laboratorio y la Fundación Alternativas hacia todas las personas involucradas en este decimotercer *Informe sobre la Democracia en España*, una de las señas de identidad de nuestra organización y referencia obligada entre los

especialistas y muchos ciudadanos para el estudio de nuestras instituciones democráticas. Como hemos señalado en ediciones anteriores, la continuidad de la evaluación de la democracia es un valor inestimable, especialmente en sociedades tan olvidadizas y cainitas como la española.

Como decíamos hace un año, el informe implica un trabajo colectivo para el que, tras la elección cuidadosa de autores y textos, la dirección del Laboratorio y el director del informe han contado con el apoyo de un Consejo Asesor formado por otros catorce expertos de alta calidad, que han intervenido sobre los borradores elaborados, ofreciendo múltiples ideas y sugerencias para mejorar el producto final.

Debo agradecer de nuevo el magnífico trabajo del Consejo Asesor y, naturalmente, del director del informe, el profesor Alberto Penadés, además del obligado reconocimiento del esfuerzo realizado en el trabajo de coordinación editorial por parte de Jorge San Vicente, subdirector del Laboratorio de la Fundación. A todos ellos, muchas gracias.

**Jesús Ruiz-Huerta Carbonell**  
Director del Laboratorio  
de la Fundación Alternativas

# Índice

<b>I</b>	<b>Introducción</b>	<b>13</b>
	<b>Alberto Penadés</b>	
	La valoración de la democracia	16
	La opinión de los ciudadanos	19
	La capacidad del Estado	20
	Los focos del informe	21
	Bibliografía	23
<b>2</b>	<b>¿El fin del consenso territorial en España?</b>	<b>25</b>
	<b>Amuitz Garmendia y Sandra León</b>	
	1. Introducción	26
	2. El consenso autonomista (1977-2004)	27
	3. La crisis del modelo en tres fases	35
	Conclusiones	45
	Bibliografía	47
<b>3</b>	<b>Dietas y desigualdades informativas en el consumo de noticias en internet en España</b>	<b>49</b>
	<b>Silvia Majó-Vázquez y Sandra González-Bailón</b>	
	1. Introducción	50
	2. Dietas informativas de los españoles	51
	3. Desigualdades informativas	58
	4. Puntos de acceso a las noticias digitales	64
	Conclusiones	70
	Bibliografía	71
	Anexo: Correlación de la audiencia total de los medios españoles en 2018 y 2019	76

# 4

## Presupuesto y democracia en España: situación, riesgos y desafíos ante la crisis de la COVID-19 79

Juan Manuel Andrés Jovani

1. Introducción	80
2. La anómala situación de partida para afrontar una nueva crisis	82
3. Transparencia y control democrático del presupuesto	84
4. Del control formal al control efectivo del presupuesto	86
5. El vínculo entre estabilidad y control presupuestario	88
6. Los instrumentos para el control presupuestario: algunos elementos para el diagnóstico en España	91
7. Instituciones fiscales independientes y oficinas presupuestarias	94
Conclusiones	97
Bibliografía	99

# 5

## Participación electoral y desigualdad política en España 101

Guillem Vidal

1. El voto y el reparto del poder	102
2. ¿Por qué votan los ciudadanos?	102
3. Desigualdad política en España	105
4. 2019: repetición electoral y desafección	112
Conclusiones	115
Bibliografía	116

# 6

## El año del bloqueo político 119

Pablo Simón

1. Introducción	120
2. Las elecciones generales del 28A y la crónica del bloqueo	120
3. Los determinantes del bloqueo político	125
4. El coste de la parálisis	130
5. El nuevo Gobierno de coalición	133
Conclusiones	136
Bibliografía	138

# 7

## El cambio climático gana protagonismo en España 139

Manuel Jiménez-Sánchez

1. Introducción: medio grado importa	140
2. El cambio climático en la agenda política: el giro hacia una mayor ambición	142

3. Las movilizaciones de una nueva generación de activistas climáticos	148
4. Atención mediática y nuevas palabras para hablar del cambio climático	153
5. Reconocimiento (y negación) del cambio climático en la opinión pública	155
6. La conciencia climática de los españoles: los retos del escepticismo y la indiferencia	159
Conclusiones	168
Bibliografía	170
Anexo: Modelos logísticos, concienciados frente al resto de tipos	172

## 8

### La sentencia del *procés* 173

M.<sup>a</sup> Luisa Cuerda Arnau

1. Introducción: el <i>procés</i> como laboratorio donde medir la calidad de una democracia	174
2. Estado de Derecho, el papel de la ley y la crítica a la ley: opiniones interesadas o falaces frente a opiniones discrepantes	177
3. El debate jurídico	182
Conclusiones	197
Bibliografía	199

## 9

### Índice de calidad de la democracia Leve mejora de la calidad democrática en año electoral: 6,1 203

Modesto Escobar

1. Introducción: el índice de calidad democrática	204
2. Las áreas evaluadas	207
3. Las debilidades del Gobierno y la sociedad española	208
4. Las fortalezas formales de nuestra democracia	210
5. La evolución parabólica de la evaluación de la democracia española	211
Conclusiones	217
Apéndice I. Características actitudinales del panel de expertos	218
Apéndice II. Nota metodológica	225
Apéndice III. Cuestionario sobre el funcionamiento de la democracia	227



# Introducción

Alberto Penadés

Si hay algo claro hoy en España es que la democracia no es condición suficiente para la felicidad. Muchos observadores y bastantes ciudadanos creen que el desarrollo de los acontecimientos que han caracterizado la política española durante 2019 y la primera mitad de 2020 desnudan a nuestra democracia: crispación en el debate, polarización ideológica, repetición electoral, falta de un Gobierno estable, falta de presupuestos, controversias judiciales, tensión territorial, etc. Todo ello ha desembocado en un año 2020 en el que España parece ser uno de los países que peor se ha defendido de la pandemia global de COVID-19, y no parece que sea por causas naturales. De aquellos lodos, diríamos, estas calamidades. Sin embargo, ninguna de estas infelicidades hace a la democracia menos democracia, y puede que ni siquiera, en un sentido profundo, una peor democracia. No es una opinión personal, es lo que se desprende de muchos indicadores —no el menos importante el de nuestra encuesta a expertos, que vuelve a subir la calificación de la democracia española y la lleva casi hasta su valor máximo histórico— pero también de las percepciones del conjunto de la ciudadanía medidas de manera “fría” —lo más científicamente que permiten las encuestas— o de los observadores internacionales.

He aquí una paradoja. En un cierto nivel de análisis, o al menos de debate —digamos, el de algunas tertulias y medios de opinión—, y en ciertos discursos políticos, se dice que la democracia española tiene serios defectos como democracia. Tal vez porque es cierto que las cosas no salen bien, o no tan bien como

nos gustaría a casi todos, ese relato se suele aceptar sin resistencia, o solo con resistencia partidista. Se entona de muchas maneras: que está agotada o que está amenazada; que está rota en 17 partes o que por el contrario solo sirve a los de siempre; que recluta a políticos ineptos, o venales (siempre en otros partidos al propio); que no hay derechos o que se abusa de los que tenemos; y así sucesivamente. Sin embargo, cuando se disipan los vapores y se observan las cosas con cierta sobriedad, tomando en consideración las percepciones neutrales sin presión ambiental, resulta que la democracia no debe de tener tanta culpa de lo que nos pasa. Por debajo del tremendismo opinador y de la crispación política, la ciudadanía y los expertos disienten en su juicio privado. España tal vez no, pero la democracia sigue yendo bien.

La impresión que se impone, ya al menos desde 2019 y de forma pronunciada en 2020, es la de que tenemos fallas estructurales que afectan al sistema democrático, más que problemas democráticos. No es que las demandas no se canalicen por medios regulares, previsibles y abiertos a la competencia, que las elecciones no sirvan para controlar a los Gobiernos o que el Estado de derecho no funcione. Disponemos de lo que una democracia necesita para proteger nuestra libertad, con todos los problemas que se quiera, pero sin impunes quebrantos. De lo que no disponemos es de eficacia a la hora de resolver los conflictos o incluso los problemas en los que ni siquiera hay mucho conflicto en torno a cuál debe ser la solución; incluyendo, a la vista está en la respuesta a la pandemia, los más dramáticos y urgentes.

De hecho, en las valoraciones del sistema político español de 2019 —y esto seguramente explotará en 2020— la falta de eficacia gubernamental ha sido la salvedad en la que han coincidido todos los observatorios que evalúan nuestra democracia, por mucho que hayan emitido un juicio global positivo. Añadamos que no se trata de una cuestión coyuntural. Aunque obtener datos comparables sobre la eficacia del Gobierno a la hora de resolver problemas (o de evitar que se produzcan) no es tan sencillo, tenemos algunos disponibles. Por ejemplo, los del Banco Mundial, la única institución para la que la tendencia del sistema político español es puntuada a la baja en lugar de al alza durante el pasado reciente. Si hace veinte años estábamos aún en el grupo de los Estados eficientes para este observatorio, comparables con países de parecido desarrollo económico (el grupo de los países ricos de la OCDE), nos hemos ido quedando atrás, alejándonos progresivamente de la media de dichos países. Este retroceso no se ha dado solo en cuestiones concretas (pero significativas) como el control de la corrupción, sino en la calidad de la toma de decisiones, de los funcionarios y de la regulación del sector privado. Y no es solo un problema del Gobierno central: en 2019 se publicaron también los resultados del índice de calidad de los Gobiernos regionales europeos de la Universidad de Goteburgo: los Gobiernos regionales españoles, con unas pocas excepciones, recibían una evaluación bastante peor que los de las regiones del norte de Europa, o incluso de Francia y Portugal, atempera-

da solo por la peor evaluación global de los casos italiano y griego<sup>1</sup>.

Nótese bien que la paradoja de una democracia que funciona y una sociedad que se obstruye no es la manida historia de que la democracia española es una democracia formal pero que falla como democracia “sustantiva” o, según cierta cantinela, como “verdadera” democracia. Esto podrá ser o no cierto —no lo parece, en términos comparados; es decir, salvo que la democracia no exista más allá del círculo polar— y en último caso puede ser un punto de vista parcial, pero no es esto a lo que nos referimos cuando sospechamos que lo que falla es el Estado más que la democracia. Tampoco es un problema exclusivo de la clase política. Sin duda, la media de los políticos profesionales deja bastante que desear, pero también los hay muy buenos y esto no es una cuestión de si hay listas cerradas o si los políticos no conocen el sector privado. Ojalá fuera tan fácil como rediseñar algunas reglas de acceso al poder político. Es un problema que parece más profundo.

Se trata, posiblemente, de un problema de inteligencia colectiva, de capacidad de aprendizaje, de ordenación de prioridades, de transparencia (lo racional es siempre lo comunicable) y de toma de decisiones flexibles y abiertas a ser corregidas. En esto, la clase política tiene su parte de responsabilidad, pero es en la intersección entre la dirección política y las burocracias (y en las burocracias mismas) donde el problema se prolonga. Problemas urgentes como la lucha contra la pandemia muestran no solo que el

1 Véase Charron, Lapuente y Annoni (2019).

país no había sido capaz de aprender lo suficiente sobre esto, o de reaccionar a la información que llegaba (en eso no fue tan distinto de los países parecidos a España), sino que no es capaz de aprender de su propia experiencia —no digamos las ajenas— ante la persistencia de la crisis. Compárese con los países de Asia oriental, educados tal vez por epidemias anteriores como SARS o MERS, y que o bien han bloqueado efectivamente la entrada del virus desde el comienzo, pese a tenerlo mucho más próximo, o bien lo han combatido con éxito. Pero compárese también con otros lugares donde la primera ola fue desastrosa, desde Italia a la ciudad de Nueva York, y cómo —en un contexto, por cierto, descentralizado y políticamente polarizado— parece que han hecho un buen uso de su primera experiencia mucho más deprisa que en España.

En este informe solo podemos comenzar a asomarnos a problemas que todavía necesitan una reflexión que extraiga lecciones de la crisis aguda de la pandemia, pero el informe está, no obstante, dirigido al examen de cuestiones estructurales clave cuya sombra se proyecta en la crisis de 2020: cómo ha perdido apoyo el Estado autonómico; cómo ha cambiado el consumo de información en una esfera digital aparentemente polarizada (algo que constituye la base de buena parte de la conversación colectiva); cómo la desigualdad económica socava el fundamento normativo de una democracia con participación de todos; cómo la falta de nuevos Presupuestos Generales indica un quebranto en la relación de responsabilidad política y una debilidad en la capacidad de las institu-

ciones, etc. Además, estudiamos otras cuestiones como la inestabilidad del Gobierno, la manera de afrontar problemas de largo plazo como el cambio climático, o la conclusión del proceso judicial a los líderes independentistas catalanes.

En lo que resta de esta introducción se recoge el panorama que ofrecen los datos, propios y comparados, sobre la evaluación de la democracia en España, seguido de una visita a las percepciones que conforman la opinión pública (y que son coherentes con la auditoría de los expertos) y de alguna evidencia de cómo la democracia española puede funcionar en un Estado que se queda rezagado. La introducción concluye con un comentario sobre los focos del informe.

## La valoración de la democracia

El *Informe sobre la Democracia en España* lleva 12 años auditando el funcionamiento de nuestro sistema político a través de una encuesta a la que responden cientos de expertos conocedores de la materia en nuestro país. Por cuarto año consecutivo, la valoración global de la democracia continúa su ascenso, alcanzando los 6,1 puntos sobre 10, la nota más alta desde 2008. Además, es la primera vez que la evaluación se encuentra por encima de los cinco puntos en todas las grandes dimensiones que se evalúan: derechos y ciudadanía; Gobierno; representación y elecciones; sociedad civil; y dimensión internacional de la democracia. Tras haber superado un declive prolongado, más o menos coincidente con la recesión económica, la evaluación de este año consolida un juicio de conjunto favorable.

Esto ha sucedido tras un año, el 2019, con doble convocatoria electoral, tras unas segundas elecciones celebradas en noviembre por la falta de acuerdo para formar Gobierno tras las primeras, celebradas en abril y que, a su vez, fueron necesarias por falta de acuerdo a la hora de aprobar unos presupuestos. También fue el año en el que la sentencia del llamado juicio del *procés*, que pudo seguirse por televisión durante todo su recorrido, desencadenó agrios debates y verdaderos tumultos callejeros. Esto por citar solo los dos eventos que tal vez produjeron mayor tensión y comentarios mediáticos. Es notable que, en efecto, los únicos asuntos en los que la calificación del sistema democrático retrocede con respecto al año anterior sean la estabilidad del Gobierno y la efectividad de la oposición (sobre todo lo primero). Pero es igualmente notable que los asuntos en los que la calificación de la democracia española ha mejorado más en 2019 sean la independencia de los jueces, la protección de la libertad de expresión y la existencia de una legislación penal imparcial. Los detalles pueden verse en el último capítulo de este informe.

Para esta última auditoría hemos contado con la aportación de cerca de 300 expertos. En un ejercicio de transparencia del todo singular, el profesor Modesto Escobar, responsable de la encuesta, presenta un detallado examen de ese panel de jueces, de sus preferencias y actitudes como ciudadanos. Es importante diferenciar el dictamen de sus opiniones personales. El instrumento de evaluación que utilizamos no es una encuesta sobre las actitudes políticas de los exper-

tos, sino sobre cómo estos juzgan una amplia batería de asuntos en su capacidad de conocedores del sistema político español. Me parece importante señalar que puede constatarse cómo, en promedio, en sus opiniones personales, los evaluadores que emiten este dictamen no están sesgados a favor del *statu quo*, lo que añade crédito a su juicio positivo. En particular, se muestran ampliamente favorables a la reforma de la Constitución y, hasta 2016 —es decir, antes de la ruptura constitucional por parte del Parlamento de Cataluña en septiembre de 2017—, se mostraban más bien favorables a una solución a través de referéndum, mientras que todavía hoy están muy divididos y se muestran más comprensivos con esa demanda que la sociedad española en su conjunto. En su dictamen, no obstante, han premiado el funcionamiento del Estado de derecho durante 2019.

¿Difiere esta valoración de la de los observadores internacionales? Lo cierto es que apenas lo hace. Los principales observatorios mantienen puntuaciones muy altas para la democracia en España: en unos casos aumentan ligeramente, en otro disminuye también ligeramente.

El índice Varieties of Democracy (V-Dem) de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) y del Instituto Kellogg (EE. UU.) es uno de los instrumentos de evaluación de la democracia más parecidos al nuestro, pues también está basado en una encuesta multidimensional a la que responden expertos. Es también el más reciente de los indicadores internacionales y, pese a su juventud, es el que está ganando más aceptación entre los científicos sociales. En realidad, no se

trata de un índice sino de cinco, ya que forma parte de su filosofía una conceptualización de la democracia como algo irreductible a una única esfera. Cada sistema político es evaluado en sus dimensiones de democracia deliberativa, democracia igualitaria, democracia electoral, democracia liberal y democracia participativa. La evaluación de los expertos del V-Dem en 2019 señala una leve mejora para España: tres puntos (de cien) en democracia deliberativa y un punto en democracia electoral, manteniéndose constantes las puntuaciones de las otras tres dimensiones.

Estas puntuaciones son superiores a la media de las democracias de Europa occidental, lo que sitúa a España en el grupo de democracias más desarrolladas. La puntuación de V-Dem es tres puntos más alta que la media de Europa occidental en democracia deliberativa, en democracia igualitaria y en democracia liberal, dimensiones para las que obtiene 79 puntos en las dos primeras y 81 en la última. Asimismo, la calificación de España se encuentra dos puntos por encima de la media europea occidental en democracia electoral y participativa, con 88 y 63 puntos respectivamente.

Por su parte, el indicador de Freedom House sobre derechos y libertades civiles y políticas es moderadamente crítico con España en 2019, pues retrocede dos puntos, de 94 a 92. Se trata de una variación muy leve y no impide que España siga formando parte, con mucha holgura, del grupo de países plenamente libres para este observatorio. Para dar sentido a estas cifras, considérese que Alemania obtiene una puntuación de 94, Portugal de 96 y Dinamarca de 97;

pero Francia obtiene 90 puntos, Italia 89 y EE. UU. 86. Los eventos del año por los que se penaliza la valoración de España, según su informe, son el fracaso en la formación de Gobierno tras las elecciones de abril y el desacuerdo de los evaluadores de Freedom House con que se haya seguido el proceso debido en el juicio a los líderes independentistas catalanes. Puede leerse el capítulo de la profesora Cuerda Arnau en este informe para encontrar argumentos que niegan esa segunda afirmación, y una discusión explícita de los informes a los que Freedom House parece haber dado algún crédito.

De otra parte, *The Economist* mantiene la puntuación del año precedente para España (de hecho, con una subida marginal), por lo que un año más figura en su corta lista de 25 democracias plenas. Con 8,29 puntos sobre diez, se encuentra en el puesto 16, que comparte con Austria. En su informe, *The Economist* también toma nota de los problemas en el funcionamiento del Gobierno (la dimensión peor calificada) y, sin criticar el juicio a los líderes independentistas, se refieren a las largas penas de cárcel impuestas y a lo que consideran un enfoque excesivamente legalista del conflicto territorial, aunque afirman que eso se refleja en la puntuación de España desde 2017 y que no merece más revisión.

En conclusión, la evaluación del sistema democrático español en 2019, en opinión de los expertos internacionales, es positiva y concordante, en líneas generales, con la de este informe. Veremos que también concuerda con la percepción de la opinión pública.

## La opinión de los ciudadanos

¿Cómo es la relación entre la democracia española y los ciudadanos? Esta relación puede contemplarse en los dos sentidos del vínculo. En el sentido que va de la democracia hacia sus habitantes —lo que esta parece hacer por ellos— la relación ha mejorado en 2019. La satisfacción de los españoles con la democracia, medida por el CIS en una escala de cero a diez y que no había hecho otra cosa que descender desde 2006, registra por primera vez un ascenso y alcanza un valor medio netamente positivo (5,1), situándose en el nivel de hace tres lustros. Pese a la lamentablemente mutilada serie temporal del CIS (el dato anterior más reciente era de 2016) el cambio de tendencia no ofrece dudas, aunque no podamos saber si se ha iniciado precisamente este año o en alguno de los dos años anteriores. La encuesta del Latinobarómetro, que reproduce una idéntica pregunta para España, ya registró un cambio de tendencia en 2017, que es la última observación disponible. En cualquier caso, que los ciudadanos perciban con más satisfacción el funcionamiento de la democracia que en el pasado cercano es coherente con la evaluación que hace la encuesta del *Informe de la Democracia en España* y le confiere validez añadida a su resultado.

Si contemplamos ahora el vínculo que va desde los ciudadanos hacia la democracia —es decir, el apoyo que estos le prestan o niegan—, la relación mantiene su tendencia de largo plazo, que es muy buena. En general, las personas que apoyan una forma de Gobierno autoritario se encuentran por debajo del

5% en casi todas las observaciones que se han hecho en este siglo, si bien en el pasado todavía resultaban ser de más del 10% en algunas encuestas. Asimismo, el apoyo incondicional a la democracia, bajo cualquier circunstancia colectiva o personal, se suele mantener por encima del 85% (el 85,1% en la última encuesta del CIS de 2019), aunque a mediados de los años 80 todavía no llegaba al 70%. Aquello que alguna vez se llamó el “franquismo sociológico” hace tiempo que ha desaparecido, aunque por razones de muy distinto tipo se hable de ello mucho más que antes.

Durante la crisis económica sí hubo un inquietante aumento del número de personas que consideraban que tener o no democracia era indiferente para ellos individualmente, dadas sus circunstancias personales, superando el 12%, a lo que se añadió un modesto repunte del autoritarismo (6,5%). Es posible que ese aumento de la indiferencia tuviese relación con el incremento de actitudes antipolíticas y favorables a la tecnocracia que cundieron en esos años. De nuevo, el CIS nos deja a oscuras sobre cómo apareció y desapareció este rasgo concreto en la opinión pública, que se detectó en 2012, pues no hay encuestas sobre este asunto ni en los años precedentes ni en los sucesivos, hasta 2017. Lo que muestran las encuestas de los últimos años es que ese tipo de actitudes, en las que normalmente fermenta el populismo, han quedado felizmente atrás por el momento.

La última ola de la Encuesta Mundial de Valores, que es de 2017-2019, confirma que el apoyo democrático español es sólido en términos comparados. La in-

investigación encuentra que el 92,4% de los españoles juzga que tener una democracia es algo bueno o muy bueno; un poco menos que los italianos (93,1%) o los alemanes (95,5%) pero un poco más que los británicos (91,5%) o que los franceses (89,9). En definitiva, parece que se ve a España como un país europeo occidental corriente y moliente, una democracia madura que no tiene viejos demonios de los que preocuparse, aunque puedan aparecer algunos nuevos. En ningún caso se parece a la situación de países, por lo demás tan diferentes entre sí, como Chile o Rusia, en los que esta misma encuesta encuentra un apoyo a la democracia bastante menos rotundo.

## La capacidad del Estado

¿Si no es la democracia, qué es lo que parece estar fallando? La capacidad del Estado puede medirse de muchas formas y puede detectarse en múltiples síntomas, pero no es fácil determinar su naturaleza. Aunque solo sea como conjeturas, se pueden visitar algunas características medidas por el Banco Mundial, un organismo internacional interesado en el desarrollo económico con el que la capacidad estatal está muy relacionada.

Como ya se ha indicado más arriba, algunos índices del Banco Mundial pueden estar señalando que la capacidad del Estado en España se está deteriorando. Es interesante observar cómo evoluciona la valoración que hace este organismo de la “efectividad del Gobierno” que, a través de 16 indicadores distintos, “captura la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de los

empleados y funcionarios públicos y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad del proceso de formulación y ejecución de políticas públicas y la credibilidad del compromiso del Gobierno con las mismas”. Suena muy parecido a lo que nos preocupa. Pues bien, para lo observadores del Banco Mundial, España ha pasado de estar en niveles iguales o superiores a los de la media de los países de ingresos altos de la OCDE —en torno al percentil 90, donde se encontraba hasta más o menos el cambio de siglo— a estar claramente por debajo de esa media, especialmente a partir de la Gran Recesión y sin que se vean señales de recuperación, con valoraciones por debajo del percentil 80.

Lo misma historia se repite con su valoración de la “calidad regulatoria”, un índice que pone el peso en las políticas del Gobierno que facilitan el desarrollo eficiente del sector privado. La serie temporal registra un declive con respecto al grupo de los países más desarrollados aproximadamente en el mismo periodo. España pasa de estar junto con su grupo natural a quedarse descolgada, con un descenso de unos 10 puntos porcentuales.

Téngase en cuenta que lo que el Banco Mundial llama “Gobierno”, siguiendo la usanza estadounidense, las lenguas latinas lo suelen llamar “Estado”. Estos dos indicadores no se refieren al Ejecutivo de uno u otro partido, sino a cómo el Estado produce los bienes que debe producir y cómo impide o facilita que los produzca el sector privado.

Este deterioro puede haberse producido por una falta de adaptación, porque lo que antes funcionaba haya dejado de

hacerlo, o porque los mecanismos se hayan desgastado o estropeado. Posiblemente, pero esto es solo una especulación, han sucedido las dos cosas. Hay un límite a cuánto puede funcionar una Administración politizada sin desgastarse: lo que en un periodo de consolidación democrática se podía aún presentar como impulso político se convierte en rémora. Y también hay un límite para la capacidad de adaptación a un entorno cambiante y multinivel de una burocracia basada, en gran medida, en procedimientos de selección de personal y de organización del trabajo que están como mínimo anticuados. Si en algo queda abierto el informe de 2019 es en la necesidad de seguir investigando sobre la capacidad del sector público.

## Los focos del informe

En la primera parte de este informe tratamos asuntos que podemos llamar estructurales y que se examinan en una perspectiva temporal amplia, mientras que en la segunda se analizan cuestiones que fueron claves específicas del año 2019.

En España la polarización ideológica y territorial ha ido en aumento de forma bastante marcada. Tanto las posiciones de los partidos como las posiciones de los ciudadanos se han polarizado en estos ejes, en el sentido, habitual en lo que respecta a este término, de que la posición en uno de ellos predice cada vez más la posición en el otro. El centralismo se identifica cada vez más con posiciones de derechas y lo contrario sucede con la izquierda, desapareciendo

las opciones cruzadas. Entre la opinión pública, la correlación entre la ideología de las personas y su posición sobre el autogobierno de las regiones se dobló entre 2015 y 2019 (del 22 al 43%), según se desprende del análisis de las encuestas del CIS. Para los partidos políticos, considerando las medias de sus votantes, la correlación es ahora casi determinista (el 83%): conocida la posición media del electorado de un partido en el eje ideológico, se puede predecir su posición en el eje territorial.

¿Cuándo, cómo y por qué se estropeó el consenso territorial en España? El informe de este año se abre, tras esta introducción, con la exposición de Amuitz Garmendia y Sandra León sobre cómo ha evolucionado la cuestión autonómica. Las autoras logran trenzar una compleja historia en la que hay cambios normativos, cambios en la opinión pública, el impacto de la crisis económica, la controversia fiscal, una nueva polarización ideológica sobre la cuestión territorial que encuentra acomodo en un nuevo sistema de partidos y una orilla final de desafecto entre ciudadanos de distintos territorios. No es un texto para creer en soluciones fáciles, pero sí un prólogo necesario para pensar en el futuro.

Nos preocupa mucho la aparente polarización política. ¿Cómo contribuyen a ella las nuevas pautas de consumo de noticias en un mercado (o en un foro) digital? Silvia Majó-Vázquez y Sandra González-Bailón, apoyándose en una vasta investigación con datos originales de consumo de noticias en Internet, dibujan un cuadro de gran detalle sobre la relación de los ciudadanos con los medios de comunicación digitales que no

encaja con algunos de los prejuicios que se sostienen en el debate público. En particular, el análisis de datos de las autoras muestra que, por regla general, el consumo de noticias de los españoles a través de estos medios sigue lo que ellas llaman una “dieta diversificada” y no se ajusta a la imagen de “cámaras de eco” que a veces se tiene de la esfera digital, unas cámaras en las que las opiniones divergentes o las noticias incómodas se supone que tienden a desaparecer. Algunos medios son más diversos que otros en sus audiencias, y unos ciudadanos son más proclives a aislarse de la pluralidad que otros, como es de esperar, y en esto último es donde encontramos efectos estructurales más preocupantes. Son las personas de menor nivel educativo quienes con más probabilidad pueden quedar cercados en una cámara de eco. Con todo, las autoras encuentran motivos para un moderado optimismo en cuanto a la configuración de nuestra esfera pública a través de la red y ofrecen datos para ello.

¿Se convierten las desigualdades sociales en España en desigualdades políticas? La repuesta del capítulo cuarto, elaborado por Guillem Vidal, es un sí rotundo. Los ingresos predicen la participación, pues las personas y las comunidades más pobres votan menos y, por tanto, cuentan menos; la clase social predice la participación y por tanto la clase trabajadora y los parados participan menos; por último, en una economía en el que la educación cada vez es más importante, también esta se vuelve un condicionante de la participación política, y en esto podemos encontrar una evolución: se trata de algo que su-

cede durante la última década pero no antes. La importancia de subrayar estos hechos empíricos en este informe no es solamente normativa. Si se permite que la alienación política aumente y las instituciones no se ocupan de escuchar a los que callan, pueden acabar desestabilizadas por quienes dicen hablar por ellos.

Otro asunto sorprendentemente poco tratado en el debate público informado, fuera de los especialistas o de los lugares comunes, es la importancia de los presupuestos en una democracia. El capítulo de Juan Manuel Andrés deja al menos dos grandes lecciones para todos. Una es que los controles sobre la elaboración y ejecución del presupuesto son algo así como la responsabilidad política “en acción”. Aquí la *accountability* de filósofos y científicos políticos se presenta con toda su complejidad real, en la que el funcionamiento de un proceso fundamental depende de instancias y recursos que no ocupan un lugar suficientemente importante en nuestra imagen de la democracia, como es la coordinación con otros países, la supervisión internacional o la capacidad técnica de la burocracia. Otra es una lección sobre capacidad estatal: la inestabilidad política es solo un aspecto visible —y que puede desviar nuestra atención— de un problema de eficacia gubernamental más preocupante y que tiene una tendencia temporal a empeorar, más que de un determinado color político o partidista.

Precisamente, fue la falta de una mayoría para aprobar los Presupuestos Generales del Estado del 2019 lo que catalizó la convocatoria de las primeras elecciones generales de ese año, y fue una desafortunada combinación de ló-

gicas políticas, como explica el análisis de Pablo Simón, lo que llevó al país a tener que repetir las. Se puede añadir que el resultado es una fórmula de coalición que no se había ensayado antes en Europa y que por eso mismo no era fácil conseguir, esto es, una coalición que incluye partidos netamente a la izquierda de la socialdemocracia sin el contrapeso de una fuerza moderadora de centro. La interacción de la competición entre los bloques políticos de izquierda y derecha con la creciente polarización entre los bloques y un procedimiento de investidura contra el reloj impidió que se formara una coalición mínima ganadora hacia el centro en abril (la mayoría absoluta de PSOE más Ciudadanos) y favoreció que se formara otra con un formato inédito hasta ahora en Europa (una coalición minoritaria de la socialdemocracia con la izquierda).

La agenda del Gobierno ha cambiado necesariamente al tener que afrontar la crisis, pero uno de los asuntos que sí estaban claros era que 2019 debería haber sido el primer año de una importante reorientación hacia la conciencia climática y hacia políticas que apoyen ese cambio en la sociedad y economía españolas. Como explica Manuel Jiménez en el capítulo 7, la confluencia de la demanda social —visualizada en manifestaciones pero que respondía a la evolución de las actitudes de los ciudadanos sobre el clima— y del impulso político del Gobierno hacían esperar esa inflexión. Las

resistencias también eran visibles, pero sin duda ha sido la pandemia mundial la que ha provocado que, aparentemente, esto pase a un segundo plano. Sin embargo, cabe argumentar que la pandemia volverá a poner el asunto en la agenda política con mayor fuerza, por una cuestión de justicia generacional: dada la deuda que heredarán los que hoy son más jóvenes, deberían heredar también al menos una economía sostenible.

El informe se cierra con un análisis y evaluación de la sentencia del Tribunal Supremo en el llamado juicio del *procés*, al que María Luisa Cuerda Arnau dedica el último capítulo. El texto concluye de forma muy ajustada observando los problemas de la legislación vigente sobre rebelión y sedición —que considera necesarios reformar—; acotando lo que puede resultar más criticable de la sentencia —las largas penas y cierto trabajo de individuación de los delitos en algunos casos—; y despejando lo que no se encuentra objetable: el respeto a todos los derechos y garantías procesales de los condenados y el ajuste de la sentencia a la ley vigente.

## Bibliografía

Charron, N., V. Lapuente y Annoni P. (2019). “Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time”. *Papers in Regional Science*.



# ¿El fin del consenso territorial en España?

Amuitz Garmendia  
Sandra León

## I. Introducción

La irrupción parlamentaria a nivel nacional, en abril de 2019, de Vox, un partido de ámbito estatal con un programa de organización y gestión territorial contrario al consenso constitucional y político mayoritario, supone el culmen del proceso de deterioro del aparente acuerdo autonómico entre los principales partidos políticos en España desde los años ochenta. Como no es de extrañar, el creciente desacuerdo entre las élites políticas ha ido acompañado de cambios en las preferencias de los españoles sobre la cuestión territorial. Y esto a pesar de que, tradicionalmente, la posición sobre el modelo territorial en España ha sido uno de los temas que más ha dividido a la ciudadanía según su autoubicación ideológica (Piedras de Papel, 2015): quienes se identifican con la derecha suelen preferir un Estado con un Gobierno central más poderoso, mientras que quienes se identifican con la izquierda prefieren un modelo que otorgue más competencias a las comunidades autónomas o que incluso permita la posibilidad de que algunas regiones se independicen del resto. Sin embargo, en los últimos años, la relación entre ideología y preferencias por la organización territorial del Estado ha sufrido un proceso de polarización, dando lugar a bloques ideológicos más compactos en su visión sobre el Estado autonómico.

Desde el punto de vista comparado, en democracia, la relación entre ideología y preferencias por la organización territorial del Estado no es unívoca. Tal y como recogen Toubeau y Wagner (2015) en su investigación de más de treinta

países a principios de los 2000, las posiciones sobre la descentralización de los partidos de ámbito estatal en democracia están estrechamente relacionadas con las preferencias de estos partidos en las dos dimensiones principales de competición: la económica y la cultural. En concreto, el análisis comparado demuestra que, mientras que los partidos en la derecha económica tienden a apoyar la descentralización como mecanismo para mejorar la producción eficiente de bienes públicos, aquellos en la izquierda se oponen a la misma por suponer un impedimento a la redistribución de la riqueza. Por otro lado, los partidos culturalmente liberales suelen apoyar la descentralización como medio para el reconocimiento de la diversidad y la toma de decisiones local, mientras que los conservadores tienden a mostrarse contrarios a esta medida por considerar que erosiona la unidad nacional y la integridad territorial. Para algunos partidos, las posiciones que adquieren en cada una de estas dimensiones redundan en una postura consistente en lo que a descentralización se refiere. Para otros, las contradicciones entre las posiciones en estas dimensiones dan lugar a tensiones ideológicas internas.

Desde la transición a la democracia en España, tanto los partidos que han conformado la derecha política como aquellos que se sitúan en la izquierda del espectro ideológico han experimentado cambios en su posición sobre esta cuestión. También contradicciones. Las tensiones entre las visiones más y menos descentralizadoras dentro de los partidos son más agudas en la derecha durante el debate constitucional y los años ochenta,

mientras que en la izquierda se intensifican posteriormente, sobre todo a partir de la tercera ola de reformas estatutarias que se inician a principios de la década de los 2000. En este capítulo analizamos la evolución del consenso territorial en España desde una triple perspectiva: la posición de los partidos de ámbito estatal en el proceso de desarrollo del Estado autonómico, la heterogeneidad sobre la cuestión territorial dentro de estas formaciones, y el impacto en el debate territorial de las dos crisis que tienen lugar durante el periodo más reciente: la económica, en el periodo 2008-2015, y la territorial, como consecuencia del auge del independentismo en Cataluña a partir del 2010.

Este capítulo se organiza de manera cronológica. La siguiente sección analiza desde un punto de vista discursivo y programático el nacimiento y evolución de lo que aquí llamamos el “consenso territorial” en los aproximadamente primeros 20 años de democracia en España; esto es, el acuerdo entre las fuerzas –principalmente mayoritarias– de ámbito estatal de izquierdas y de derechas para, a pesar de sus diferencias, hacer del desarrollo del Estado autonómico una causa común. En este sentido, dado que los partidos nacionalistas y regionalistas nunca han reivindicado un modelo territorial común, generalmente aplicable, no forman parte del foco específico de este estudio. Esto no quita que su presencia institucional, sus demandas y la influencia de estas en la reforma territorial en España los convierta en actores relevantes para la comprensión del análisis que aquí se presenta; especialmente, desde que el mandato constitucional

de desarrollo del modelo territorial es culminado con la firma de los segundos pactos autonómicos y la cuestión territorial empieza a convertirse en un tema de confrontación electoral entre las fuerzas estatales mayoritarias. En la última sección sugerimos que el fin, o notable deterioro, de este consenso entre las élites políticas tiene una serie de consecuencias que son empíricamente observables a través del análisis de aspectos específicos de la opinión pública en España.

## **2. El consenso autonomista (1977-2004)**

### **2.1. La derecha: de la inicial división al consenso por la vía de la unificación**

El consenso constituyente básico en España se construye, por un lado, sobre los supuestos democrático y monárquico, y por otro, sobre la aspiración de un Estado no unitario con amplios niveles de descentralización (Ramírez, 1989). A pesar de ello, la concreción de tal proyecto en un texto constitucional pronto pone de manifiesto la existencia de posturas anti-téticas entre los distintos partidos políticos que conformaban la derecha política de la Transición, e incluso, en el seno de estos. Este último punto no es de extrañar si tenemos en cuenta que en las Cortes que emanaron de las elecciones generales de 1977, cuatro quintas partes de los diputados y senadores de Alianza Popular (AP) habían sido antiguos procuradores en Cortes franquistas, frente a una quinta parte en la Unión del Centro Democrático (UCD).

Así, en aquellos primeros años, AP muestra una posición marcadamente

centralista, tanto en términos identitarios como en relación con la organización territorial del poder, mientras que UCD decide abrazar una posición culturalmente más liberal, centrada principalmente en los retos de la gestión económica descentralizada. De hecho, en el famoso “puedo prometer y prometo” de 1977, Adolfo Suárez presenta el problema regional como una de las grandes cuestiones pendientes en España y a UCD como una organización con partidos regionales en su seno “capaz de llevar a las Cortes las ansias de los pueblos de España y dotarles así de su propia personalidad”. No es de extrañar, por tanto, que mientras la mayoría de los representantes de UCD en las Cortes Constituyentes desarrollasen una férrea defensa del texto negociado en la ponencia constitucional, el desacuerdo en AP fuese evidente.

Desde su formación, AP apuesta por un modelo regional generalizado en todo el país con el fin de aminorar las presiones autonomistas allí donde existen nacionalismos periféricos. Por ello, la inclusión del término “nacionalidades” en el artículo 2 de la Constitución, defendida con pragmatismo por UCD a través de su representante Arias Salgado con el fin de evitar que “el texto constitucional fuese rechazado o escasamente votado en el País Vasco o Cataluña [...] naciendo con un delicado vicio

de origen” (Ramírez, 1989), es unánimemente rechazado por AP. Según el diputado Licinio de la Fuente, el término “nacionalidad” quebraba la unidad de la nación y rompía la igualdad de los distintos territorios de España, creando dos clases entre los mismos, lo que inevitablemente implicaba un riesgo de desintegración nacional, promovida por la competición entre territorios<sup>1</sup>. Lo mismo ocurre con el Título VIII<sup>2</sup>, sobre el cual AP mantiene el voto particular de la ponencia tanto en la Comisión como en Pleno<sup>3</sup>.

Como es bien sabido, el grupo parlamentario de AP se divide en tres bloques en la votación final del texto constitucional: cinco representantes votan en contra, tres se abstienen y ocho votan a favor, entre ellos el propio Fraga y Laureano López Rodó, quien, como fundador de Acción Regional, intenta, tras su integración en AP, imprimir un sesgo autonomista al partido. Alianza Popular acaba recomendando el Sí con reservas en el referéndum constitucional del 6 de diciembre, haciendo hincapié en su total disconformidad con el uso del término “nacionalidades”, aunque queda claro que la cuestión autonómica supone un punto de fricción inevitable en las filas de AP, que irá evolucionando con el incipiente proceso de institucionalización del Estado autonómico. Un año más tarde, en pleno proceso de constitución de

1 “Debate Constitucional”. *El País*, 13 de mayo de 1978.

2 “Debate Constitucional”. *El País*, 19 de julio de 1978.

3 Curiosamente, la inclusión de la Disposición Adicional Primera no generó demasiada controversia entre los grupos de la derecha política. El propio Herrero de Miñon calificaría los derechos históricos como “la más relevante muestra de la penetración de la historicidad en el Derecho Constitucional español, fenómeno del más alto valor jurídico y de inapreciables consecuencias políticas” en un artículo publicado en la *Revista de Estudios Políticos* en 1987.

la autonomía vasca en julio de 1979, el entonces presidente de la organización Félix Pastor defiende que “el Estatuto vasco, como la Constitución, siguen sin gustarnos pero porque queremos servir a España con inteligencia es por lo que los aceptamos”<sup>4</sup>. Sin embargo, los asesinatos a manos de ETA de destacados dirigentes de AP en Bizkaia aquel otoño y la división interna llevan a Alianza Popular a pedir el No en el referéndum de aprobación del Estatuto de Gernika el 25 de octubre. Paradójicamente, ese mismo día, en el referéndum del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Alianza Popular decide dejar libertad a sus afiliados para que voten “en el sentido que juzguen más conveniente”<sup>5</sup>. Meses más tarde, y quizás conscientes del apoyo popular de la empresa autonómica en Cataluña y País Vasco, y del suyo propio en Galicia, AP adopta por primera vez una posición activa en la negociación del texto estatutario gallego<sup>6</sup> y el propio Manuel Fraga pide el Sí en el referéndum a sus afiliados, afirmando: “somos un partido nacional, pero profundamente regionalista”<sup>7</sup>.

Esta primera fase del desarrollo del Estado autonómico también deja claro que existen divisiones importantes en el seno de la UCD. La dimisión y posterior abandono del partido en 1980 del entonces ministro adjunto para las Regiones y artífice del “café para todos”, Manuel Clavero, pone de manifiesto que el Go-

bierno de UCD, claro valedor de los estatutos vasco y catalán como mecanismos para apaciguar las reivindicaciones nacionalistas en estos territorios, se muestra contrario a que el resto de comunidades autónomas accedan al mismo nivel competencial.

En estas circunstancias, el consenso territorial empieza a cimentarse, casi de manera involuntaria, como consecuencia de la creciente inestabilidad política en España desde principios de 1981. La crisis del Estatuto andaluz, la dimisión de Suárez y el intento de golpe de Estado del 23-F obligan al recién investido Calvo Sotelo a buscar la estabilidad territorial por la vía del acuerdo con el principal partido de la oposición, el PSOE<sup>8</sup>. Los primeros pactos autonómicos de la democracia –que establecieron el mapa actual de diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas, racionalizaron los procesos autonómicos pendientes y concretaron los mecanismos para su armonización– no cuentan, sin embargo, con el apoyo de AP, que abandona la mesa de negociación. Será una de las últimas veces en las que se manifiesten por separado las dos principales posiciones en el seno de la derecha española en torno al tema territorial. Por un lado, se encuentra la que ve la descentralización desde la perspectiva de la eficiencia económica; en palabras de Calvo Sotelo “los acuerdos no solo no van a suponer un gasto, sino que se habían elaborado con

4 “Alianza Popular acepta el Estatuto vasco”. *El País*, 24 de julio de 1979.

5 “Alianza Popular deja libertad a sus afiliados”. *El País*, 10 de octubre de 1979.

6 “Alianza Popular concreta las bases de negociación sobre el Estatuto Gallego”. *El País*, 10 de mayo de 1980.

7 “Alianza Popular votará “sí” en el referéndum autonómico”. *El País*, 2 de diciembre de 1980.

8 “El Gobierno y el PSOE firman los acuerdos autonómicos, tras la retirada del PCE y AP”. *El País*, 1 de agosto de 1981.

el objetivo contrario, es decir, no duplicar las administraciones. En definitiva, el objetivo de estos pactos es introducir orden, rigor y racionalidad al proceso autonómico”. Por otro lado, la que la observa desde perspectivas identitarias y de distribución de poder. Los representantes de AP no solo apelan al necesario papel de las diputaciones a la hora de gestionar las transferencias, sino a la necesidad de atajar “el problema esencial” de la Constitución, “la reforma del artículo 2 y el título VIII”<sup>9</sup>.

El hundimiento de la UCD inmediatamente posterior a las elecciones generales de 1982 y las tres mayorías absolutas consecutivas del PSOE en los ochenta obligan a una refundación de la derecha en España que tiene importantes consecuencias para el tema que aquí nos ocupa<sup>10</sup>. Ya en el libro blanco *Soluciones para una década*, así como en su programa electoral de 1982, se vislumbra un viraje en la posición de AP, que, por primera vez y de manera inequívoca, acata el título VIII comprometiéndose a su desarrollo. Además, desde el IX Congreso de 1989, el nuevo Partido Popular (PP) hace gala de su “compromiso autonómico” y, de la mano de José María Aznar, establece como punto de partida

la necesidad de ordenar el proceso autonómico atendiendo a tres principios: la defensa de la unidad nacional, el mantenimiento de la identidad cultural común y la unidad de mercado (López Nieto 2009, p. 182). Aznar que, en contra de la posición oficial de Fraga, defendió la necesidad de la denominada Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)<sup>11</sup> para evitar el aumento del gasto público, la quiebra de los equilibrios financieros y el incremento de la presión fiscal, aúna las posiciones identitarias y economicistas que separaban a la derecha hasta entonces. Por ello, cuando en torno a 1989 se cumplen los 5 años que establece el artículo 148.2 CE desde la aprobación de los Estatutos de aquellas comunidades autónomas con un nivel inferior de competencias y estas empiezan a solicitar su ampliación, el Partido Popular acepta empezar a negociar un segundo pacto autonómico con el Gobierno socialista.

La década de los noventa será la de la consolidación consensuada, principalmente entre el PSOE y el PP, del modelo territorial esbozado en el texto constitucional. El acuerdo autonomista entre los dos partidos, que se repartían el Gobierno de la mayoría de las comu-

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Paralelamente, la desintegración de la UCD da lugar al nacimiento de partidos de orientación regionalista o nacionalista como Unión del Pueblo Navarro (escindida en 1979), Unió Mallorquina, Agrupaciones Independientes de Canarias (que habría de ser el germen de la actual Coalición Canaria), Partido Riojano Progresista, Extremadura Unida o Coalición Galega, entre otros, demostrando el peso que la pulsión territorial había tenido en el seno de esta organización.

<sup>11</sup> La LOAPA, aprobada en el verano de 1982 en el Congreso como consecuencia del pacto suscrito entre UCD y PSOE, fue elevada ante el Tribunal Constitucional a través del extinto recurso previo de inconstitucionalidad por el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el PNV y CiU. El 13 de agosto de 1983, estando el PSOE en el gobierno y UCD desaparecida, el Tribunal Constitucional niega el carácter orgánico y armonizador de la ley, declarando inconstitucionales 14 de los 38 artículos del proyecto de ley.

nidades autónomas, se da curiosamente en un clima de alta tensión entre ambas formaciones, en plena batalla electoral por el poder. Aznar firma los segundos pactos autonómicos en 1992 declarando que este paso ni mejoraría las relaciones con el PSOE, ni las suyas propias con González<sup>12</sup>. Y gana sus primeras elecciones en 1996 exhibiendo un compromiso inédito en el PP con el desarrollo del Estado de las autonomías, a las que ofrece más recursos y poder en su discurso de investidura, siempre de acuerdo con los objetivos del déficit europeo. El primer Gobierno en minoría del PP conlleva además una transformación en la manera en la que esta organización había venido relacionándose con los partidos nacionalistas. El Pacto del Majestic o el acuerdo Aznar-Arzalluz suponen un cambio radical en el discurso de esta organización en relación con el papel que las fuerzas nacionalistas deben de jugar en España, pasando de subrayar su carácter marcadamente egoísta a alabar la “coincidencia en la visión sobre las necesidades y los problemas de España, así como en las posibles vías de su solución”<sup>13</sup>.

El compromiso con el consenso se repite también con mayoría absoluta en el discurso de investidura de Aznar del año 2000: “El Estado de las autonomías es una realidad plenamente asentada. España se ha convertido en uno de los países más descentralizados del mundo. Las comunidades autónomas están prestando ya servicios públicos, entre

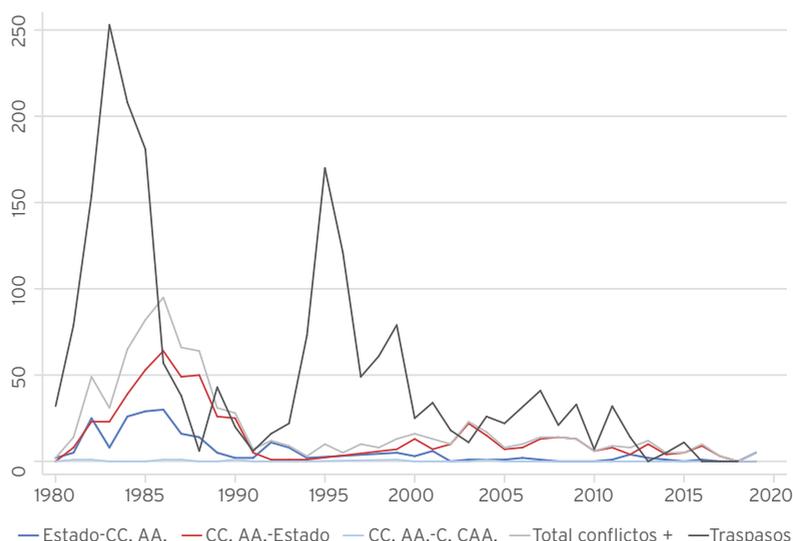
otros la educación y la sanidad, que contribuyen de manera determinante a la calidad de vida de los ciudadanos. Nuestra obligación ahora es hacer que el Estado de las autonomías funcione cada vez mejor, con arreglo a sus principios inspiradores”<sup>14</sup>. La orientación que imprime Aznar a los avances del sistema autonómico es netamente económica, y está fundamentalmente vinculada a la contención del gasto público, las mejoras en la eficiencia del sistema y el cumplimiento del déficit presupuestario. La reforma de la financiación autonómica es un buen ejemplo de ello. En su discurso de investidura, Aznar enmarca esta reforma en los siguientes términos: “Desde 1978 hemos ido construyendo un modelo de distribución de responsabilidades políticas y de descentralización del gasto. Cuando nos acercamos a su configuración definitiva, debemos revisar su esquema de financiación con vocación de permanencia. Ello resulta imprescindible si queremos mantener el equilibrio presupuestario y reducir el tamaño del sector público”. De hecho, el nuevo sistema de financiación autonómica aprobado con el apoyo del PSOE en diciembre de 2001 supuso un avance considerable en la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas y una reducción de las transferencias del gobierno central (ver León, 2015). Para conseguir que ninguna comunidad autónoma se quedase fuera del acuerdo, Aznar vincula la ratificación del nuevo sistema de financiación (que incremen-

12 “Aznar dice que la firma del pacto autonómico no mejorará las relaciones con el PSOE”. *El País*, 28 de febrero de 1992.

13 Discurso de investidura de José María Aznar, Congreso de los Diputados, 3/5/1996.

14 Discurso de investidura de José María Aznar, Congreso de los Diputados, 25/4/2000.

**GRÁFICO 1:** Conflictos competenciales positivos ingresados en el TC y trasposos competenciales a las CC. AA. (1980-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas oficiales del Tribunal Constitucional y del Ministerio de Política Territorial.

taba los recursos de todas las regiones) a la aceptación de la descentralización de la sanidad a las CC. AA. que hasta la fecha habían pertenecido al llamado territorio Insalud. Las reformas son ampliamente secundadas por los distintos presidentes autonómicos del partido; solo en 2001, Zaplana publica *El Acierito Autonómico*<sup>15</sup>, Mayor Oreja califica el concierto económico de “columna vertebral de los vascos”<sup>16</sup> y Fraga defiende que la “autonomía financiera alcanzada por Galicia con el nuevo modelo de financiación supone un paso más hacia la autonomía política del país”<sup>17</sup>.

Sin embargo, con la llegada de la mayoría absoluta, las relaciones entre el PP y las formaciones nacionalistas vuelven a su punto de partida, como deja claro Aznar al pronunciar aquello de “el momento del nacionalismo reivindicativo ha terminado”<sup>18</sup>. Además, el deterioro de las relaciones entre el Gobierno central y los autonómicos durante el segundo mandato de Aznar se extiende a los órganos de cooperación y coordinación intergubernamental y su consecuencia más inmediata es el aumento de los conflictos competenciales (ver Gráfico 1)<sup>19</sup>. El empeoramiento de las relaciones inter-

15 “Eduardo Zaplana: ‘Apuesto por una lealtad generosa entre autonomías’”. *ABC*, 7 de febrero de 2001.

16 “Mayor Oreja promete que defenderá el concierto ‘sin torpezas políticas’”. *El Mundo*, 1 de mayo de 2001.

17 “Fraga afirma que la nueva financiación es un paso más hacia la autonomía política”. *La Voz de Galicia*, 25/9/2001.

18 “El momento del nacionalismo reivindicativo ha terminado”. *El País*, 9 de abril de 2000.

19 Ver Fundación Alternativas (2007, p. 97).

gubernamentales durante la VII Legislatura (2000-2004) representa el preludio del deterioro del consenso autonómico que se inicia durante el primer Gobierno de Zapatero.

## 2.2. La izquierda: entre el consenso autonomista y el anhelo (con)federal

Como establecimos en la introducción, las divisiones en la izquierda en torno a la cuestión territorial serán especialmente evidentes a partir de la tercera ola de reformas estatutarias que comenzará en el año 2003. Por tanto, el periodo entre el momento constituyente y la llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero estará marcado por una constante: el desarrollo, dentro de los límites de la Constitución de 1978, de un proyecto de consenso, el Estado de las autonomías. No es casualidad que, en el debate del texto constitucional en el Pleno del Congreso, la primera intervención de Felipe González llegase con el Título VIII. En palabras de González: “Los socialistas no hemos sido nunca dudosos respecto a nuestra actitud sobre la unidad, pero no nos parece sensato incompatibilizar unidad incluso con federalismo. Creemos, sin embargo, que este no es el momento histórico para hacer un planteamiento federalista, que puede ser el resultante de todo un proceso. Partimos de un punto importante: nadie aquí ha defendido el Estado centralista y uniformista. Hay distintas concepciones autonomistas, todas ellas absolutamente respetables en democracia, porque las únicas no respetables son las que quieren imponer la voluntad de una minoría sobre una mayoría”.

La intervención del secretario general del PSOE adquiere una relevancia his-

tórica, no solo por el momento –recordemos que AP acababa de confirmar su voto particular al texto del Título VIII de la ponencia constitucional–, sino porque deja claras las dos premisas que regirán la posición del PSOE en las próximas dos décadas: por un lado, la moderación y la voluntad de acuerdo y, por otro, el anhelo federal, que resurgirá periódicamente de entre sus filas. Las holgadas mayorías absolutas de los ochenta facilitan mucho el desarrollo de una postura coherente en este sentido. Tanto es así que, en cuanto el PSOE pierde esta condición en 1993, el necesario acuerdo de gobierno tanto con CiU como con el PNV dará lugar a las primeras concesiones de poder territorial por gobernabilidad de la democracia: una mayor corresponsabilidad fiscal vía cesión del 15% del IRPF para los primeros (que se aplica al resto de regiones reguladas por el Régimen Común) y el traspaso de competencias pendientes estatutariamente reconocidas para los segundos.

La trayectoria del Partido Comunista de España es claramente otra. La principal formación política antifranquista, desde un planteamiento plurinacional de España, reconoce explícitamente en su manifiesto-programa del año 1975 el derecho de autodeterminación de catalanes, vascos y gallegos. Por ello, cuando en 1978 se vota la propuesta de autodeterminación planteada por Euskadiko Ezkerra (EE) en la Comisión Constitucional del Congreso, el partido deja claro su compromiso con la posición mayoritaria. Jordi Solé Tura, ponente por el PCE, se desmarca de la propuesta de EE calificándola de “ideologista”, afirmando que “no se está ante una Constitución federal y hay que buscar lo común, dejando al

margen aquellas cosas que no son compartidas por la mayoría, o pueden provocar divisiones y laceraciones tremendas”.

A lo largo de este periodo, tanto el PSOE como el PCE-IU muestran posiciones sobre el modelo territorial culturalmente liberales, ligadas principalmente a la participación y a la representación de la heterogeneidad autonómica. Estas posiciones incluso llegan a reproducirse organizativamente con estructuras internas federales en las que los territorios, representados a partir de las “federaciones”, adquieren una autonomía y peso organizativo muy importantes. En cualquier caso, la dimensión que más marcará la posición y debate durante este periodo, sobre todo en el PSOE, será la económica y, en particular, los elementos redistributivos del modelo. Este partido muestra una preocupación recurrente en relación con la convivencia pacífica entre el reconocimiento e institucionalización de la diversidad territorial y la garantía del principio de igualdad de todos los españoles en sus condiciones básicas de vida, en el disfrute de los servicios básicos esenciales, así como en el ejercicio de los derechos y libertades y el cumplimiento de los deberes. La descentralización adquiere sentido en tanto que “los ciudadanos, en definitiva, últimos receptores a los que tenemos que prestar el servicio en ese esfuerzo de desconcentración, de descentralización, de reparto de poderes del Estado, tienen derecho a esperar que con el desarrollo autonómico, con el desarrollo, por consiguiente, de ese proce-

so de reparto de poderes, haya cada vez más y mejores servicios, más eficaces servicios para ellos y se presten con más inmediatez y más proximidad”<sup>20</sup>.

En estos 20 primeros años, el cambio discursivo más importante en el PSOE se produce estando el partido en la oposición, tras la dimisión de Josep Borrell y con Joaquín Almunia preparando la campaña electoral del año 2000. Almunia, que había sido el ministro de Administraciones Públicas que negoció los segundos pactos autonómicos con Aznar y que, primero como portavoz parlamentario y después como secretario general del PSOE, había compartido con el líder del PP los años más tenebrosos del terrorismo de ETA –Pactos de Estella incluidos–, decide a principios del 2000 abogar abiertamente por una estrategia federal para España. En concreto, Almunia propone un acuerdo a tres bandas (PSOE, IU y PP) con el objetivo de “acabar con el intercambio de autogobierno por gobernabilidad” que había definido las relaciones del Ejecutivo con los nacionalistas desde que los partidos de ámbito estatal perdieron la mayoría absoluta, colocando al Gobierno “en situaciones de peligrosa debilidad para la cohesión territorial o para los equilibrios del modelo”<sup>21</sup>. Este impulso federalista, que por primera vez habla de culminar el proceso autonómico de manera conjunta, tenía cinco objetivos: la reforma del Senado, un nuevo modelo de financiación con una agencia tributaria federal,

<sup>20</sup> Discurso de investidura de Felipe González, Congreso de los Diputados, 22/7/1986.

<sup>21</sup> “Almunia ofrece al PP un pacto para culminar el proceso autonómico sin presiones nacionalistas”. *El País*, 12 de febrero de 2000.

la mejora de la cooperación intergubernamental, una mayor participación de las autonomías en la Unión Europea y un impulso al poder municipal. Aznar rechaza el pacto replicando aquello de “la España posible es la constitucional y con eso no se juega, ni con federalismos ni con frivolidades”<sup>22</sup>.

En cuanto a IU, como segundo partido de la izquierda, desarrollaría posturas más ambiguas, tratando de diferenciarse del PSOE, abogando por un modelo autonómico federal. Lo hace a principios de los ochenta, tras abandonar la negociación de los primeros pactos autonómicos<sup>23</sup> y repite también esta postura en 1989<sup>24</sup>, en plena negociación de los segundos pactos autonómicos cuando insta al PSOE a promover la reforma de la Constitución española para llegar a un Estado federal<sup>25</sup>. Quizás la discontinuidad más importante del partido político en este tema se da cuando Julio Anguita, en plenas fiestas del PCE en septiembre de 1996<sup>26</sup>, decide advertir abiertamente a las demás formaciones parlamentarias de que el PCE aparcó “transitoriamente” la reivindicación “irrenunciable” de la república como forma de Estado en el momento constituyente, pero que, si la “degradación democrática continúa”, abandonaría el pacto constitucional y pediría el Estado federal, la autodetermi-

nación y la república. Sin embargo, tras su dimisión en 1998, la formación volverá a posiciones más mayoritarias de la mano de Francisco Frutos.

### 3. La crisis del modelo en tres fases

#### 3.1. La reforma del Estatut, las bases del desacuerdo y la sentencia 31/2010

Tal y como afirman Beramendi y Maiz (2004), España a principios de los 2000 se caracterizaba por ser un caso exitoso de descentralización abierta que, sin embargo, escondía dinámicas tremendamente complejas que estaban causalmente ligadas a las consecuencias, intencionadas y no intencionadas, de su diseño institucional original. Atraer a los partidos nacionalistas al consenso constituyente supuso el reconocimiento explícito e implícito de la asimetría entre comunidades autónomas. Sin embargo, pasadas dos décadas desde la puesta en marcha del Estado autonómico, con el sistema abierto y asimétrico de la Constitución de 1978 aún encima de la mesa y el grueso de los traspasos casi agotado, el espacio constitucional para el acuerdo político entre PP y PSOE se ve fuertemente menguado y, por ello, las negociaciones bilaterales entre el Gobierno central y los autonómicos empiezan a

22 “Aznar rechaza el pacto autonómico de Joaquín Almunia ‘No se juega con federalismos ni frivolidades’”. *El País*, 13 de febrero de 2000.

23 “EL PCE propone un pacto de Estado para diseñar un modelo autonómico federal”. *El País*, 9 de mayo de 1984.

24 “El PCE propone la reforma de la Constitución para llegar a un Estado federal”. *El País*, 12 de marzo de 1989.

25 “El pacto autonómico reaviva las diferencias internas en IU”. *El País*, 3 de febrero de 1992.

26 “Anguita amenaza con reclamar la república, el federalismo y la autodeterminación”. *El País*, 15 de septiembre de 1996.

consolidarse como mecanismo de avance del modelo territorial. No parece casual, por tanto, que esta ventana de oportunidad vaya acompañada de un proceso de radicalización de los hasta entonces considerados partidos nacionalistas moderados (BNG, CiU y PNV) que queda plasmado en la Declaración de Barcelona del año 1998 (Aja, 2014).

La reforma estatutaria en Cataluña que plantea el Gobierno tripartito de Pasqual Maragall en 2003 inicia, junto con la presentación del Plan Ibarretxe, una “tercera ola” de reformas del modelo autonómico que culminará con la aprobación de nuevos estatutos de autonomía en ocho comunidades autónomas. Hasta la consecución de la equiparación competencial en el año 2001 con el traspaso de la sanidad a las diez regiones del llamado “territorio Insalud”, que cierra la segunda ola de reformas, los traspasos competenciales se sustentan sobre el consenso de los pactos autonómicos y las previsiones constitucionales. Sin embargo, en la tercera ola de reformas, el proceso es más incierto porque el modelo se transforma esencialmente de abajo a arriba, es decir, a partir de las propuestas que iban formulando los distintos parlamentos regionales y que debían ser finalmente ratificadas por el Congreso. Ello complica la armonización de los cambios introducidos en los distintos estatutos, especialmente los relativos a la financiación autonómica.

Durante este periodo, la relaciones entre el Gobierno y la oposición, así como el consenso territorial que había prevalecido hasta ese momento, se deterioran enormemente. La llegada al poder de Rodríguez Zapatero en las elecciones de 2004 da inicio a una legislatura marcada por la confrontación entre los dos principales partidos con motivo de la reforma estatutaria en Cataluña. Rajoy califica la posición de Zapatero como “irresponsable”, Aznar afirma que la aprobación del nuevo Estatuto conducirá a “un cambio de régimen”<sup>27</sup> y, finalmente, la aprobación del texto acaba llevando a los populares a calificarlo de inconstitucional<sup>28</sup>. El discurso de confrontación del Partido Popular a nivel nacional contrasta con la actuación de sus representantes autonómicos, algunos de los cuales (por ejemplo, los de la Comunidad Valenciana, Baleares o Aragón) lideran o dan su apoyo a la reforma de estatutos que replican parcialmente el contenido del Estatuto de Cataluña, tanto en lo que se refiere a nuevas competencias como a la afirmación de la peculiar identidad nacional de la región frente al conjunto de territorios del Estado.

El clima de tensión política que acompaña al debate sobre la aprobación definitiva del texto estatutario catalán en el Congreso tiene importantes consecuencias políticas, tanto dentro del PSOE como en el mapa de competición en Cataluña. Por un lado, Zapatero, mo-

<sup>27</sup> “Aznar afirma que el nuevo Estatuto conducirá a un ‘cambio de régimen’”. *El País*, 27 de septiembre de 2005.

<sup>28</sup> En enero de 2006, Rajoy promovió la recogida de firmas por todo el Estado con el objetivo de presentar una proposición no de ley que instase al Gobierno a convocar un referéndum sobre el Estatuto de Cataluña. Más tarde, a finales de julio, el PP presenta un recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto catalán. A finales de septiembre el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, recurre también algunos de los aspectos del texto estatutario catalán ante el Tribunal Constitucional.

vido por las crecientes tensiones entre las distintas federaciones del partido y del PSC<sup>29</sup>, a cuyo líder se acusa de deslealtad por haber permitido la aprobación en el Parlamento de Catalunya de un texto inconstitucional, decide cerrar el asunto buscando el apoyo en el Congreso del entonces líder de *Convergència i Unió*, Artur Más. Ambos líderes llegan a un acuerdo para revisar el Estatuto que se había aprobado en el Parlament. El texto revisado se aprueba finalmente en marzo de 2006 y es refrendado popularmente dos meses más tarde. El pacto con Artur Más debilita la posición de Pascual Maragall, quien acaba renunciando a ser candidato en las siguientes elecciones y, posteriormente, abandona el PSC. Por otro lado, la creciente polarización del debate público en Cataluña en torno a la cuestión estatutaria desemboca en la creación de una plataforma cívica, *Ciutadans per Catalunya*, contraria al nacionalismo catalán. Esta plataforma es el germen de un nuevo partido político catalán –*Ciutadans*– que se presenta por primera vez a las elecciones catalanas de noviembre de 2006, ganando dos escaños en el Parlamento de Cataluña.

Otra de las reformas importantes del modelo territorial durante este periodo en la que el acuerdo entre los dos principales partidos no es posible es la revisión del sistema de financiación autonómica. Los cambios introducidos por los nuevos estatutos de autonomía relativos a la financiación fuerzan la renovación del modelo en su conjunto, vigente desde 2002. Por primera vez, el presidente del

Gobierno se implica directamente en las negociaciones, en las que la ideología de los territorios perderá peso a favor de los intereses territoriales. Tanto el PSOE como el PP tienen dificultades para mantener la unidad de acción entre la dirección del partido y las divergencias de sus territorios. Para Rodríguez Zapatero, su principal problema es que las CC. AA. sobre las que se sostiene la mayoría socialista tienen posiciones enfrentadas sobre los principales aspectos del modelo (León, 2009, p. 148). A pesar del largo proceso de negociación, el resultado final no concita el apoyo del principal partido de la oposición: en la votación del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el nuevo modelo, las CC. AA. gobernadas por el PP se abstienen y los representantes parlamentarios del PP también votan en contra de la nueva ley de financiación en el Congreso, en diciembre de 2009.

Finalmente, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña se publica el 28 de junio de 2010, cuatro años después de la presentación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular el 31 de julio de 2006. La publicación de la sentencia, que declara inconstitucionales o reinterpreta casi 50 artículos del mismo, reactiva la confrontación que con anterioridad había provocado la aprobación del Estatuto, tanto dentro del PSOE como entre el Gobierno y la oposición, y tiene como respuesta una movilización masiva de la sociedad catalana. El aumento progresivo del independentis-

29 “Los barones urgieron a cerrar el Estatuto durante el debate del Comité Federal”. *El País*, 22 de enero de 2006.

mo en la opinión pública catalana desde el 2010 reduce el espacio discursivo que hasta ese momento había ocupado con éxito el “catalanismo progresista”, alrededor del cual el PSC había aunado a sus distintas facciones, y aboca a la sociedad catalana a una creciente polarización que se agudizará con el deterioro de la situación económica.

### 3.2. Los efectos de la crisis económica y la crisis política sobre el Estado autonómico

A finales del 2008, las CC. AA. controlaban la mayoría de los servicios públicos que conforman el Estado del bienestar y sus gastos crecientes (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia), a excepción de las pensiones. Esto, en un contexto de ingresos decrecientes como el de la Gran Recesión y mayor corresponsabilidad fiscal, eleva la deuda autonómica a máximos históricos. El Gobierno de Zapatero, tras un periodo inicial de negación de la crisis<sup>30</sup>, reacciona abogando primeramente por un ambicioso plan que, entre otros, conlleva la creación de un fondo estatal de inversión local de 13.000 millones de euros. Sin embargo, los resultados macroeconómicos<sup>31</sup> obligan a un viraje en la posición que tendrá importantes consecuencias para la configuración del propio Estado de las autonomías.

La primera es un cambio en el funcionamiento del modelo autonómico, pues la crisis presupuestaria de las comunidades autónomas se aborda desde una lógica economicista que aboga por

la racionalización territorial a través de la intervención estabilizadora del Gobierno central. Son dos las iniciativas en este sentido durante el periodo. Por un lado, con anterioridad a las elecciones generales del 2011, algunas de las CC. AA. gobernadas por el PP (Castilla-La Mancha y Murcia) rechazan el traspaso de competencias específicas en materia de justicia y aquellas que las poseen abogan abiertamente por su recentralización (Aragón, Madrid y Comunidad Valenciana)<sup>32</sup>. Por otro lado, la propuesta de Zapatero de reformar el artículo 135 CE, que sale adelante con el apoyo sin fisuras del Partido Popular en el verano del 2011, establece márgenes para el déficit estructural del Estado, imponiendo la novedosa obligatoriedad para las comunidades autónomas de solicitar por ley la emisión de deuda. Dados los tiempos electorales, el desarrollo de la reforma lo lleva a cabo el nuevo Gobierno de mayoría absoluta de Rajoy que, tras la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, fija los techos de déficit y rescates “condicionados” a las CC. AA. través del Fondo de Liquidez Autonómica.

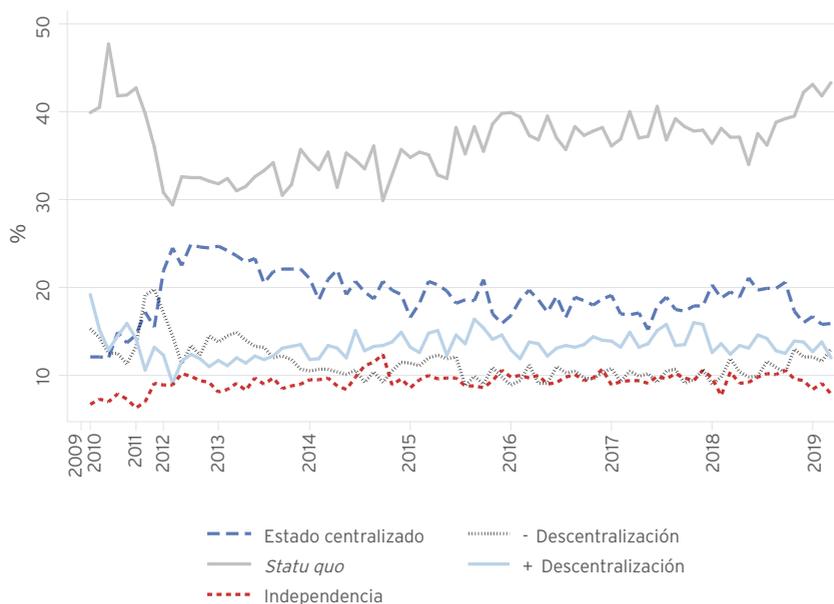
En segundo lugar, la difícil situación de las cuentas autonómicas contribuye a alumbrar un discurso territorial semejante en las dos fuerzas estatales mayoritarias. El PSOE da por terminada la etapa expansiva del Estado de las autonomías y defiende abiertamente racionalizar el modelo y, en algunos casos, aumentar el papel de la Administración central en el control o la gestión de determinados

<sup>30</sup> “Zapatero se queda solo en el Congreso en su empeño por rebajar la crisis”. *El País*, 3 de julio de 2008.

<sup>31</sup> “Sebastián hace un “balance crítico” del Plan E”. *El País*, 14 de septiembre de 2011.

<sup>32</sup> “Dos comunidades del PP rechazan ahora las competencias de Justicia”. *El País*, 19 de julio de 2011.

**GRÁFICO 2:** Preferencias sobre el modelo territorial (2009-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas del CIS.

asuntos ya desde la ponencia marco que establece las bases del programa electoral de Rubalcaba en el 2011<sup>33</sup>. En el seno del PP existen voces que van más allá y que no se moderarán con la victoria electoral: el propio Aznar declara el Estado autonómico como “inviabile”<sup>34</sup> y Esperanza Aguirre propone a Rajoy, cuando ya es presidente, vaciar de contenido competencial el Estado de las autonomías<sup>35</sup>. Tras la llegada al poder de este último, el Gobierno perfila su discurso territorial desde un enfoque esencialmente económico, vinculando la revisión del Estado autonómico a la reforma del conjunto de las Administraciones públicas. En su discurso de investidura, Mariano Rajoy

resalta la necesidad de implementar una reforma del sector público “para primar la austeridad, lograr mayor eficiencia, y evitar duplicidades, atendiendo a la premisa de ‘una Administración, una competencia’”<sup>36</sup>. Dichos discursos conectan con la creciente desconfianza de la opinión pública hacia el modelo autonómico, reflejada en un progresivo aumento de las preferencias por fórmulas más centralizadoras. Entre 2009 y 2012 el porcentaje de ciudadanos que prefieren un Estado centralizado (un Estado unitario o un Estado donde las CC. AA. tengan menos competencias) se incrementa gradualmente hasta llegar a casi el 25% en 2012 (ver Gráfico 2). El aumento

33 Conferencia política de septiembre de 2011.

34 “Aznar cree que el actual Estado es ‘marginal’ y, como tal, ‘inviabile’”. *ABC*, 15 de enero de 2011.

35 “El Gobierno rechaza el plan de Aguirre de vaciar el Estado autonómico”. *El País*, 10 de abril de 2012.

36 Discurso de investidura de Mariano Rajoy, 2011.

de las preferencias centralizadoras parece responder también al conflicto en Cataluña, sobre todo a partir del segundo semestre de 2012 (Orriols y León, 2020). La opinión pública española se polariza, pues se produce al mismo tiempo un ligero aumento de las preferencias por un modelo que permita la independencia de algunas comunidades autónomas.

En tercer lugar, a los cambios en la opinión pública sobre el modelo territorial se añade un cambio en la oferta política. La crisis económica en España transita desde el 2011 hacia una crisis política (ver Torcal, 2019 y Vidal, 2018) cuyos efectos sobre el sistema de partidos se manifiestan en el deterioro del bipartidismo y en la aparición de nuevas formaciones que presentan un discurso más radical sobre el modelo territorial. Por ejemplo, en diciembre del 2013 nace Vox, un mes más tarde de que su nuevo líder, Santiago Abascal, subraye en su carta de abandono del PP “la actitud pasmada y pasmosa ante el desafío de los dirigentes separatistas” de esta organización. En su presentación, escasas semanas más tarde, Vox defiende “el desmantelamiento del Estado de las autonomías”<sup>37</sup>, apostando por un Estado unitario administrativamente descentralizado, tal y como hiciese Alianza Popular en sus inicios. La nueva formación concentra sus críticas en el Gobierno de Rajoy, a cuyos miembros califica como “socialdemócratas”, “autonomistas” y “relativistas morales”<sup>38</sup>. A pesar de que no faltan las críticas económicas de corte libertario al sistema<sup>39</sup>, Vox se dis-

tinguirá especialmente en la dimensión cultural, en donde mantendrá posturas extremas en temas como la defensa de la unidad y la identidad nacionales y su simbología.

Más tarde, en diciembre de 2015, dos nuevas formaciones que se presentan por primera vez a las elecciones generales –Podemos y Ciudadanos– ganan representación en el Congreso. Ciudadanos, que da el salto a la política nacional desde Cataluña, propone cambios importantes en el modelo territorial, como la abolición del sistema foral vasco y navarro, la regulación de una lista de competencias exclusivas del Estado en la Constitución o la eliminación de las diputaciones provinciales para evitar duplicidades y corrupción (Rodríguez Teruel y Barrio, 2015). Su aproximación al modelo territorial mezcla tanto argumentos de corte económico (reducción de las ineficiencias de las Administraciones públicas) como identitarios: “la diversidad no es, ni puede ser, una amenaza a los derechos ni, por consiguiente, a la unidad misma”<sup>40</sup>. Podemos, que emerge en la escena política nacional con un discurso de corte populista (Fernández-Albertos, 2015), comienza a trasladar su mensaje más claramente en el eje ideológico izquierda-derecha a principios de 2016 (Chazel y Fernández-Vázquez, 2020), y es a partir de entonces cuando su discurso territorial queda más definido. Si bien en el programa electoral de las elecciones de 2015 la cuestión del Estado autonómico está

37 “El nuevo partido de Ortega Lara propone desmantelar el modelo autonómico”. *El País*, 16 de enero de 2014.

38 “Entrevista a Vidal-Quadras: ‘Las políticas que hace el PP son socialdemócratas’”. *El País*, 21 de mayo de 2014.

39 “Los viejos partidos se lo están gastando todo en las autonomías”. *El País*, 9 de mayo de 2014.

40 Programa electoral de Ciudadanos en las elecciones generales de 2015.

prácticamente ausente, unos meses más tarde se presenta a las elecciones de junio de 2016 en coalición con Izquierda Unida (en la coalición Unidos Podemos) y con un programa que se hace eco de algunas de las demandas nacionalistas, como la del “derecho a decidir”<sup>41</sup>.

En definitiva, a partir de las elecciones generales del 2015, el hasta entonces tenso y debilitado, pero aún vigente consenso territorial deja de estar exclusivamente condicionado por el acuerdo o desacuerdo entre el Partido Popular y el PSOE, y pasa a depender de la heterogeneidad y polarización que aportan los discursos sobre la cuestión territorial de los nuevos partidos y la nueva competición electoral por la hegemonía política de cada espacio ideológico. Esta cuestión se analiza en la siguiente sección.

### 3.3. Polarización política, ideológica y social

El fin del consenso quedará cristalizado en las diversas visiones del Estado autonómico que propugnan los diferentes partidos políticos estatales con representación parlamentaria, así como en sus propuestas para gestionar la crisis catalana, en un contexto político caracterizado por largos periodos de parálisis institucional, altos niveles de crispación política y la aparición de indicadores de polarización afectiva, tanto en la sociedad catalana como en el conjunto de la sociedad española.

Durante este periodo, se producen dos acontecimientos interrelacionados que desatan la polarización política sobre la cuestión territorial. Uno es el proceso unilateral e inconstitucional de desconexión que se inicia en Cataluña por parte de los partidos secesionistas en septiembre de 2017 y que conlleva la celebración de un referéndum sobre la independencia en octubre de 2017, así como una declaración unilateral de independencia días más tarde en sede parlamentaria. El otro es el ascenso electoral de Vox, primero en las elecciones andaluzas de 2018 (Turnbull-Dugarte, 2019) y, más tarde, en las elecciones generales de abril de 2019 (Garmendia y Riera 2020), que parece estar directamente relacionado con el impulso secesionista en Cataluña<sup>42</sup>. La llegada de Vox desequilibra la competición electoral en el ámbito de la derecha y desencadena una batalla por la hegemonía de su espacio ideológico que tiene como protagonista la cuestión territorial<sup>43</sup>.

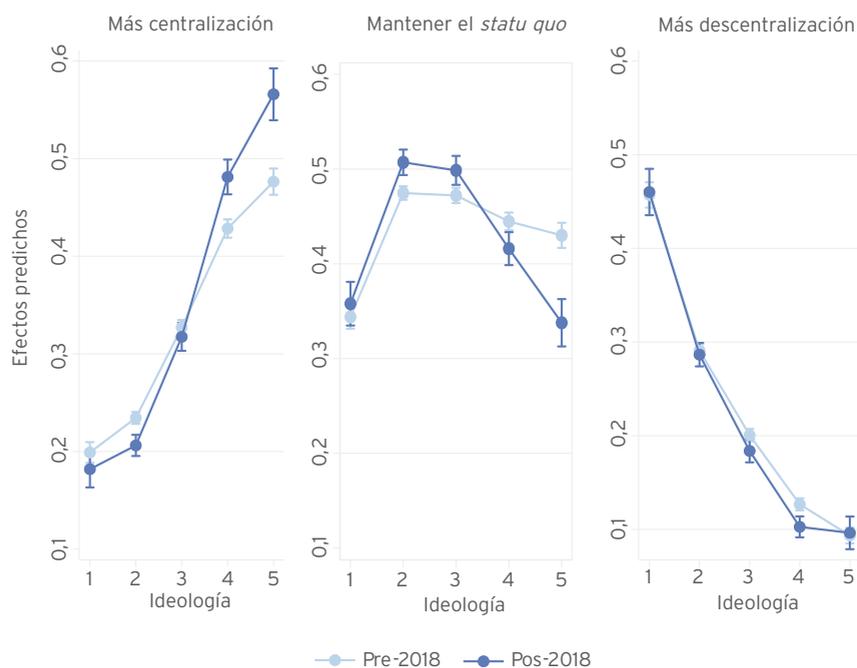
La polarización sobre la cuestión territorial entre los partidos políticos cementa la separación de dos bloques ideológicos: el de la derecha, formado por el Partido Popular, Ciudadanos y Vox, y el de la izquierda, formado por (Unidas) Podemos y el PSOE. La excepción en esta fractura es el apoyo que el Partido Socialista brinda al Gobierno de Mariano Rajoy para que active el artícu-

41 Punto 24 del programa electoral de Unidas Podemos en las elecciones generales de 2016.

42 Los datos postelectorales de abril 2019 del CIS muestran que un 58% de los votantes de Vox piensan que los acontecimientos en Cataluña influyeron en su voto. Y más de la mitad de estos votantes afirman haber apoyado a quienes podían “parar” a los partidarios de la independencia o a quienes podían garantizar la “unidad” de España.

43 Durante 2018 los votantes de Ciudadanos y el Partido Popular cambian sus preferencias y apuestan en mayor medida por un modelo territorial más centralizado.

### GRÁFICO 3: El efecto de la ideología sobre las preferencias territoriales



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas del CIS.

lo 155 de la Constitución en la gestión del conflicto con Cataluña, una decisión que separa a los partidos de izquierda –Podemos impugna ante el Tribunal Constitucional la activación del artículo 155–. De hecho, la cuestión territorial se convertirá en una de las principales fuentes de desacuerdo entre Podemos y el PSOE (Orriols y León, 2020).

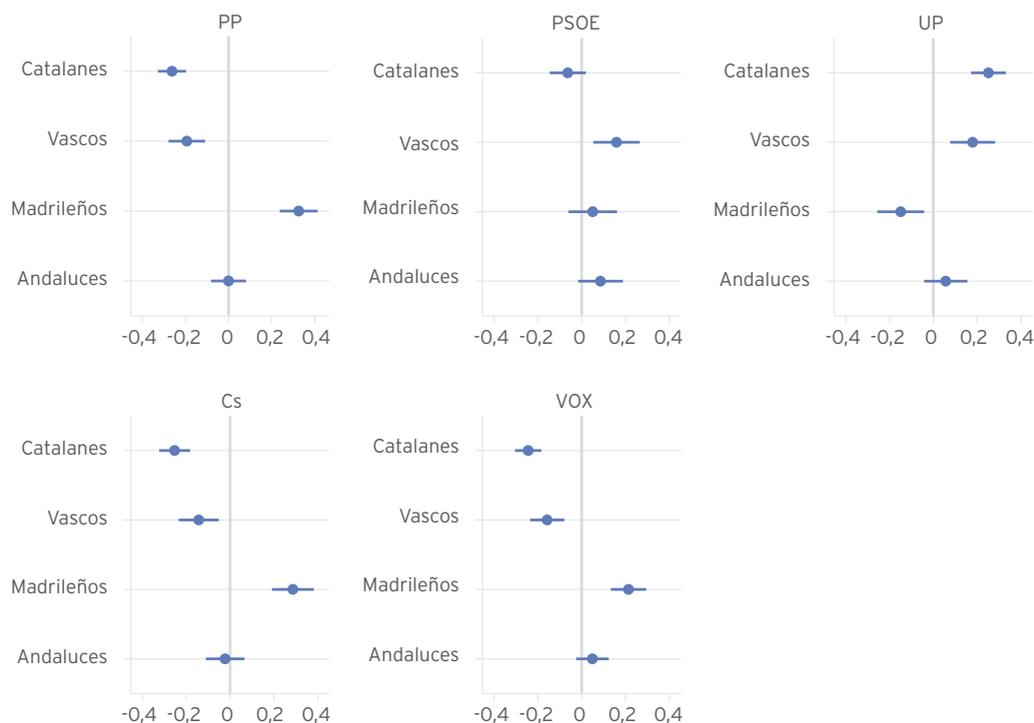
Los resultados de la polarización política tienen un reflejo en la evolución de la opinión pública. Aunque para el

conjunto de la ciudadanía española las preferencias sobre el modelo territorial parecen moderarse a partir del 2014, en realidad dicha evolución enmascara una creciente polarización ideológica (León, 2020). El Gráfico 3<sup>44</sup> muestra varios gráficos con el efecto de la ideología<sup>45</sup>, antes y después de la crisis catalana, sobre las preferencias de los ciudadanos respecto a la cuestión territorial. Como puede apreciarse, el impacto de la ideología en la probabilidad de optar por un modelo

44 Los datos representan la estimación de probabilidad de una regresión logística donde la variable dependiente es preferencias sobre el modelo territorial y la principal variable independiente es la ideología. Además, se han introducido controles adicionales como la identidad nacional, la edad, la valoración de la situación económica y el género. Los datos corresponden a todos los barómetros del CIS publicados entre enero de 2014 y noviembre de 2019 (37 barómetros en total) que contienen la pregunta de preferencias sobre el modelo territorial.

45 La ideología se mide en una escala del 1 al 10 donde el 1 significa izquierda y el 10 derecha. Para el análisis se ha reagrupado dicha escala en 5 categorías: las posiciones 1 y 2 son izquierda, las de 3 y 4 son “centro izquierda”, la de 5 es “centro”, las posiciones 6 y 7 el “centro derecha” y las posiciones 8, 9 y 10 “derecha”.

## GRÁFICO 4: Confianza en grupos regionales y probabilidad de voto por partido



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Torcal (2019).

centralizado o por un modelo que mantenga el *statu quo* se polariza. En cambio, el efecto de la ideología sobre las preferencias de un modelo más descentralizado no cambia significativamente entre periodos. En definitiva, los datos ilustran que las opiniones de los españoles sobre el modelo de organización territorial se vuelven más distantes dependiendo de su ideología.

La tercera forma de polarización, además de la ideológica, tanto en sus vertientes de la oferta (partidos) como de la demanda (votantes), es la polarización afectiva, es decir, aquella que se produ-

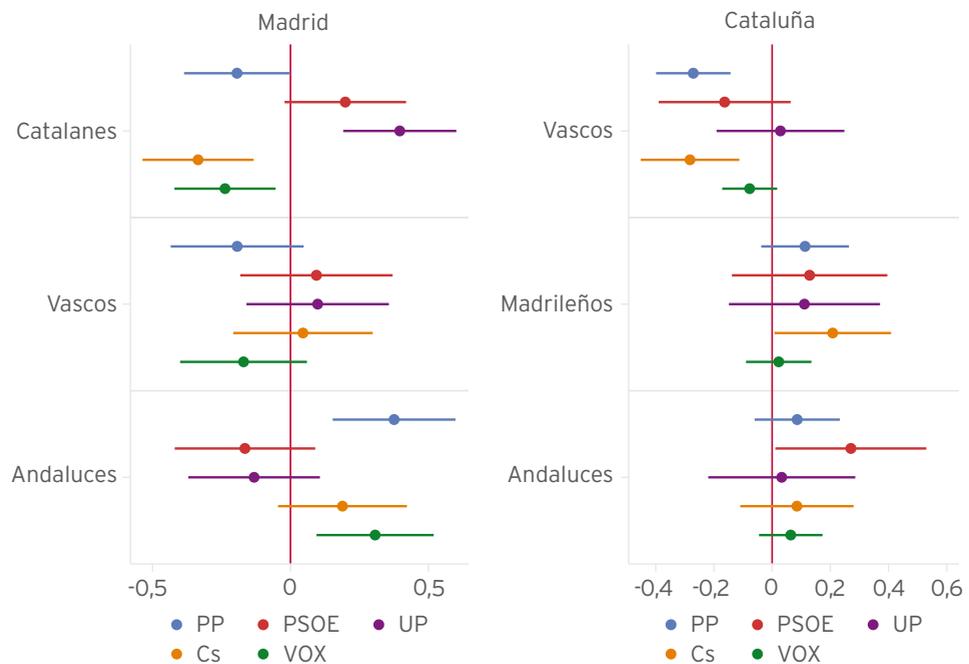
ce entre colectivos sociales concretos. Con el fin de mostrar la relevancia de este fenómeno en el 2019, el Gráfico 4 muestra varios gráficos que recogen los coeficientes de regresión de cada uno de los indicadores de confianza en una lista de grupos sociales pertenecientes a distintas regiones de interés. Si dichos coeficientes aparecen a la izquierda de la línea vertical, significa que hay una relación negativa entre el grado de confianza en ese determinado grupo y el voto a los distintos partidos. Si aparece a la derecha, entonces, la relación es positiva<sup>46</sup>. Para ello utilizamos los datos de

<sup>46</sup> Este gráfico muestra una réplica, incluyendo también al resto de partidos, del análisis realizado por Mariano Torcal sobre Vox para la revista *CTXT* el 20 de noviembre de 2019.

la cuarta y última ola del panel de datos de Torcal (2019), cuyo estudio de campo se realizó en mayo del 2019, entre las elecciones generales y europeas. Los datos muestran que la confianza hacia distintos grupos territoriales sigue un patrón ideológico polarizado: los ciudadanos con mayor probabilidad de votar por partidos ubicados en el centroderecha y derecha (Ciudadanos, PP y Vox) muestran menor confianza en los ciudadanos de comunidades nacionalistas (vasca y catalana) y una mayor confianza hacia los ciudadanos de Madrid, en donde se concentra el poder de la Adminis-

tración central. De manera interesante, el comportamiento de las variables es justamente el contrario si analizamos la probabilidad de votar por Unidas Podemos. Conviene también subrayar que la probabilidad de votar al PSOE es la menos influenciada por estas dinámicas de polarización, siendo la confianza en los vascos la única variable que parece correlacionar con la probabilidad de voto, en este caso, positiva y significativamente. El Gráfico 5 propone acercarse a esta misma cuestión reduciendo la muestra a los votantes de dos CC. AA. específicas, Madrid y Cataluña.

**GRÁFICO 5:** Confianza en grupos regionales y probabilidad de voto por partido en Madrid y Cataluña



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Torcal (2019).

# Conclusiones

**1** A lo largo de este capítulo hemos analizado desde un punto de vista discursivo, programático y empírico, el nacimiento y evolución del consenso político sobre la cuestión territorial en España. Denominamos consenso territorial al acuerdo entre las fuerzas –principalmente mayoritarias– de ámbito estatal de izquierdas y de derechas para, a pesar de sus evidentes diferencias ideológicas, hacer del desarrollo del Estado autonómico una causa común en los aproximadamente primeros 20 años de democracia en España.

**2** En esta primera fase, el acuerdo es complejo, aunque viene pautado constitucionalmente por una serie de reglas de desarrollo concretadas en la norma básica y consensuadas en el momento constituyente. UCD, PSOE y AP/PP no solo controlan el Gobierno central, sino que gobiernan la gran mayoría de CC. AA., lo cual facilita el desarrollo e implantación del modelo.

**3** El deterioro del consenso territorial comienza con el agotamiento del mandato constitucional de desarrollo del Estado autonómico y la primera gran reforma para el aumento de la corresponsabilidad fiscal de las CC. AA. en 2001. Casi a continuación da comienzo la tercera ola de reformas estatutarias, esta vez a propuesta e iniciativa de los distintos Parlamentos regionales. Aunque se inicia en el País Vasco con el Plan Ibarretxe, es la reforma del Estatuto catalán, entre 2003 y 2006, la que motiva un largo periodo de con-

frontación entre PP y PSOE que se prolonga durante la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica, en 2009.

**4** La llegada de la crisis económica a finales de la década del 2000 y sus efectos sobre la deuda autonómica alumbran cierta convergencia en el discurso territorial de los dos principales partidos: ambos propugnan el fin de la expansión del Estado autonómico y su racionalización en el marco de una reforma del sector público orientada a mejorar su eficiencia. Además, el PSOE y el PP acuerdan la reforma del artículo 135 de la Constitución que, entre otras cuestiones, abrirá la puerta a una mayor fiscalización de las Haciendas autonómicas. Estos cambios se corresponden con un aumento de quienes prefieren un Estado centralizado en la opinión pública.

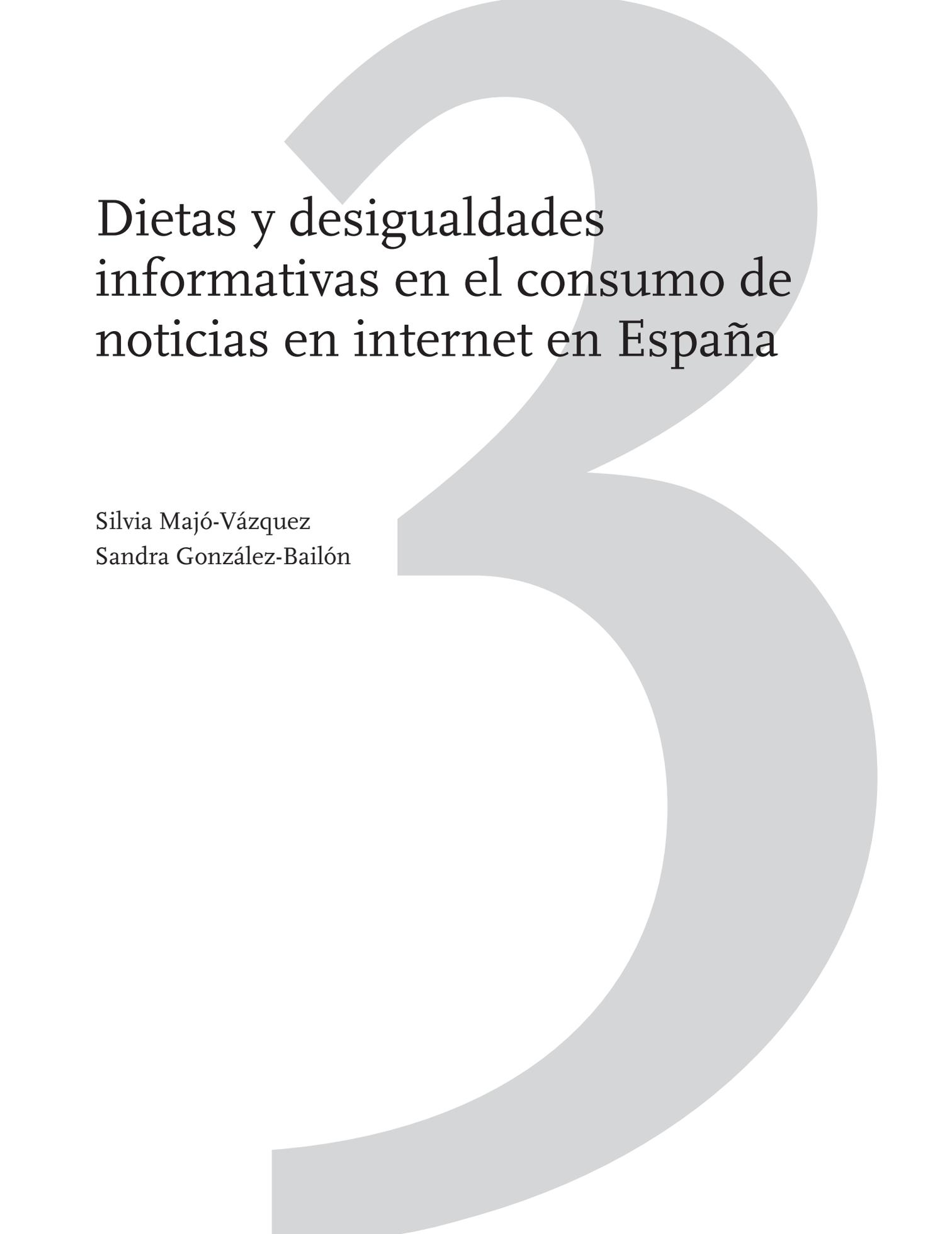
**5** Los efectos en el medio plazo de la crisis económica alumbran una crisis política que afecta especialmente el sistema de partidos y que erosiona de manera significativa el consenso territorial. La deriva soberanista en Cataluña, la radicalización de los partidos nacionalistas que antaño habían servido a la formación de mayorías legislativas estables y el fin del bipartidismo tras la aparición de nuevas formaciones parlamentarias de carácter estatal que intentan capitalizar el descontento con la gestión política, económica y territorial de los partidos tradicionales, dificultan mucho el acuerdo entre los mismos.

**6** Los nuevos partidos (Ciudadanos, Podemos y Vox) presentan posiciones antagónicas ideológica y territorialmente hablando, lo que contribuye a un incremento en la polarización política e ideológica, especialmente tras los acontecimientos de otoño del 2017 en Cataluña. La polarización se manifiesta también en términos afectivos, evidenciándose en el distanciamiento y desconfianza entre distintos grupos territoriales.

## Bibliografía

- Aja, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Beramendi, P. y Maiz, R. (2004). "Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996)". En: U. Amoretti y N. Bermeo (eds.). *Federalism and territorial cleavages*. Johns Hopkins University Press, pp. 123-154.
- Chazel, L. y Fernández-Vázquez, G. (2020). "Podemos, at the origins of the internal conflicts around the 'populist hypothesis': a comparison of the theoretical production, public speeches and militant trajectories of Pablo Iglesias and Íñigo Errejón". *European Politics and Society* 21(1):1-16.
- Fernández-Albertos, J. (2015). *Los votantes de Podemos. Del partido de los indignados al partido de los excluidos*. Madrid: Catarata-Fundación Alternativas.
- Garmendia, A. y Riera, P. (2020). "Radical Change? Territorial Polarization after Far Right's Breakthrough in Spain". *Working Paper*.
- León, S. (2009). "La reforma de la financiación autonómica". En: *Informe sobre la Democracia en España 2009*. Madrid: Fundación Alternativas, pp. 123-161.
- León, S. (2015). *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza.
- León, S. (2020). "La brecha ideológica". *Piedras de Papel. eldiario.es*. 29 de enero de 2020.
- López Nieto, L. (2009). "20 años del Partido Popular: del aislamiento al liderazgo." *Cuadernos de Pensamiento Político*, pp. 175-198.
- Orriols, L. y León, S. (2020). "Affective polarization in Spain and the electoral battle between PSOE and Podemos". *South European Society and Politics* [en prensa].
- Ortiz, J. y Cordero, G. (eds.). (2007). *Informe sobre la Democracia en España 2007. La estrategia de la crispación*. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/informes/informe-sobre-la-democracia-en-espana-2007-la-estrategia-de-la-crispacion>
- Piedras de Papel (2015). *Aragón es nuestro Ohio*. Malpaso Ediciones.
- Ramírez Jiménez, M. (1998). *Partidos políticos y constitución. Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez Teruel, J. y Barrio, A. (2015). "Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain". *South European Society and Politics*, 21(4):587-607.
- Torcal, M. (2014). "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?". *American Behavioral Scientist*, 58(12):1542-1567.
- Torcal, M. (2019). *Participación y deliberación política online en una democracia en crisis: una aproximación metodológica nueva (E-Dem)*. Ministerio de Economía y Competitividad, Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (CSO2016-79772-P, 2017-2020).
- Toubeau, S. y Wagner, M. (2015). "Explaining party positions on decentra-

- lization". *British Journal of Political Science* 45(01):97-119.
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). "Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox". *Research & Politics* 6(2):1-8.
- Vidal, G. (2018). "Challenging business as usual? The rise of newparties in Spain in times of crisis". *West European Politics* 41(2):261-286.



# Dietas y desigualdades informativas en el consumo de noticias en internet en España

Silvia Majó-Vázquez  
Sandra González-Bailón

## I. Introducción

En 2019, el consumo de noticias en España fue más digital y móvil. Esta tendencia, unida al alza del voto a la extrema derecha en las sucesivas elecciones celebradas durante el año, contribuyó a intensificar el debate público sobre las cámaras de eco en Internet. Este se ha visto acompañado, a su vez, de otro debate que, aunque con menor presencia, también ha incrementado la preocupación entre los expertos: el aumento de las desigualdades informativas que existen en la red. En este capítulo, analizamos el consumo de noticias de los españoles en Internet con dos objetivos principales: contribuir al debate público, y también académico, sobre las cámaras de eco digitales en España y entender los patrones de desigualdad informativa que se producen en la red.

¿Consumen los españoles noticias predominantemente consistentes con su ideología, reproduciendo cámaras de eco? La respuesta a esta pregunta centra la primera parte de nuestro estudio. Para ello, primero analizamos el comportamiento de la audiencia agregada del ecosistema informativo digital. Posteriormente, calculamos la diversidad ideológica de las audiencias de los principales medios españoles en 2019 y, finalmente, identificamos qué medios atrajeron a una audiencia más homogénea ideológicamente. Como mostramos, el nivel de fragmentación de la audiencia digital no es compatible con patrones dominantes de consumo ideológicamente segmentado. Sin embargo, sí que existen medios –entre ellos, algunos de los que tienen más audiencia total– que

funcionan como punto de concentración de audiencias segmentadas. Predominan, en el ecosistema informativo español, los medios de comunicación con audiencias heterogéneas. Es decir, audiencias procedentes en mayor o menor medida de ambos lados del espectro político.

A pesar de esto, en los últimos años se ha detectado una creciente desigualdad informativa en Internet, una división que analizamos en la segunda parte de este capítulo y que separa a aquellos que se informan de los que no lo hacen. Los ciudadanos que conforman el segundo grupo proceden, en su mayoría, de los sectores con menor educación y nivel económico. Estos grupos tienen además las “dietas” menos diversas, en cuanto al número de medios que visitan. La combinación de ambos indicadores permite identificar aquellos segmentos de la población en donde potencialmente pueden reproducirse más fácilmente patrones de consumo de noticias compatibles con cámaras de eco.

La última sección cierra este capítulo con un análisis de las tendencias más importantes que marcaron el consumo y acceso a las noticias en Internet durante el 2019. Nos fijamos en los puntos de acceso a las noticias digitales y, más concretamente, en el protagonismo del acceso distribuido a través de redes sociales y aplicaciones de mensajería. Para finalizar, describimos la evolución de la confianza en las noticias, que en 2019 siguió cayendo.

Lastendenciasquedescribimosenesta última sección, particularmente, se han visto fuertemente alteradas en 2020 por el impacto de la pandemia de COVID-19,

que ha afectado a España duramente desde comienzos de año. Esta situación ha provocado crecimientos en el consumo de noticias excepcionales durante la primera fase del confinamiento, mayoritariamente en los medios tradicionales de prensa, televisión y radio. Es decir, han sido aquellas cabeceras que ya existían antes de internet las que han tenido un mayor incremento de tráfico<sup>1</sup>.

## 2. Dietas informativas de los españoles

Una ciudadanía bien informada es inherente al buen funcionamiento de las democracias. En mayor o menor medida, los distintos modelos de democracia que conocemos identifican la información política –de ahora en adelante, las noticias– como imprescindible, entre otras cosas, para la formación de la opinión pública y la articulación de preferencias y para el escrutinio de los poderes públicos (Dahlgren, 2009; Habermas, 1994; Zaller, 1992). Idealmente, este consumo de información debería ser diverso y facilitar que los ciudadanos, con independencia de su situación económica y su nivel educativo, se expongan a ideas y opiniones divergentes. El creciente consumo de noticias en Internet ha alimentado el temor a que los ciudadanos

hagan lo contrario y, en consecuencia, reproduzcan cámaras de eco en la red (Pariser, 2011; Sunstein, 2009). Internet ha facilitado la multiplicación de canales de comunicación con líneas editoriales que se sitúan a los extremos del eje ideológico, lo que conocemos como medios *nicho*. Además, el rol central de las redes sociales como puertas de entrada a las noticias digitales y su potencial para diseñar dietas de información a medida son algunos de los mecanismos que subyacen en la teoría de las cámaras de eco.

Para entender cómo se comportan los españoles en Internet, en este capítulo partimos de los estudios existentes sobre audiencias de noticias digitales (Ksiazek, 2011; Majo-Vázquez, Nielsen y González-Bailón, 2018; Mukerjee, Majo-Vázquez y González-Bailón, 2018). Apoyándonos en la metodología bien establecida en esta literatura previa, trazamos la estructura del consumo de noticias digitales, mes a mes, durante un año, a partir de un panel longitudinal representativo de la población española<sup>2</sup>. Estos datos nos permiten construir “redes de audiencia”, mapas detallados que representan el comportamiento agregado de las audiencias de noticias. Usamos estos mapas y las herramientas de análisis que nos da la ciencia de redes (Newman, 2010) para determinar el nivel de fragmentación de la audiencia en España y su similitud con patrones

<sup>1</sup> Para más información leer Nielsen, Fletcher, Brennen y Howard (2020) y Victoria-Mas (2020).

<sup>2</sup> Los datos digitales utilizados para construir los mapas de audiencia de España han sido proporcionados por la empresa Comscore. Dicho proveedor mantiene un panel representativo de la población española que incluye a treinta mil individuos. Previo consentimiento, los monitoriza cuando navegan en Internet. Esto le permite construir estimaciones de métricas de audiencia como la que usamos en este estudio. Esta métrica se llama *cross-visiting* e incluye información que el medidor obtiene de la navegación observada de su panel y datos que ofrecen los medios de comunicación sobre las visitas que reciben en sus webs.

compatibles con un entorno informativo donde se reproducen cámaras de eco.

Técnicamente, estos mapas de audiencia reciben el nombre de “redes de audiencia solapada”<sup>3</sup>. El Gráfico 1 muestra la estructura de la audiencia que hemos construido con datos de los 158 principales medios en España por tamaño de visitas totales en Internet. En concreto, hemos usado la media de la audiencia compartida por cada par de medios de nuestra muestra entre los meses de enero a diciembre de 2018, los últimos disponibles al realizar este estudio. Sabemos que la volatilidad de la audiencia agregada de los medios es relativamente baja a lo largo del año, incluso durante periodos que incluyen eventos políticos excepcionales, como elecciones o referéndums (Majó-Vázquez, 2017). Así lo confirma también el Anexo, que muestra las correlaciones de la audiencia total de cada medio, mes a mes, durante 2018 y 2019. Los altos coeficientes de correlación confirmarían la estabilidad de los datos independientemente del momento de la medición.

Con respecto a la construcción técnica de la red de audiencia (Gráfico 1), también debemos señalar que reproducimos solamente los enlaces que son estadísticamente significativos. Es decir, la metodología que usamos<sup>4</sup> preserva en este mapa de audiencia solo la información, o los enlaces, que con mayor probabilidad no son fruto del azar. Para hacer más in-

tuitiva la visualización, la red muestra las conexiones existentes entre los 39 medios más fuertemente conectados entre sí<sup>5</sup>. Sin embargo, todos los análisis a los que nos referimos a continuación se han realizado sobre la red completa, aquella que preserva todos los enlaces que son estadísticamente significativos.

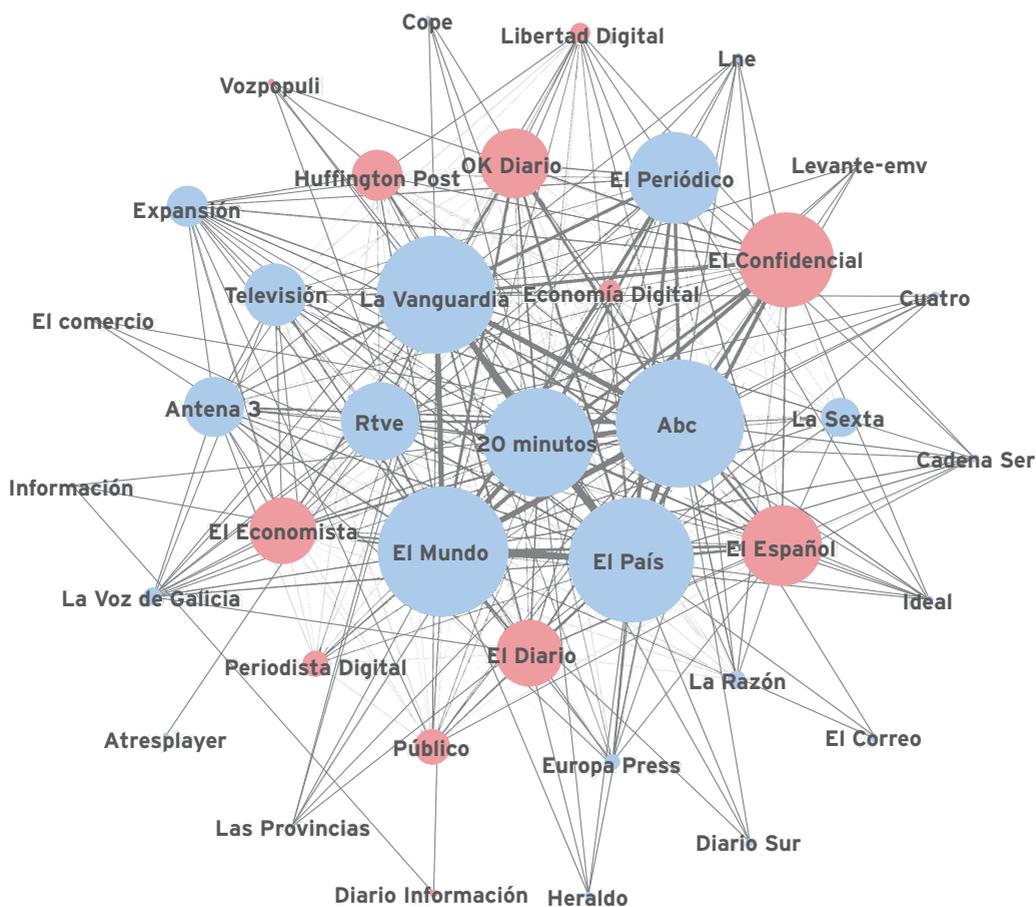
En este mapa de audiencia, los nodos representan los medios de comunicación españoles y los enlaces entre los nodos representan la audiencia total que dos medios comparten. Cuando dos nodos están conectados, significa que esos medios comparten parte de su audiencia. Cuando no existe un enlace entre dos nodos, la audiencia de un medio no visita el otro y viceversa. Para interpretar esta red, también debemos fijarnos en el tamaño de los nodos, que es proporcional a la cantidad de audiencia que comparte cada medio con los demás medios de la red. En otras palabras, los nodos más grandes tienen una audiencia más diversa, ya que esta visita a un mayor número de medios dentro de la red. Finalmente, el grosor de los enlaces entre los nodos es proporcional al total de la audiencia compartida por dos medios de comunicación. Cuanto más grueso es el enlace, más conectados están esos dos medios y, por lo tanto, más audiencia total comparten. Esto nos permite identificar qué medios son más similares en función de la audiencia que los visitan.

<sup>3</sup> *Audience overlapping networks* en inglés.

<sup>4</sup> La metodología que usamos se llama *backbone extraction method*. Se pueden consultar todas sus especificaciones técnicas en Borge-Holthoefter y Gonzalez-Bailon, 2015; Majó-Vázquez *et al.*, 2018; Serrano, Boguná y Vespignani, 2009.

<sup>5</sup> Esta subred se conoce como el Giant Connected Component y se ha obtenido, en este caso, tras eliminar inicialmente todos aquellos enlaces que están por debajo del primer cuartil de la distribución de audiencia compartida entre medios.

**GRÁFICO 1:** Mapa de audiencia solapada de los medios de comunicación en España



Esta red representa el comportamiento de la audiencia en España entre los principales medios de comunicación por tamaño de su audiencia. Solo retiene los enlaces que son estadísticamente significativos. Los nodos representan medios de comunicación y los enlaces, la audiencia que cada par de medios comparte. Los nodos azules representan medios tradicionales, aquellos que existían antes de Internet, los rojos representan los medios nacidos en la red o que no cuentan con una versión fuera de ella.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Comscore MMX Multi-Platform, enero a diciembre 2018, España.

Analizando visualmente el Gráfico 1, podemos ver cómo la audiencia de medios en España navega de forma amplia la oferta informativa existente. Confirmamos esta intuición visual estudiando la modularidad de esta red, o lo que es lo mismo, si encontramos grupos de me-

dios que están más fuertemente conectados entre ellos que con los demás medios de la red. Si existen, estos grupos forman clústeres diferenciados. El resultado de este análisis, conocido como análisis de comunidades<sup>6</sup>, muestra que la red de audiencia de los medios en Es-

<sup>6</sup> El análisis de modularidad se ha realizado ejecutando el walktrap algorithm (Newman, 2010). Este algoritmo identifica grupos en la red mediante la simulación de un caminante que de forma azarosa recorre unos nodos. Inicia el camino partiendo de uno de ellos seleccionado también al azar. El caminante queda

paña no está fragmentada<sup>7</sup>. No se distinguen en ella grupos de medios que se separen del resto a través conexiones más fuertes entre ellos. Esto se debe a la alta densidad de la estructura<sup>8</sup>. La red está formada por un único grupo con medios que comparten más o menos audiencia y, por lo tanto, tienen conexiones de mayor o menor intensidad entre ellos. Este resultado, significa que, a nivel agregado, los españoles navegan de forma amplia la oferta informativa digital.

Sin embargo, no podemos descartar dos escenarios compatibles con este resultado. En primer lugar, segmentos pequeños de la población sí podrían reproducir patrones de cámaras de eco, especialmente aquellos que consultan un menor número de fuentes; aunque, de ser así, este fenómeno se estaría dando en proporciones muy reducidas y no distinguibles cuando se analiza el comportamiento agregado de los ciudadanos. En segundo lugar, por definición este mapa de audiencia no tiene en cuenta a aquellos ciudadanos que no leen noticias en Internet. Estos ciudadanos representan a un segmento de la población que, con la transición a un consumo cada vez

más digital de noticias, podría quedar al margen del debate público al no disponer de la información básica para participar en él.

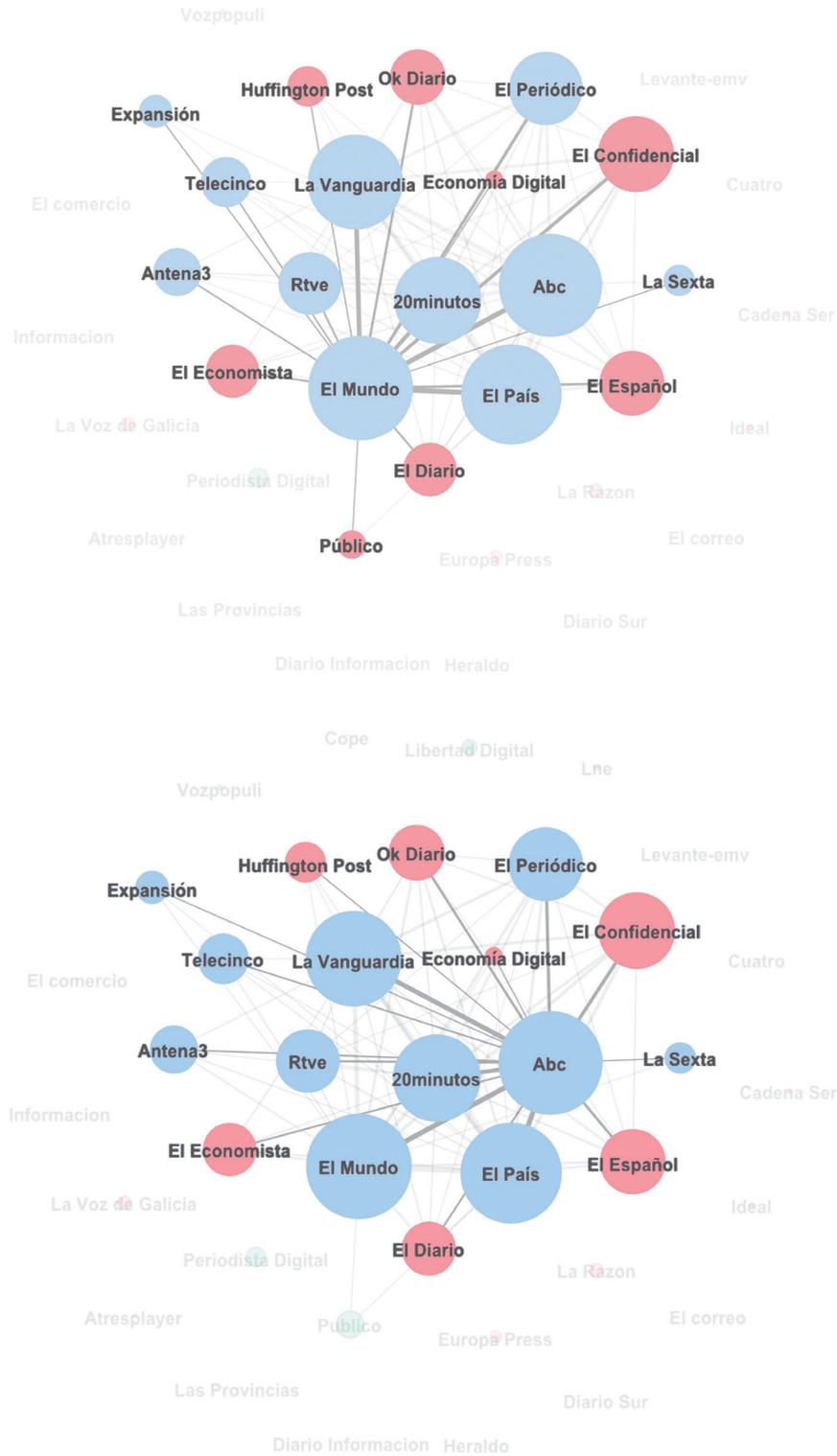
Los resultados mostrados hasta ahora son consistentes con los estudios basados en encuestas, que indican que un 40% de los españoles consulta más de cuatro medios de comunicación *online* para informarse y solamente un 13% consulta una única fuente de información en Internet. Si comparamos estos datos con la diversidad de la dieta –en cuanto a número de medios– fuera de la red, vemos que un 46% de los españoles aseguran consumir más de 4 medios distintos para informarse, cifra 6 puntos más alta que la relativa a Internet. Solamente un 8% utiliza una única fuente de información cuando se informa en el mundo *offline* (Newman *et al.*, 2019), cifra cinco puntos más baja que la relativa a Internet. Estos datos de encuesta sugieren que puede existir un grupo más grande de gente con dietas menos diversas en Internet que fuera de ella. Sin embargo, este grupo sería minoritario, basándonos en nuestros resultados con datos observacionales.

atrapado en aquellos grupos que disponen de mayores conexiones internas y menos conexiones con el resto de la red. Esos grupos son identificados como comunidades.

<sup>7</sup> El resultado que obtenemos –modularidad igual a un valor significativo de 0,006– apoya esta conclusión. Cuanto más cerca de cero está el índice de modularidad, menos fragmentada está la red. Valores cercanos a 1 indican una alta división de la red en grupos. Para comprobar la significatividad de este resultado, utilizamos un benchmark que se conoce como configuration model (Newman, 2010) y que consiste en simular mil redes con características estructurales iguales a la construida para España. Es decir, mismo tamaño, densidad y distribución de grados de conexión. Posteriormente, comparamos el resultado obtenido en el análisis de modularidad en la red observada, la red de audiencia, con los resultados de las redes simuladas.

<sup>8</sup> La densidad de la red que solo incluye los enlaces estadísticamente significativos es igual a 0.19. La densidad mide el número de enlaces que hay en la red en relación con todos los enlaces posibles en esa red. Esta medida tiene valores entre 0, que indica que no hay enlaces en la red y 1 que indica que todos los enlaces posibles están presentes en la red.

**GRÁFICO 2:** Conexiones de los tres principales medios de comunicación por audiencia solapada





clives a sumergirse en cámaras de eco. Esta explicación se apoyaría en el hecho de que algunos de ellos presentan líneas editoriales más alejadas del centro del eje ideológico.

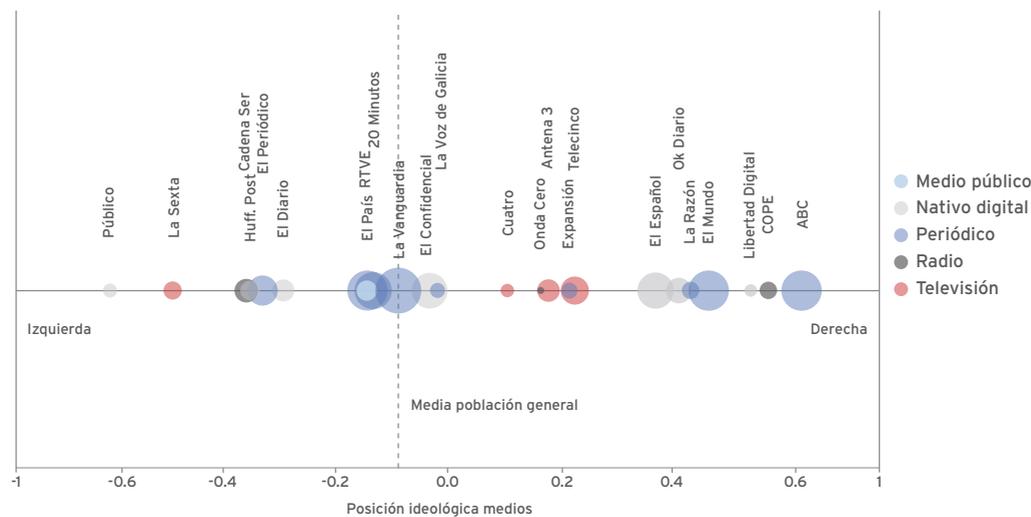
Para ahondar en los resultados presentados hasta ahora, analizamos con datos de encuesta la diversidad ideológica de la audiencia de los medios. Esto nos permite identificar, por un lado, qué medios tienen audiencias más homogéneas ideológicamente, y por el otro, ubicar en una escala ideológica los medios en función de las audiencias que atraen (Gráfico 3).

Este análisis lo realizamos con una muestra estratégica de 26 medios de comunicación a partir de los datos de encuesta disponibles en el Digital News Report para España (Newman *et al.*, 2019). Con estos datos, hemos creado

una medida de diversidad ideológica siguiendo trabajos anteriores en este ámbito (Tyler, Grimmer e Iyengar, 2019; Yang, Majó-Vázquez, Nielsen y González-Bailón, 2020) y situamos a los medios de nuestra muestra en una escala de -1 a 1, donde -1 identifica los medios que solo son visitados por audiencias de izquierda y 1 aquellos medios que solo son visitados por audiencias de derechas. El Gráfico 3 muestra los resultados de este análisis. En este gráfico, el tamaño de las burbujas es proporcional a la audiencia total en Internet de cada medio.

Este análisis revela un clúster de medios situados muy cerca del centro de este eje. En él están *El País*, *La Vanguardia* o *El Confidencial* además de RTVE. Estos medios sirven a una proporción más o menos similar de audiencia que se identifica tanto de izquierdas como

**Gráfico 3:** Ubicación ideológica de las audiencias de los medios de comunicación



Pregunta: Algunas personas hablan de "derecha", "izquierda" y "centro" para describir partidos y políticos (generalmente, los partidos socialistas se consideran de izquierda y los partidos conservadores de derecha). Teniendo esto en cuenta, ¿dónde se ubicaría usted en la siguiente escala? (Extrema izquierda; Izquierda; Centro izquierda; Centro; Centro derecha; Derecha; Extrema derecha). ¿Cuál de los siguientes medios online ha utilizado en la última semana?

El tamaño de las burbujas que representan los medios es proporcional a su audiencia online medida por número total de usuarios.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Newman *et al.*, 2019).

de derechas. Además, como indica la línea discontinua horizontal, su posición se sobrepone a la media de la ideología de la población española (según datos de CIS, 2020) que está ligeramente desplazada hacia la izquierda del centro ideológico. Sin embargo, en esta misma figura vemos cómo algunos medios que se sitúan en el ranking de más visitados en Internet funcionan como polo de atracción de una audiencia homogénea situada a la derecha de este mismo eje. Entre estos medios, destacan *El Mundo* y *ABC*. Este resultado, realizado a partir de datos de encuesta, contrasta con los datos observacionales analizados anteriormente. Una explicación potencial para entender este escenario nos la ofrecen los estudios previos, que indican que los datos de encuesta se ven afectados por la capacidad de recuerdo de los individuos y el deseo de proyección social. En concreto, sabemos que presentan problemas para capturar la diversidad de la dieta de medios (ver González-Bailón y Xenos, 2020; Prior, 2009). Tampoco podemos descartar que, al declarar sus dietas informativas, los individuos prioricen sus patrones de comportamiento *offline* donde esta segmentación de audiencias sería más plausible. Así mismo, estudios previos que discutimos más adelante indican que en Internet los usuarios frecuentemente visitan medios que no saben identificar, especialmente dentro de las redes sociales (Kalogeropoulos y Newman, 2017). En cualquier caso, una investigación que cuente con datos observados y reportados del mismo panel de individuos, con los que nosotros no contamos, permitiría dar una explicación más definitiva.

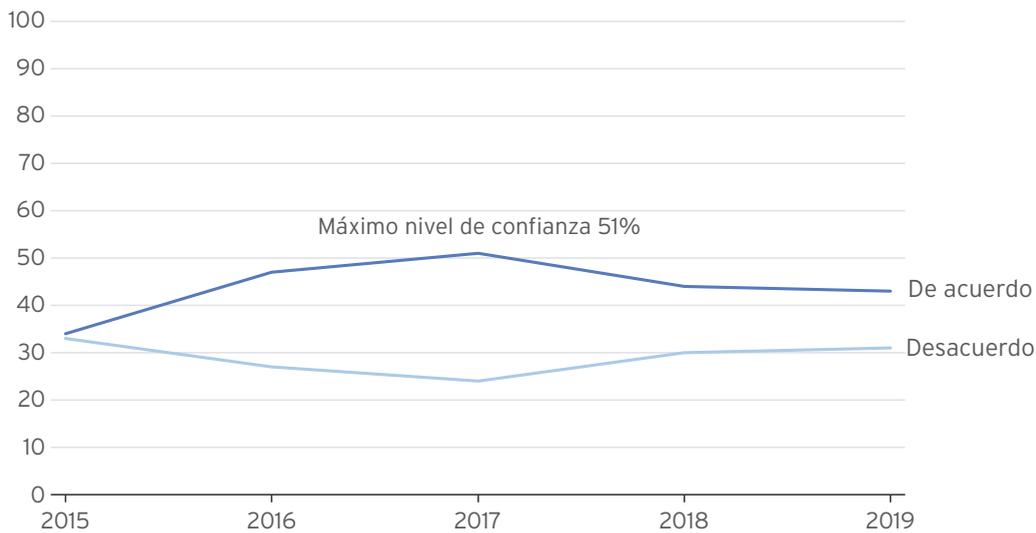
### 3. Desigualdades informativas

En 2019 creció la desconfianza en las noticias, como muestra el Gráfico 4. En concreto, aumentó un punto respecto al 2018, situándose en un 43% el total de la población española que asegura confiar en las noticias la mayoría del tiempo (Newman *et al.*, 2019). El auge del debate sobre la información falsa, aupado por el uso interesado por parte de los líderes políticos y de opinión del concepto *fake news* (Wardle y Derakhshan, 2017) es potencialmente una de las explicaciones de la caída generalizada de la confianza en las noticias, que ha tenido lugar a nivel internacional desde el 2018.

También el año pasado creció el porcentaje de ciudadanos que declaraba evitar las noticias, tanto dentro como fuera de la red. Estas tendencias, además de la caída de la confianza, deben interpretarse en el marco de las desigualdades informativas que ya existen en nuestro país. En España, como en otras democracias occidentales, los ciudadanos con menor nivel educativo y económico tienden a evitar más las noticias que aquellos segmentos sociales más educados y con mayores recursos. La creciente división entre lo que se denomina en inglés *information rich* e *information poor* trasciende nuestras fronteras y tiene implicaciones para la democracia por sus efectos negativos en el conocimiento sobre la política, la participación y la polarización política (Prior, 2013; Van Aelst *et al.*, 2017).

En general, el consumo de noticias es una actividad secundaria en Internet. La población digital en España dedica algo menos del 4% de su tiempo

**Gráfico 4:** Evolución del nivel de confianza en las noticias en España



Pregunta: ¿Cuál es tu nivel de acuerdo con la siguiente frase? “Creo que puedo confiar en la mayoría de noticias la mayoría del tiempo”.

Fuente: datos del DNR (Newman et al., 2019).

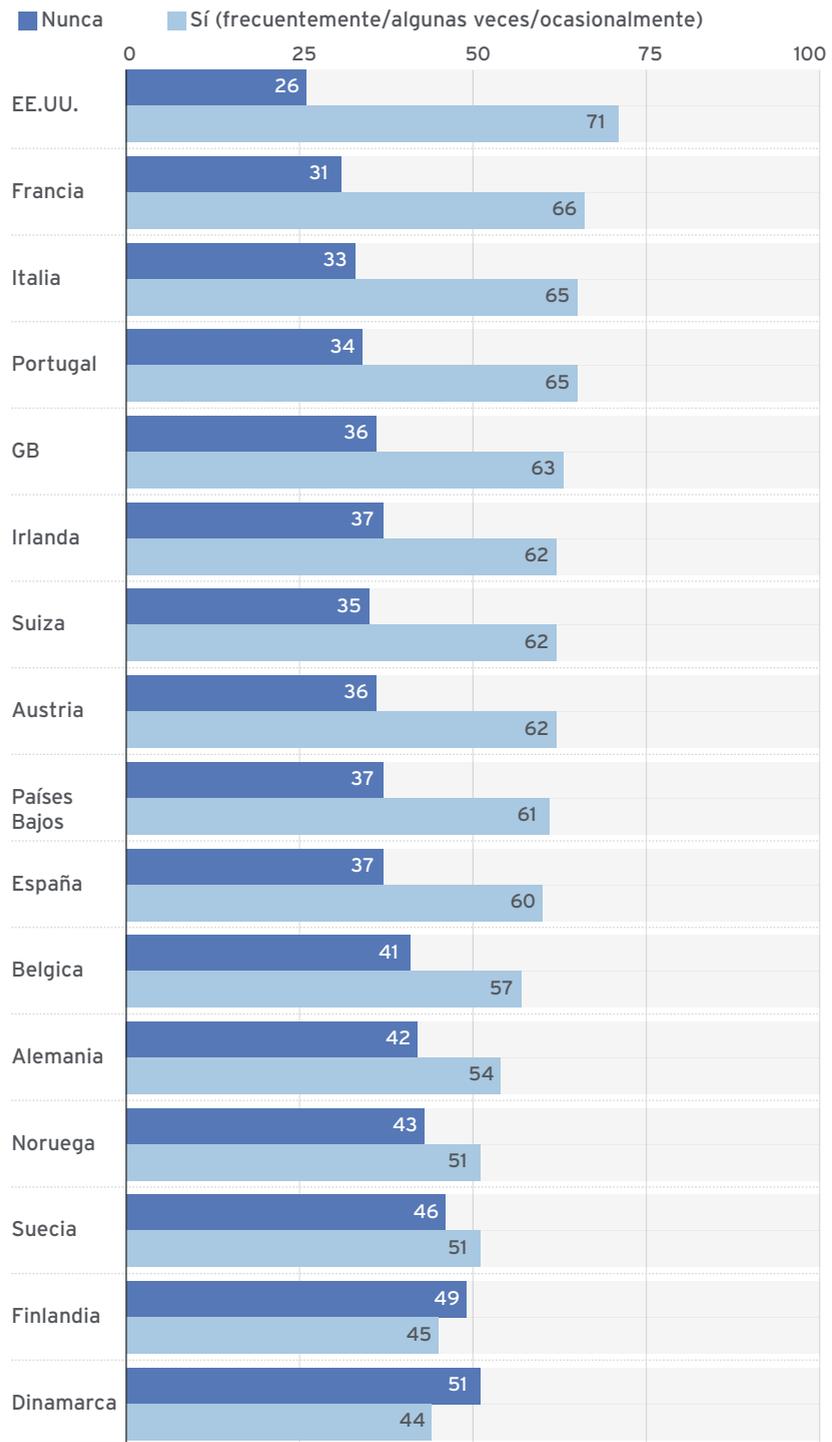
a consultar noticias cuando navegan (Cardenal, Aguilar-Paredes, Cristancho y Majó-Vázquez, 2019). Encontramos una cifra similar en otras democracias occidentales, como los Estados Unidos o el Reino Unido, donde los ciudadanos dedican aproximadamente un 3% de su tiempo a informarse, incluso durante periodos electorales (Allen, Howland, Mobius, Rothschild y Watts, 2019; Fletcher, Newman y Schulz, 2020).

Además, desde 2017, el porcentaje de personas que declara evitar las noticias en España ha crecido nueve puntos, situándose en el 60% (Newman et al., 2019). Pese a ello, y en comparación con otros países del entorno europeo, los españoles no son los que más evitarían las noticias en Internet; Francia e Italia están a la cabeza, superados por Estados Unidos fuera del continente (Gráfico 5).

Sabemos que el consumo de información política está estrechamente correlacionado con la estructura social y económica y que las desigualdades económicas se traducen también en desigualdades informativas (Van Deursen y Van Dijk, 2014). Por ello, no sorprenden los datos que presentamos en los Gráficos 6.1 y 6.2, donde vemos que efectivamente las personas con menores ingresos y nivel de estudios evitaron más las noticias en 2019. Además, sabemos que los patrones de consumo de estos grupos son más proclives a derivar hacia cámaras de eco, ya que la mayoría de quienes dicen consultar solo una fuente de información en Internet procede de estos segmentos de población (Newman et al., 2019).

En los Gráficos 7.1 y 7.2 se muestra esta relación entre menores ingresos y educación y una dieta menos diver-

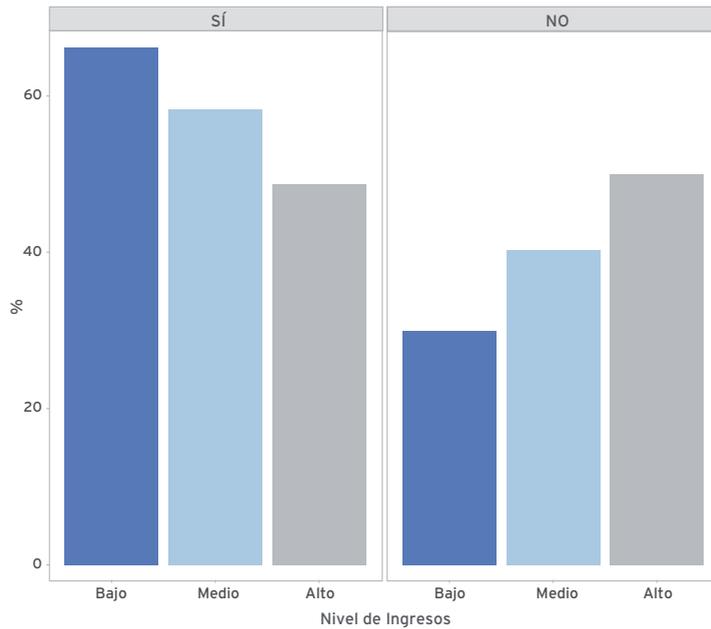
**GRÁFICO 5:** Comparativa internacional de población que declara evitar las noticias



Pregunta: ¿Has evitado estos días activamente las noticias?

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Newman et al., 2019).

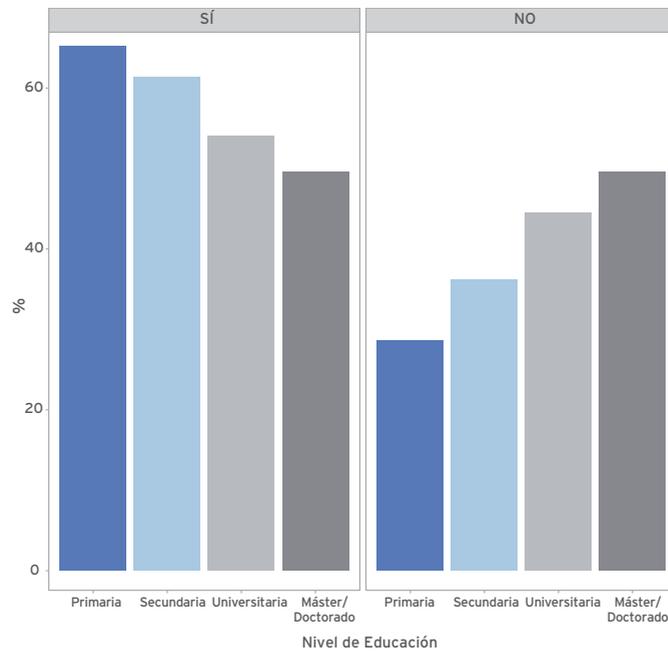
**GRÁFICO 6.1:** Población que declara evitar las noticias según el nivel de ingresos



Pregunta: ¿Has evitado estos días activamente las noticias?

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Negredo *et al.*, 2019; Newman *et al.*, 2019).

**GRÁFICO 6.2:** Población que declara evitar las noticias según el nivel de educación



Pregunta: ¿Has evitado estos días activamente las noticias?

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Negredo *et al.*, 2019; Newman *et al.*, 2019).

sa en número de medios. Los estudios que han ahondado hasta ahora en estos patrones de consumo de noticias *online* desvelan que los ciudadanos con menor educación e ingresos evitan más frecuentemente las noticias, entre otros motivos, por la elevada falta de confianza en las noticias y por la ansiedad que les produce el volumen de información negativa que existe en la red (Toff y Nielsen, 2018).

A finales del año pasado, y especialmente tras los primeros meses de la pandemia de la COVID-19 en 2020, varios de los principales medios de comunicación en España por audiencia total han puesto en marcha una renovada apuesta por los muros de pago por contenidos para hacer frente a la caída sin freno de los ingresos por publicidad que afecta al sector (Nielsen, 2018; Nielsen, 2016; Simon y Graves, 2019). Esta estrategia –cuya justificación comercial, evidentemente, no cuestionamos<sup>9</sup>– puede intensificar a medio plazo estas desigualdades informativas ya existentes. Ya en la primera década del siglo veintiuno, los principales periódicos de España intentaron rentabilizar, entonces sin éxito, la audiencia de noticias digitales mediante muros de pago.

Por ejemplo, lo hizo *El País* en 2002 y *El Mundo* en 2010<sup>10</sup> (ver más en Suárez, 2019).

En España, durante el 2019 solo un 39% de la población dio con muros de pago menos de una vez a la semana. El resto se cruzó con ellos más frecuentemente. Esto nos sitúa como el octavo país, de 38 estudiados, en el que los ciudadanos se encuentran más frecuentemente con barreras de pago para acceder a los contenidos de calidad en Internet (Newman *et al.*, 2019). Un dato especialmente preocupante en democracias como la española, con un sistema de servicio público de noticias que tiene, comparativamente, un nivel de inversión mucho menor al de otros países de la zona europea<sup>11</sup> y que además no goza de la independencia respecto al poder político normativamente deseable (Hallin y Mancini, 2004, 2012; Masip, Ruiz y Suau, 2017; Schulz, Levy y Nielsen, 2019). A largo plazo, y considerando el crecimiento del consumo digital, este escenario puede ser todavía más preocupante, ya que el acceso a noticias de calidad en la red podría quedar limitado solamente a aquellos que puedan pagarlo.

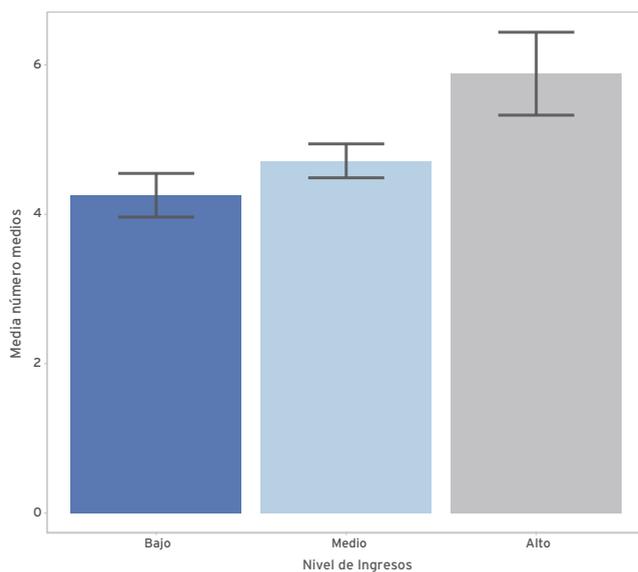
<sup>9</sup> Queda fuera del objeto de este trabajo discutir los modelos alternativos a la publicidad o los muros de pago para la financiación de los medios de comunicación. Sin embargo, podemos señalar brevemente que los países nórdicos ya han puesto en práctica intervenciones regulatorias que quieren hacer frente a los cambios en el mercado publicitario que afectan los medios de comunicación, blindando la independencia de los mismos (ver más en Nielsen, 2018; Nielsen y Selva, 2019; Nielsen, 2016).

<sup>10</sup> [https://elpais.com/diario/2002/11/16/sociedad/1037401211\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/11/16/sociedad/1037401211_850215.html)

<https://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/03/comunicacion/1267654313.html>

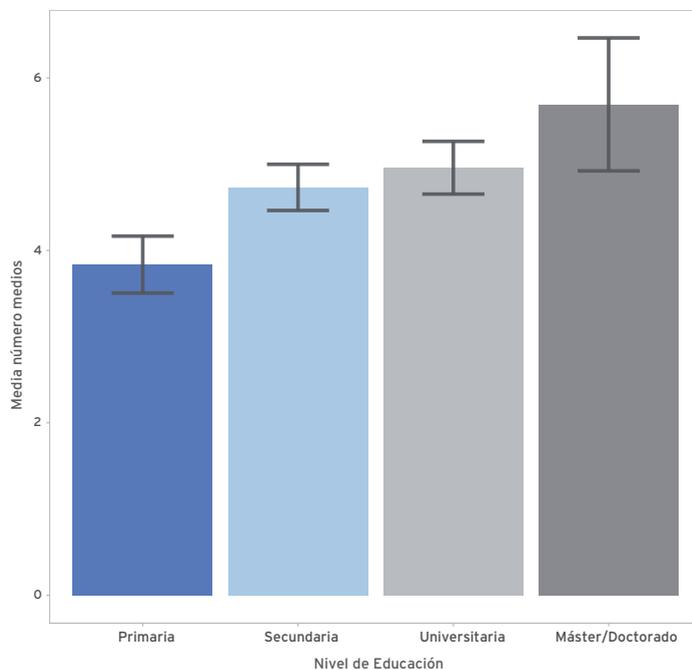
<sup>11</sup> Según los datos recogidos por el European Broadcaster Union, España se sitúa en la posición número 23 en cuanto a inversión en su sistema público de medios, de una lista de 43 países analizados. Esta inversión alcanzó en 2017, el 0.17 del PIB español. El Reino Unido, con un 0.32 de su PIB y Alemania con el 0.31 PIB encabezan la lista de países europeos con mayor inversión en su sistema público de medios (EBU, 2017).

**GRÁFICO 7.1:** Acceso número de medios según el nivel de ingresos



El gráfico muestra la media de medios accedidos según el nivel de ingresos y los intervalos de confianza al 95%.  
Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Negredo *et al.*, 2019; Newman *et al.*, 2019).

**GRÁFICO 7.2:** Acceso número de medios según el nivel de educación



El gráfico muestra la media de medios accedidos según el nivel de educación y los intervalos de confianza al 95%.  
Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Negredo *et al.*, 2019; Newman *et al.*, 2019).

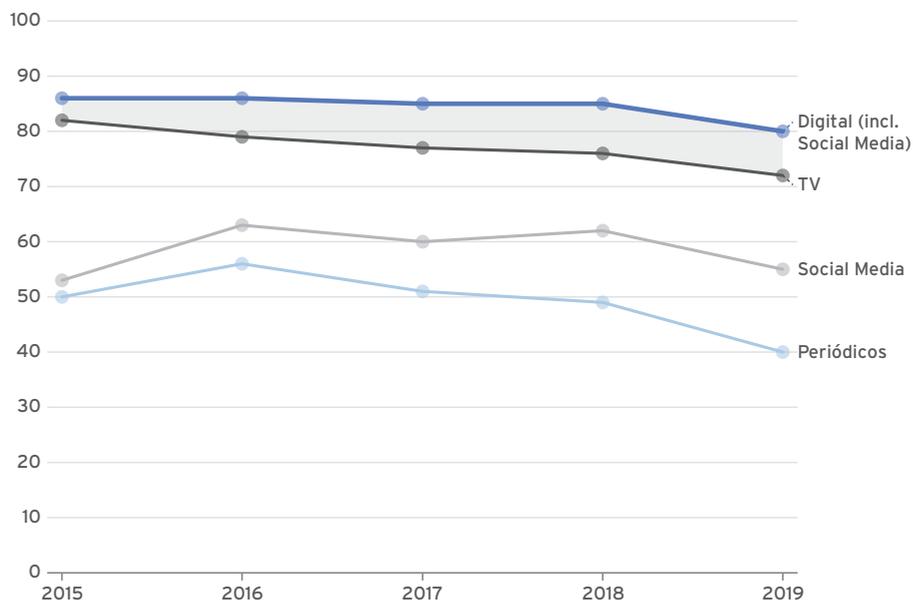
#### 4. Puntos de acceso a las noticias digitales

Otro aspecto importante en el estudio del consumo de noticias digitales es el punto de entrada a esas noticias, es decir, el mecanismo de acceso: directo (mediante la navegación directa a un dominio en la red) o indirecto (tráfico desde redes sociales o agregadores). Analizar las “puertas de entrada” a los contenidos informativos arroja luz sobre los cambios que se están produciendo en procesos como el de la fijación de la agenda, la polarización de la opinión pública o la caída de la confianza en las noticias y la difusión de información falsa entre los ciudadanos.

En general, el 80% de la población usa la red para informarse, frente al 72%

que usa la televisión, como muestra el Gráfico 8. Fuera de la red, además, estos datos reflejan que los periódicos en papel pierden, año tras año, protagonismo como canal de información. En 2019, un 40% de los españoles declaraba usar periódicos como fuente de información, un 21% menos que en 2013. El análisis de grupos demográficos añade matices –menores, en cualquier caso– a estas cifras agregadas. Mientras que solo un 6% de los jóvenes menores de 35 años declara usar los periódicos de papel como principal fuente de información, un 10% de los mayores de 35 años los siguen usando. Además, este uso se correlaciona positivamente con la educación y los ingresos. El mayor uso de los periódicos como primera opción informativa se da entre los segmentos más educados (13% de los ciudadanos con máster o

**GRÁFICO 8:** Evolución de los puntos de acceso a las noticias



Pregunta: ¿Has usado alguno de los siguientes canales en la última semana como fuente de información?

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Negredo et al., 2019; Newman et al., 2019).

superior) y de mayor poder adquisitivo (12% de los ciudadanos con rentas altas).

Una diferencia más relevante para la temática de este capítulo es la que existe entre los más jóvenes y el resto de la población en el uso de redes sociales como primera puerta de entrada a las noticias. En concreto, un 31% de los menores de 35 años las usa primero, frente a solo un 13% de los mayores de esa edad, según datos del 2019. Además, este patrón se correlaciona negativamente con la educación y los ingresos. Las redes son la principal puerta a las noticias para un 22% de las rentas más bajas y un 20% de los segmentos con menos estudios, frente al 9% de las rentas más altas y el 12% de los que cuentan con más estudios (Newman *et al.*, 2019).

Estos patrones en el consumo de noticias tienen implicaciones importantes. Como apuntábamos anteriormente, sabemos que en general los ciudadanos tienen una mayor dificultad para identificar las fuentes de información que consultan en las redes sociales (Kalogeropoulos y Newman, 2017). En concreto, no recuerdan qué medio publica las noticias que leen en Facebook. A su vez, Facebook es la principal red social para el consumo de noticias en nuestro país (ver más adelante el Gráfico 10) y, por lo tanto, los mecanismos que operan allí tienen repercusiones fuera de ese espacio. Las “marcas” de los medios sirven a los ciudadanos para construir sus dietas informativas (Shapiro y Varian, 1998). Llevan asociadas intangibles como la línea editorial o su credibilidad. Si los ciudadanos no saben identificar las marcas de los medios, pierden su “brújula” para navegar el ecosistema informativo. Dejando de lado el inte-

rés por la política, este podría ser uno de los mecanismos que explicarían parcialmente por qué los ciudadanos leen o ven más frecuentemente contenido contrario a sus posiciones ideológicas cuando consultan noticias en las redes sociales. Es decir, por qué tienen dietas más diversas en la red de lo que se tiende a apuntar en el debate público.

Los grupos sociodemográficos que usan más las redes –jóvenes y segmentos con menos educación e ingresos– serían los más afectados por este mecanismo. Existe un número importante de estudios que apoya esta hipótesis. Estos estudios sostienen que se produce un consumo mayoritario de noticias ideológicamente diversas en redes sociales (Bakshy, Messing y Adamic, 2015; Barberá, 2014; Vaccari *et al.*, 2016). También en España tiene lugar esta dinámica. De hecho, sabemos, a partir de estudios que combinan datos observacionales con encuestas, que a través de Facebook, los ciudadanos españoles leen frecuentemente medios de comunicación que son contrarios a su ideología (Cardenal, Aguilar-Paredes, *et al.*, 2019). La evidencia científica en este ámbito no es concluyente, pero hasta ahora, apunta en esta dirección. Queda pendiente ahondar en los patrones de consumo diferenciado que hemos identificado antes y que corresponden a los grupos con menos estudios y menores rentas y que a su vez priorizan las redes para consumir noticias.

#### 4.1. Tipos de acceso distribuido

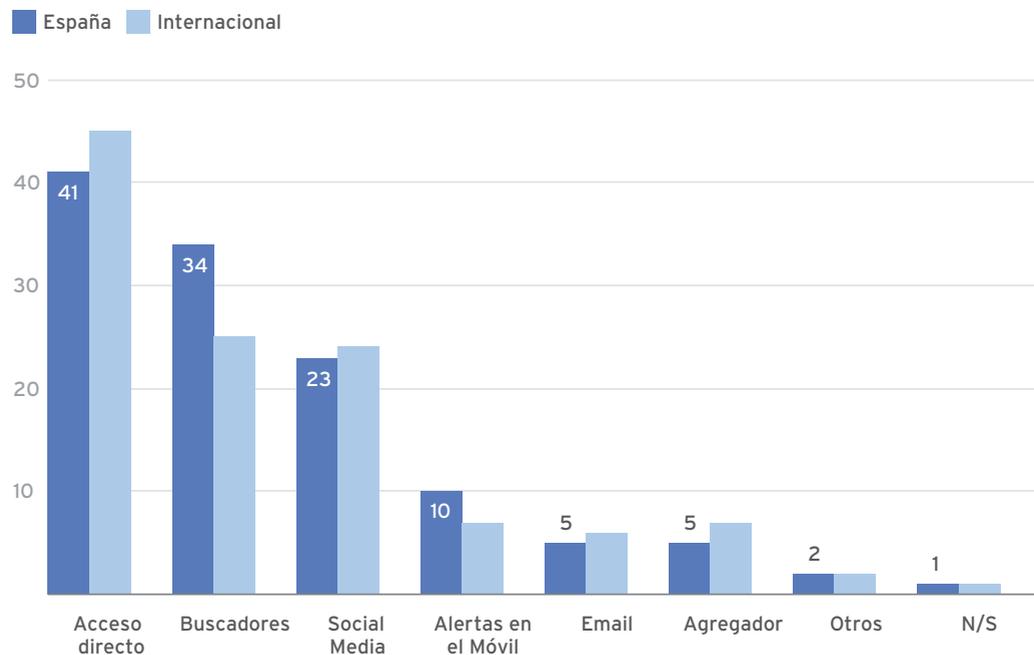
Como ya sugiere la sección anterior, los españoles prefieren lo que llamamos “puertas traseras” para acceder a las no-

ticias (ver Gráfico 9). La mayoría de los ciudadanos, cuando quiere informarse, no visita directamente la web de un medio, sino que usa los buscadores (34%), las redes sociales (23%) y los agregadores de noticias, aunque estos en menor medida (5%).

Este fenómeno, que se conoce como “acceso distribuido” a la información –lo contrario al acceso directo, que se sitúa en el 41% de la población española (ver Newman *et al.*, 2019)–, tiene por ejemplo efectos sobre la fijación de la agenda pública. Sabemos a partir de datos observados, que cuando Facebook es la principal puerta de entrada a las noticias, los ciudadanos españoles son menos proclives a mencionar los problemas de la agenda pública como preocupaciones relevan-

tes para ellos, controlando por factores como el consumo declarado fuera de la red (Cardenal, Galais, y Majó-Vázquez, 2019). Esto indica que Facebook afecta negativamente la posibilidad de que los ciudadanos converjan al mencionar los mismos problemas. Lógicamente, aquellos grupos que usan más las redes se verían más afectados. Una agenda pública compartida, y por lo tanto el consenso en torno a los temas de país que son relevantes, tiene efectos positivos sobre la democracia. Por un lado, contribuye a mejorar la integración social y por el otro, a minimizar la polarización. El fenómeno contrario, es decir, la fragmentación de la agenda, tiende a aislar a los ciudadanos del debate público (Chaffee y Metzger, 2001).

**GRÁFICO 9:** Acceso distribuido a las noticias digitales



Pregunta: Pensando en cómo accediste a las noticias digitales la semana pasada, ¿En cuál de los siguientes canales consumiste noticias? Selecciona todos los canales en los que accediste a noticias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Newman *et al.*, 2019).

El principal motivo por el que los ciudadanos usan las redes no es el consumo de noticias. Sin embargo, muchos encuentran las noticias mezcladas en sus muros entre los contenidos publicados por amigos, familiares y demás. Este encuentro casual con las noticias se conoce como “exposición incidental” y precede a la era digital (Shehata, 2013). De forma intuitiva, podemos pensar que, gracias a la exposición incidental, los ciudadanos aprenden sobre política pese a no informarse proactivamente. Si este fuera el caso, las redes repercutirían positivamente en la democracia. Sin embargo, la evidencia disponible hasta ahora no apoya esta tesis. Los ciudadanos que encuentran noticias de forma casual en las redes sociales no mejoran su conocimiento sobre política (de Zúñiga, Weeks y Ardèvol-Abreu, 2017; Kim, Chen y de Zúñiga, 2013), pese a que algunos tienen la percepción de estar informados. Una excepción son, claramente, aquellos ciudadanos que ya se informan por otros canales y que, además, están interesados en la actividad política (Anspach, Jennings y Arceneaux, 2019; Wells y Thorson, 2017).

Aunque Facebook es la principal puerta de acceso distribuido a las noticias y su uso en España es masivo, en 2019 continuó la tendencia a la baja de su uso para consultar noticias. Dos elementos explicarían este patrón. Por un lado, la decisión de la compañía de cambiar su algoritmo, en enero de 2018, para dar más prioridad a los contenidos

de amigos, frente al de los medios de comunicación (Mosseri, 2018). Y por otro, la decisión de los ciudadanos de invertir menos tiempo en esta plataforma. En concreto, un 24% de los españoles asegura que en 2019 dedicó menos tiempo a Facebook<sup>12</sup> (Newman, Fletcher, Kalogeropoulos y Nielsen, 2019). Se reproduce así en España, una tendencia que tiene lugar en la mayoría de los países occidentales desde que se conoció el uso de los datos de ciudadanos procedentes de Facebook para las elecciones generales de Estados Unidos en 2016 y el referéndum británico para abandonar la Unión Europea del mismo año (Cadwalladr y Graham-Harrison, 2018a, 2018b).

#### 4.2. Aplicaciones de mensajería

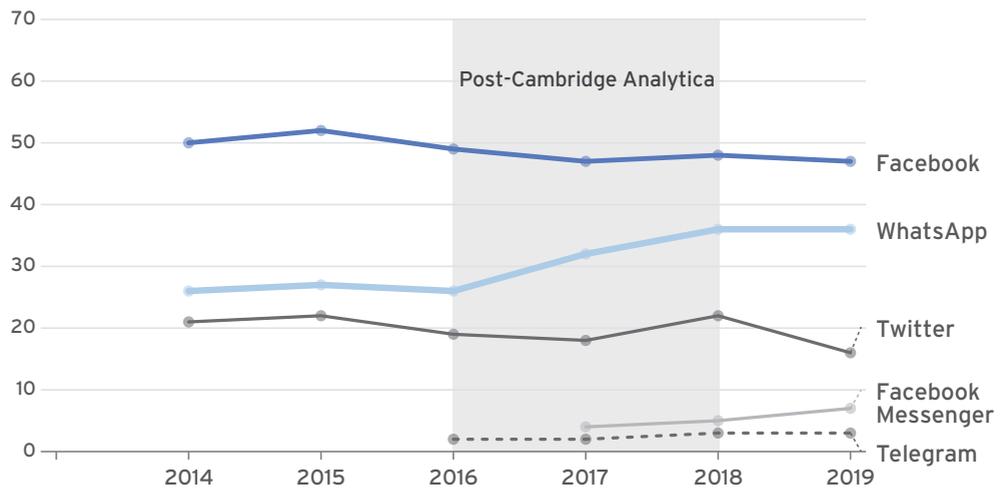
Otra de las “puertas traseras” que dan acceso a las noticias son las aplicaciones de mensajería, que toman cada vez mayor protagonismo en el consumo de actualidad. Como decíamos al empezar este capítulo, el acceso a las noticias es cada vez más móvil. Un 67% de los españoles accede a las noticias usando sus teléfonos, mientras que el 46% lo hace usando sus ordenadores (ver datos longitudinales en Negredo *et al.*, 2019). Los teléfonos móviles, además (el 51% de los ciudadanos los usa para noticias), han desbancado a los ordenadores (29%) como principal modo de acceso a las noticias<sup>13</sup>.

En 2019, más de un 34% de los españoles declaró dedicar más tiempo a

<sup>12</sup> Un 21% dedicó más tiempo y un 54% dedicó el mismo.

<sup>13</sup> Las diferencias se acentúan si miramos los patrones de comportamiento de diferentes grupos de edad. El 64% de los menores de 35 años usa el móvil como principal acceso a las noticias. Mientras, solo un 14% de este grupo de edad usa el ordenador como primera opción para acceder a las noticias.

## GRÁFICO 10: Consumo de noticias en aplicaciones de mensajería y redes sociales



Pregunta: ¿Cuál de estos sitios has usado para encontrar, leer, mirar, compartir o discutir noticias la semana pasada?

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DNR (Negredo et al., 2019; Newman et al., 2019).

WhatsApp que el año anterior. En global, el 36% lo usó para acceder a noticias (ver la evolución en el Gráfico 10). Dentro de la Unión Europea, los españoles son los que hacen un mayor uso de esta aplicación de mensajería para estar al día de la actualidad (Newman et al., 2019). Esta tendencia se ha detectado también, en mayor o menor medida, en otras democracias occidentales. Pero el nivel de actividad en España solo es comparable con unos pocos países latinoamericanos, como Brasil (53%), y asiáticos, como Malasia (50%), además de en países con democracias no plenas, como este último o regímenes autoritarios, donde los ciudadanos usan WhatsApp para consumir información de forma encriptada.

Las aplicaciones de mensajería permiten a los ciudadanos tener un espacio

más privado y alejado de la crítica feroz que suele caracterizar el consumo de noticias en las redes sociales (Kalogeropoulos, 2018). Pero a su vez, el mayor nivel de privacidad lleva consigo una menor capacidad para contrastar la información que circula en estos espacios. También limita la acción de los *fact checkers*, organizaciones dedicadas a comprobar la veracidad de las noticias y denunciar la información falsa que circula por la red. Durante las elecciones generales en España de 2019, estas organizaciones denunciaron reiteradamente la circulación de este tipo de contenido en WhatsApp (Maldita.es, 2019; Smith, 2019; Tardáguila, 2019).

Finalmente, el crecimiento de WhatsApp en España ha coincidido no solo con la caída del uso de Facebook para el acceso a noticias<sup>14</sup>, sino también

<sup>14</sup> El uso en general de esta red sigue siendo masivo en nuestro país. El 73% de los ciudadanos usa Facebook en España (Negredo et al., 2019). No lo hacen masivamente los más jóvenes (35%), –edades comprendidas entre 18 y 20 años– que prefieren el uso de Instagram –63% lo usa en general.

con la masiva preocupación entre los españoles por lo que es real y lo que no lo es cuando leen noticias digitales. España era en 2018 el país más preocupado en este sentido (69% de la población), por detrás de Brasil (85%) y Portugal (71%) (más en Newman, Fletcher, Kalogeropoulos, Levy y Nielsen, 2018). En 2019, este nivel de preocupación se mantuvo estable (68%). Es interesante señalar que los jóvenes entre 18 y 20 años muestran un nivel algo inferior de preocupación (50%) respecto al global de la población. Otra variación importante es la que se produce con los diferentes niveles educativos: a medida que incrementa el

nivel de educación, incrementa la preocupación por la veracidad de la información en la red. Un 75% de las personas más educadas asegura estar preocupada, frente a un 61% de las personas con menores estudios (Newman *et al.*, 2019).

Ante la preocupación de los ciudadanos españoles por la información falsa, la buena noticia sería que un 56% declara que consultó más de una fuente de información en Internet para asegurarse de la veracidad del contenido que leía, y un 40% decidió no compartir con sus contactos esa información ante la duda de si era o no cierta (Newman *et al.*, 2019).

# Conclusiones

- 1** Las desigualdades informativas que ya se producen en Internet seguramente crecerán en el futuro puesto que, año tras año, el consumo de información es cada vez más digital y más móvil, especialmente entre la población joven.
- 2** Los datos no corroboran la existencia de cámaras de eco: estos indican que los ciudadanos españoles tienen en general dietas informativas diversificadas en cuanto al número de medios que visitan. La audiencia agregada de medios de comunicación en Internet no presenta los patrones de consumo que esperaríamos encontrar si predominaran las cámaras de eco.
- 3** En el ecosistema informativo español predominan los medios de comunicación con audiencias heterogéneas procedentes, en mayor o menor medida, de ambos lados del eje ideológico.
- 4** Algunos de los medios que tienen más audiencia total en Internet funcionan como punto de concentración de audiencias ideológicamente segmentadas.
- 5** En 2019 creció el porcentaje de ciudadanos que declaraba evitar las noticias, tanto dentro como fuera de la red.
- 6** Los patrones de consumo de los ciudadanos con menos nivel de estudios e ingresos son más proclives a derivar hacia cámaras de eco. La mayoría de las personas que consulta una única fuente de información en Internet procede de estos grupos.
- 7** En 2019, los ciudadanos volvieron a encontrar muros de pago en los principales medios de comunicación españoles en Internet. La pandemia de la COVID-19, que golpeó a España en marzo de 2020, coincidió con la instalación de estas barreras. Ante la crisis, algunos medios optaron por levantarlas completamente de nuevo, mientras otros lo hicieron en concreto, para todos los contenidos relacionados con la enfermedad. Actualmente, la estrategia de los medios pasa por reactivar las barreras de pago para cobrar, de momento, por las noticias de más calidad, incluyendo las secciones de opinión y los reportajes en profundidad.
- 8** Una proporción importante de los ciudadanos que recurrían a Facebook para conocer la actualidad informativa se ha seguido trasladando a las aplicaciones de mensajería privada, principalmente WhatsApp. Esta tendencia subraya el interés de la población española, pero también europea, por un consumo de noticias cada vez más privado, menos transparente y más alejado del debate público.
- 9** El crecimiento del uso de WhatsApp para consumir información ha coincidido con la preocupación mayoritaria entre los españoles sobre la veracidad de las noticias digitales.
- 10** La mayoría de los ciudadanos españoles prefiere “puertas traseras” para acceder a las noticias, es decir, no visita directamente la web de un medio, sino que usa los buscadores, las redes sociales y los agregadores de noticias.

## Bibliografía

- Allen, J., Howland, B., Mobius, M. M., Rothschild, D. M., y Watts, D. (2019). "Evaluating the Fake News Problem at the Scale of the Information Ecosystem". *SSRN* 3502581.
- Anspach, N. M., Jennings, J. T., y Arce-neaux, K. (2019). "A little bit of knowledge: Facebook's News Feed and self-perceptions of knowledge". *Research & Politics* 6(1):2053168018816189.
- Bail, C. A., Argyle, L. P., Brown, T. W., Bumpus, J. P., Chen, H., Hunzaker, M. B. F., et al. (2018). "Exposure to opposing views on social media can increase political polarization". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115(37):9216-9221.
- Bakshy, E., Messing, S., y Adamic, L. (2015). "Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook". *Science* 348(6239): 1130-1132.
- Barberá, P. (2014). "How Social Media Reduces Mass Political Polarization. Evidence from Germany, Spain, and the US". *Job Market Paper*. New York University.
- Borge-Holthoefer, J., y González-Bailon, S. (2015). "Scale, Time, and Activity Patterns: Advanced Methods for the Analysis of Online Networks". En: N. Fielding, R. Lee, & G. Blank (eds.). *Handbook of Online Research Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2686703>
- Boxell, L., Gentzkow, M., y Shapiro, J. M. (2017). "Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114(40): 10612-10617.
- Cadwalladr, C., y Graham-Harrison, E. (2018a). "The Cambridge Analytica Files". *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>
- Cadwalladr, C., y Graham-Harrison, E. (2018b). "Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach". *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>
- Cardenal, A. S., Aguilar-Paredes, C., Cristancho, C., y Majó-Vázquez, S. (2019). "Echo-chambers in online news consumption: Evidence from survey and navigation data in Spain". *European Journal of Communication* 34(4):360-376.
- Cardenal, A. S., Galais, C., y Majó-Vázquez, S. (2019). "Is Facebook Eroding the Public Agenda? Evidence From Survey and Web-Tracking Data". *International Journal of Public Opinion Research* 31(4):589-608.
- Chaffee, S. H., y Metzger, M. J. (2001). "The end of mass communication?". *Mass Communication & Society* 4(4):365-379.
- CIS (2020). Barómetro de enero 2020. Madrid. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260\\_3279/3271/es3271mar.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260_3279/3271/es3271mar.html)
- Dahlgren, P. (2009). *Media and political engagement: Citizens, communication, and democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- De Zúñiga, H., Weeks, B., y Ardèvol-Abreu, A. (2017). "Effects of the

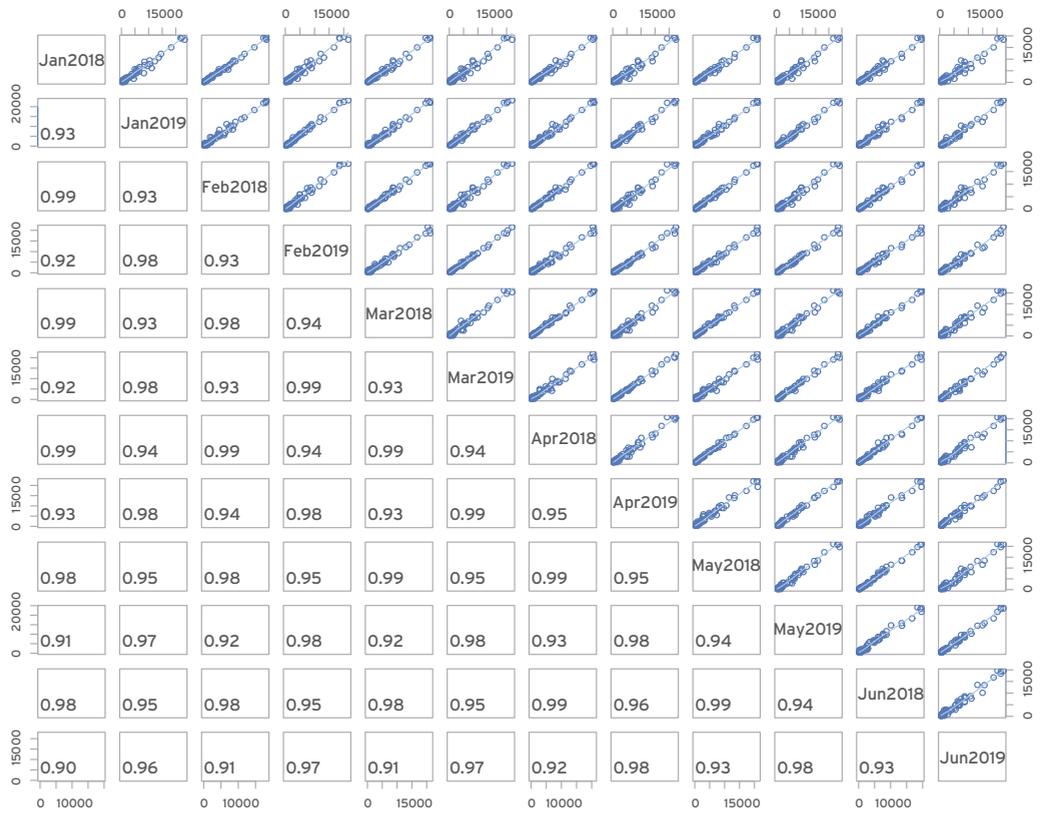
- news-finds-me perception in communication: Social media use implications for news seeking and learning about politics". *Journal of Computer-Mediated Communication* 22(3): 105-123.
- DiMaggio, P., Evans, J., y Bryson, B. (1996). "Have American's social attitudes become more polarized?" *American Journal of Sociology*, 102(3): 690-755.
- EBU. (2017). PSM Barometer 2017. Grand-Saconnex, Switzerland. Retrieved from <https://www.ebu.ch/publications/funding-of-public-service-media>
- Fletcher, R., Newman, N., y Schulz, A. (2020). "A Mile Wide, an Inch Deep: Online News and Media Use in the 2019 UK General Election". *SSRN* 3582441.
- González-Bailón, S., y Xenos, M. A. (2020). "Surveys Underestimate Online News Exposure: A Comparison of Self-Reported and Observational Data in Nine Countries". *SSRN* 3522774.
- Habermas, J. (1994). "Three Normative Models of Democracy". *Cos-tellations* 1(1):1-10. Disponible en: <https://doi.org/doi: 10.1111/j.1467-8675.1994.tb00001.x>
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2012). *Comparing media systems beyond the Western world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalogeropoulos, A. (2018). "The rise of messaging apps for news". *Reuters Institute Digital News Report 2018*, pp. 52-54.
- Kalogeropoulos, A. y Newman, N. (2017). "I saw the news on Facebook". *Brand attribution when accessing news from distributed environments*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. Disponible en: [http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Brand attributions report.pdf](http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Brand%20attributions%20report.pdf)
- Kim, Y., Chen, H. T., de Zúñiga, H. G. (2013). "Stumbling upon news on the Internet: Effects of incidental news exposure and relative entertainment use on political engagement". *Computers in Human Behavior* 29(6):2607-2614.
- Ksiazek, T. B. (2011). "A Network Analytic Approach to Understanding Cross-Platform Audience Behavior". *Journal of Media Economics* 24(4):237-251. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08997764.2011.626985>
- Lelkes, Y. (2016). "Mass polarization: Manifestations and measurements". *Public Opinion Quarterly* 80(S1):392-410.
- Majó-Vázquez, S. (2017). *Digital News in Spain: Characteristics and Effects of Online News Production and Consumption*. Universitat Oberta de Catalunya (UOC).
- Majo-Vázquez, S., Nielsen, R. K., y González-Bailon, S. (2018). "The backbone structure of audience networks: a new approach to comparing online news consumption across countries". *Political Communication* 36(2):227-240. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3194766](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3194766)
- Maldita.es. (2019). "#VotaSinBulos: 11 bulos que te han intentado colar en

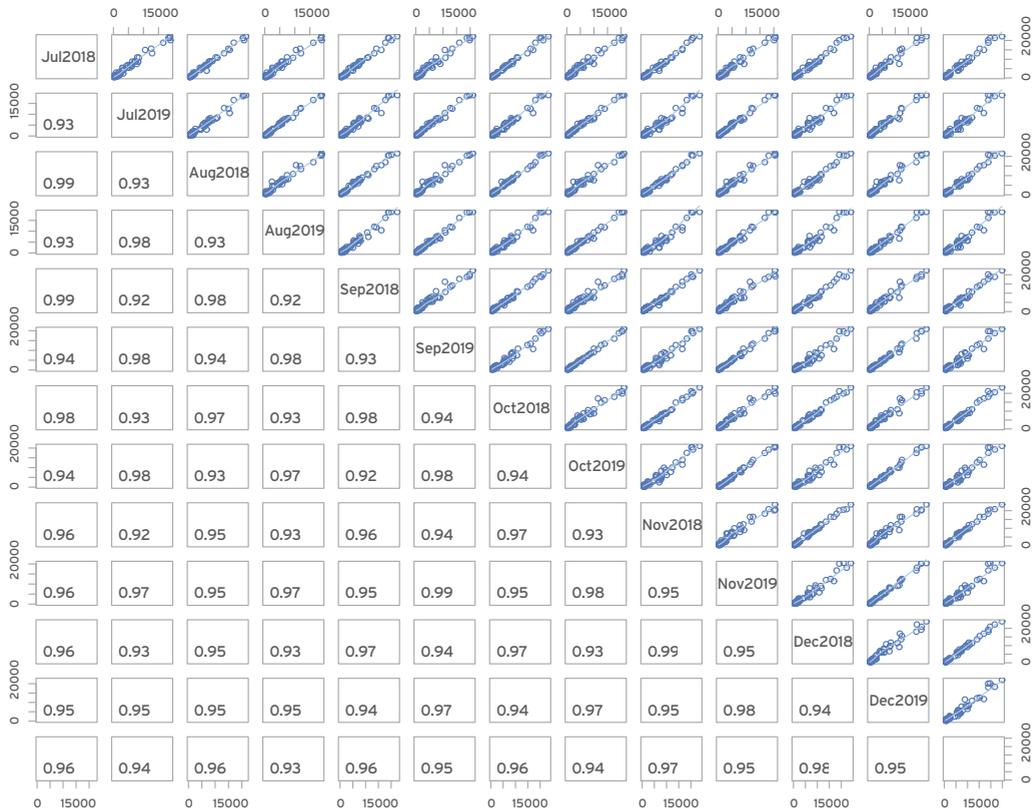
- la jornada de reflexión”. Disponible en: <https://maldita.es/malditobulo/votasinbulos-11-bulos-que-te-han-intentado-colar-en-la-jornada-de-reflexion/>
- Masip, P., Ruiz, C. y Suau, J. (2017). “Country Report: Spain”. *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom.
- Mosseri, A. (2018). “News Feed FYI: Bringing People Closer Together”. Disponible en: <https://about.fb.com/news/2018/01/news-feed-fyi-bringing-people-closer-together/>
- Mukerjee, S., Majó-Vázquez, S. y González-Bailón, S. (2018). “Networks of Audience Overlap in the Consumption of Digital News”. *Journal of Communication*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3032609>
- Mutz, D. C. y Martín, P. S. (2001). “Facilitating communication across lines of political difference: The role of mass media”. *American Political Science Review* 95(1):97-114.
- Negredo, S., Vara, A., Amoedo, A. y Moreno, E. (2019). “Spain”. En: N. Newman, R. Fletcher, A. Kalogeropoulos, & R. K. Nielsen (eds.). *Digital News Report 2019*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Newman, M. (2010). *Networks: an introduction*. Oxford University Press.
- Newman, N., Fletcher, R., Kalogeropoulos, A., Levy, D., y Nielsen, R. K. (2018). *Digital News Report*. Oxford. Disponible en: <http://media.digitalnewsreport.org/wp-content/uploads/2018/06/digital-news-report-2018.pdf?x89475>
- Newman, N., Fletcher, R., Kalogeropoulos, A., y Nielsen, R. K. (2019). *Digital News Report 2019*. Oxford. Disponible en: [www.digitalnewsreport.org](http://www.digitalnewsreport.org)
- Nielsen, R. K. (2018). “The Changing Economic Contexts of Journalism”. *ICA Handbook of Journalism Studies*. Routledge.
- Nielsen, R. K., Fletcher, R., Brennen, S. J., y Howard, P. N. (2020). *Navigating the “infodemic”: how people in six countries access and rate news and information about coronavirus*. Oxford: Reuters Institute. Disponible en: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/infodemic-how-people-six-countries-access-and-rate-news-and-information-about-coronavirus>
- Nielsen, R. K., y Selva, M. (2019). *More important, but less robust? Five things everybody needs to know about the future of journalism*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nielsen, R. K. (2016). “The business of news”. *The SAGE Handbook of Digital Journalism*, pp. 128-143.
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: How the new personalized web is changing what we read and how we think*. Penguin.
- Prior, M. (2009). “The Immensely Inflated News Audience: Assessing Bias in Self-Reported News Exposure”. *Public Opinion Quarterly* 73(1):130-143.
- Prior, M. (2013). “Media and Political Polarization”. *Annual Review of Political Science* 16:101-127. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-100711-135242>
- Schulz, A., Levy, D., y Nielsen, R. K. (2019). *Old, Educated, and Politically Diverse: The Audience of Public Service*

- News. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Serrano, M. Á., Boguná, M., y Vespignani, A. (2009). "Extracting the multiscale backbone of complex weighted networks". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106(16):6483-6488.
- Shapiro, C., & Varian, H. R. (1998). *Information rules: a strategic guide to the network economy*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Press.
- Shehata, A. (2013). "Active or passive learning from television? Political information opportunities and knowledge gaps during election campaigns". *Journal of Elections, Public Opinion & Parties* 23(2):200-222.
- Simon, F., & Graves, L. (2019). *Pay Models for Online News in the US and Europe: 2019 Update*. Oxford: Reuters Institute for Study of Journalism. Disponible en: <http://www.digital-newsreport.org/publications/2019/pay-models-2019-update/>
- Smith, R. (2019). *Venezuelan bots, WhatsApp and disinformation in Spain*.
- Suárez, E. (2019). *How to build a successful subscription news business: Lessons from Britain and Spain*. Oxford: Reuters Institute for Study of Journalism. Disponible en: [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-02/Eduardo\\_Suárez\\_Digital\\_subscriptions\\_fellowship\\_paper.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-02/Eduardo_Suárez_Digital_subscriptions_fellowship_paper.pdf)
- Sunstein, C. R. (2009). *Republic.com 2.0*. Princeton University Press.
- Tardáguila, C. (2019). "Spain has a new government and its fact-checkers had an impact on the campaign". Disponible en: <https://www.poynter.org/fact-checking/2019/spain-has-a-new-government-and-its-fact-checkers-had-an-impact-on-the-campaign/>
- Toff, B. y Nielsen, R. K. (2018). "I just Google it': Folk theories of distributed discovery". *Journal of Communication* 68(3):636-657.
- Tsfati, Y., Stroud, N. J. y Chotiner, A. (2014). "Exposure to ideological news and perceived opinion climate: Testing the media effects component of spiral-of-silence in a fragmented media landscape". *The International Journal of Press/Politics* 19(1):3-23.
- Tucker, J., Guess, A., Barbera, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., et al. (2018). "Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature". Disponible en: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139>
- Tyler, M., Grimmer, J. y Iyengar, S. (2019). *Partisan Enclaves and Information Bazaars: Mapping Selective Exposure to Online News*.
- Vaccari, C., Valeriani, A., Barberá, P., Jost, J. T., Nagler, J. y Tucker, J. A. (2016). "Of Echo Chambers and Contrarian Clubs: Exposure to Political Disagreement Among German and Italian Users of Twitter". *Social Media+ Society* 2(3):2056305116664221.
- Van Aelst, P., Strömbäck, J., Aalberg, T., Esser, F., De Vreese, C., Matthes, J., et al. (2017). "Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy?". *Annals of the International Communication Association* 41(1):3-27.
- Van Deursen, A. J. A. M. y Van Dijk, J. A. G. M. (2014). "The digital divide

- shifts to differences in usage”. *New Media & Society* 16(3):507-526.
- Victoria-Más, M. (2020). *News consumption patterns and misinformation perceptions during the Covid-19 crisis in Spain*. Aachen, Alemania.
- Wardle, C., y Derakhshan, H. (2017). *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Council of Europe report, DGI (2017), vol. 9. Disponible en: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>
- Wells, C., y Thorson, K. (2017). “Combining big data and survey techniques to model effects of political content flows in Facebook”. *Social Science Computer Review* 35(1):33-52.
- Yang, T., Majó-Vázquez, S., Nielsen, R. K. y González-Bailón, S. (2020). “Exposure to News Grows less Fragmented with Increase in Mobile Access”. *SSRN* 3564826.
- Zaller, J. R. (1992). *The nature and origins of mass opinion* (13th ed.). Los Ángeles: Cambridge University Press.

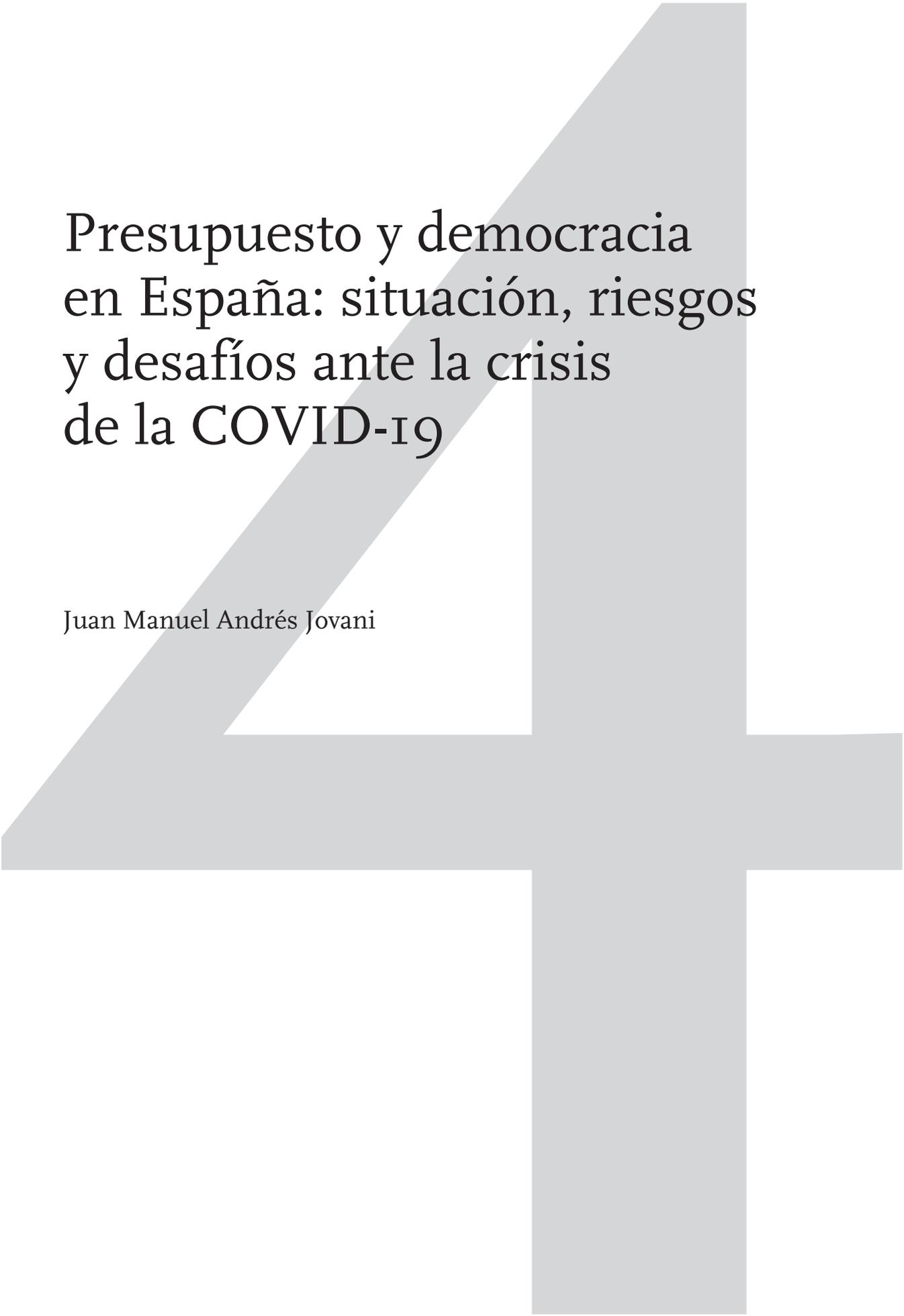
# ANEXO: Correlación de la audiencia total de los medios españoles en 2018 y 2019





Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Comscore MMX Multi-Platform enero 2018 a diciembre 2019. En el Gráfico se presenta la correlación de los usuarios únicos (OOO) de los principales 70 medios de comunicación en España por audiencia total, entre enero y diciembre de 2018 y 2019. Los datos miden la audiencia en usuarios únicos totales tanto en dispositivos móviles, como en ordenadores de sobremesa.





# Presupuesto y democracia en España: situación, riesgos y desafíos ante la crisis de la COVID-19

Juan Manuel Andrés Jovani

## I. Introducción

Como es bien sabido, el presupuesto público nace estrechamente vinculado al parlamentarismo. El origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. Con el tiempo, se fue consolidando el derecho de los ciudadanos no solo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino al que se afectaban. Así lo establecían la Bill of Rights de 1689 (inicio de la monarquía parlamentaria británica) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (art. 14). En la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 131), era facultad de las Cortes “fijar los gastos de la Administración Pública” y “establecer anualmente las contribuciones e impuestos”, “tomar caudales a préstamo”, “aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias” y “examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos”. Posteriormente, el presupuesto se generalizó en el XIX con la implantación del Estado de derecho y el principio de división de poderes en un gran número de países.

El presupuesto, por tanto, está íntimamente relacionado con los antecedentes de la división de poderes y del control

del Ejecutivo por parte del Parlamento, y con la aparición y desarrollo de la democracia<sup>1</sup>. Este vínculo esencial entre presupuesto, Parlamento y democracia constituye el elemento permanente e inmutable en el marco del continuo proceso de cambio al que se ven sometidos los sistemas democráticos desde sus inicios, pero especialmente en un contexto como el actual, en el que estos cambios son vertiginosos y se ven fuertemente influidos por los avances tecnológicos<sup>2</sup>. En la actualidad, los cambios tecnológicos permiten, más que nunca, contar con un gran volumen de estadísticas y datos para elaborar un buen presupuesto y para generar desde el propio Parlamento un adecuado sistema de control del Ejecutivo, como mecanismo democrático esencial. También facilitan el acceso a las cuentas públicas por parte de los ciudadanos y su participación directa en los asuntos públicos, lo que puede contribuir a fortalecer la centralidad política del Parlamento.

A pesar del tiempo transcurrido y del intenso fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente al Parlamento<sup>3</sup>, junto con nuevas formas de participación política, el presupuesto sigue siendo una institución esencial para garantizar el buen funcionamiento de la democracia, como podremos ver al analizar la evolución del presupuesto y sus problemas en la actualidad<sup>4</sup>. No hay que olvidar que el control presupuestario de la actividad del

1 Ver, por ejemplo, Mora, (1995, p. 208).

2 Un análisis de este cambio y de su influencia en la institución parlamentaria puede verse en Tudela (2008).

3 Muestra del predominio del Ejecutivo es el apartado 6 del artículo 134 de la Constitución de 1978: “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

4 La falta de apoyos para aprobar un nuevo presupuesto, como es conocido, ha dado lugar a la disolución del Parlamento en diversas ocasiones y a la convocatoria de nuevas elecciones.

Gobierno se fundamenta en principios tan importantes como la regularidad de los procedimientos o la previsibilidad y la posibilidad de control político, a través del Parlamento, en cuestiones tan centrales como la planificación y la ejecución de los ingresos (básicamente derivados de la imposición) y de los gastos públicos.

En las circunstancias previas a la irrupción de la pandemia de la COVID-19, y partiendo de esta indisoluble relación entre presupuesto, Parlamento y democracia, este trabajo vendría a poner de manifiesto el peligro de *descapitalización institucional* que para el sistema democrático supone la anómala situación a la que parece que nos hemos acostumbrado en torno a la institución presupuestaria en los últimos ejercicios<sup>5</sup>. En ese sentido, la irrupción de la crisis de la COVID-19 no solo viene a reforzar esta preocupación, sino que añade visos de urgencia a la imprescindible vuelta a la *normalidad* presupuestaria, entendiendo por tal el retorno a los orígenes formales propios de la presupuestación que estableció la Constitución Española de 1978 en su artículo 134: presentación en plazo de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), vigencia de los presupuestos durante el año natural y necesidad de ejecución del gasto de acuerdo con la Ley aprobada, es decir, un conjunto de aspectos formales que, debe recordarse,

son elementos esenciales de control del Ejecutivo por parte del Parlamento. Sin embargo, en momentos de excepcionalidad como los que plantea la COVID-19, el Ejecutivo ve reforzados sus poderes de decisión por motivos de urgencia y de seguridad sanitaria, aumentando el riesgo de huida de los mecanismos de control presupuestario (internos y externos, y por supuesto, parlamentarios).

Los instrumentos de flexibilización presupuestaria adoptados en los Reales Decretos-Ley de medidas para reconducir partidas hacia los gastos sanitarios y sociales extraordinarios y para aliviar la crisis de liquidez de los ciudadanos, autónomos y empresas requieren un adecuado respaldo legislativo y un estrecho seguimiento parlamentario de su ejecución, con la transparencia suficiente para permitir una evaluación precisa de eficacia, eficiencia y efectividad.

En los siguientes apartados se analiza, en primer lugar, la anómala situación de partida, tras un largo camino de *normalidad* presupuestaria iniciado con la Constitución. Posteriormente, nos referimos a la relación entre presupuesto y democracia sobre la base del principio de transparencia, entendido como un concepto multidimensional. La evolución contradictoria entre los aspectos *formales* y *materiales* del presupuesto en nuestro país y el papel que ha jugado la regulación de la estabili-

<sup>5</sup> Como veremos en el apartado siguiente, la XII Legislatura de nuestra democracia concluyó en 2019 con todos los Proyectos de Presupuestos Generales del Estado, tres consecutivos, presentados al Parlamento en un plazo distinto al establecido en nuestra Constitución, “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” (artículo 134.4 CE), y todos los ejercicios comenzaron con la prórroga de los presupuestos del año anterior. Se trataba de un ciclo anómalo que, lamentablemente, se extendió a la malograda XIII Legislatura. En 2019 no se presentaron al Congreso los PGE 2020 al no haberse formado Gobierno tras las elecciones de mayo, por lo que, por primera vez en nuestro periodo democrático, la prórroga presupuestaria se extendió durante el año completo, y todo apunta a que los PGE 2018 continuarán prorrogados a lo largo de todo el año 2020.

dad presupuestaria en la implantación de los elementos para la transparencia son objeto de análisis en los dos siguientes apartados. A continuación, se ofrece un diagnóstico de la transparencia en España a partir de esta transposición del marco europeo de la estabilidad, para cerrar con un planteamiento de las oportunidades y desafíos que afronta la institución presupuestaria hoy en España como un pilar esencial de la democracia.

## **2. La anómala situación de partida para afrontar una nueva crisis**

La inestabilidad política de los últimos años se ha traducido, utilizando la terminología de nuevo cuño derivada de la crisis de la COVID-19, en una *nueva normalidad* presupuestaria que parece desviarse de las previsiones constitucionales, orientadas a garantizar la eficacia de la función presupuestaria del Parlamento. Si bien la Constitución Española (CE) contempla la prórroga presupuestaria en caso de no aprobarse los Presupuestos Generales del Estado (PGE) antes del comienzo del año, es claro que esta prevención deriva de la posibilidad de que el Parlamento rechace el proyecto presentado por el Ejecutivo. Pero la CE no contempla que el Gobierno, salvo que se encuentre en funciones, remita el proyecto al Congreso fuera de plazo (tres meses antes de la expiración de los anteriores) como ha ocurrido en las últimas legislaturas.

En efecto, si ponemos en retrospectiva los últimos ejercicios presupuestarios, casi todo lo acontecido ha resultado inédito en nuestro periodo democrático. Los PGE 2017, los primeros de la XII Legis-

latura, se presentaron en abril del mismo año 2017, después de que el Gobierno del Partido Popular surgido de las elecciones del 26 de junio de 2016 lograra la confianza del Congreso el 26 de octubre, y de que se aprobara en diciembre una nueva senda de corrección del déficit excesivo hasta 2018 acordada con el Consejo Europeo, tras salvar *in extremis* una multa de la UE por el incumplimiento de los objetivos de estabilidad en los años precedentes.

Los presupuestos siguientes, para el año 2018, también se presentaron al Congreso una vez comenzado el año, en el mes de abril, ante la falta de acuerdos políticos para presentarlos en plazo, y trasladando así el debate presupuestario en las Cámaras durante el periodo ordinario previsto en la Constitución (de octubre a diciembre), a ámbitos de negociación extraparlamentarios. Los PGE 2018 fueron finalmente aprobados el 28 de junio de ese año y, tras la moción de censura que prosperó el 1 de junio (la primera que lo hizo en nuestra democracia), pasaron casi inmediatamente a ser gestionados por la oposición, que había presentado enmiendas a la totalidad de estos. El nuevo Gobierno nombrado tras la moción de censura remitió el Proyecto de Ley de PGE 2019 al Congreso de los Diputados en enero de 2019, siendo rechazado, lo que provocó la convocatoria de nuevas elecciones.

Esta inestabilidad política y presupuestaria se ha reflejado también en la fijación de los objetivos de estabilidad, que han acabado siendo desvirtuados en la práctica, y su eficacia como elemento de planificación a medio plazo menoscabada. Los PGE 2019 se presentaron (también por primera vez desde que se fijan los objetivos de estabilidad a tres

años) con un objetivo de déficit distinto al propuesto por el Gobierno surgido de la moción de censura, al haber sido rechazada por el Senado la senda acordada por el Consejo de Ministros en julio de 2018, que suavizaba la entonces vigente. Se mantuvo así la senda aprobada en julio de 2017, bajo el Gobierno del Partido Popular. Dado que en 2019 no se fijaron nuevos objetivos de estabilidad y deuda, y tampoco una nueva regla de gasto, los objetivos fijados en 2017 han regido para todas las Administraciones públicas (AA. PP.) en 2018 y 2019. Unos objetivos inoperantes en la práctica, por cuanto, como estimaba la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en un informe de julio de 2018 encargado por el nuevo Gobierno, eran de “improbable cumplimiento”. El nuevo Gobierno en funciones se encontraba así sin una senda de ajuste factible y sin presupuestos propios que le permitieran siquiera cumplir con la senda por él propuesta y rechazada por el Senado.

Este relato de lo ocurrido en las últimas legislaturas nos advierte, de inicio, del deterioro del *capital institucional* adquirido a lo largo de nuestro periodo democrático en torno al presupuesto, a causa de la inestabilidad política de los últimos años, con cuatro elecciones nacionales, una moción de censura y dos legislaturas (la XI y la XIII) en las que

no se formó Gobierno. Una situación de inestabilidad que se ha extendido además a algunas comunidades autónomas (CC AA). Solo once de ellas se encontraban al inicio de 2019 con sus presupuestos para el ejercicio aprobados.

Dado el indisoluble vínculo entre democracia, Parlamento y presupuesto en el que venimos insistiendo, esta quiebra de la regularidad y previsibilidad de los procedimientos (que fue la tónica habitual durante las tres primeras décadas de nuestro periodo democrático y hoy se antoja como una añorada rutina) no puede por menos que dañar la calidad democrática del presupuesto, por cuanto afecta al núcleo *formal* de la institución presupuestaria, no por casualidad regulado en la misma Constitución, perjudicando el control parlamentario. Y ello se produce, paradójicamente, justo cuando la reforma de la gobernanza económica de la UE aprobada a raíz de la crisis iniciada en 2008 para facilitar la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y su transposición al ámbito interno a través fundamentalmente de la reforma del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), han impulsado indudables avances *materiales* en cuanto al volumen y la calidad de la información económica y financiera del sector público<sup>6</sup>.

6 Conviene advertir que el mencionado refuerzo del marco institucional de la transparencia operado por la reforma de la gobernanza europea no ha tenido como objetivo último mejorar la calidad democrática del presupuesto, sino facilitar, de manera efectiva, la supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros por parte de las instituciones europeas; ello ha implicado la desviación del debate sobre dicha reforma hacia el cuestionamiento de la legitimidad democrática de las sendas de ajuste impuestas desde las instancias europeas. Pero también es indudable que estos requerimientos de transparencia han hecho posible que el Parlamento cuente hoy con más elementos que nunca para reforzar su función de control y, en consecuencia, la calidad democrática de la política presupuestaria.

### 3. Transparencia y control democrático del presupuesto

Transparencia y calidad institucional conforman un círculo virtuoso de la política presupuestaria. Sin transparencia no se puede hablar de calidad democrática, si entendemos por tal un eficaz control de las cuentas públicas por parte del Parlamento. Y sin una mínima calidad democrática, resulta difícil pensar que las cuentas públicas puedan ser transparentes, comprensibles y fiables para los ciudadanos.

Sin embargo, la transparencia, como se muestra en el Gráfico 1, es un concepto poliédrico no exento de contradicciones. Combina elementos tan

variados como los procedimientos, las estadísticas, las instituciones de control y los mecanismos de coordinación entre Administraciones. Nuestro sistema presupuestario cuenta hoy con todos estos elementos, y se ve favorecido por las facilidades que aportan Internet y las nuevas tecnologías para disponer de estadísticas completas y de una gran cantidad de informes a lo largo de todo el ciclo presupuestario.

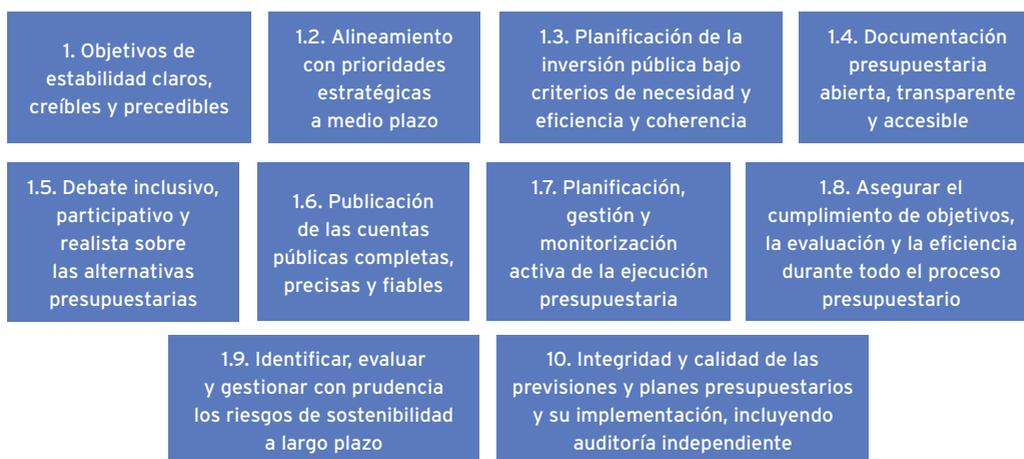
Pero, para hacer de la transparencia un elemento verdaderamente útil y efectivo para el control democrático del presupuesto, se precisa también de un impulso decidido desde las distintas instancias parlamentarias que permita aprovechar con eficacia el creciente vo-

**GRÁFICO 1:** Dimensiones de la transparencia presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

## GRÁFICO 2: Recomendaciones de la OCDE para los marcos presupuestarios



lumen de información disponible. Juegan en contra de ello algunos aspectos técnicos como la dificultad de manejo e interpretación del gran volumen de datos disponibles en abierto y la creciente complejidad del entramado institucional de la política presupuestaria (reglas fiscales, procedimientos, relaciones financieras entre administraciones, multiplicidad de organismos, etc.), en un contexto de integración económica europea y de globalización que se refleja en la creación de nuevas estructuras de gobernanza y en la multiplicación de procedimientos de supervisión y control supranacional, no siempre bien acogidos desde el punto de vista de su legitimidad democrática.

Sin embargo, las controvertidas cesiones de soberanía en favor de organizaciones internacionales, como la UE o el FMI, se han convertido en vectores decisivos para estimular los avances que se han dado en un gran número

de países en materia de transparencia presupuestaria. A menudo, tales avances no han venido motivados por un impulso político interno, sino por factores externos como la presión de escenarios de crisis agudas, los programas de asistencia financiera o la necesidad de transmitir confianza a los mercados financieros. La necesidad de aplicar reformas presupuestarias en muchos países, y de elaborar modelos de referencia en los países en transición a la democracia, ha llevado a los organismos internacionales, especialmente el FMI y la OCDE, a estructurar una serie de principios y recomendaciones de transparencia presupuestaria de alcance general, que han sido adoptados también por la Unión Europea para establecer sus directrices sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

El Fiscal Transparency Code del FMI<sup>7</sup> engloba los principios de transparencia presupuestaria en tres ámbitos: 1)

<sup>7</sup> Publicado en 2007. La última versión corresponde a 2019.

información integral, regular, puntual y fiable; 2) planificación, que incluye escenarios macroeconómicos, previsiones de ingresos y gastos, responsabilidades claramente delimitadas y orientación de las políticas públicas, e 3) identificación de los riesgos, su análisis, monitorización y prevención. Por su parte, la OCDE emitió sus recomendaciones más actualizadas en 2015<sup>8</sup> (Gráfico 2). La OCDE considera el presupuesto como piedra angular en el que se sustenta la confianza entre el Estado y los ciudadanos. El presupuesto transparente es un pilar del buen gobierno, y a su vez, el buen gobierno se traduce en el respeto a los principios presupuestarios, que se resumen en el siguiente decálogo, en el que se recogen, de forma articulada, los principales criterios e instrumentos para garantizar la adecuación de los procesos presupuestarios a los nuevos escenarios económicos y políticos.

#### 4. Del control formal al control efectivo del presupuesto

Los principios presupuestarios de la OCDE tienen su origen en los trabajos del Working Party of Senior Budget officials (SBO). En un análisis comparado de los sistemas presupuestarios en trece países (Lienert y Jung, 2004) se distinguía entre principios *clásicos* y principios *modernos* del presupuesto. La clave de bóveda se situaba en el principio de competencia, que recoge el criterio

esencial de la división de poderes, sin el cual no hay presupuesto democrático: el Ejecutivo elabora y ejecuta el presupuesto, y el Legislativo lo aprueba y controla su ejecución. En ese contexto, un papel debilitado del Legislativo, como sucede con frecuencia, afecta a la capacidad de control y a la calidad democrática del presupuesto.

Junto a este principio político de base, los principios *clásicos* del presupuesto se asociaban en buena medida a los aspectos formales, recogidos en nuestra regulación constitucional en el artículo 134 CE y en las primeras leyes presupuestarias: anualidad, universalidad de ingresos y gastos, unidad del presupuesto y destino de los créditos presupuestarios exclusivamente a la finalidad para la que fueron aprobados. Por su parte, los principios *modernos*, implantados inicialmente en los países anglosajones en un contexto de expansión del gasto público y de crecientes restricciones fiscales para el desarrollo del Estado del Bienestar, se vinculaban a la modernización administrativa, a la eficiencia y a la eficacia del sector público. Nos referimos a los principios de rendición de cuentas (*accountability*), transparencia, estabilidad presupuestaria y evaluación de resultados (*performance*). Los principios modernos se fueron incorporando a nuestro ordenamiento más paulatinamente, siendo finalmente recogidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, si bien su implantación efectiva ha sido

<sup>8</sup> Las Recomendaciones de la OCDE de 2015 se presentan como el resultado de las lecciones aprendidas durante más de una década por el Grupo de Trabajo sobre Presupuestos (OECD Working Party of Senior Budget Officials), junto con las contribuciones del Comité de Gobernanza Pública y otras áreas de la OCDE.

desigual, dada la complejidad política y administrativa de nuestras Administraciones Públicas.

La cuestión que se plantea a día de hoy en nuestro país es que, sin haber desarrollado plenamente los que llamamos principios modernos de control *material* del presupuesto, que encuentran en la fortaleza institucional del Parlamento su pilar fundamental, asistimos, como hemos comprobado, a un riesgo de abandono de los principios *formales*, cuyo cumplimiento es condición necesaria para garantizar la efectividad de aquellos. Dicho riesgo podría acentuarse si la gestión de la crisis de la COVID-19 discurriera por cauces de urgencia y de refuerzo de las prerrogativas del Ejecutivo, sin los adecuados mecanismos de comprobación y compensación (*checks and balances*) por parte del principal poder de control democrático, el Parlamento.

Pero siendo, como decimos, condición necesaria el respeto formal a los principios *clásicos*, no es suficiente para hacer efectivos los principios *modernos*. Estos requieren además otros elementos esenciales antes comentados, como el impulso político o la capacitación técnica del Parlamento. La defensa de tales elementos no responde a una visión idealizada del parlamentarismo que podría parecer poco realista en nuestro tiempo, sino al objetivo de recuperar un cierto equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo que, a nuestro juicio, resulta más necesaria que nunca. Ello pasa por asegurar la solidez de la institución parlamentaria, precisa-

mente en este contexto de *modernidad líquida* a la que alude Bauman (2002), caracterizada por cambios políticos, institucionales y tecnológicos, que desafían su centralidad en el control de las políticas públicas, lo que obliga al *Parlamento del siglo XXI*<sup>9</sup> a jugar un papel activo e *inteligente* (Goorna, y Mohan, 2016) en su propia adaptación a estas nuevas realidades.

La vertiente *material* del Legislativo, como necesario complemento de la regulación puramente *formal* o procedimental del presupuesto, se encontraba ya recogida en el Reglamento del Congreso (artículo 60.2): “Se dotará, en especial, a la Comisión de Presupuestos de los medios personales y materiales propios, con objeto de realizar el asesoramiento técnico pertinente en aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público”. No obstante, esta previsión no ha tenido un desarrollo que pudiera compensar mínimamente la superioridad de medios técnicos de la Administración General del Estado respecto al Parlamento, lo que ha reforzado la hegemonía política del Ejecutivo al monopolizar la información económica y presupuestaria. En un sistema parlamentario de mayorías como el español, el refuerzo de los medios técnicos del Legislativo no ha sido percibido como una prioridad por el grupo parlamentario que en cada momento ha apoyado al Gobierno. Las sucesivas iniciativas de creación de una oficina presupuestaria en el seno de las Cámaras, impulsadas en general por los grupos de oposición, contaron

9 Ver. Unión Interparlamentaria (2006).

siempre con escasas posibilidades de materializarse<sup>10</sup>. Incluso cuando dieron finalmente su fruto, con la creación en 2010 de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG)<sup>11</sup>, su desarrollo real ha sido muy limitado.

## 5. El vínculo entre estabilidad y control presupuestario

El crecimiento de la Administración y la complejidad que pronto adquirió el sector público en el periodo democrático hicieron necesaria la incorporación de técnicas presupuestarias modernas para el

desarrollo de los principios de actuación de las AA. PP. como los de eficiencia y eficacia, proclamados en la Constitución (artículos 31.2 y 103.1 CE). Estos desarrollos tuvieron lugar a costa de una dispersión normativa y administrativa que jugaba en contra de la transparencia y el control del presupuesto.

Fue la necesidad de trasponer las obligaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la UE al ordenamiento interno lo que vino a poner fin a esta dispersión. Las primeras Leyes de Estabilidad Presupuestaria de 2001<sup>12</sup> y la Ley General Presupuestaria de 2003 derivada de ella<sup>13</sup>, introdujeron los prin-

10 Y aquellas que prosperaron tuvieron un escaso recorrido. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (Ley 4/1990 de 29 de junio) creó en su Disposición Adicional Vigésima una Oficina Presupuestaria, encomendando su regulación al Reglamento del Congreso y a las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo. Por su parte, al inicio de la VI Legislatura, la Mesa del Congreso, en su reunión de 28 de junio de 1996, encomendó a los servicios de la Cámara un estudio *para definir el régimen jurídico y delimitar el modo de actuación de la Oficina Presupuestaria*, que se tradujo en la creación de una pequeña unidad de asesoramiento a la tramitación de los PGE para 1998. Esta iniciativa no tuvo continuidad en ejercicios posteriores.

11 Fruto de sucesivas proposiciones de ley de distintos grupos parlamentarios que confluyeron en la aprobación de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre. Tal y como proclama su Preámbulo, la oficina ha sido una “reclamación constante de los distintos Grupos Parlamentarios”, y “obedece a la necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos, instrumento inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia que se pone al alcance de los Diputados y Senadores”. Una de las funciones atribuidas a esta Oficina fue la “recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas” (artículo 3 b).

12 Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

13 Tal y como lo proclama el Preámbulo de la Ley General Presupuestaria, cuando afirma que “definido el marco general de equilibrio presupuestario [por la Ley General de Estabilidad presupuestaria de 2001] (...) era necesario descender a una esfera microeconómica para aplicar los principios rectores de la Ley de Estabilidad a los distintos componentes del presupuesto. En este sentido, la citada norma, en su disposición final primera, impone al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un proyecto de Ley General Presupuestaria”. Y más adelante se constata que “es quizás la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria la que, como ya se señalaba al comienzo de esta exposición de motivos, hace

principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia, orientados a garantizar la estabilidad presupuestaria. Tras una reforma parcial del PEC en 2005, que conllevó la reforma de las leyes internas de estabilidad en 2007, la reforma en profundidad de la gobernanza europea aprobada en 2011 como respuesta de urgencia a la crisis del euro reforzó los procedimientos, mecanismos e instrumentos de transparencia de las cuentas públicas orientados a facilitar la coordinación de las políticas económicas y la supervisión de la estabilidad presupuestaria por las instituciones europeas.

La directiva del *Six pack*<sup>14</sup> definió los marcos presupuestarios como “el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las Administraciones Públicas”, que debían incluir en todo caso: previsiones económicas prudentes y fiables, estadísticas mensuales de ejecución presupuestaria, reglas fiscales numéricas, procedimientos claros y transparentes, instituciones fiscales independientes,

marcos presupuestarios a medio plazo, y mecanismos claros de coordinación entre Administraciones.

La reforma del marco de la transparencia como pilar europeo preventivo<sup>15</sup> tuvo su reflejo a nivel interno en la constitucionalización del principio de estabilidad, operada en el plazo de un mes (tiempo en el que se tramitó la reforma del artículo 135 de la Constitución), y en su desarrollo en la LOEPSF. Esta última traspuso al ámbito nacional los requerimientos de transmisión de información económico-financiera de las AA. PP. descentralizadas (CC. AA. y entidades locales) al Ministerio de Hacienda para la supervisión de la estabilidad a nivel interno. La creación de la Central de Información económico-financiera de las AA. PP. en la web del Ministerio de Hacienda ha permitido acceder a un creciente volumen de estadísticas e informes presupuestarios del sector público en abierto y en formatos manejables, lo que ofrece una posibilidad sin precedentes de mejorar el control democrático de las cuentas públicas<sup>16</sup>.

inevitable la elaboración de una nueva disposición legal que venga a regular el régimen económico financiero del sector público estatal. De hecho, donde se introducen las innovaciones más significativas en la regulación aplicable al proceso presupuestario es al tratar la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad”.

<sup>14</sup> Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

<sup>15</sup> Completada allí donde no llegaba el Derecho de la UE por sendos tratados internacionales, el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) y el del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El primero comprometía a las partes firmantes a regular la obligación de equilibrio presupuestario estructural al más alto rango normativo y a complementar la estabilidad presupuestaria con determinados soportes institucionales como la creación de instituciones fiscales independientes. Por su parte, el Tratado MEDE vinculaba los posibles programas de asistencia financiera a los Estados miembros al cumplimiento por parte de estos del TECG.

<sup>16</sup> Con la constitucionalización del principio de estabilidad y su desarrollo en la LOEPSF, la Central de Información del Ministerio de Hacienda, creada por esta “como instrumento principal de desarrollo del principio de transparencia”, supuso un salto cualitativo, al canalizar la información presupuestaria de todas

Sin embargo, este nuevo marco de la transparencia no ha encontrado en nuestra tradición presupuestaria los cauces para una explotación sistemática de la información económica y financiera de las cuentas públicas orientada a un eficaz control parlamentario, debido probablemente a la complejidad técnica<sup>17</sup>, institucional<sup>18</sup> y procedimental<sup>19</sup> que ha introducido la gobernanza europea.

En efecto, el control presupuestario ya no se circunscribe al presupuesto anual del Estado, sino a una gobernanza entendida en un sentido más amplio,

tanto temporal (planificación a medio plazo) como institucional (coordinación entre AA. PP. y supranacional), y la *rigidez formalista* de nuestros procedimientos presupuestarios no ha contemplado, paradójicamente, una revisión de los procedimientos formales de cara a una plena integración del ciclo europeo de coordinación y supervisión en la tramitación parlamentaria<sup>20</sup>; tampoco la de su réplica a nivel interno, con un refuerzo, por ejemplo, del papel del Senado como cámara de representación territorial en

las Administraciones Públicas en cumplimiento de la disposición de la Directiva de marcos presupuestarios, que conminó a los Estados miembros a publicar estadísticas de ejecución presupuestaria con periodicidad mensual o trimestral y a conectar estas estadísticas con las cuentas del sector público de la contabilidad nacional, bajo una metodología común europea para determinar el déficit público.

17 Al apoyarse en el marco de la estabilidad, basado en indicadores no observables, sino estimativos, como el déficit estructural, la tasa de crecimiento potencial de la economía o los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública, calculados a partir de modelos econométricos bajo metodologías acordadas en el seno de la Comisión Europea, y no siempre compartidas por los propios ministerios de economía de los Estados miembros. El objetivo de déficit es la punta del iceberg de un bloque metodológico más complejo que se sustenta sobre la estimación del ciclo económico, para determinar qué proporción del déficit se debe a factores coyunturales y qué parte es déficit estructural. Este último es el objetivo presupuestario a medio plazo que debe tender al equilibrio, apoyado en la aplicación de diversas reformas estructurales.

18 Ya que integra regulaciones y actuaciones de muy diversas instituciones (europeas, nacionales, autonómicas y locales), reglas fiscales compartidas entre niveles de gobierno y la supervisión por organismos de control (tribunales de cuentas, instituciones fiscales independientes, oficinas presupuestarias, parlamentos, etc.).

19 Como consecuencia de que la coordinación y supervisión entre niveles de gobierno para el control de la estabilidad se fundamenta en una base normativa (*rule of law*) con trámites reglados, asignación de atribuciones competenciales y delimitación de plazos, pilares todos ellos de la transparencia presupuestaria, como determinan la OCDE y el FMI en sus manuales y códigos, según hemos visto anteriormente.

20 A modo de ejemplo, resulta llamativo que el Plan de Convergencia 1997 fuera objeto de debate específico en el Congreso (con el reproche incluido del portavoz del principal grupo de la oposición por haber sido remitido a la Comisión Europea antes de ser debatido en las Cortes), con presentación y posterior debate de propuestas de resolución por parte de los grupos parlamentarios sobre muy diversos aspectos de la política económica. Esta práctica parlamentaria no tuvo continuidad a partir del Programa de Estabilidad de 1998. Ello a pesar de que el *código de conducta* de la Comisión Europea sobre el contenido y estructura de los Programas de Estabilidad establece que estos deberán señalar si han sido debatidos por el Parlamento nacional. Este extremo ha estado no obstante ausente en las sucesivas actualizaciones anuales del Programa remitidas por España a la Comisión Europea.

cuanto al seguimiento presupuestario de las CC. AA.

A consecuencia de las carencias anteriores, tampoco se ha percibido desde el Parlamento la necesidad de dotarse de los medios suficientes para adoptar un nuevo papel activo en la obtención y tratamiento de la información presupuestaria sin depender de los continuos requerimientos de información al Ejecutivo. Y más si cabe cuando una creciente proporción de la información económica y presupuestaria proviene de instancias supranacionales como la UE, la OCDE o el FMI, lo que incrementa la necesidad de medios para identificar la información, procesarla y ofrecerla en formatos simplificados, manejables y comprensibles a los parlamentarios para mejorar la eficacia de su función de control.

## **6. Los instrumentos para el control presupuestario: algunos elementos para el diagnóstico en España**

Pero ¿por qué a día de hoy no se han integrado de una manera más clara los nuevos elementos que aporta el marco de la transparencia vinculada a la estabilidad en los procedimientos formales de control democrático (y en tanto que democrático, parlamentario) del presupuesto en España?

Parece claro que en el contexto actual existen múltiples factores que parecen desafiar la centralidad de la función económico-financiera del Parlamento,

más allá del tradicional predominio del Ejecutivo sobre la institución legislativa: la supervisión europea por un lado, junto con la descentralización de los gastos e ingresos por otro; el desplazamiento del debate político a las redes sociales; o la emergencia de nuevos ámbitos de gobernanza global a los que parecen desplazarse las decisiones económicas. A lo que se suma, como también venimos comentando, el riesgo de una creciente huida del control parlamentario por el Ejecutivo ante la excepcionalidad de la crisis generada por la COVID-19.

Ciertamente, en la actualidad no se puede decir que no contemos con una información completa de las cuentas de las AA. PP. y de la multitud de entes que las componen. La sensación de falta de transparencia en las cuentas del sector público se debe más bien a su complejidad, a lo que contribuye el desarrollo de un amplio sector público administrativo, empresarial y fundacional con presupuestos diferenciados respecto a la Administración de la que dependen, ya sea la central, autonómica o local, y a la dispersión competencial del Estado autonómico, que dificulta la atribución de responsabilidades políticas sobre los ingresos y gastos públicos.

Formalmente, la multiplicidad de entes y organismos de la administración instrumental se incluye año a año en los presupuestos de las AA. PP. Desde 2003, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) publica el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE)<sup>21</sup> impulsado por la Ley General Presupuestaria de

<sup>21</sup> Por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

2003, y completado desde 2007 con el inventario de entes dependientes de las Administraciones autonómicas y locales<sup>22</sup>. Toda esta información conforma el Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE)<sup>23</sup>.

Además, desde los acuerdos de Reordenación del Sector Público Autonómico en 2010 para la reducción del gasto público, se publicaron informes semestrales sobre los procesos de reducción de los entes dependientes de las Administraciones autonómicas<sup>24</sup>. Pero a pesar del indudable avance de transparencia que ha supuesto la posibilidad de disponer de un mapa del sector público institucional, la notable complejidad administrativa y la dispersión contable a que ha dado lugar dificulta la consolidación de las cuentas, el control de la ejecución de los programas presupuestarios (a menudo compartidos entre servicios de la administración y organismos con cierta autonomía en la gestión) y la evaluación de eficiencia y de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, espe-

cialmente cuando estas son compartidas por el Estado y las CC. AA.

Algo similar ocurre con la información sobre los beneficios fiscales. Año a año, siguiendo el mandato del artículo 134.2 CE, los PGE reflejan el importe previsto de los ingresos que el Estado deja de recaudar por la aplicación de exenciones, reducciones y deducciones fiscales. Sin embargo, no hay estadísticas de la cuantía real de los mismos *a posteriori*, una vez conocidos los ingresos fiscales del ejercicio, ni una evaluación de impacto por figuras impositivas y tipo de beneficio fiscal (ganadores y perdedores, efectos de segunda ronda, etc.). Esto se complica además en el caso de los tributos cedidos a las CC. AA. Para dar cumplimiento al mandato de la Directiva de marcos presupuestarios (Consejo de Europa, 2011)<sup>25</sup>, la Central de Información del Ministerio de Hacienda dio acceso a la información sobre los beneficios fiscales de cada una de las CC. AA., pero, hasta el reciente trabajo de la AIReF (2020), no se había abordado un

22 Mantenido por la Secretaría de Estado de Financiación Autonómica y Local, que también elabora un informe semestral sobre el Sector Público Autonómico, a raíz de un acuerdo de 10 de abril de 2010 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Tal acuerdo implicaba el suministro de información por parte de estas al Ministerio de Economía y Hacienda, y formaba parte de la amplia batería de medidas adoptadas en ese año en el marco de la recesión iniciada en 2008, tras haber superado el déficit público el 11% del PIB y cernirse la amenaza de una crisis de deuda en uno de los grandes países del euro, como España.

23 Que a 1 de enero de 2019 contabiliza 5638 entidades del sector público institucional: 446 del Estado (270 de ellos incluidos en el sector público estatal a efectos de la Contabilidad Nacional, el resto como sociedades del sector privado, participadas por el Estado), 1.864 del sector público autonómico (1.271 incluidos en el sector público autonómico a efectos de Contabilidad Nacional) y 3.328 del sector público local (2.220 incluidos en el sector público local de la Contabilidad Nacional).

24 Estos informes dejaron de publicarse en 2017, cuando se consideró concluido el plan de reordenación acordado en 2010.

25 Que establece en su artículo 14.2 que “los Estados miembros publicarán información detallada sobre la incidencia de los beneficios fiscales en los ingresos”.

análisis sistemático de los efectos de estas figuras en el conjunto de la hacienda pública española<sup>26</sup>.

En cuanto al control de la ejecución de los ingresos y gastos públicos a lo largo del ejercicio, la LGP de 2003 reguló la remisión por el Gobierno a las Cortes Generales de las estadísticas mensuales de la Administración del Estado<sup>27</sup>, obligación que ha quedado en un mero trámite una vez dichos datos han pasado a ofrecerse por la IGAE en abierto, con un alto grado de detalle y en formatos de fácil tratamiento y reutilización<sup>28</sup>. Las obligaciones periódicas de información del

Gobierno a las Cortes incluyen además toda una diversidad de materias, como el endeudamiento público, operaciones financieras, avales, memorias anuales de la agencia tributaria, además de los deberes de remisión de información de empresas y entes públicos.

Como hemos visto anteriormente, los crecientes requerimientos de información económica y financiera han venido vinculados a la coordinación y supervisión entre los distintos niveles administrativos para la consecución de la estabilidad presupuestaria<sup>29</sup>, en lo que ha supuesto la réplica a nivel interno de

26 La segunda fase de los *spending reviews* de la AIREF contiene un estudio sobre 13 beneficios fiscales aplicados por el Estado que suponen un total de 31.800 millones de euros anuales (AIREF, *Spending Review, Fase II*). Como señala la AIREF, los Beneficios Fiscales en los PGE 2018 se estimaban en unos 35.000 millones de euros, a los que habría que añadir los de las CC AA, que la AIREF sitúa en unos 6.000 millones de euros. También algunas corporaciones locales contemplan beneficios fiscales para sus tributos.

27 Según el Preámbulo de la LGP “el avance tecnológico ya (permitía) la introducción de estas mejoras en los procedimientos de información y presupuestación”, consagrando el principio de transparencia como “elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria”.

28 Esta posibilidad de seguimiento mensual de la ejecución de los ingresos y gastos públicos a través de la Central de Información se extiende también al resto de AA. PP. (Seguridad Social, CC. AA. y EE. LL.), en términos de devengo y caja, de compromisos plurianuales y de inversiones públicas.

29 El artículo 6 de la ley de estabilidad señala que “corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias”. También impone la obligación a las Administraciones Públicas de suministrar “toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo”. Posteriormente, en el artículo 28.1 se desarrolla este extremo: “El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas”. Por su parte, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, que reguló las obligaciones de suministro de información por parte de las comunidades autónomas y corporaciones locales al Ministerio de Hacienda apelaba en su exposición de motivos al principio de transparencia como instrumento indispensable para un “seguimiento efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y del resto de obligaciones fiscales europeas, del conjunto de Administraciones”. Las obligaciones con la UE (“y con el resto de instituciones internacionales, que han ido incrementando sus

las obligaciones de transparencia de los Estados miembros para con las instituciones europeas.

En sentido contrario, las mencionadas competencias de supervisión cedidas en pleno uso de su soberanía por los Estados miembros a la UE no impiden que estos puedan articular una integración del Semestre Europeo<sup>30</sup> en el ciclo presupuestario interno. Esta integración podría revertir al ámbito de la soberanía nacional el control de las decisiones y recomendaciones adoptadas por las instituciones europeas, no como un mecanismo de confrontación entre las instancias nacionales y comunitarias, sino como un medio de legitimación democrática de la integración europea y de apropiación a nivel interno de las recomendaciones económicas de la UE. Ello aportaría transparencia a la atribución de las responsabilidades políticas sobre las medidas de ajuste fiscal y reformas estructurales que previsiblemente deberán adoptarse para garantizar la sostenibilidad de nuestra deuda pública en los próximos años, en lugar de atribuir *en todo caso* las medidas impopulares a las directrices recibidas de la UE, a las *troikas*, a los hombres de negro o a los mercados.

Solo parcialmente estos procedimientos europeos han pasado en la ac-

tualidad a interactuar con el ciclo presupuestario interno, y no de cualquier manera, sino hasta el punto de trastocar de hecho la dinámica del ciclo anual previsto en la Constitución, al atribuir al Congreso y Senado la competencia de aprobación de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto fijados por el Gobierno para todas las AA. PP., antes de la remisión por este del proyecto de PGE al Congreso. Por ello, un seguimiento más puntual del Semestre Europeo a través de procedimientos parlamentarios formalizados<sup>31</sup> podría aportar una visión global e interrelacionada de la gobernanza económica, sin perder de vista que las decisiones sobre los ingresos y gastos públicos y las políticas redistributivas siguen siendo responsabilidad de los Gobiernos nacionales.

## 7. Instituciones fiscales independientes y oficinas presupuestarias

Entre las medidas de refuerzo de los marcos presupuestarios promovidas por la reforma de la gobernanza europea, una de las más relevantes fue la creación de instituciones fiscales indepen-

exigencias de transparencia a todas las Administraciones Públicas”) se asumen como “una prioridad absoluta”. Además, junto a la mejora de la calidad y cantidad de la información presupuestaria, se incluye como objetivo de esta Orden “la potenciación de la publicidad activa de una información más completa, centralizada, homogénea y de fácil acceso que contribuye a la rendición de cuentas y a un mejor control de la gestión pública”.

<sup>30</sup> El Semestre Europeo se regula en la reforma de la gobernanza europea como el principal procedimiento de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros por las instituciones europeas.

<sup>31</sup> Que incluyeran debates en pleno o comparecencias de autoridades europeas (también en el Senado, en relación con las cuestiones territoriales) o el requisito de someter al Parlamento los programas de estabilidad y de reformas antes de su remisión a las instituciones europeas.

dientes (IFI) en aquellos países que aún no contaban con un organismo similar, con el cometido principal de supervisar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, junto con otras funciones relacionadas, como avalar los escenarios macroeconómicos en los que se basan los presupuestos, según los requerimientos de la gobernanza europea, mejorando la fiabilidad de los mismos. En España, ello se tradujo en la creación de la AIREF.

En algunos países, estas funciones se han atribuido a las oficinas presupuestarias parlamentarias, no así en España, habiéndose delimitado las funciones de la OPCG a la recepción de los informes preceptivos que el Gobierno debe remitir por ley a las Cortes Generales, y a crear un canal de transmisión de consultas de ejecución presupuestaria a los Ministerios de Hacienda y Seguridad Social. La desvinculación de la AIREF del Parlamento (como también del Ejecutivo) se entiende en tanto que este organismo no es una institución de control político del presupuesto. Las IFI guardan, en relación con la política

fiscal, ciertas analogías con los bancos centrales en relación con la política monetaria, por lo que su naturaleza es distinta a la de una oficina parlamentaria. La OPCG y la AIREF juegan papeles distintos y la existencia de ambas no genera duplicidades, por lo que las dos resultan necesarias para asegurar el fortalecimiento institucional de la política presupuestaria. No obstante, como es obvio, la OPCG, así como la función presupuestaria del Parlamento en general, pueden beneficiarse en gran medida de la actividad de la AIREF, como lo demuestra la relevancia que han tenido desde su creación sus informes y opiniones, así como las comparecencias de su presidente en la Comisión de Presupuestos al inicio de la tramitación anual de los PGE.

En la misma dirección, pueden ser de gran interés para un replanteamiento del presupuesto como elemento de planificación las dos revisiones del gasto público (*spending reviews*) llevadas a cabo por la AIREF<sup>32</sup> cuya finalidad es llevar a cabo “una revisión en profundidad del gasto del conjunto de AA. PP. con el objetivo de identificar posibles inefi-

32 Emprendidas por encargo del Consejo de Ministros (en diciembre de 2017 y marzo de 2018) en respuesta a los compromisos contraídos por España en el Programa de Estabilidad 2017, tras la revisión de la senda de corrección del déficit público acordada por el Consejo Europeo en agosto de 2016. Las revisiones tienen su origen también en un llamamiento del Eurogrupo a los países de la Eurozona para la mejora de la calidad de las finanzas públicas. La primera fase consta de siete proyectos de evaluación de estrategia, procedimientos, eficacia y eficiencia en la concesión de subvenciones por parte de la Administración Central y las comunidades autónomas, referidas a: medicamentos dispensados a través de receta médica, políticas activas de empleo, becas de educación universitaria, I+D+i, fortalecimiento de la competitividad empresarial y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos. Las conclusiones de esta primera fase de las revisiones del gasto se han publicado en el segundo semestre de 2019. La segunda fase evalúa cuatro áreas concretas fijadas por el Gobierno: infraestructuras, gasto hospitalario, incentivos a la contratación y beneficios fiscales. La inclusión de los beneficios fiscales en la revisión del gasto encargada a la AIREF fue inicialmente planteada en una Proposición no de Ley del Grupo Socialista, debatida y aprobada en la Comisión de Hacienda y Función Pública el 14 de febrero de 2018.

ciencias y duplicidades”. Los resultados de estos *spending reviews* no solo pueden aportar una valiosa información de cara a mejorar los aspectos *materiales* del control presupuestario, como la evaluación de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, sino que además, según

los principios comunes del Eurogrupo sobre las revisiones del gasto público en los países de la moneda única, sus conclusiones deben integrarse de manera coherente en el proceso de elaboración presupuestaria y en la reformulación de las políticas públicas<sup>33</sup>.

33 Como señalaba el presidente de la AIREF en comparecencia parlamentaria, “una revisión del gasto público no tiene nada que ver con ajustes, con recortes, sino que es un instrumento presupuestario central para autoevaluar lo que se está haciendo por parte de las administraciones y, sobre todo, para ir generando espacios fiscales para mejorar la asignación de los recursos públicos” y evitar así que “cuando tenga que haber reajustes (...) no sean ajustes lineales como hemos visto durante la crisis, sino que se dirijan a aquellas políticas que son menos eficaces y/o se ejecutan con menos eficiencia. En cualquier caso, mejorar la eficiencia del gasto público es un objetivo central” (DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 383, de 28/11/2017. Comparecencia del señor presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF [Escrivá Belmonte] para informar sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las administraciones públicas en 2017).

# Conclusiones

**1** En este artículo, centramos el análisis en el inevitable vínculo entre la democracia y la función presupuestaria del Parlamento, siendo este la única vía de representación de los ciudadanos *en igualdad de derechos políticos*. Cualquier refuerzo de la calidad democrática de la política presupuestaria pasa por una revisión en profundidad del papel que el Parlamento debe desempeñar en la misma.

**2** En nuestro diagnóstico, distinguimos entre los principios del marco constitucional originario, orientados a un control político de tipo *formal*, y los principios de modernización presupuestaria, incorporados más gradualmente con posterioridad, con la finalidad de garantizar un control efectivo de las finanzas públicas y de los resultados de las políticas públicas.

**3** Aún sin haberse incorporado plenamente al ámbito del control parlamentario estos principios *modernos* de mejora efectiva de la calidad democrática del presupuesto, asistimos en los últimos años a una *nueva normalidad* derivada de la inestabilidad política, en la que los aspectos formales básicos pierden vigencia, lo que, a nuestro juicio, implica un serio riesgo de *descapitalización institucional* del sistema democrático en uno de sus pilares básicos, los PGE. Esta anómala situación no es un buen punto de partida para afrontar los riesgos añadidos que para la función de control del Parlamento entraña el carácter excepcional de las medidas para afrontar la crisis

de la COVID-19 y sus efectos económicos y sociales.

**4** Los indudables avances producidos en la modernización y la transparencia presupuestaria han venido vinculados a la transposición del marco europeo de la estabilidad al ámbito interno y constituyen un valioso activo para la mejora de la calidad democrática de la política presupuestaria española. Es necesario que estos avances vengam acompañados de un impulso activo desde el Parlamento para obtener el rendimiento máximo posible del creciente volumen de información económica y financiera del sector público disponible en abierto y mejorar así la eficacia de la función presupuestaria.

**5** Con este objetivo, el Parlamento debería procurar dotarse de los medios personales y materiales suficientes para poder gestionar adecuadamente la complejidad de la información y adaptarla a los requerimientos de la actividad parlamentaria. No es posible fortalecer la misión de control del Parlamento sin contar con el apoyo técnico suficiente, en línea con la tendencia de la mayoría de los países de la OCDE.

**6** El marco regulatorio europeo de la estabilidad también ha condicionado las políticas económicas de los Estados miembros a través de nuevos procedimientos de coordinación y supervisión presupuestaria, articulados en torno al Semestre Europeo. Sin embargo, tales procedimientos no han sido

incorporados plenamente a nuestro proceso presupuestario interno. De haberse hecho, esto podría haber contribuido a incrementar su legitimidad democrática ante los ciudadanos y a aportar una visión integradora de la gobernanza europea y nacional, favoreciendo el control parlamentario de las decisiones y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas.

**7** De cara al futuro inmediato, la previsible crisis fiscal a consecuencia de la pandemia del coronavirus podría generar una nueva crisis de nuestra deuda pública, por la erosión de la ya de por sí limitada capacidad recaudatoria de nuestro sistema fiscal (en comparación con otras grandes economías europeas) y el previsible incremento de los gastos extraordinarios. El funcionamiento de la democracia implica un componente de solidaridad intergeneracional, que exige mantener la deuda pública en niveles sostenibles a largo plazo, que no comprometan más el ya de por sí limitado margen de maniobra con el que cuentan nuestros PGE para poder llevar a cabo políticas discrecionales de gasto.

**8** Reducir la deuda requiere saldos presupuestarios anuales superiores al gasto por el servicio de la deuda y políticas estructurales orientadas al crecimiento económico y de los ingresos públicos a medio plazo, difíciles de llevar a la práctica por su impopularidad. No obstante, la experiencia reciente demuestra que las reformas más relevantes han tenido lugar en momentos límite de crisis, cuando *no ha quedado más remedio que* adoptarlas ante el riesgo de que no hacerlo fuera peor. En este sentido, los *spending reviews* iniciados por la

AIReF pueden ser un elemento esencial para mejorar la calidad del gasto público y, a partir de sus resultados, determinar los ingresos necesarios para atender adecuadamente los servicios y prestaciones sociales.

**9** Finalmente, la relevancia del presupuesto como pilar esencial del Estado social y democrático de Derecho, lejos de quedar solapada por el impacto de la crisis de la COVID-19, cobra si cabe más importancia que nunca. Solo con un refuerzo de la función presupuestaria del Parlamento, apoyada en los medios materiales y personales suficientes, será posible garantizar la legitimidad democrática de las medidas excepcionales contra la crisis que han debido adoptarse a lo largo de los últimos meses, y de las que se adopten de cara al ajuste presupuestario y a la recuperación posterior (especialmente si estas son financiadas con fondos de la UE bajo algún tipo de condicionalidad), asegurando un control efectivo de su ejecución y de sus resultados en términos de crecimiento económico, de transición verde y digital y de inclusión social, sobre la base de la experiencia, demasiado reciente como para olvidarla, de la última crisis.

## Bibliografía

- AIReF (2018). *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2018 de las AAPP*. 23 de julio de 2018.
- AIReF (2020). *Spending Review*. Disponible en: <https://www.airef.es/es/spending-review/>
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo de la Unión Europea (2011). *Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2011/306/L00041-00047.pdf>
- Consejo de la Unión Europea (2020). *El Semestre Europeo*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>
- Goorna, P. y Mohan, V. (2016). "Toward a theory of Smart Institutions". *Journal of Economic Structures*. 2016;5:15.
- IMF (2019). *Fiscal Transparency Code*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>
- Lienert, I. y Jung, M (2004). "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison". *OECD Journal on Budgeting*. Special Issue 4(3).
- Mora Sancho, F. (1995): "El presupuesto como instrumento de elección social". En: M. J. Lagares Calvo (coord.). *Manual de Hacienda Pública*. Madrid: IEF, pp. 203-265.
- OECD (2015): "Recommendation of the Council on budgetary Governance". Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>
- Tudela Aranda, J. *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Serie Monografías, n.º 77. Congreso de los Diputados.
- Unión Interparlamentaria (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Disponible en: <http://www.secretariagrulacuip.org/web/>



A large, light gray, stylized number '5' graphic that serves as a background element on the right side of the page. It is composed of several thick, rounded segments.

# Participación electoral y desigualdad política en España

Guillem Vidal

## I. El voto y el reparto del poder

No es de extrañar que la participación electoral haya sido –y sea todavía– uno de los más importantes objetos de estudio de la ciencia política. Se trata, al fin y al cabo, del instrumento más periódico y universal que los ciudadanos disponen para influir en lo público. El voto es un mecanismo que tiene como objetivo el reparto del poder político, y lo hace de forma radicalmente igualitaria: un ciudadano, un voto. Quitando de la ecuación el sistema electoral, cada votante tiene la misma capacidad de influencia sobre el resultado electoral, consiguiéndose formalmente la igualdad en la participación política.

Sin embargo, en la práctica, no todos los grupos sociales participan en las elecciones en la misma medida. Si la abstención no está distribuida por igual, sino que es mayor en los sectores más vulnerables, su traducción política es que se refuerzan las desigualdades iniciales. Como no votan, sus preferencias políticas no quedan expresadas, de tal modo que la política termina estando sesgada en favor de unos grupos frente a otros. Por ejemplo, si los ricos votan sistemáticamente más que los pobres, las políticas redistributivas podrían resultar menos ambiciosas o más regresivas como consecuencia. Una alta participación minimiza los sesgos que socavan la igualdad política, por lo que se considera “un excelente indicador de la calidad democrática” (Lijphart, 2012, p. 284).

¿Qué sabemos sobre los factores que determinan la participación electoral? ¿Cómo se sitúa España comparativamente, y hasta qué punto la par-

ticipación tiene un sesgo estructural en España? ¿Cómo ha evolucionado la desigualdad política a lo largo del tiempo? Este capítulo estudia la desigualdad política en España poniendo el foco en las brechas socioeconómicas. El análisis de la abstención a nivel agregado e individual revela que existen importantes sesgos estructurales que se han agravado desde la Gran Recesión, situando en una situación de precariedad política a los grupos más vulnerables.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero, se resumen los principales hallazgos sobre los factores que influyen en la participación electoral. El siguiente apartado analiza empíricamente el caso de España presentando evidencia sobre la relación entre participación electoral y renta, educación y clase social. Finalmente, se analiza el último ciclo electoral en España, con la peculiaridad de la repetición electoral, y su posible efecto sobre el voto.

## 2. ¿Por qué votan los ciudadanos?

En esta sección se repasan los factores que afectan a la participación electoral a tres niveles: *individuales*, *institucionales* y *contextuales*.

### 2.1. Factores individuales

En primer lugar, los recursos de un ciudadano son determinantes en la participación electoral. Está documentado que los ciudadanos con más recursos económicos –mayores ingresos, mayor estatus socio-económico, con trabajo– y con más nivel educativo son más pro-

pensos a votar, ya que disponen de una mayor disponibilidad de tiempo, dinero y capital cognitivo para implicarse en la elección (Brady *et al.*, 1995). Un mayor nivel educativo –considerado uno de los mejores predictores de la participación– permitiría al individuo registrarse con más facilidad para votar y desarrollar una conciencia política más sofisticada, lo que le llevaría a participar más (Jackson, 1995).

Estos recursos, sin embargo, no tienen por qué depender únicamente del individuo, sino que también dependen de su entorno. Aquellos individuos más insertos en la sociedad, es decir, con más capital social, también son más propensos a votar (Atkinson y Fowler, 2014; Rosenstone, 1993). Un buen ejemplo de ello es el mayor abstencionismo de los jóvenes, que está vinculado con el ciclo vital del individuo. A medida que los jóvenes hacen la transición a la adultez y se insertan en la sociedad, tienden a votar más. A su vez, cuando los ciudadanos de una edad avanzada comienzan a retirarse de la vida social, votan menos (Cutler y Bengtson, 1974).

Existen otras teorías, más allá de los recursos, para explicar el voto a nivel individual. Por ejemplo, la teoría de movilización sugiere que la influencia de amigos o familiares o las campañas electorales para movilizar el voto tienen un peso importante (Arceneaux y Nickerson, 2010). Las explicaciones sociológicas, a su vez, ponen el énfasis en patrones de socialización, como el hábito o la propia inercia de votar (Gerber *et al.*, 2003; Plutzer, 2002). Finalmente, también encontramos explicaciones psicológicas, como la cercanía con un par-

tido político, la eficacia política o el nivel de interés por la política, aunque estas variables actitudinales están altamente correlacionadas con variables socioeconómicas como educación o ingresos.

Por lo tanto, aquellos ciudadanos más proclives a participar en las elecciones son los que tienen más recursos, más educación, están más integrados en la sociedad y están más interesados por la política. Sin embargo, estos factores individuales están modulados por arreglos institucionales (Anduiza, 2002). Es decir, por hasta qué punto se facilita el proceso de participación electoral.

## 2.2. Factores institucionales

El efecto del sistema electoral y la obligatoriedad del voto sobre la participación han sido los factores institucionales más estudiados por la literatura (Geys, 2006, pp. 650-653; Stockemer, 2017, pp. 6-10). El registro automático del censo es un elemento determinante en este sentido. Esto, que se da por sentado en la gran mayoría de países (entre ellos España), no es así en Estados Unidos, por ejemplo. La complejidad de las leyes de registro constituye un factor decisivo para la participación, sobre todo entre los sectores más vulnerables, ya que esta incrementa entre un 7 y un 10% cuando se eliminan estas barreras (Ansolabehere y Konisky, 2006).

En el extremo opuesto encontramos países en los que el voto es obligatorio. Si los ciudadanos están obligados a votar, la participación aumenta, sobre todo cuando se imponen sanciones, como multas económicas o la imposibilidad de hacer oposiciones (Blais *et al.*, 2003). Este sistema, aunque cada vez menos

común, todavía está vigente en países europeos como Bélgica, Grecia o Luxemburgo, y se estima que incrementa la participación entre un 10% y un 15% (Blais, 2006, p. 113). Otras facilidades para ejercer el voto que aumentan la participación son la accesibilidad al punto de votación (Gimpel y Schuknecht, 2003), el voto por correo (Southwell, 2004) o si el día de la votación es festivo (Franklin, 1996).

Más allá de las facilidades para ejercer el voto o de su obligatoriedad, el propio sistema electoral también afecta a la participación, sobre todo a medida que se consolidan las democracias (Gallego *et al.*, 2012). En los sistemas de representación proporcional unos pocos votos de más podrían traducirse en un nuevo escaño, atribuyendo así mayor importancia a un solo voto e incentivando a la participación, sobre todo a los votantes de partidos más pequeños (Jackman y Miller, 1995) o en sistemas de listas abiertas (Sanz, 2017). El tamaño también importa. Por un lado, en las circunscripciones más grandes la participación es mayor, ya que habría un incentivo estratégico de los partidos para focalizar los recursos (Stockemer, 2015). Por otro lado, la abstención es menor en comunidades más pequeñas (Frandsen, 2002). Ello se explicaría, en parte, por la presión social o un sentimiento compartido de comunidad, o por las facilidades de acceder a la urna.

En resumen, la participación es más alta en aquellos países en los que hay más facilidad para votar o en los que el voto es obligatorio, pero también importan aspectos del diseño institucional, como el sistema electoral o el propio

tamaño de las circunscripciones. Sin embargo, las reglas del juego solo explican una parte. La participación electoral también dependerá del contexto de cada elección en particular.

### 2.3. Factores contextuales

Cuando los ciudadanos perciben que la elección puede tener un impacto relevante en la política, la participación tiende a ser más alta. Las elecciones europeas o, en menor medida, las elecciones regionales son ejemplos de “elecciones de segundo orden” respecto a las elecciones nacionales, generalmente percibidas como menos decisivas, y por tanto con niveles de participación sistemáticamente más bajos (Reif y Schmitt, 1980). En definitiva, se vota más si se percibe que hay más en juego.

El nivel de competición de una determinada elección o eventos excepcionales también pueden traducirse en un aumento de la participación. Cuando las elecciones están más reñidas, los ciudadanos las perciben como más importantes y los partidos dedican mayores recursos a movilizar el voto, aumentando la participación (Kirchgässner y Schulz, 2005; Matsusaka, 1993). Asimismo, eventos específicos como un ataque terrorista también pueden tener un efecto movilizador en la participación (Bali, 2007). Otros factores que influyen pueden ser la polarización política de una determinada elección o los recursos dedicados a las campañas electorales (Moral, 2017).

Además de los factores individuales e institucionales que influyen la probabilidad de participación electoral, también habría pues elementos circuns-

tanciales que dependen de cada elección particular, como la importancia de la elección, el nivel de competición, las campañas electorales, eventos específicos o la polarización política, los cuales afectan al nivel de participación.

### 3. Desigualdad política en España

¿Qué sabemos de la participación política en España? Es importante remarcar, en primer lugar, que los niveles absolutos de participación no son especialmente preocupantes en España. La media de participación (72,9%) no dista de la media de otros países europeos a nivel comparado (71,9% en Europa occidental y 64,9% en toda Europa) y queda notablemente por encima de países como EE. UU. (alrededor de un 55%). Tampoco es una excepción en cuanto a las elecciones al Parlamento Europeo, en las cuales se observa menor participación en todos los países (IDEA, 2020).

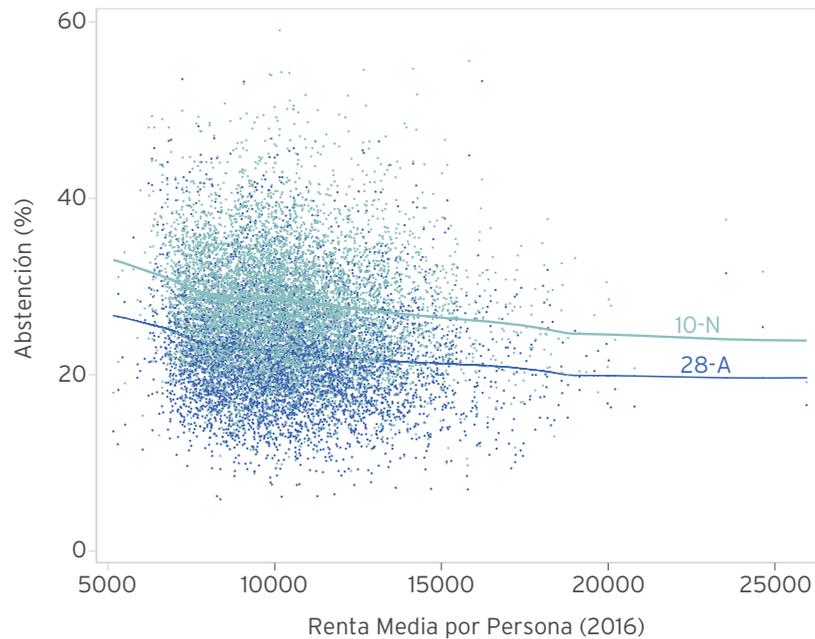
La distribución de la abstención, aunque su estudio es todavía incipiente, parece más preocupante. Entre los estudios que analizan brechas socioeconómicas relacionadas con la abstención, cabe destacar el trabajo de Gómez Forte y Trujillo Carmona (2011) para la Fundación Alternativas, donde analizaron la relación entre exclusión social y participación en España. El trabajo muestra cómo la abstención se concentra especialmente en los barrios marginados de las grandes ciudades, donde la pobreza es mayor y donde se encuentran las capas sociales más vulnerables, con carencias de recursos y falta de relaciones sociales. Más recientemente, los mismos

autores se han centrado en la relación entre recursos económicos y participación electoral (Trujillo Carmona y Gómez Fortes, 2019). En este trabajo, encuentran que la desigualdad interurbana está positivamente correlacionada con la abstención y que los barrios que han ido empobreciéndose han visto descender su participación electoral.

Otros estudios han puesto el foco sobre la dimensión política en torno a la abstención. Boix y Riba (2000), analizando tanto variables individuales como institucionales y políticas en distintas elecciones generales, mostraron que la edad y la actividad laboral –personas desempleadas– fueron factores que predijeron poco el voto en las elecciones de los 80 y los 90 en España, argumentando que los factores más importantes son políticos: la competitividad de las elecciones, el sistema electoral, la movilización estratégica, o la distribución del electorado en el espacio político. Este último –el efecto de la ideología sobre la abstención– ha sido objeto de intenso debate. Algunos estudios encuentran que una alta participación perjudica electoramente sobre todo a los partidos conservadores (Artés, 2014), mientras que otros muestran que el efecto varía dependiendo de quién gobierne (Lago y Montero, 2010).

De estos estudios se observan algunas carencias que este capítulo pretende abordar. En primer lugar, la mayoría de ellos no analizan los sesgos socioeconómicos del voto a nivel individual, por lo que podríamos estar observando una falacia ecológica; es decir, que las correlaciones a nivel de barrio o región no correspondan necesariamente con el com-

**GRÁFICO 1:** Efecto del nivel de renta a nivel municipal en la abstención



Fuente: elaboración propia con los datos oficiales de los resultados electorales a nivel municipal y los datos del INE para el nivel de renta media por persona de 2016 a nivel municipal.

portamiento del individuo. En segundo lugar, se analiza la evolución en el tiempo de algunos de estos indicadores, llegando a cubrir las elecciones más recientes. En tercer lugar, se añade al análisis socioeconómico la clase social, cubriendo también el factor intergeneracional, elementos a menudo olvidados en el análisis de la participación electoral.

### 3.1. La brecha salarial

Los datos que ofrece la nueva sección de estadística experimental del Instituto Nacional de Estadística (INE) nos permiten, en primer lugar, comprobar la relación entre la renta media por persona (RMPP) del municipio con la abstención en el último ciclo electoral, como muestra el Gráfico 1. La relación es clara: los municipios pobres tienen una proba-

bilidad más alta de abstención que los municipios ricos. Mientras que en las elecciones generales de abril de 2019 un municipio con una RMPP de 5.000 euros (más bajo) tiene una probabilidad de alcanzar niveles de abstención cercanos al 27%, la probabilidad en un municipio con unos 15.000 euros de RMPP baja hasta un 20%. Esta relación prevalece de forma prácticamente idéntica en las elecciones de noviembre, pero con unos niveles de abstención más altos. No parece que el incremento de abstención que observamos con la repetición electoral haya producido unos niveles más altos de participación entre municipios más ricos o pobres, sino que habría bajado de forma proporcional en todo el territorio.

El análisis de la relación entre renta media y participación en las dos últimas

elecciones generales coincide con la relación establecida por Trujillo Carmona y Gómez Fortes (2019) a nivel de barrios y la de Boix y Roba (2000) con renta per cápita. Parece pues que el sesgo socioeconómico se sostiene en el tiempo y que la tendencia no ha variado en las elecciones generales más recientes. Sin embargo, hasta donde llega mi conocimiento, no se ha analizado esta tendencia a nivel individual.

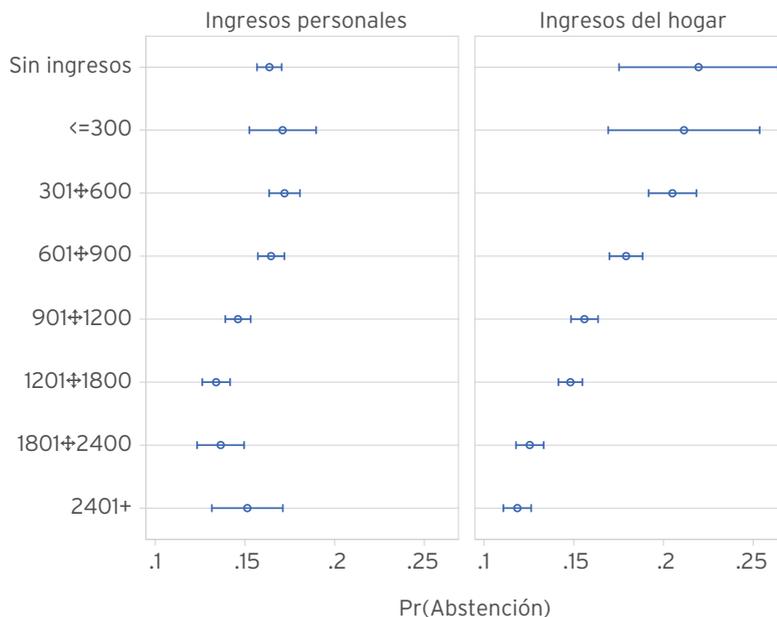
Agregando los barómetros del CIS entre 2004 y 2019 podemos construir una base de datos lo suficientemente amplia para analizar el impacto de los ingresos sobre la probabilidad de abstención a nivel individual. El Gráfico 2 muestra la probabilidad de un individuo de abstenerse (intención de voto) según

los ingresos familiares y los ingresos del hogar, controlando por varios factores como educación, edad o tamaño del municipio. Los datos confirman la tendencia del nivel agregado: aquellos individuos con una renta menor tienen una mayor probabilidad de abstención, llegando hasta una diferencia notable de 10 puntos porcentuales entre los hogares más pudientes y los que menos.

### 3.2. La brecha educativa

El nivel educativo es considerado otro de los factores clave para entender la participación electoral. En España, sin embargo, no parece ser un factor crucial, al menos hasta recientemente. Aunque estudios anteriores han encontrado una correlación positiva entre nivel educati-

**GRÁFICO 2:** Efectos de los ingresos sobre la abstención



Modelos logísticos basados en intención de voto (abstención) controlando por género, edad, educación, tamaño del municipio, con efectos fijos a nivel de CC. AA. y barómetro (N = 52,624).

Fuente: elaboración propia con todos los barómetros agregados del CIS (cuatro por año) entre 2014 y 2019.

vo y abstención, el efecto era moderado (Boix y Riba, 2000). En un estudio más reciente, Gallego (2015, p. 26) apunta que “no hay en absoluto ninguna correlación” entre educación y voto en España, a diferencia de países como Canadá, Finlandia, Hungría, Suiza o Polonia. Este estudio, sin embargo, se limita a las elecciones españolas del año 2000 y del 2004. ¿Sigue la educación teniendo un rol marginal en predecir la abstención en España?

No parece el caso. El Gráfico 3 ilustra, por un lado, la probabilidad de abstención por distintos grupos educativos, y, por otro, la evolución en el tiempo de la probabilidad de abstenerse de dos grupos: aquellos con la formación más baja (sin estudios hasta secundaria elemental) y aquellos con formación más alta (universitarios). De media, en el periodo de 2004-2019, observamos que un individuo sin estudios tiene más de un 20% de probabilidad de contestar que se abstendría en unas elecciones generales, mientras que la de un universitario es del 12%, aproximadamente. Los niveles educativos intermedios quedan entre los dos extremos, con una marcada diferencia entre la secundaria superior y la primaria y secundaria elemental.

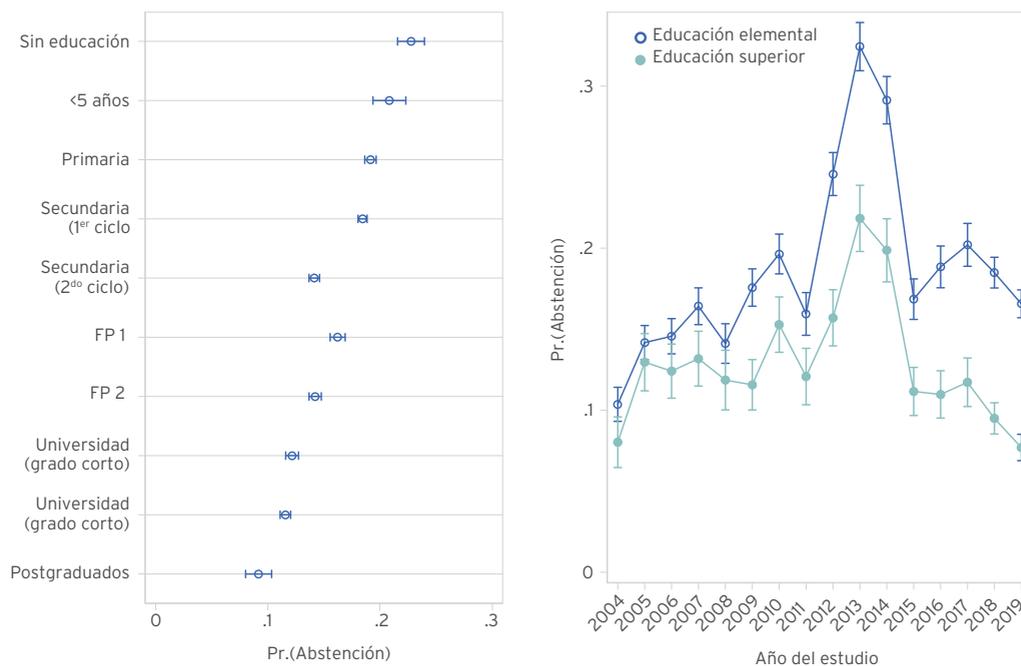
Esta notable brecha del nivel educativo, equivalente a la brecha de ingresos, habría variado notablemente a lo largo del tiempo, como muestra el gráfico de la derecha. Si bien antes del 2008 la diferencia en la probabilidad de abstenerse era imperceptible entre los grupos educativos –coincidiendo con el análisis de Gallego (2015, p. 26)–, ello ha cambiado con la crisis económica del 2008. A lo largo de la última década la brecha edu-

cativa ha crecido notablemente, llegando a los niveles más altos en 2019, donde los extremos se diferencian en casi 10 puntos porcentuales en la probabilidad de participar.

¿Qué explica esta nueva brecha educativa en la igualdad política en España? Aunque ello requeriría un análisis más profundo del que se puede ofrecer aquí, una hipótesis es que la Gran Recesión dejó secuelas políticas más importantes entre los grupos más desfavorecidos. La crisis de representación que siguió a la crisis económica, como puede observarse en los mayores niveles de probabilidad de abstención entre 2012 y 2015, podría haber alienado políticamente a los grupos vulnerables de una forma más sostenida en el tiempo, ya que son quienes más sufrieron la crisis económica y las recetas de austeridad que la siguieron (Vidal, 2018).

En definitiva, podemos concluir que la desigualdad política relacionada con el nivel educativo es un fenómeno que está cobrando importancia en España, sobre todo a raíz de la crisis económica de 2008. Este fenómeno es especialmente preocupante de cara al futuro: el avance tecnológico está cambiando las estructuras ocupacionales, generando trabajos que requieren un mayor nivel educativo y dejando atrás los que requieren habilidades más rutinarias (Oesch, 2013). Este nuevo escenario de polarización, junto a este sesgo estructural en el nivel educativo, podría suponer un importante deterioro de la igualdad política, y por ende de la calidad democrática. Este fenómeno está relacionado también con la clase social, como vemos a continuación.

### GRÁFICO 3: Efectos del nivel educativo sobre la abstención



Modelos logísticos basados en intención de voto (abstención) controlando por género, edad, tamaño del municipio, con efectos fijos a nivel de CC. AA. y barómetro ( $n = 138,020$ ). El modelo no controla por ingresos ya que la variable no está en todas las olas. En las olas en que sí está (2013-2019) el cambio en el efecto de la educación es mínimo.

Fuente: elaboración propia con todos los barómetros agregados del CIS (cuatro por año) entre 2004 y 2019.

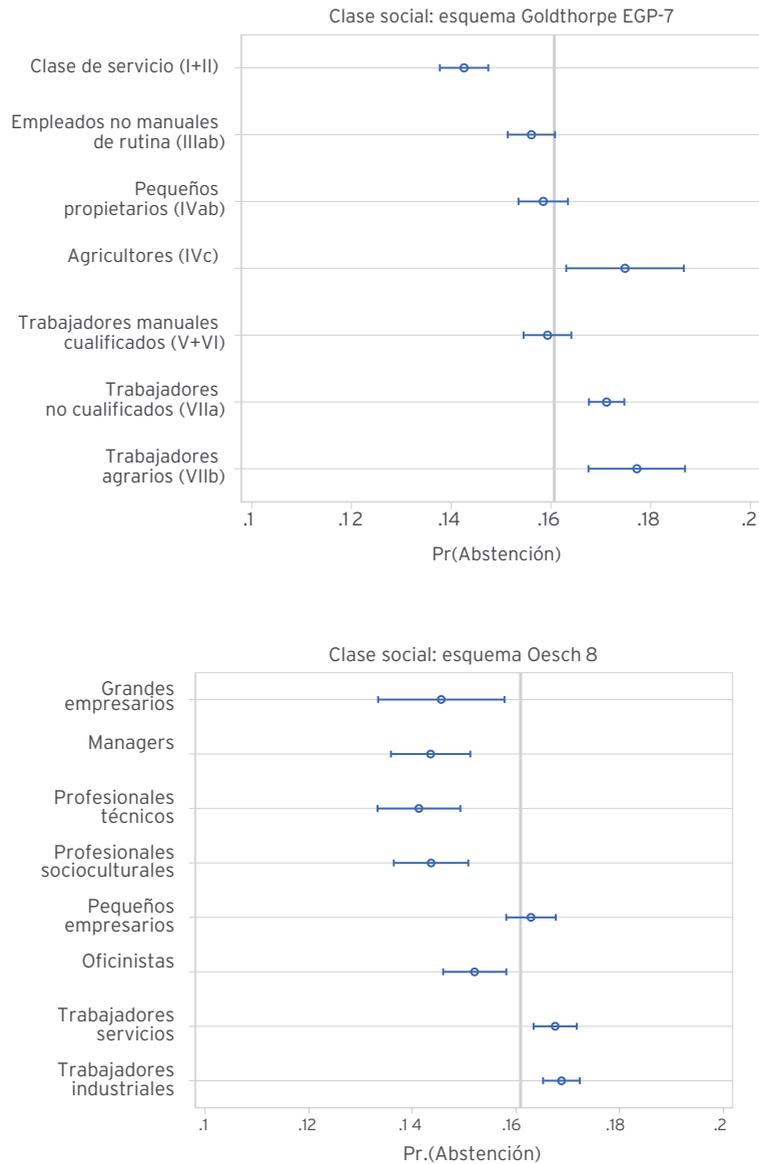
#### 3.3. Clase social y abstención

El análisis entre clase social y participación electoral es uno de los grandes olvidados en la literatura. No existe, a mi saber, ningún análisis que analice la relación entre clase social y la abstención. Sin embargo, los sesgos estructurales de clase social podrían tener un peso importante al explicar la distribución de la participación, más aún en un contexto como el europeo, en el que algunas clases sociales, como la clase trabajadora industrial, se está reduciendo y perdiendo relevancia política (Oesch, 2013).

El Gráfico 4 ilustra las probabilidades de abstención por clase social siguiendo los dos esquemas más empleados en sociología: el de Erikson y Golthorpe (1992) y el de Oesch (2006)<sup>1</sup>. Observamos que, incluso a igualdad del nivel educativo del individuo, la clase social tiene un efecto sobre la probabilidad de abstención. Como cabría esperar, las clases sociales más aventajadas, como los profesionales superiores, directivos de grandes establecimientos, grandes empleadores o técnicos superiores, tienen una menor probabilidad de abstenerse. Observamos lo contrario si nos fijamos

<sup>1</sup> Estos dos esquemas siguen una tradición weberiana como forma de entender la clase social, poniendo más peso en las divisiones ocupacionales que en las económicas.

## GRÁFICO 4: Clase social y abstención: EGP-7 y Oesch



Modelos logísticos basados en intención de voto (abstención) controlando por género, edad, tamaño del municipio, educación, con efectos fijos a nivel de CC. AA. y barómetro ( $n = 138,020$ ).

Fuente: elaboración propia con todos los barómetros agregados del CIS (cuatro por año) entre 2004 y 2019.

en las clases trabajadoras, como los trabajadores de servicios, industriales o no cualificados, así como los trabajadores agrarios, que tienen una probabilidad significativamente mayor de abstenerse.

Los resultados evidencian que la clase social –a pesar de su menor importancia en explicar el voto a lo largo del tiempo (Clark *et al.*, 1993)– sigue teniendo un peso político importante; ya que

tras la clase social, o el tipo de trabajo, se esconde un importante factor de socialización que puede marcar divergencias en actitudes políticas.

Es posible que la clase social, además, tenga un factor de socialización intergeneracional. Es decir, que la clase social de los padres acabe por influir en las actitudes políticas de los hijos. El estatus ocupacional de los padres, clasificado según el índice socioeconómico de estatus (ISEI) (Ganzeboom *et al.*, 1992), nos permite comprobar esta hipótesis. Incluso controlando por el nivel educativo del individuo y otras variables socioeconómicas, la clase social de los padres afecta a la probabilidad de abstención de los hijos. Independientemente del nivel educativo alcanzado por un individuo, si sus padres provienen del cuartil más bajo en la escala de estatus ocupacional, tendrán al menos dos puntos porcentuales más de probabilidad de abstención

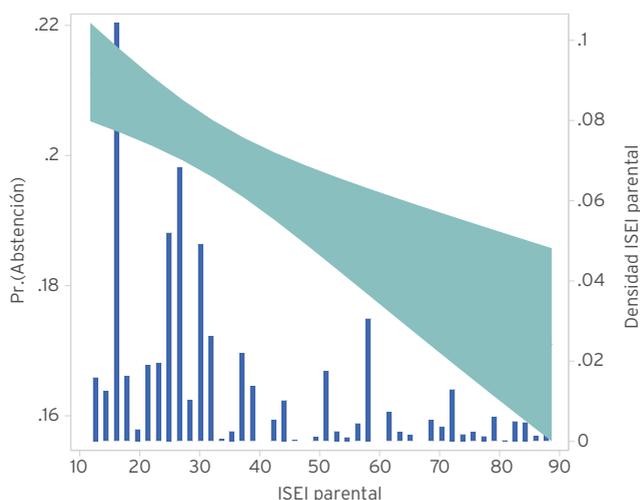
que un individuo cuyos padres se encuentren en el cuartil más alto. El Gráfico 5 muestra esta relación: cuando el estatus ocupacional de los padres es más elevado, la probabilidad de abstención del hijo se reduce considerablemente.

Más allá del estatus ocupacional del individuo que configura la clase social, también es importante la situación ocupacional del individuo. Estar desempleado, según el mismo modelo, aumentaría la probabilidad de abstención en tres puntos porcentuales. Ello se sumaría a la serie de factores socioeconómicos, como la clase social, la educación o los ingresos, que, como hemos comprobado, constituyen un sesgo importante en la igualdad política en España.

### 3.4. Otras brechas

Existen otras brechas en la participación que requieren mención. La brecha de edad, por ejemplo, sigue siendo suma-

**GRÁFICO 5:** Efecto del estatus ocupacional de los padres (ISEI) sobre la abstención



Modelos logísticos basados en intención de voto (abstención) controlando por género, tamaño del municipio, educación, clase social, ingresos del hogar del individuo, con efectos fijos a nivel de CCAA y barómetro ( $n = 30,097$ ).

Fuente: elaboración propia con todos los barómetros agregados del CIS (cuatro por año) entre 2004 y 2019.

mente importante en España y no ha variado demasiado a lo largo del tiempo. Si aislamos el efecto de la edad en los modelos anteriores, vemos un claro efecto lineal: la probabilidad de abstención media de los jóvenes de 20 años es aproximadamente de un 20%, mientras que la de un adulto de 50 estaría alrededor de 15%, aun controlando por todas las variables socioeconómicas ya discutidas. Sin embargo, no se observa un aumento de la probabilidad de abstención entre los más mayores debido a su retirada de la vida social. Al contrario, los mayores de 60 años son en España aquellos con más probabilidad de ir a votar.

La brecha de género, protagonista en numerosos aspectos de la realidad socioeconómica en España, no es significativa en cuanto a la probabilidad media de abstención. Sí lo es, sin embargo, una vez cruzamos la variable de género por nivel educativo: en los niveles educativos más bajos las mujeres tienden a abstenerse más que los hombres, con una diferencia de dos puntos porcentuales. La brecha de género sobre la abstención, por lo tanto, existe solo entre aquellos con un nivel educativo bajo.

Por último, es importante mencionar el efecto de las variables políticas sobre la abstención. El hábil lector se habrá percatado de que variables psicológicas como la ideología o el interés por la política – variables que en ocasiones se incluyen en el estudio de la participación electoral– han quedado excluidas del análisis. Si bien el interés por la política es uno de los mejores predictores de la abstención, ello se debe al hecho de que la abstención ya es en sí misma un modo de mostrar desinterés por la política, y por lo tanto

resulta un indicador tautológico. Con la ideología sucede algo parecido. Observamos que, entre aquellos que responden un 5 en una escala del 1 (izquierda) al 10 (derecha), la abstención es mucho mayor, mientras que apenas hay diferencia entre los que se posicionan más a la izquierda o a la derecha. Sería una interpretación errónea concluir que los centristas/moderados ideológicamente se abstienen más, ya que el centro de la escala ideológica refleja, en muchos de los casos, un desinterés generalizado por la política y que en sí mismo ya captura el hecho de no mostrar voluntad por ir a votar (Rooduijn, 2018).

#### **4. 2019: repetición electoral y desafección**

Si bien la abstención subió un par de puntos entre las elecciones de abril y noviembre de 2019, ambas elecciones no distaron demasiado de los niveles de participación a los que estamos acostumbrados. De hecho, la participación en las elecciones de noviembre 2019 fue ligeramente más alta que las de junio de 2016; unas elecciones que tuvieron lugar como consecuencia de la incapacidad para formar Gobierno después de la quiebra del sistema de partidos en elecciones de diciembre 2015, y en las que tampoco se llegó a formar Gobierno.

El Gráfico 6 muestra el nivel de participación en las elecciones generales de noviembre de 2019 a nivel municipal, confirmando que existe una notable variación geográfica. En Asturias y Galicia, así como en las Islas Baleares, Canarias y Cantabria, la abstención quedó nota-

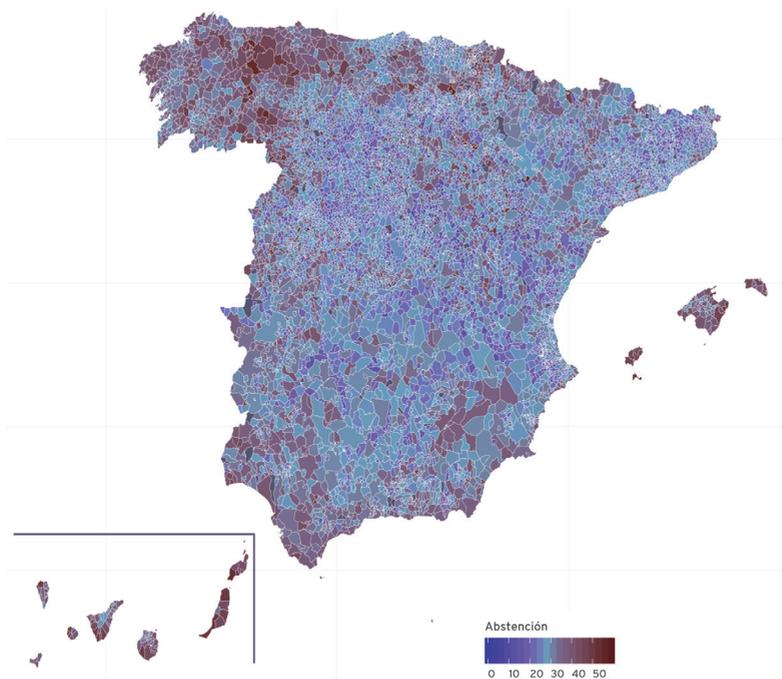
blemente por encima de la media. Las comunidades con más participación, por el contrario, fueron La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña y Madrid, por ese orden. Algunos de estos patrones, como por ejemplo la histórica baja participación en Galicia, Canarias o algunas provincias de Andalucía, vienen siendo comprobados ya desde los años 90 (Justel, 1990, p. 360).

Cabe preguntarse hasta qué punto el hastío derivado de la repetición electoral tuvo un efecto sobre el aumento de la abstención. La repetición electoral fue consecuencia de la incapacidad de las élites políticas para llegar a un acuerdo de gobernabilidad, forzando a los ciudadanos a acudir de nuevo a las urnas. Ello podría haber generado una cierta aversión en ciertos grupos sociales a votar

nuevamente, constituyendo un nuevo factor contextual, no discutido todavía por la literatura, que puede influir sobre la participación. La bajada de la participación entre las elecciones de abril y noviembre de 2019, similar a la bajada entre las elecciones de 2015 y 2016, podría estar relacionada con ese hastío.

En este sentido, la encuesta postelectoral del CIS nos permite hacer una radiografía de las transferencias de voto a nivel individual. De aquellos que se abstuvieron en las elecciones de noviembre, un 30% asegura haber votado al PSOE en abril, mientras que solo un 12% había votado a Unidas Podemos, 14% había votado al Partido Popular y otro 14% a Ciudadanos. La razón mayoritaria de este grupo para la abstención es “está harto/a de política y elecciones”, lo que

**GRÁFICO 6:** Mapa de abstención a nivel municipal, elecciones generales de noviembre de 2019



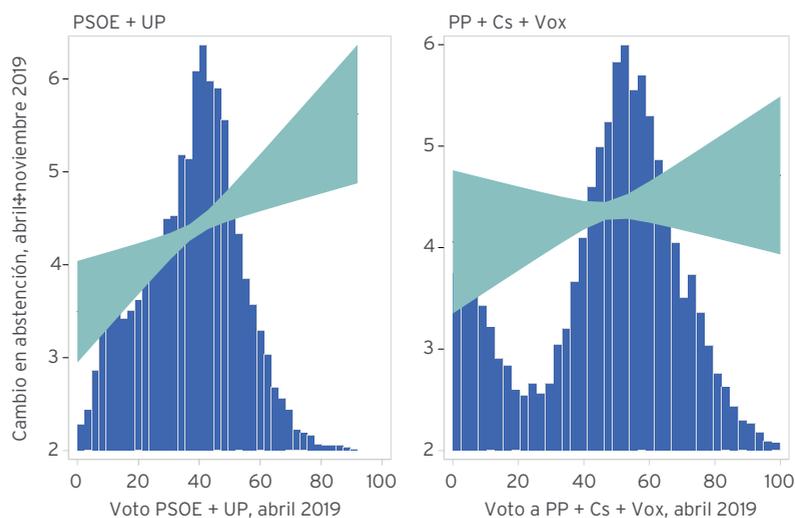
Fuente: elaboración propia con los datos oficiales de los resultados electorales a nivel municipal.

sugiere que el fracaso de la formación de Gobierno en abril habría tenido un mayor efecto entre los votantes del PSOE. La transferencia de voto del PSOE y Unidas Podemos a Más País, un nuevo partido cercano ideológicamente pero contrario a la repetición electoral, también logró capturar algunos votantes desencantados de estos dos partidos.

Otra forma de aproximar esta hipótesis es comparar el cambio en abstención entre las dos elecciones por el porcentaje de votos a la izquierda o a la derecha en las primeras elecciones. Es decir, ¿subió más la abstención en aquellos sitios donde la izquierda obtuvo mejores resultados en abril? Para ello podemos recurrir de nuevo a los datos oficiales de los resultados electorales a nivel municipal y modelar el cambio en la abstención entre las dos elecciones. El Gráfico 7 muestra los resultados.

Mientras que la relación entre el cambio en abstención y el porcentaje de voto a la derecha (PP, Cs y Vox) no es estadísticamente significativa, es decir, no hay evidencia de una mayor subida en abstención en los municipios donde la derecha obtuvo mejores resultados, sí encontramos una relación positiva con los votos de la izquierda (PSOE y UP). El modelo nos revela que, en municipios donde el resultado de la izquierda sumaba un 60% del voto, la abstención habría aumentado cerca de 5 puntos porcentuales, mientras que en los municipios donde obtuvieron un 20% del voto habría aumentado, de media, 3,5 puntos porcentuales. Tanto los datos agregados como individuales sugieren, por lo tanto, que la repetición electoral tuvo un impacto significativo en la mayor abstención como forma de castigo a la falta de acuerdo entre la izquierda.

**GRÁFICO 7:** Cambio en abstención (abril-noviembre 2019) por resultados de la izquierda (PSOE, UP) y derecha (PP, C's, Vox) en las elecciones de abril 2019



Ambos gráficos están basados en un modelo con efectos fijos a nivel de provincia que también controla por el cambio en votos válidos entre las dos elecciones ( $n = 7951$ ).

Fuente: elaboración propia con los datos oficiales de los resultados electorales a nivel municipal.

# Conclusiones

**1** España no dista de la media de participación electoral a nivel europeo, pero existen importantes sesgos socioeconómicos en la distribución de la abstención que ponen en peligro la igualdad política y, por lo tanto, la calidad de la democracia. Este capítulo pone de manifiesto que, en España, la desigualdad política está estrechamente relacionada con la mayor abstención sistemática de los grupos más desfavorecidos, y que esta brecha –en particular la brecha educativa– está creciendo.

**2** La pobreza y la exclusión social, medida a través de los ingresos, supone una amenaza importante para la igualdad política en España. La correlación a nivel individual de los ingresos personales y del hogar con la abstención revela un sesgo preocupante en cuanto que la abstención de aquellos con menores ingresos es significativamente mayor. Este sesgo se sostuvo en las dos elecciones de 2019, donde existió una fuerte correlación entre la renta media por persona del municipio y la probabilidad de abstención.

**3** Si bien antes de 2009 el nivel educativo carecía de relación alguna con la participación, a raíz de la crisis económica de 2008 la educación ha pasado a ser un factor importante para explicar la participación electoral. Dada la importancia de la educación en un nuevo mercado de trabajo cambiante a raíz

del desarrollo tecnológico, no es improbable que esta brecha vaya en aumento, generando nuevas divisiones sociales que pueden verse trasladadas a la arena política.

**4** La clase social, a pesar de no tener el mismo peso político que antaño, todavía sigue siendo un factor importante para explicar la participación electoral. Las clases trabajadoras tienen una menor tendencia a participar en las elecciones, así como los desempleados. Este patrón tiene, además, un factor intergeneracional: la clase social de los padres también predice los niveles de abstención de los hijos en cuanto a los hijos de padres con ocupaciones de mayor rango, independientemente de la educación del hijo.

**5** Un elemento coyuntural del último ciclo electoral en España ha sido el hastío generado por la repetición electoral. El posterior castigo en términos de participación no ha sido igual entre el electorado: la izquierda, posiblemente ante el desencanto de los partidos progresistas de llegar a un acuerdo –y sobre todo entre el electorado del PSOE–, se abstuvo más en las elecciones de noviembre. La repetición electoral, por lo tanto, debe ser estudiada como un elemento contextual más, que puede influir a la participación a través de la frustración que genera la falta de acuerdo entre las élites.

## Bibliografía

- Anduiza, E. (2002). "Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe". *European Journal of Political Research* 41(5):643-673.
- Ansolabehere, S. y Konisky, D. M. (2006). "The Introduction of Voter Registration and Its Effect on Turnout". *Political Analysis* 14(1):83-100.
- Arceneaux, K. y Nickerson, D. W. (2010). "Comparing Negative and Positive Campaign Messages: Evidence From Two Field Experiments". *American Politics Research* 38(1):54-83.
- Artés, J. (2014). "The rain in Spain: Turnout and partisan voting in Spanish elections". *European Journal of Political Economy* 34:126-141.
- Atkinson, M.D. y Fowler, A. (2014). "Social capital and voter turnout: Evidence from saint's day fiestas in Mexico". *British Journal of Political Science* 44(1):41-59.
- Bali, V. A. (2007). "Terror and elections: Lessons from Spain". *Electoral Studies* 26(3):669-687.
- Blais, A. (2006). "What Affects Voter Turnout?". *Annual Review of Political Science* 9(1):111-125.
- Blais, A., Dobrzynska, A. y Massicotte, L. (2003). *Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?* Montreal: Environment Canada
- Boix, C. y Riba, C. (2000). "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales". *Reis* (90):95-128.
- Brady, H. E., Verba, S. y Schlozman, K. L. (1995). "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation". *American Political Science Review* 89(2):271-294.
- Clark, T.N., Lipset, S.M. y Rempel, M. (1993). "The declining political significance of social class". *International Sociology* 8(3):293-316.
- Cutler, N. E. y Bengtson, V. L. (1974). "Age and political alienation: Maturation, generation and period effects". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 415(1):160-175.
- Erikson, R. y Goldthorpe, J. H. (1992). *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. EE. UU.: Oxford University Press.
- Frandsen, A. G. (2002). "Size and Electoral Participation in Local Elections". *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6):853-869.
- Franklin, M. N. (1996). "Electoral participation". En L. LeDuc, N. G. Niemi y P. Norris. *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective*. Sage Thousand Oaks, CA, pp. 216-35.
- Franklin, M. N. (1996). *Electoral participation. Comparing democracies: Elections and voting in global perspective*. Sage Thousand Oaks, CA, pp. 216-35.
- Gallego, A. (2015). *Unequal Political Participation Worldwide*. Cambridge University Press.
- Gallego, A., Rico, G. y Anduiza, E. (2012). "Disproportionality and voter turnout in new and old democracies". *Electoral Studies* 31(1):159-169.
- Ganzeboom, H.B.G., De Graaf, P.M. y Treiman, D.J. (1992). "A standard international socio-economic index

- of occupational status”. *Social Science Research* 21(1):1-56.
- Gerber, A.S., Green, D.P. y Shachar, R. (2003). “Voting May Be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment”. *American Journal of Political Science* 47(3):540-550.
- Geys, B. (2006). “Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research”. *Electoral Studies* 25(4): 637-663.
- Gimpel, J. G. y Schuknecht, J. E. (2003). “Political participation and the accessibility of the ballot box”. *Political Geography* 22(5):471-488.
- Gómez Fortes, B. y Trujillo Carmona, M. (2011). *Los excluidos también pueden votar abstención y exclusión social en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- IDEA (2020): *Voter Turnout Database. International IDEA*. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>
- Jackman, R. W. y Miller, R. A. (1995). “Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s”. *Comparative political studies* 27(4):467-492.
- Jackson, R.A. (1995). “Clarifying the Relationship Between Education and Turnout”. *American Politics Quarterly* 23(3):279-299.
- Justel, M. (1990). “Panorámica de la abstención electoral en España”. *Revista de Estudios Políticos* (68):343-396.
- Kirchgässner, G. y Schulz, T. (2005). “Expected closeness or mobilisation: why do voters go to the polls? Empirical results for Switzerland, 1981-1999”. *CESifo working paper series*.
- Lago, I. y Montero, J. R. (2010). “Participación y resultados electorales en España”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 130:97-116.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Matsusaka, J. G. (1993). “Election closeness and voter turnout: Evidence from California ballot propositions”. *Public Choice* 76(4):313-334.
- Moral, M. (2017). “The Bipolar Voter: On the Effects of Actual and Perceived Party Polarization on Voter Turnout in European Multiparty Democracies”. *Political Behaviour* 39(4):935-965.
- Oesch, D. (2006). *Redrawing the Class Map*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <http://www.palgrave.com/us/book/9781403985910>
- Oesch, D. (2013). *Occupational Change in Europe: How Technology and Education Transform the Job Structure*. Oxford: OUP.
- Plutzer, E. (2002). “Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood”. *American Political Science Review* 96(1):41-56.
- Reif, K. y Schmitt, H. (1980). “Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results”. *European Journal of Political Research* 8(1):3-44.
- Rooduijn, M. (2018). “It’s radicals, not centrists, who are really more hostile to democracy”. En: *Monkey Cage / Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/06/12/>

- not-centrists-but-radicals-and-extremists-are-more-hostile-to-democracy/
- Rosenstone, S. J. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Nueva York: Macmillan.
- Sanz, C. (2017). "The Effect of Electoral Systems on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment". *Political Science Research and Methods* 5(4):689-710.
- Southwell, P. L. (2004). "Five years later: A re-assessment of Oregon's vote by mail electoral process". *Ps: Political science & politics* 37(1):89-93.
- Stockemer, D. (2015). "District magnitude and electoral turnout: A macro-level global analysis". *Acta Politica* 50(1):82-100.
- Stockemer, D. (2017). "What Affects Voter Turnout? A Review Article/ Meta-Analysis of Aggregate Research". *Government and Opposition* 52(4):698-722. DOI: 10.1017/gov.2016.30.
- Trujillo Carmona, M. y Gómez Fortes, B. (2019). "La segregación electoral interurbana en España: Relación entre participación y renta". *VIII Informe FOESSA Documento de trabajo* 3.4. Fundación Fossea.
- Vidal, G. (2018). "Challenging business as usual? The rise of new parties in Spain in times of crisis". *West European Politics* 41(2):261-286.

A large, light gray, stylized number '6' is positioned in the background, partially overlapping the text. The '6' is composed of two thick, curved segments that meet at the top and bottom, creating a large, open loop.

# El año del bloqueo político

Pablo Simón

## I. Introducción

El año 2019 batió el récord histórico de comicios en España, al celebrarse con escasos meses de diferencia las elecciones a Cortes Generales y a la Comunidad Valenciana (28 de abril) y las de 8131 municipios, 12 autonomías y el Parlamento Europeo (26 de mayo). Sin embargo, mientras que en el nivel autonómico o local se conformaron Gobiernos sin mayores complicaciones, esto no fue así a nivel estatal. Ello desembocó, como en 2016, en una repetición de elecciones generales el 10 de noviembre.

En este capítulo se tratarán esencialmente las causas y consecuencias del bloqueo político. En primer lugar, se hará un breve repaso a la convocatoria del 28A para explicar, a continuación, el fracaso de las negociaciones que condujeron a una repetición electoral en noviembre de 2019. Tras ello, se tratarán aquellos factores institucionales y, sobre todo, de coyuntura política, que generaron dicha parálisis. También se analizará el coste que ello ha tenido en la producción legislativa y el descontento ciudadano para, finalmente, hacer mención a la formación y estructura del nuevo Gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos (UP).

## 2. Las elecciones generales del 28A y la crónica del bloqueo

El Gobierno de Pedro Sánchez, resultante de la moción de censura del año 2018, tenía una oportunidad estratégica ante

sí. Por ley estaba fijado de antemano que el 26 de mayo de 2019 debían celebrarse las elecciones europeas, autonómicas y municipales. Sin embargo, dado que el presidente del Gobierno tiene atribuida la facultad de disolver las Cortes, disponía de margen para elegir una fecha anterior. Es frecuente que en los sistemas parlamentarios haya un adelanto electoral estratégico si el Gobierno está en minoría, la situación económica es buena y la oposición está dividida (Riera, 2015). Por lo tanto, dado que se cumplían esas condiciones, la decisión que tomara sobre la fecha sería clave.

A la hora de elegirla se deben tener en cuenta dos factores. El primero es la dinámica de contaminación entre arenas electorales (Guinjoan, 2012). Las elecciones generales son consideradas elecciones de primer orden, de mayor importancia que los comicios previstos para el 26M. Por lo tanto, podían convocarlas en fechas concurrentes y crear la propensión a votar por el mismo partido o fijar una fecha anterior y generar un “efecto luna de miel”<sup>1</sup> que beneficiara al partido ganador en ellas.

El segundo elemento es la diferente proporcionalidad del sistema electoral según la arena electoral (Penadés y Santiuste, 2013). Dado que el sistema electoral nacional es menos permisivo que el autonómico y local, la fragmentación puede implicar más votos desperdiciados en esos comicios. El reducido tamaño de las circunscripciones al Congreso hace que el primer partido tienda a recibir una prima en escaños en detrimento de aquellas fuerzas políticas que tienen

<sup>1</sup> El partido ganador de unos comicios suele recibir un mayor apoyo electoral inmediato.

el voto disperso a nivel estatal y no alcanzan el 15% de los apoyos. Esto podría darle al PSOE una ventaja estratégica, ya que, tras la moción de censura, se colocó primero en los sondeos. Por el contrario, la derecha, dividida en tres partidos (PP, Ciudadanos y VOX), tendría más dificultad para trasladar de manera eficiente votos en escaños y formar así una coalición alternativa (como ya hicieron en Andalucía).

Tras el fracaso de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado en febrero de 2019 por la negativa a apoyar las cuentas de ERC y PDeCat, cuyos votos eran necesarios, Pedro Sánchez acabó convocando elecciones generales anticipadas. La fecha escogida fue el 28 de abril, cuatro semanas antes de las que ya estaban fijadas para mayo. Ximo Puig, presidente de la Generalitat Valenciana, convocó las elecciones en su comunidad autónoma para la misma fecha.

Finalmente, el 28A, el PSOE aumentó 2 millones de votos y se situó claramente como primera fuerza parlamentaria con 123 diputados, casi duplicando a su rival más cercano. Por su parte, el

PP cosechó sus peores resultados históricos —apenas 66 diputados— y se dejó por el camino tres millones y medio de votantes. Ciudadanos creció 2,8 puntos y se posicionó como tercera fuerza política, a apenas 0,8 puntos del PP, mientras que Unidas Podemos perdió 29 escaños y casi un tercio de sus votantes. Vox capitalizó gran parte del retroceso electoral del PP e irrumpió en el Congreso con fuerza, haciéndose con casi 2 millones y medio de votos y 24 escaños. Entre los partidos de ámbito autonómico, ERC creció hasta los 15 escaños y tanto este partido como el PNV se convirtieron en los más votados en sus comunidades autónomas. JxCat tan solo perdió un diputado, EH-Bildu duplicó su representación y tanto la coalición Navarra Suma como el PRC entraron en el Congreso.

De acuerdo con los resultados electorales, el PSOE era el único partido con capacidad para conseguir una investidura exitosa. Solo el PSOE podía ejercer de *formateur* o “formador” de una mayoría parlamentaria, al ser necesario para cualquier alternativa de Gobierno (Tabla 1). De acuerdo con el artículo 99

**TABLA 1:** Alternativas para formar Gobierno tras el 28A

	Partidos	Número escaños favorables	Abstenciones en segunda ronda
1	PSOE	123	Al menos ciento cuatro abstenciones
2	PSOE + UP	123 + 42 = 165	Al menos veinte abstenciones
3	PSOE + UP + PNV + CC + Comp. + PRC	123 + 42 + 6 + 2 + 1 + 1 = 175	Al menos una abstención
4	PSOE + UP + PNV + CC + Comp + PRC + ERC + JxC + Bildu	123 + 42 + 6 + 2 + 1 + 1 + 15 + 7 + 4 = 199	No
5	PSOE + Cs	123 + 57 = 180	No
6	PSOE + PP	123 + 66 = 189	No

Fuente: elaboración propia. Las abstenciones se han calculado asumiendo que los partidos del Congreso votarán en contra de cualquier mayoría de gobierno que no los incluya en la fórmula propuesta.

de la Constitución, de no materializarse ninguna de estas alternativas, dos meses después de la primera sesión de investidura fallida se convocarían automáticamente nuevas elecciones.

Se considerará otorgada la confianza de la cámara si el candidato a presidente del Gobierno alcanza la mayoría absoluta, 176 votos, en la primera votación o bien una mayoría simple en la segunda, 48 horas después. Las alternativas de la Tabla 1 se han ordenado sobre la base de ese criterio.

La primera de ellas consistiría en que el PSOE intentara un nuevo Gobierno en minoría monocolor con sus propios apoyos parlamentarios y gracias a más de cien abstenciones en segunda ronda. Esto habría implicado que Cs y PP dejaran gobernar a Sánchez. Los socialistas insistieron en esta idea varias veces, en reciprocidad a la abstención del PSOE en 2016.

Las otras tres opciones, por el contrario, precisaban de un acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos. En un caso (165 diputados) requerirían de la abstención de al menos 20 diputados. Esto suponía que, salvo que algún partido de la derecha lo hiciera, la decisión recaía sobre partidos nacionalistas independentistas y no independentistas. Otra alternativa pasaba por sumar al acuerdo entre PSOE y Unidas Podemos a los partidos nacionalistas no independentistas (175 diputados). El apoyo de algunos de estos grupos podía ser factible dado que el PSOE tiene acuerdos de gobierno con el PNV en País Vasco (6 diputados), con el PRC en Cantabria (1 diputado) o con Compromís en la Comunitat Valenciana (1 diputado). De darse el caso, bastaría con una sola abstención. Una tercera alternativa, que habría

salido en primera ronda, era que el PSOE intentara repetir la mayoría de los partidos de la moción de censura en 2018, pero incorporando el voto favorable de los partidos independentistas catalanes a la fórmula anterior (199 diputados).

La quinta de las opciones era que el PSOE reprodujese el pacto que intentó en 2016 con Ciudadanos y que le habría permitido sobrepasar la mayoría absoluta (180 diputados). En términos de coalición mínima ganadora (Strøm *et al.*, 2008), es decir, la fórmula que incorpora el menor número de socios posibles, esta hubiera sido la vía más efectiva. Sin embargo, habría implicado que Ciudadanos enmendara su propio compromiso en campaña electoral de no llegar a ningún acuerdo con Pedro Sánchez.

Finalmente, la opción de una gran coalición entre PSOE y PP quedó casi inmediatamente descartada por ambos partidos ante la vocación de los conservadores de erigirse como el primer partido de la oposición.

El proceso de negociación quedó aplazado a la espera de las elecciones europeas, locales y autonómicas del 26 de mayo, cuyo balance, en general, siguió siendo ampliamente beneficioso para el PSOE. En las europeas se hizo con 20 de los 54 eurodiputados en juego, seguido del Partido Popular, que consiguió 12 (4 menos que en la anterior elección) y dejando al resto de partidos a una distancia mayor (7 Ciudadanos, 6 Unidas Podemos y 3 Vox). En las elecciones autonómicas, el PSOE retuvo todas las comunidades autónomas donde gobernaba (en Castilla-La Mancha y Extremadura pasó a mayoría absoluta) y, mediante pactos con Unidas Podemos o nacionalistas,

ganó los Gobiernos de La Rioja, Navarra y Canarias. Por su parte, el PP retuvo sus feudos con pactos con Ciudadanos (Castilla y León) y el apoyo externo de Vox (en la Comunidad de Madrid y Murcia).

En esta ocasión, a diferencia de 2015, tanto Unidas Podemos como Ciudadanos entraron a gobernar en coalición en todos aquellos lugares que les fue posible. A nivel local, el PP pudo, mediante pactos, conseguir plazas importantes como Madrid, Córdoba o Zaragoza. Por su parte, las confluencias de Podemos solo resistieron en Cádiz, mientras que el PSOE amplió en términos numéricos su poder territorial.

Superados estos comicios, tres lógicas políticas guiaron a las negociaciones previas a la primera investidura. La primera fue que Ciudadanos excluyó en todo momento la posibilidad de un acuerdo con el partido de Pedro Sánchez. La segunda fue que tanto este partido como el PP se negaron a abstenerse para facilitar el desbloqueo. Por lo tanto, y como resultado, se hizo imprescindible el acuerdo del PSOE y UP. Sin embargo, ambos partidos discrepaban desde un primer momento del tipo de Gobierno. Mientras que el PSOE prefería un Gobierno en minoría, UP lo prefería de coalición.

La presidencia del Congreso fijó la primera sesión de investidura para el 22 de julio. Desde entonces, Pedro Sánchez ofreció diversas alternativas para la formación de Gobierno. En un primer momento se abrió a un Gobierno en minoría del PSOE con independientes cercanos a Podemos y, finalmente, a un

Gobierno de coalición con este partido si no se imponía como condición *sine qua non* que Pablo Iglesias estuviera en él. Esta última posibilidad, a escasos días de la investidura, dio pie a una vertiginosa y desordenada negociación entre PSOE y Unidas Podemos en gran medida retrasada por los medios. La última oferta del PSOE, que implicaba asumir una vicepresidencia y las carteras de Sanidad, Igualdad y Vivienda, no fue aceptada por UP. La paradoja es que tanto PNV y ERC declararon que se abstendrían sin contrapartidas (20 abstenciones), por lo que esta opción habría dado lugar a la conformación de Gobierno con los resultados de abril. Sin embargo, UP se abstuvo tanto en la primera como en la segunda votación, con lo que se activó el reloj hacia unas nuevas elecciones.

En el tiempo transcurrido hasta los nuevos comicios, se produjeron diversos cambios políticos. Iñigo Errejón lanzó su plataforma Más País, en coalición con Compromís, tan pronto se supo que las elecciones habrían de repetirse. Además, en octubre se dictó la sentencia condenatoria del Tribunal Supremo a los líderes independentistas, que desencadenó en importantes disturbios en Barcelona y colocó el tema catalán mucho más en la agenda de la campaña de lo que estaba en primavera. Tanto es así que uno de cada cuatro electores (el 24,2%) reconoció *a posteriori* que los sucesos ocurridos en Cataluña influyeron en su decisión de voto en las elecciones del 10 de noviembre<sup>2</sup>.

La repetición electoral del 10 de noviembre tuvo dos efectos. El primero, la

2 CIS, estudio 3269, Barómetro de diciembre y encuesta postelectoral 10N 2019.

bajada en la participación: fueron a votar dos millones menos de personas que en la anterior cita electoral. El segundo, la concentración bipartidista. En Reino Unido o Grecia, cuando ha habido elecciones tan seguidas, los ciudadanos han tendido a concentrarse en torno a las opciones que podían desatascar la situación. Este efecto también se vio el 10N, con un PSOE y un PP que sumaban el 46% en primavera y que pasaron a sumar el 49% del voto. Sin embargo, a diferencia de 2016, el crecimiento más notable se dio en el primer partido de la oposición.

Finalmente, el PSOE cedió en tres diputados su mayoría parlamentaria, pasando a los 120 escaños y dejando por el camino 727.000 votos. El retroceso de UP fue mayor en términos relativos: perdió siete diputados y 635.000 votos. Más País, la apuesta de Íñigo Errejón, apenas consiguió representación con 3 diputados (uno de ellos de su socio de coalición electoral, Compromís). Por tanto, el bloque de izquierda pasó de los 165 diputados en abril (PSOE y UP) a los 158 escaños (PSOE, UP y MP) en noviembre. En el bloque de la derecha, el PP mejoró resultados (660.000 votos y 23 escaños más), si bien el mayor cambio fue el dramático retroceso de Ciudadanos, que cayó de los 57 a 10 diputados, perdiendo 2,5 millones de votos. Importante fue también el crecimiento de un millón de votos de Vox, catapultado a los 52 escaños.

Esta situación prácticamente llevó a un empate en votos entre bloques (algo más de 10.400.000 en la izquierda, casi 10.300.000 en la derecha), si bien la izquierda mantuvo su ventaja en escaños (158 izquierda, 151 derecha) gracias a que

el PSOE revalidó su primera posición. En estos comicios, las fuerzas regionalistas, nacionalistas e independentistas alcanzaron su mayor representación en el Congreso desde que se reestableció la democracia. Dos cambios explican su mayor número de diputados. El primero, la entrada de tres partidos catalanes a favor de la independencia con la llegada de la CUP a la cámara. El segundo, la existencia de partidos regionalistas con gran capacidad para optimizar su voto a nivel territorial al tenerlo muy bien concentrado. Por ejemplo, Teruel Existe logró un escaño con menos del 0,1% a nivel estatal (menos de 20.000 votos), pero siendo el más votado en su provincia con el 26,7%.

Tras las elecciones generales del 10N, de nuevo el PSOE era el único partido capaz de articular una mayoría de gobierno.

Como se constata en la Tabla 2, la fórmula con Ciudadanos ya no era posible y la vía de la gran coalición o la abstención del PP quedó de nuevo descartada. Por tanto, el PSOE solo podía recurrir a mayorías que implicaran a Unidas Podemos y diferentes partidos nacionalistas, por acción u omisión. En apenas 24 horas, el PSOE llegó a un acuerdo de gobierno con Unidas Podemos para, con 155 diputados, conformar una coalición minoritaria, algo inédito desde 1977. Dado que Ciudadanos declaró que no votaría a favor o se abstendría para facilitar dicho Gobierno, el PSOE fue tranzando acuerdos de investidura con diferentes partidos nacionalistas y regionalistas.

Finalmente, el día 7 de enero Pedro Sánchez consiguió el respaldo de 167 parlamentarios en la segunda votación

**TABLA 2:** Alternativas para formar Gobierno tras el 10N

	Partidos	Número escaños favorables	Abstenciones en segunda ronda
1	PSOE + UP + MP	120 + 35 + 3 = 158	Al menos 34 abstenciones
2	PSOE + UP + MP + PNV + CC + PRC + BNG + TE	120 + 35 + 3 + 6 + 2 + 1 + 1 + 1 = 169	Al menos 12 abstenciones
3	PSOE + UP + MP + PNV + CC + PRC + BNG + TE + Cs	120 + 35 + 3 + 6 + 2 + 1 + 1 + 1 + 10 = 179	No
4	PSOE + UP + MP + PNV + CC + PRC + BNG + TE + ERC + JxC + Bildu	120 + 35 + 3 + 6 + 2 + 1 + 1 + 1 + 13 + 8 + 5 = 197	No
5	PSOE + PP	120 + 89 = 209	No

Fuente: elaboración propia. Las abstenciones se han calculado asumiendo que los partidos del Congreso votarán en contra de cualquier mayoría de gobierno que no los incluya en la fórmula propuesta.

de la sesión de investidura. Los grupos que le apoyaron fueron el propio PSOE (120), Unidas Podemos (35), PNV (6), Más País-Compromís (3), Nueva Canarias (1), BNG (1) y Teruel Existe (1). Por el contrario, emitieron un voto negativo 165 diputados pertenecientes al PP (88), Vox (52), Ciudadanos (10), Junts per Catalunya (8), CUP (2), UPN (2), Foro Asturias (1), CC (1) y PRC (1). Estos dos últimos partidos cambiaron su posición en la última semana.

Para el éxito de la investidura fue clave la negociación de la abstención de ERC (13) y EH-Bildu (5). Con ello se puso fin al periodo de Gobierno en funciones que había comenzado ocho meses antes.

### 3. Los determinantes del bloqueo político

Al igual que ocurrió en 2016, 2019 fue un año de parálisis en la formación de Gobierno. Era indudable que la dinámica de competición electoral del 26 de mayo iba a retrasar las negociaciones hasta

después de los comicios, pero el proceso de negociación y la repetición electoral indican una cierta práctica de “segunda vuelta” informal a través del fracaso del artículo 99. Esto se ha traducido, a efectos prácticos, en que los periodos de Gobiernos en funciones se hayan alargado.

A diferencia de otras realidades como Países Bajos o Bélgica, España siempre ha tenido periodos en funciones relativamente breves, siendo el menor los 27 días del Gobierno de Suárez en 1981 que dio paso a la investidura de Calvo Sotelo y el mayor los 62 días de Felipe González en 1996 previo a la investidura de José María Aznar. Sin embargo, desde la emergencia del nuevo sistema de partidos, el proceso de formación de Gobierno se ha elevado por encima de los 200 días. Es más, como se aprecia en la Tabla 3, España ha despuntado entre los países democráticos con Gobiernos en funciones.

Para intentar entender las causas detrás de este bloqueo, en la siguiente sección se explorará la interacción de factores institucionales y políticos que pudieron jugar un papel (Simón, 2016).

**TABLA 3:** Gobiernos en funciones

		Años	Días en funciones
1	Bélgica	2010-2011	541
2	Camboya	2003-2004	353
3	España	2016	316
4	España	2019	254
5	Irak	2009	249
6	Países Bajos	1977	207
7	Bélgica	2007	196

Fuente: elaboración propia.

### 3.1. Factores institucionales

En el sistema de investidura del Congreso de los Diputados opera un modelo de parlamentarismo positivo. Eso significa que el proceso de otorgar la confianza al candidato a presidente necesita de un voto explícito (Louwerse, 2014). El voto afirmativo siempre es más gravoso políticamente que dejar gobernar un Gabinete en funciones. Por el contrario, los sistemas de parlamentarismo negativo suelen relacionarse más con Gobiernos en minoría e impedir que haya dinámicas de bloqueo (Bergman, 1993)<sup>3</sup>.

En España, este sistema, el de parlamentarismo negativo, sí existe en el nivel local, donde, en caso de que no haya una mayoría absoluta en el pleno, la cabeza de la lista más votada es automáticamente elegida como alcalde/esa. Asimismo, en algunas comunidades autónomas existen previsiones similares. En Castilla-La Mancha, por ejemplo, se

aplica el mismo sistema, si bien, en caso de no cumplirse el requisito de mayoría absoluta y simple, el candidato de la lista con más diputados es investido 48 horas después<sup>4</sup>. En Asturias, si no hay una mayoría absoluta en la investidura, pasan a la segunda vuelta los dos candidatos con más votos y los grupos solo pueden votar afirmativamente o abstenerse<sup>5</sup>. Esto por ejemplo permitió al socialista Adrián Barbón ser investido presidente del Principado en 2019 con los votos afirmativos de su grupo (20 diputados) e IU (2) gracias a que el resto de los grupos solo pudieron abstenerse, incluyendo Podemos.

Otro ejemplo es el País Vasco, donde la elección de *lehendakari* es nominal. Esto hace que los grupos solo se pueden posicionar en favor de un candidato, impidiendo así mayorías de bloqueo<sup>6</sup>. Así, por ejemplo, Íñigo Urkullu pudo ser investido en 2016 con los votos afirmativos del PNV (28 diputados) y el PSE (9), al tiempo que EH-Bildu votaba por su candidata (18 diputados) y tanto Podemos como PP se abstenían. De esta forma, como siempre hay un candidato con la mayoría de los apoyos, la legislatura puede echar a andar sin bloqueos.

Más allá del propio sistema de votación, se ha impuesto en la práctica la dilación negociadora ligada al papel de la Corona. En lugar de negociar antes de la ronda de contactos e informar al rey de las mayorías posibles, los partidos han preferido esperar a que el jefe del Estado diera mandato a un candidato. Por tanto,

<sup>3</sup> En la sesión de julio, el candidato Pedro Sánchez arrancó su discurso proponiendo la reforma del artículo 99 para impedir futuros bloqueos.

<sup>4</sup> Art 14.5. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

<sup>5</sup> Art 3 Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

<sup>6</sup> Art 5 Ley de Gobierno.

a efectos prácticos, ha habido cierta mutación constitucional; el rey designa un *formateur* —alguien que explora los apoyos que puede conseguir en el Congreso— en lugar de que el monarca espere a que haya mayorías atadas para nombrar uno. Mediante esta vía el rey ha reducido su exposición política, pero desemboca en nuevas elecciones si fracasa.

Un factor institucional añadido que complica la formación de Gobierno es que la moción de censura en España es constructiva, es decir, que requiere una mayoría absoluta en torno a un candidato alternativo (artículo 113 de la Constitución). Estos requisitos más severos se suelen asociar a que cuanto más costosa es la confianza al candidato, más costosa suele ser la censura del Gobierno (Louwerse, 2014). Por lo tanto, aunque el caso de 2018 demostró que esto no es imposible, implica que los actores deben negociar considerando que el Ejecutivo, una vez investido, estará en una posición sólida dada la complejidad que entraña retirarle la confianza.

Los equilibrios políticos resultantes de 2018 hacían poco probable que se pudiera armar una coalición alternativa al PSOE en el Congreso. Así, junto con el coste de hacer explícito el apoyo al candidato se sumaba la dificultad para desplazarlo después. De ser un procedimiento más sencillo, permitiría que los Gobiernos en minoría y débiles fueran más frecuentes, ya que siempre habría la garantía de poder retirarle la confianza fácilmente en caso de ser necesario.

Por último, un factor institucional a considerar es que el sistema de parlamen-

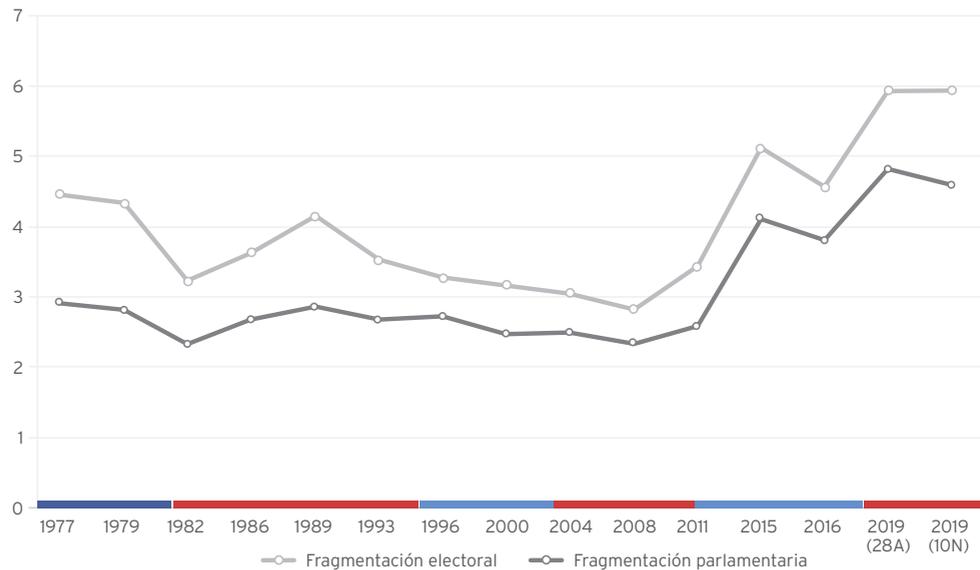
tarismo débil de España hace más compleja su fiscalización desde el Legislativo, con comisiones con poco poder y un Congreso de los Diputados con pocos medios. En muchos países de Europa, desde los parlamentos se pueden marcar directrices en términos de políticas públicas, por lo que el premio de estar en el Ejecutivo es menor (Sieberer, 2011). Esto puede ayudar a que la formación de Gobiernos en minoría sea más frecuente porque los partidos tienen mayor capacidad de influencia desde el Legislativo. Sin embargo, en España el Congreso sigue siendo en esencia una correa de transmisión del Gobierno y desde fuera del Gabinete se tiene un poder mucho más limitado. Por lo tanto, la insistencia de partidos de ámbito estatal por formar parte del mismo se ve fundamentada también en este hecho.

### 3.2. Factores políticos

Con todo, la rapidez de la conformación de un Gobierno tras el 10 de noviembre sugiere que las restricciones institucionales pueden dificultar, pero en ningún caso impedir, que se forme un Gobierno. La literatura especializada en formación de Gobiernos insiste en que un primer elemento que complica su formación es la complejidad política, es decir, la fragmentación parlamentaria (Strom y Bergman, 2008). Como se puede apreciar en el Gráfico 1, esta retrocede en 2016, pero el número efectivo de partidos electorales no ha dejado de crecer desde que se quiebra el bipartidismo imperfecto en España<sup>7</sup>. De hecho, la repetición electoral de noviembre, en términos de gobernabili-

7 El número efectivo de partidos (NEP) se calcula ponderando los partidos (electorales o con representación parlamentaria) por los votos/escaños que han obtenido. Para saber más sobre su cálculo, véase Laakso y Taagepera (1979).

## GRÁFICO 1: Fragmentación parlamentaria



El número efectivo de partidos se ha calculado según la fórmula propuesta por Laakso y Taagepera (1979), que tiene en cuenta no solo la cantidad de formaciones sino también su peso relativo. Más formalmente:  $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$ , donde  $n$  es el número de partidos considerados y  $p_i$  la proporción de los apoyos recibidos por cada formación. En el cálculo del NEP  $p_i$  se refiere a los votos válidos (fragmentación electoral), mientras que en el cálculo de del NEPP alude a los escaños (fragmentación parlamentaria).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

dad, vuelve incluso más heterogéneos los apoyos necesarios para gobernar, aunque reduce ligeramente el número efectivo de partidos en el Parlamento.

Sin embargo, la literatura especializada especifica que la fragmentación política puede dificultar la negociación, en especial cuando aumenta la distancia ideológica entre los actores (Diermeier y van Roozendaal, 1998). Este elemento no es estático, sino dinámico, y en él se pueden destacar dos movimientos. En el ciclo inmediatamente posterior a las elecciones del 28 de abril, el alejamiento fue intra-bloque. El desacuerdo sobre el tipo de Gobierno generó que los partidos de izquierda estatal no fueran capaces de ponerse de acuerdo mientras que ERC, cuya abstención era necesaria,

la ofrecía sin ningún coste. Sin embargo, tras el 10N esta dinámica cambió. La sentencia del Tribunal Supremo, los disturbios en Cataluña y el propio giro del PSOE hacia posiciones más firmes con el independentismo irredento hizo que en este caso se invirtieran los términos. Como consecuencia, el preacuerdo de coalición entre el PSOE y UP fue casi inmediato tras las elecciones, pero ERC endureció su postura en una negociación más larga, que se dilató hasta finales de diciembre. Por lo tanto, la polarización en España requiere ser considerada desde ese doble eje y es, en todo caso, un fenómeno dinámico más dependiente de la posición de los agentes que del propio contexto del conjunto del sistema.

Otro aspecto dificultador de los acuerdos es la volatilidad electoral<sup>8</sup>. Cuando la estructura de competición electoral es estable, los partidos pueden llegar más fácilmente a acuerdos, puesto que, aunque haya cambios en la correlación de fuerzas, lo normal es que deban volver a entenderse para gobernar en el futuro. Además, si esta volatilidad no se da hacia nuevos partidos, también es más sencillo cooperar, dado que los cambios electorales se dan entre partidos tradicionales, los cuales están más acostumbrados a la dinámica institucional. Como se puede ver en el Gráfico 2, en abril de 2019 hubo una volatilidad electoral total superior a la de 2011, la tercera más alta de toda la serie histórica (la de 2016, periodo de bloqueo, fue la más alta). En noviembre de 2019 la volatilidad a nuevos partidos cayó respecto al 28A, pero se tradujo en la irrupción de un nuevo partido, Vox.

Ante esta situación de volatilidad, una vez más, la estructura de incentivos apunta a que los actores intenten en unos nuevos comicios ganar ventaja, esperando mover votos para apuntar sus mayorías. Con todo, la repetición del 10N conllevó un retroceso en el apoyo parlamentario de los partidos que debían acordar la formación de Gobierno. Sin duda este cambio facilitó que el incentivo electoral quedase fuera de la ecuación.

Finalmente, también juegan un papel factores centrados en los agentes. Que los partidos hayan compartido Gobierno anteriormente, que los líderes de los partidos hayan estado tiempo en la

política institucional y que los partidos implicados tengan intereses en diferentes áreas programáticas (Ecker y Meyer, 2017) son elementos que acortan la negociación. El carácter inédito de una coalición a nivel estatal entre PSOE y UP no lo hacía sencillo, pero, además, la similitud de los intereses programáticos del PSOE y UP hacía que cualquier proceso negociador se fuera a alargar en el reparto de las materias. En este caso no se trataba de negociación entre partidos nicho (verdes, por ejemplo) o nacionalistas o regionalistas (centrados en sus territorios). Ambos eran partidos estatales con énfasis parecidos en materias como trabajo, igualdad o servicios sociales.

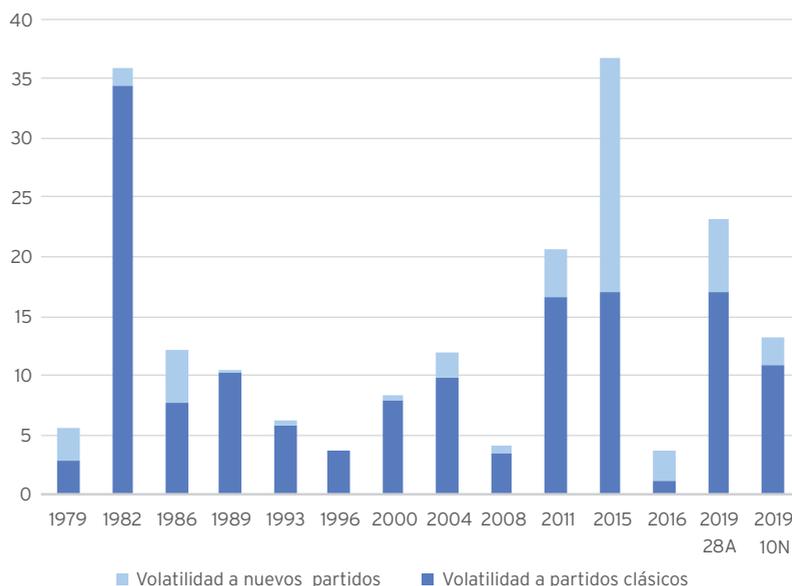
Además, las propias consideraciones estratégicas del PSOE y Unidas Podemos jugaron un papel clave desde dos coordenadas: la forma de Gobierno y si completaba o no la mayoría absoluta.

Aunque no se dijera explícitamente, algunos analistas pensaban que, si no era posible un Gobierno en minoría, para el PSOE sería preferible la repetición electoral antes que una coalición minoritaria con Podemos. En aquel momento se consideraba que no completar mayoría, como sí ocurre en las comunidades autónomas, supondría que el Ejecutivo dependiera del apoyo independentista para perdurar. Que los sondeos indicaran entonces que el PSOE podría ensanchar sus apoyos le ayudaba a pensar que tras el 10N la legislatura podría ser más estable.

Por el contrario, la opción más racional para UP era una coalición con el

<sup>8</sup> Por volatilidad electoral se entiende cuántos votos cambian de manos de una elección a la siguiente. Para su cálculo se ha empleado el índice de Pedersen. Más información en: Pedersen (1979).

**GRÁFICO 2:** Volatilidad electoral a partidos clásicos y a nuevos partidos



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior. Se considera partidos clásicos a aquellos que hayan tenido al menos un escaño en la legislatura precedente y partidos nuevos a aquellos que no hayan tenido ninguno.

PSOE o, en todo caso, una repetición electoral, antes que permitir el Gobierno en minoría de Pedro Sánchez. A juicio de este partido, con una estructura muy dañada a nivel territorial, las ganancias de ser parte del Ejecutivo excedían con mucho las de influir desde fuera o el riesgo de quedar desdibujado dentro del Gobierno. Además, aunque los sondeos apuntaran a un retroceso, Unidas Podemos asumía que siempre sería decisivo para que gobernara la izquierda.

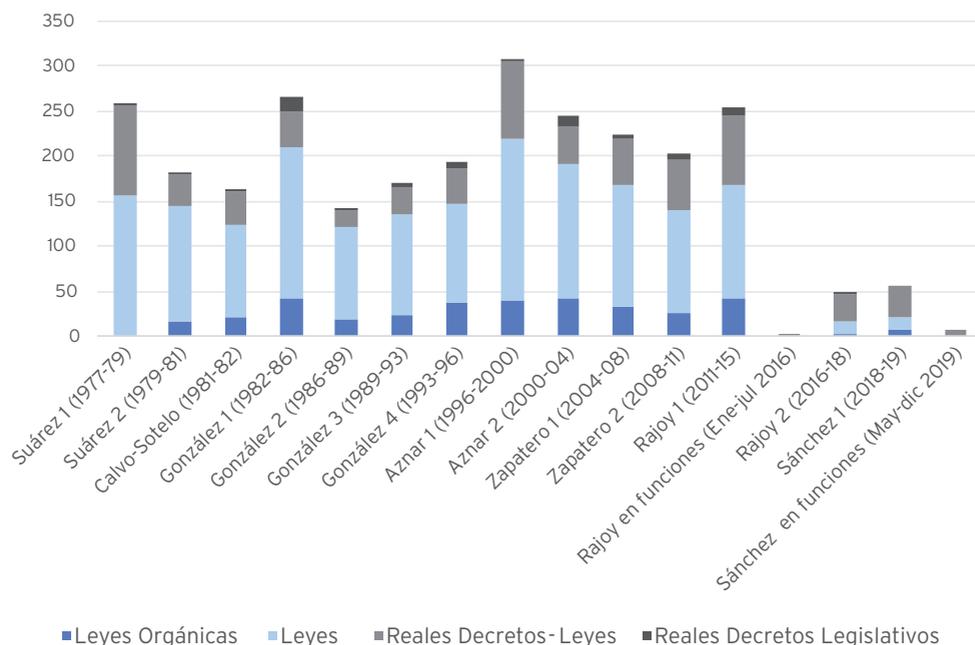
Además, un aspecto no menor es el hecho de que durante el periodo del bloqueo la izquierda seguía en cabeza, lo que en buena medida redujo el miedo de ambos actores a la repetición electoral. Solo cuando se constató un resultado que achicó la suma de ambos partidos estas consideraciones estratégicas desaparecieron y se facilitó el acuerdo.

#### 4. El coste de la parálisis

En los últimos años, la fragmentación política y las dificultades para formar Gobierno han tenido importantes consecuencias en los *outputs* políticos, especialmente si lo medimos en términos de producción legislativa. No solo es que las legislaturas y los Gobiernos hayan durado menos, sino que además se aprueban menos leyes y, por tanto, se ponen en marcha menos políticas públicas a nivel estatal. El contraste es claro: hasta 2015, las legislaturas y los Gobiernos iban acompasados y en general se tendía a agotar los cuatro años reglamentarios, con unas 200-300 leyes aprobadas de media en cada legislatura.

Por el contrario, contando desde las Generales del 20 de diciembre de 2015, en los últimos cuatro años de nuestra

**GRÁFICO 3:** Producción legislativa de los diferentes Gobiernos, 1977-2019



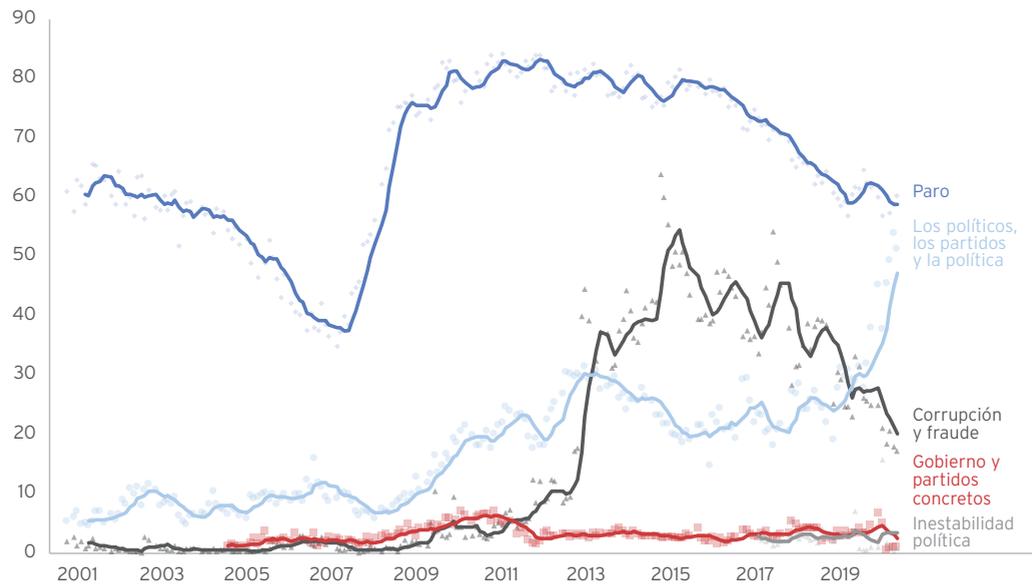
Fuente: elaboración propia a partir del archivo de legislación del Congreso de los Diputados.

historia democrática se han celebrado cuatro elecciones generales (20D 2015, 26J 2016, 28A 2019 y 10N 2019), se han sucedido cuatro Gobiernos (Rajoy en funciones, Rajoy 2, Sánchez I, Sánchez en funciones) y se han agotado tres legislaturas (la XI, entre las generales del 20D y la repetición del 26J, la XII Legislatura que se agotó con las elecciones del 28 de abril de 2019, y la breve XIII Legislatura, que acabó con la repetición del 10 de noviembre de 2019) en las que apenas se han aprobado 113 leyes. Todo ello da cuenta de la parálisis política de los últimos años que tan importantes consecuencias ha tenido para el país (Gráfico 3).

Junio de 2018, sin embargo, marca un hito en el que la producción legislativa vuelve a reactivarse. Y es que, en

apenas 11 meses, durante el primer Gobierno de Pedro Sánchez antes de entrar en funciones (junio 2018-mayo 2019) se aprobaron más leyes (57 en total) que las que se habían aprobado en los 23 meses del último Gobierno de Rajoy (julio 2016-junio 2018), 48 en total. La comparación es interesante e ilustrativa fundamentalmente por dos razones: la primera, porque la composición de la Cámara, y por tanto la aritmética parlamentaria, era la misma en los dos Gobiernos, que pertenecen a la misma legislatura (la XII del periodo democrático). Y, en segundo lugar, porque el recurso al Decreto Ley que emana del Ejecutivo y después es convalidado por el legislativo fue similar en ambos Gobiernos: el 62,5% de las leyes aprobadas durante el segundo mandato de Rajoy fueron DL, mientras que

## GRÁFICO 4: Principales preocupaciones de los españoles



Fuente: CIS, varios barómetros.

durante el primer Gobierno de Sánchez lo fueron el 61,4%. Se puede argumentar, por tanto, que la llegada a la Moncloa de Sánchez como consecuencia de la moción de censura consiguió reactivar la producción legislativa en el país y empezar a mitigar la parálisis que se había instalado desde 2016.

Con mucha frecuencia se hace referencia a cómo largos periodos de Gobiernos en funciones pueden tener un impacto negativo sobre la economía, ligado a su parálisis. Sin embargo, se suele prestar menos atención al desgaste que genera sobre la opinión pública periodos de interinidad prolongados. En este sentido, la falta de rendimientos del sistema político puede suponer un impacto no menor sobre las propias percepciones de la ciudadanía hacia la política de manera general. En el Gráfico 4 se muestra la evolución, de acuerdo con

el CIS, de las primeras tres preocupaciones de los españoles.

Hay varias cuestiones reseñables si se observa la serie histórica desde 2001. La primera es que en el periodo entre 2013 y 2014 se incrementa de manera importante la preocupación de los españoles con la corrupción y el fraude. Un momento que, además, coincide con la emergencia de los nuevos partidos y que permanece en valores altos hasta la salida del poder del Partido Popular en 2018. La segunda es que la preocupación por la política en general (incluyendo políticos y partidos) se incrementa con la crisis económica, pero no desciende apenas desde 2016, pese a que la coyuntura mejora. Finalmente (lo que es clave por lo que ocupa al coste de la parálisis) la preocupación por la política se dispara a partir del año 2019 hasta llegar a su máximo nivel en los valores de la serie,

casi tocando con el paro, primera preocupación tradicional de los españoles.

Este incremento en la preocupación por la política puede estar asociado a la emergencia de Vox o al clima de polarización, pero necesariamente también se liga a la percepción de que las instituciones no dan respuesta a las demandas ciudadanas. Esta sensación de ineficacia del sistema político hace pensar en un coste adicional asociado a la parálisis: un incremento de la desafección de los españoles hacia sus representantes.

## 5. El nuevo Gobierno de coalición

Como ya se ha adelantado, apenas 48 horas después de las elecciones del 10N, el PSOE y UP firmaron un preacuerdo para formar un Gobierno de coalición. Un elemento diferencial respecto al periodo inaugurado en 2015 es que su anuncio se produjo con anterioridad a la ronda de consultas del rey. Por lo tanto, se señalizaba de manera clara una alternativa que pasaba por el entendimiento de las izquierdas y el candidato se aseguraba, de partida, 155 diputados como mayoría parlamentaria gubernamental. Esto supuso cambiar la lógica de desgaste que había imperado tanto en 2016 como en primavera de 2019.

Aunque los Gobiernos de coalición son regla en Europa, es más atípico que se produzcan entre socialdemócratas y partidos a su izquierda (Dunphy y Bale, 2011). En ese sentido, hay tres diferentes variantes de la cooperación entre estas formaciones.

La primera se da cuando los apoyos de los partidos sumados alcanzan la ma-

yoría absoluta, como en Islandia 2009-2013 o en la mayoría de las comunidades autónomas en España. En la segunda, la coalición necesita englobar a más partidos para alcanzar dicho requisito. Por ejemplo, en Finlandia gobiernan en coalición socialistas e izquierda desde 2019, pero a cuatro, con liberales y verdes dando su apoyo. Algo parecido a Noruega en 2005 o Italia en 2006. Por último, muchas veces los partidos a la izquierda de los socialdemócratas simplemente prefieren no entrar con puestos ministeriales, como es el caso de Portugal en 2015 o Dinamarca en 2019. Por lo tanto, en perspectiva comparada, el componente novedoso del Gobierno español es que incorpora únicamente a dos socios en el Consejo de Ministros a pesar de no alcanzar, por sí solos, la mayoría absoluta en el Parlamento.

La literatura especializada predice que los Gobiernos de coalición minoritaria son los que menos duran, pues o bien tienden a incorporar nuevos socios con el tiempo o bien terminan por disolver el Parlamento a mediados de legislatura (Woldendorp, Keman y Budget, 2013). Ahora bien, como también les pasa a los Gobiernos del PP y Ciudadanos, apoyados por Vox en varias comunidades autónomas, no existe mayoría alternativa en el Parlamento que haga pensar que el Gobierno pueda reemplazarse fácilmente.

La conformación del Gobierno de coalición ha implicado un esperable aumento en el número de ministerios, algo común en todo Gobierno no monocolor. El reparto de las carteras se realizó en proporción a los escaños que aporta cada socio al Gobierno, la conocida como

Ley de Gansom (Gansom, 1961). Por lo tanto, el reparto definitivo fue que, de las 22 carteras ministeriales, 17 fueron a propuesta del PSOE y 5 a propuesta de Unidas Podemos. En términos de estructura, Pablo Iglesias se convirtió en el vicepresidente segundo del Gobierno y las otras cuatro carteras ministeriales asumidas por personas propuestas por Podemos fueron Empleo, Universidades, Igualdad y Consumo. El resto de las carteras, aunque con reajustes en competencias y rango, se mantuvieron, con la excepción de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones, de nueva creación.

En lo relativo a los acuerdos de gobierno, en general estos suelen incorporar tres elementos: el acuerdo de políticas, el reparto de carteras/cargos y las reglas de procedimiento o mecanismos de control (Timmermans, 2006). Los acuerdos de gobierno son útiles para establecer las líneas de actuación de los ministros a través de sus diferentes departamentos. Además, esto es fundamental por las lealtades cruzadas que potencialmente podría haber dentro del Gabinete, puesto que en la cadena de lealtad del socio minoritario no coincide el jefe de su partido con el del Ejecutivo. Los acuerdos de gobierno, al ser públicos, establecen puntos de referencia que, de incumplirse por una de las partes, pasan factura ante electores y opinión pública. Este hecho reduce los incentivos para desviarse de lo pactado y acotan el riesgo de tener a ministros díscolos.

En todo caso, este Gobierno bipartito pasa en sus dinámicas de negociación por dos fases. Primero, entre sus socios, para impulsar iniciativas desde el Consejo de Ministros. Después, en el Congreso,

para que pasen su tamiz. Y si lo primero pondrá a prueba su capacidad de coordinación, lo segundo la de sumar mayorías heterogéneas. En otras experiencias europeas (Strøm, Müller y Smith, 2010), los potenciales problemas de coordinación se solucionan incluyendo a miembros de diferentes partidos en cada ministerio (para que los socios “se rocen”) y obtienen mayorías parlamentarias complejas dando más medios y poderes a la Cámara (para que el Legislativo afine la negociación). La primera vía no es la adoptada en esta primera experiencia de Gobierno de coalición en España, así que habrá que ver cuánto margen hay para desarrollar la segunda vía de dar más peso al Parlamento.

La crisis de la COVID-19 ha supuesto un cambio en la hoja de ruta del Ejecutivo, alterando así sus planes para la legislatura en curso. En un inicio, parecía que el Gobierno de coalición minoritaria entre PSOE y Unidas Podemos tendría difícil apostar por la geometría variable a izquierda y derecha. Sin embargo, la situación cambió desde el momento en el que Ciudadanos se abrió también a negociar con el Ejecutivo las prórrogas del Estado de Alarma o medidas sanitarias. Esto volvió a poner encima de la mesa la posibilidad de bascular, bien hacia el partido de Inés Arrimadas, bien hacia ERC, en la eventual negociación de los Presupuestos Generales del Estado. El concurso de alguno de los dos partidos es imprescindible para su aprobación, no solo por la necesidad de adaptar las cuentas públicas a un contexto de crisis económica, sino también para asegurar la propia supervivencia de la legislatura.

El Ejecutivo tiene como ventaja indudable que no existe mayoría alternati-

va en el Congreso de los Diputados, por lo que no puede triunfar una moción de censura. Además, el Gobierno tendrá menos dificultades para aprobar aquellas medidas que impliquen cambios en la legislación ordinaria, bien porque de nuevo recurra al uso del Real Decreto Ley, que se convalida después en el Congreso, bien porque las abstenciones son más baratas y le permitirán llegar a

la mayoría simple. Sin embargo, la crisis sanitaria y económica del coronavirus pondrá a prueba la capacidad del Ejecutivo para trenzar alianzas heterogéneas en la cámara, especialmente cuando haya que impulsar reformas que supongan modificación de Leyes Orgánicas; un contexto complejo que requerirá de apoyos amplios para superar los retos a los que se enfrenta el país.

# Conclusiones

**1** 2019 pasará a ser recordado como el año de las seis elecciones, puesto que en menos de 8 meses los electores fueron llamados a las urnas en repetidas ocasiones: dos veces para elecciones generales (las del 28 de abril y las del 10 de noviembre), para las autonómicas en la Comunidad Valenciana (el 28 de abril) y para las municipales, europeas y autonómicas en 12 comunidades autónomas (el 26 de mayo).

**2** La repetición electoral del 10 de noviembre fue consecuencia, fundamentalmente, de dos lógicas políticas: la primera, el rechazo de Ciudadanos para apoyar al PSOE en la formación del Gobierno, a pesar de que tras el 28A PSOE y Ciudadanos sumaban 180 escaños y por tanto superaban por sí mismos la mayoría absoluta; y la segunda, las discrepancias y malentendidos entre PSOE y Unidas Podemos para negociar y acordar la formación de un Gobierno.

**3** Las elecciones del 10 de noviembre tuvieron dos efectos fundamentales: por un lado, una bajada importante en la participación respecto a las de abril (dos millones menos de electores). Y, por otro lado, una cierta concentración bipartidista (PP y PSOE sumaban el 43% de los votos en primavera y pasaron a aglutinar en otoño el 46%).

**4** Los dos partidos que más mejoraron sus resultados con la repetición electoral fueron Vox y el PP (28 y 23 escaños más que en abril, respectivamente), mientras que Ciudadanos fue el más

penalizado, ya que perdió 2,5 millones de votos y prácticamente desapareció del Congreso al pasar de 57 a 10 escaños. El PSOE se dejó por el camino 700.000 votos, la mayoría de los cuales quedaron en la abstención. A pesar de esa cierta desmovilización en la izquierda, el PSOE siguió siendo el primer partido en el Congreso con más de 7 puntos porcentuales y 30 escaños de ventaja respecto al siguiente, el PP, y siguió siendo, además, el más votado en la mayoría del país (32 de las 52 circunscripciones).

**5** Hay distintos factores, tanto institucionales como políticos, que explican la parálisis y las dificultades para formar Gobierno tras las elecciones del 28 de abril. Del lado de los factores institucionales, los más relevantes son el parlamentarismo positivo (para ser investido presidente no basta con tener menos vetos que otro candidato, sino que se ha de conformar un apoyo explícito con más votos positivos que negativos), el hecho de que la moción de censura tenga ser constructiva y el parlamentarismo débil que caracteriza al sistema político español. Del lado de los factores políticos, gran parte de las dificultades para conformar Gobierno se explican por la alta fragmentación parlamentaria (la más alta hasta ahora del periodo electoral), la polarización política, la volatilidad electoral (que altera los incentivos para cooperar entre socios naturales) y, finalmente, las propias consideraciones estratégicas del PSOE y UP.

**6** La parálisis legislativa es el otro correlato de la política de los últimos

años, que empezó a revertirse a mediados de 2018, con la llegada al Gobierno de Sánchez. Tras la parálisis en la aprobación de leyes que se había instalado en España desde 2016, el cambio de Gobierno derivado de la moción de censura supuso que, en apenas 11 meses, durante el primer Gobierno de Sánchez se aprobaran más leyes (57 en total) que las que habían sido aprobadas durante los 23 meses del último Gobierno de Rajoy (48 en total). La comparación cobra especial sentido habida cuenta de que la aritmética parlamentaria era la misma en ambos casos (la emanada de las elecciones del 26J de 2016) y el recurso al Decreto Ley fue similar en ambos Gobiernos (el 62,5% de las leyes aprobadas por el segundo Gobierno de Rajoy y el 61,4% de las aprobadas en el primero de Sánchez).

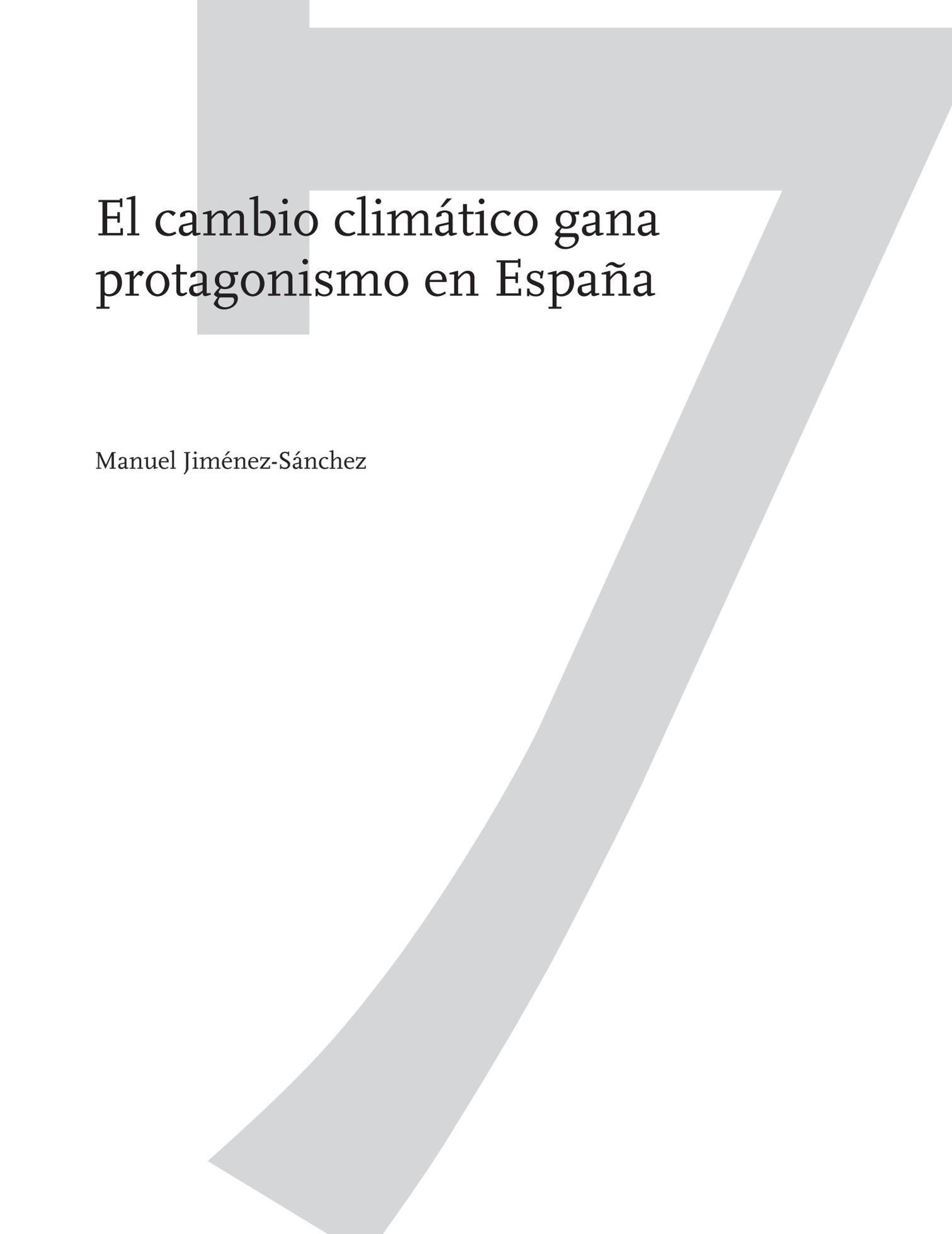
**7** Junto con esta parálisis, la preocupación por la política se dispara a partir del año 2019 hasta llegar a su máximo nivel en los valores de la serie histórica, casi tocando con el paro, primera preocupación tradicional de los

españoles. Esto señala el descontento de los ciudadanos con la ineficacia de su sistema político.

**8** El proceso de formación de Gobierno tras las elecciones del 10 de noviembre fue radicalmente distinto que el fallido intento tras los comicios de abril. Pocas horas después de que se cerrasen las urnas, se hizo público el preacuerdo suscrito entre PSOE y Unidas Podemos para formar un Gobierno de coalición, el primero de la historia democrática de España a nivel estatal. En las semanas siguientes hasta final de año se fueron tejiendo los acuerdos para recabar los apoyos del resto de grupos parlamentarios y cerrando los detalles del acuerdo de gobierno, que abordaba no solo el acuerdo sobre políticas y programas, sino también el reparto de carteras ministeriales (en este caso en proporción a los escaños) y las reglas de procedimiento o mecanismos de control en caso de disenso. Todo ello desembocó en una investidura, esta vez exitosa, de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno en los primeros días de enero de 2020.

## Bibliografía

- Bergman, T. (1993). "Formation rules and minority governments". *European Journal of Political Research* 23(1):55-66.
- Diermeier, D., y Van Roozendaal, P. (1998). "The duration of cabinet formation processes in western multi-party democracies". *British Journal of Political Science* 28(4):609-626.
- Dunphy, R., y Bale, T. (2011). "The radical left in coalition government: Towards a comparative measurement of success and failure". *Party Politics* 17(4):488-504.
- Ecker, A., y Meyer, T. M. (2017). "Coalition Bargaining Duration in Multi-party Democracies". *British Journal of Political Science*: 1-20.
- Gamson, W. (1961). "A Theory of Coalition Formation". *American Sociological Review* 26(3):373-82.
- Guinjoan, M. (2012). "Set on Competing: Contamination Effects and Parties' Entry Decisions in Mass Elections" [Tesis doctoral]. Universitat Pompeu Fabra.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative political studies* 12(1):3-27.
- Louwerse, T. (2014). "Unpacking 'positive' and 'negative' parliamentarism". En: European Consortium of Political Research, *Workshop "The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences"*, pp. 10-15.
- Pedersen, M. N. (1979). "The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility". *European Journal of Political Research* 7(1):1-26.
- Penadés, A., y Santiuste, S. (2013). "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto". *Revista Española de Ciencia Política* 32:89-116.
- Riera, P. (2015). "Economy, type of government, and strategic timing of elections: Calling opportunistic early elections in OECD democracies". *West European Politics* 38(6):1129-1151.
- Sieberer, U. (2011). "The institutional power of Western European parliaments: A multidimensional analysis". *West European Politics* 34(4):731-754.
- Simón, P. (2016). "The challenges of the new Spanish multipartism: government formation failure and the 2016 general election". *South European Society and Politics* 21(4):493-517.
- Strøm, K., Müller, W. C., y Bergman, T. (2008). *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford University Press.
- Strøm, K., Müller, W. C., y Smith, D. M. (2010). "Parliamentary control of coalition governments". *Annual Review of Political Science* 13:517-535.
- Timmermans, A. (2006). "Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems". *European Journal of Political Research*: 45(2):263-283.
- Woldendorp, J. J., Keman, H., y Budge, I. (2013). *Party government in 48 democracies (1945-1998): Composition—duration—personnel*. Springer Science & Business Media.

The background features a large, light grey abstract shape that resembles a stylized '7' or a large bracket, extending from the top left towards the bottom right. A thick, dark grey diagonal line runs from the bottom left towards the top right, intersecting the light grey shape.

# El cambio climático gana protagonismo en España

Manuel Jiménez-Sánchez

## I. Introducción: medio grado importa

En octubre de 2018, la comunidad científica lanzó una advertencia sobre la apremiante necesidad de actuar, sin más demoras, para frenar el cambio climático: quedaban solo 12 años para contener el incremento de la temperatura del planeta a los 1,5 °C en 2100 y mitigar así sus graves impactos económicos y sociales<sup>1</sup>. Una subida superior, incluso de solo medio grado, nos conduciría a un escenario catastrófico, de declive económico global y de aumento de la vulnerabilidad para cientos de millones de personas ante olas de calor, sequías, incendios, inundaciones y pobreza<sup>2</sup>. Según los científicos, para mantenernos en el escenario de los 1,5 °C, las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) tendrían que reducirse drásticamente, hasta un 45%, en 2030, y alcanzar la neutralidad de carbono en 2050 (esto es, no emitir más gases de efecto invernadero de los que se eliminan de la atmósfera).

La comunidad científica, tanto dentro de la ciencia climática como en otras

disciplinas biofísicas, se ha mostrado unánime sobre el origen antropogénico del calentamiento global y sus graves consecuencias (Carlton *et al.*, 2015; Cook *et al.*, 2016). Además, ha sido particularmente activa en sus llamamientos a los responsables políticos para tomar medidas urgentes y ambiciosas, reclamando considerar la situación actual como emergencia climática (Ripple *et al.*, 2019). Los científicos y científicas no solo se han afanado en ofrecer al público evidencias extraídas de múltiples registros históricos que constatan la realidad del cambio climático (records en veranos cálidos, retroceso del hielo en los polos, etc.)<sup>3</sup>, sino que también se han esforzado en presentar eventos climáticos extremos actuales, desde olas de calor o incendios forestales a huracanes o inundaciones, como manifestaciones de la nueva realidad climática. Así, mediante el establecimiento de esta vinculación, junto con el lenguaje de la emergencia, la comunidad científica ha jugado un papel fundamental en el proceso de cambio en la forma en la que las personas perciben el problema del cambio climático.

1 En octubre de 2018, el Panel Intergubernamental del Cambio Climático, conocido como IPCC por sus siglas en inglés, publicó el primer informe especial sobre los impactos de un calentamiento global de 1,5 °C (con respecto a los niveles preindustriales) y las sendas de emisión relacionadas (IPCC, 2018). El informe fue encargado por los cerca de doscientos países integrantes del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) tras la adopción del Acuerdo de París en 2015.

2 Los estudios sobre el impacto económico a largo plazo del cambio climático coinciden en señalar sus consecuencias en todas las economías, de países ricos y pobres. En septiembre de 2018, por ejemplo, se publicó un estudio del Institute for New Economic Thinking (Kahn *et al.*, 2019) que indica pérdidas en PIB per cápita mundial del 2,5 y 7,2% en 2050 y 2100 si no se adoptan las políticas de descarbonización, frente a descensos del 0,11 y 1,07% si se logran los objetivos de los acuerdos de París. Para España, el escenario de descarbonización evitaría el retroceso en el PIB per cápita, frente a pérdidas del 2,26% y 6,39% en un escenario de inacción (Santa Cruz Diez, 2019).

3 Véase, por ejemplo, Burunda (2020).

El amplio impacto que tuvo esta vez el llamamiento de la comunidad científica no se puede explicar sin el altavoz que supusieron las exitosas movilizaciones globales de 2019 protagonizadas por jóvenes y estudiantes. El discurso de Greta Thunberg, reprochando a los líderes políticos su inacción y responsabilizándoles de la adversa situación ambiental que están legando a su generación, otorgó una visibilidad inusitada al mensaje científico del “medio grado importa”, legitimando a los promotores de políticas climáticas de mayor ambición e impulsando la concienciación entre la ciudadanía, imprescindible para poner en marcha las transformaciones necesarias para transitar hacia una sociedad descarbonizada.

¿Y en España? Durante 2019, podemos afirmar que el cambio climático ganó un protagonismo político sin precedentes. En este capítulo abordamos varias manifestaciones de esta mayor visibilidad y relevancia. En primer lugar, atendemos a los cambios en la política climática. Pese al modo “en espera” en el que permaneció la acción de gobierno durante la segunda mitad del año, en 2019 se hizo patente un viraje crítico en la política climática (y energética) española hacia el paradigma de la emergencia y una mayor ambición en el proceso de transición ecológica hacia esa sociedad descarbonizada. De consolidarse este cambio, estaríamos ante el inicio de una profunda y rápida transformación, no solo en nuestros modelos de energía y transporte, sino de indus-

tria, edificación, planificación urbana y uso del suelo. Una breve mirada a los acontecimientos durante la primera mitad de 2020 sugiere que la crisis post COVID-19, aunque implique nuevos momentos de espera y dilaciones, no parece haber modificado de momento el rumbo en esta materia fijado por el Gobierno en 2019.

En segundo lugar, exploramos la naturaleza de las movilizaciones globales contra el cambio climático, protagonizadas por las generaciones más jóvenes, y su destacada presencia en nuestro país, con amplia participación en las jornadas internacionales de huelga escolar por el clima, así como en las convocatorias durante la celebración en Madrid de la Cumbre del Clima COP25<sup>4</sup>. Además de suponer un factor de legitimación de la acción de gobierno, las movilizaciones también resultaron fundamentales para difundir el llamamiento de la comunidad científica en nuestro país. Igualmente, son un claro exponente de la presencia de una nueva generación de activistas climáticos, reflejo a la vez que propulsora del proceso de toma de conciencia climática.

En tercer lugar, a partir del número de noticias publicadas en diversos medios de prensa digital, observamos cómo la difusión mediática del lenguaje de la emergencia climática aparece vinculado a las movilizaciones y, de manera especialmente intensa, a la celebración de la COP25.

En cuarto lugar, a partir fundamentalmente de datos de encuestas, ana-

<sup>4</sup> Las COP, o Conferencias de las Partes, por sus siglas en inglés, son las reuniones de seguimiento de los países firmantes del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, establecido en 1992.

lizamos el proceso de reconocimiento (y negación) del cambio climático en el ámbito de la opinión pública. Los resultados sugieren que en España la creencia en el cambio climático de origen antropogénico es mayoritaria, y podría haberse visto reforzada durante 2019. Sin embargo, algunos elementos, también de tipo demoscópico, como la limitada prioridad atribuida al problema o cierta persistencia del escepticismo, y otros elementos de tipo contextual, como la consolidación de Vox, exponente del escepticismo militante, permiten especular sobre un potencial aumento de estas posiciones en la opinión pública. España podría así sumarse al conjunto de democracias en las que partidos populistas han hecho del negacionismo o el escepticismo un tema de confrontación electoral.

En este sentido, para profundizar en la naturaleza de la conciencia climática de los españoles y valorar el potencial de estas tendencias, en el último apartado analizamos, con datos del CIS, los posicionamientos actitudinales de los ciudadanos respecto al cambio climático. En este análisis, comparamos el grupo mayoritario de concienciados climáticos con otras posiciones actitudinales que incluyen, además del grupo de negacionistas, a escépticos y a distantes climáticos. La imagen resultante es la de una sociedad más heterogénea y potencialmente polarizada que la que se refleja en los medios cuando se muestran este tipo de datos de encuestas. En el corto plazo, es posible que el escepticismo, aún minoritario, pueda ir ganando vi-

sibilidad y tenga más recorrido político del observado hasta ahora. El nuevo contexto marcado por la pandemia no hace sino añadir complejidad e incertidumbre al desarrollo de estas tendencias en el futuro cercano.

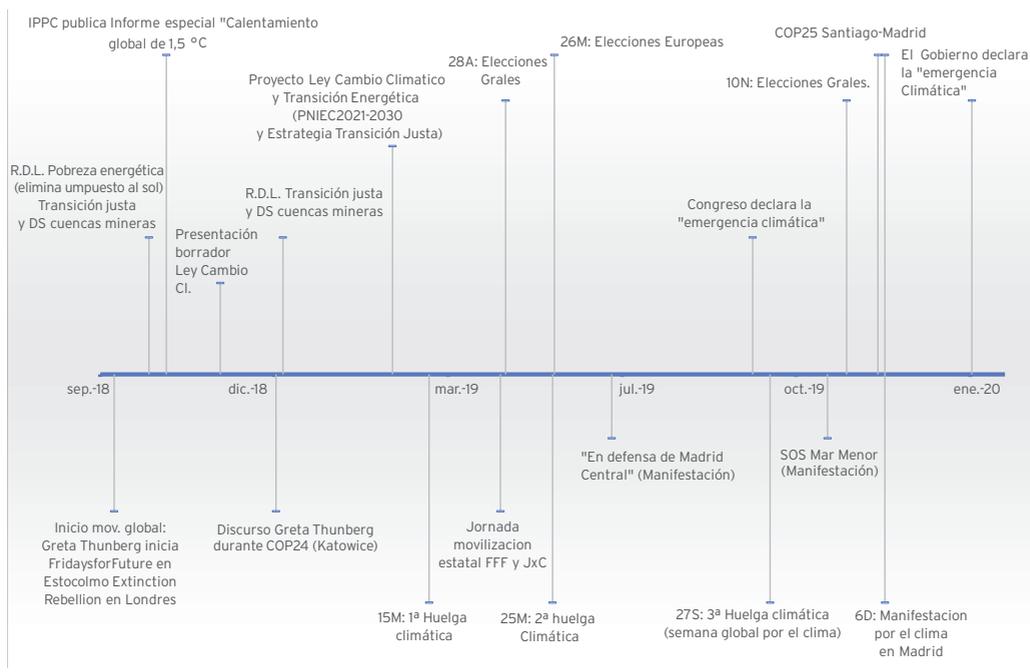
## **2. El cambio climático en la agenda política: el giro hacia una mayor ambición**

El Gráfico 1 resume algunos de los principales eventos que marcan la agenda política del cambio climático en España en 2019. En la parte superior se marcan los hitos más importantes de la actividad del Gobierno, junto con eventos del contexto político nacional e internacional. De estos últimos cabe destacar la celebración en diciembre de la COP25 en Madrid. En la parte inferior del gráfico apuntamos los eventos más destacables del movimiento contra el cambio climático a nivel global, así como algunos ejemplos de protestas locales que se han vinculado con las movilizaciones por el clima, como las de la defensa del Mar Menor en Cartagena o a favor de Madrid Central.

Las mencionadas reducciones globales de emisiones para 2030 y 2050 habían sido acordadas en la COP21 celebrada en París en 2015<sup>5</sup>, donde se rubricó el primer acuerdo vinculante a escala global sobre el clima. Los países firmantes se comprometieron a adoptar planes de descarbonización para 2020, coincidiendo con la COP26 en Glasgow (postpuesta finalmente hasta noviem-

<sup>5</sup> [https://elpais.com/internacional/2015/12/12/actualidad/1449910910\\_209267.html?rel=mas](https://elpais.com/internacional/2015/12/12/actualidad/1449910910_209267.html?rel=mas).

## GRÁFICO 1: Acontecimientos en la política del cambio climático durante 2019



Fuente: elaboración propia a partir de distintas informaciones.

bre de 2021, como consecuencia de la pandemia por COVID-19). La Unión Europea, que venía trabajando en esta línea<sup>6</sup>, adoptó posteriormente, en 2016, una serie de medidas en materia de energía<sup>7</sup>, entre las que se establecía la obligación de los Estados miembro de elaborar un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)<sup>8</sup>. El marco normativo se completó en noviembre

de 2018, cuando la Comisión presentó su visión estratégica a largo plazo “para una economía próspera, moderna, competitiva y neutra desde el punto de vista del clima de aquí a 2050”<sup>9</sup>.

En España, el Gobierno conservador de Mariano Rajoy acumulaba retrasos en el cumplimiento de estos compromisos. Tras frenar el desarrollo de las energías renovables en su primera legislatura

6 En concreto, su “Marco sobre clima y energía para 2030”, aprobado en 2014 por el Consejo Europeo ([https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es)).

7 Conocido como el paquete de “Energía limpia para todos los europeos” de noviembre de 2016 COM (2016) 860 final ([https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en)).

8 Una descripción temporal de las principales medidas adoptadas a nivel europeo puede encontrarse en esta nota informativa de la comisión europea: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_16\\_4009](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_4009).

9 28/11/2018 - COM (2018) 773: “Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra” ([https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_es)).

(ejemplificado en el conocido “impuesto al sol”<sup>10</sup>), la política climática del Gobierno habitaba en la no-decisión. De la misma manera, mantenía un perfil bajo en la UE que reflejaba, si no una oposición declarada a las medidas europeas, sí una falta de prioridad a la hora de su implementación, en una estrategia, tal vez dilatoria, tal vez encaminada a no asumir compromisos más allá de los mínimos posibles, y en consonancia con determinados intereses económicos españoles como los vinculados a los combustibles fósiles.

El cambio de Gobierno a mediados de 2018 supuso el inicio de una reorientación sustancial en la política de lucha contra el cambio climático, sintonizando con la estrategia comunitaria y a alineándose con los países favorables a políticas más ambiciosas. A nivel organizativo, el novedoso Ministerio para la Transición Ecológica concentró las competencias ambientales y de desarrollo sostenible, desdibujadas en el organigrama del Gobierno de Rajoy, e incorporó las competencias en energía (y minería), que quedaron así encuadradas en el ámbito de la lucha contra el cambio climático.

El perfil de la nueva ministra para la Transición Ecológica, Teresa Ribera, también puede interpretarse como un indicador más de la centralidad del cambio climático en la agenda del Gobierno de Pedro Sánchez. En apenas ocho meses, la ministra llevó al Consejo de Ministros algunos de los componentes de las nuevas directrices de política energética

y climática. Su estilo proactivo de hacer política se desplegó también en los foros internacionales, alineando a España con los países a favor de una mayor ambición en los planes de descarbonización. Ribera se ajusta a lo que en los estudios de políticas públicas se denomina *policy entrepreneur* (Mintrom y Norman, 2009), al reunir el conocimiento experto y la capacidad negociadora para promover lo que podría ser un cambio radical en la política energética (y no solo) de nuestro país. Su destacado papel durante la COP25, prevista en Santiago de Chile y celebrada *in extremis* en Madrid<sup>11</sup>, fue una muestra más de su perfil de “emprendedora” del cambio político.

Como se refleja en el Gráfico 1, tras varios meses de preparación y negociaciones, el impulso del nuevo Ministerio para la Transición Ecológica se hizo visible en febrero de 2019 con la aprobación, en el Consejo de Ministros, de varios instrumentos integrantes del nuevo Marco Estratégico de Energía y Clima: el anteproyecto de Ley de Cambio Climático, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y la Estrategia de Transición Justa. El PNIEC, pieza fundamental para hacer frente a la emergencia climática durante la fase más determinante (2021 a 2030), propone invertir unos 236.000M€ en esta década, el 20 % públicos y el 80 % privados, estimando un efecto sobre el PIB de unos 22.000M€ anuales y una generación de entre 250-364.000 empleos ne-

10 Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Derogado por el Gobierno socialista en octubre de 2018.

11 Véase, por ejemplo: <https://www.miteco.gob.es/es/cop25/prensa-media/teresa-ribera-ser%C3%A1-una-de-las-facilitadoras-de-la-negociaci%C3%B3n-de-cop25/tcm:30-505363>.

tos<sup>12</sup>. La disolución de las Cortes y la posterior repetición electoral impidió, sin embargo, la tramitación parlamentaria de la ley (retomada en mayo de 2020). La situación de Gobierno en funciones durante gran parte del año mantuvo, por tanto, en modo de espera la acción del Gobierno en esta materia. Tras su envío a Bruselas en febrero, el PNIEC quedó pendiente de la incorporación de las recomendaciones de la Comisión Europea, así como del procedimiento de evaluación ambiental estratégica<sup>13</sup>.

En sintonía con la estrategia europea, el marco estratégico del Gobierno socialista planteó una reducción del 20% en relación con las emisiones de 1990 (los objetivos globales se sitúan en el 40%) y del 90% para el 2050, lo que implicaría transformar a España en un país neutro en carbono<sup>14</sup>. La descarbonización pasa por medidas como el cierre de las centrales térmicas, ya en marcha y que se aceleró en 2020. La Estrategia de Transición

Justa contempla la adopción de medidas para prever y gestionar los impactos económicos y sociales que, por ejemplo, pueden implicar estos cierres en las comarcas y poblaciones afectadas<sup>15</sup>.

Como alternativa a los combustibles fósiles se propone, entre otras medidas, el fomento de las energías renovables en la producción energética: para 2030 se plantea una penetración de las renovables del 42% en la producción energética y un 74% en la producción de electricidad (con la idea de que alcance el 100% en 2050). Igualmente, se contemplan medidas para cambiar el modelo de movilidad a partir, por ejemplo, de planes de movilidad sostenible urbana o la transformación del parque automóvil hacia su electrificación: a corto plazo (2030) se persigue que el 16% de los vehículos en circulación sean eléctricos, fijando el objetivo de cero emisiones para 2050<sup>16</sup>.

De esta manera, en 2019 la política climática española inició, con momen-

12 Véase: <https://www.idae.es/informacion-y-publicaciones/plan-nacional-integrado-de-energia-y-clima-pniec-2021-2030>

13 El Estudio Ambiental Estratégico del borrador actualizado del PNIEC 2021-2030 se sometió a información pública en los primeros meses de 2020 (<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/eae-pniec.aspx>.)

14 En la versión actualizada que acompaña a la exposición pública del estudio ambiental estratégico, el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se eleva al 23%. Hay que tener en cuenta que en 2017 las emisiones se situaban un 17,5% por encima de las de 1990.

15 Como las contempladas en el RDL de medidas urgentes para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo sostenible de las comarcas mineras, aprobado en diciembre de 2018. La incorporación de medidas sociales para paliar los efectos negativos, como el cierre de centrales térmicas, contribuyó a que el PNIEC obtuviera una de las mejores valoraciones por parte de las autoridades europeas (véase, por ejemplo, [https://www.eldiario.es/economia/informe-otorga-Espana-europeos-climatico\\_o\\_899060593.html](https://www.eldiario.es/economia/informe-otorga-Espana-europeos-climatico_o_899060593.html)). En esta línea, en 2020 se crea el Instituto para la Transición Justa, encaminado a favorecer la reconversión industrial en las comarcas afectadas.

16 El anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética fija, por ejemplo, la obligatoriedad de establecer zonas de bajas emisiones a los municipios con más de 50.000 habitantes, además de favorecer los desplazamientos a pie, en bicicleta y la mejora en las redes de transporte público.

tos en *stand-by*, un viraje hacia el paradigma de la emergencia climática y de mayor ambición en el proceso de descarbonización. Este cambio implicaba cierta ruptura con el alineamiento del anterior Gobierno con los intereses de las grandes empresas del ámbito de las energías fósiles. A escala europea, los *lobbies* de estas empresas han ejercido una clara, aunque no siempre visible, oposición a la política climática de la UE y, en particular, a la estrategia europea a largo plazo (Influencemap, 2019). Uno de los sectores más beligerantes ha sido el de la automoción. Precisamente, la prohibición de la producción y matriculación de motores de combustión (diésel o gasolina) en 2040 recogida en el PNIEC suscitó una de las controversias con el sector industrial que trascendieron a la esfera pública. Como en el ámbito de la política europea, la oposición de los fabricantes en España, con gran peso de las motorizaciones tradicionales, se enmarca en el rechazo al exceso de ambición que supone la descarbonización del transporte en 2050<sup>17</sup>. El ritmo de la electrificación del parque automóvil o el apoyo a las renovables también fueron objeto de críticas públicas por parte de elites económicas

en estos sectores. Mientras, otras empresas en el ámbito de la energía, mejor situadas en las tecnologías limpias, se mostraron mucho más favorables<sup>18</sup>. Las organizaciones ecologistas, por su parte, aunque apreciaron el cambio en la orientación de la política del Gobierno, consideraron los objetivos de reducción de emisiones en 2030 insuficientes para lograr la descarbonización en 2050, demandando mayor ambición para transformar el modelo energético<sup>19</sup>.

La formación del nuevo Gobierno de coalición en 2020 y la continuidad de Teresa Ribera al frente del Ministerio para la Transición Ecológica apuntaban a la consolidación del cambio de paradigma. En enero, la declaración por parte del nuevo Ejecutivo de la emergencia climática y ambiental, cumpliendo el mandato del Parlamento de septiembre, indicaba claramente que se retomaba la senda de acción previa con la puesta en marcha de las iniciativas suspendidas por las convocatorias electorales<sup>20</sup>.

La situación de estado de alarma por la pandemia de COVID-19 ha supuesto un nuevo momento de espera en el proceso de cambio de paradigma de política

17 La Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC) rechazó “de plano”, por “excesiva en sus objetivos y acelerada en sus plazos”, la propuesta del Gobierno (véase, por ejemplo, [https://www.eldiario.es/economia/fabricantes-arremeten-prohibicion-vehiculos-combustion\\_o\\_835367408.html](https://www.eldiario.es/economia/fabricantes-arremeten-prohibicion-vehiculos-combustion_o_835367408.html)).

18 Como indican las reacciones al PNIEC de directivos de distintas empresas energéticas recogidas en prensa en febrero de 2019 (véase, por ejemplo, [https://elpais.com/economia/2019/02/13/actualidad/1550085899\\_116550.html](https://elpais.com/economia/2019/02/13/actualidad/1550085899_116550.html)).

19 Véanse, por ejemplo, las alegaciones realizadas por Ecologistas en Acción en la fase de consulta del borrador del plan en marzo de 2019, disponibles en: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2019/04/observaciones-PNIEC.pdf>

20 Como se indica en el Gráfico 1, en septiembre 2019, el Congreso de los Diputados aprobó una declaración de emergencia climática que fue apoyada por todos los grupos salvo Vox (véase, por ejemplo, <https://www.climatica.lamarea.com/gobierno-de-espana-declara-la-emergencia-climatica/>).

climática. Tendremos que esperar a los próximos meses para comprobar cómo el nuevo contexto influye en la estrategia de descarbonización impulsada por la ministra Ribera. De momento, no hay indicios claros, sin embargo, que hagan pensar que el Gobierno se plantee orillar su política climática en el proceso de recuperación económica. Tampoco se aprecia que su discurso se acomode con el de los que ven un *trade-off* entre la ambición de la política climática y una recuperación económica rápida. En mayo de 2020, por ejemplo, entre otras medidas, el Gobierno inició la tramitación parlamentaria de la accidentada Ley de Cambio Climático y presentó el borrador Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021. En junio, aprobó mediante Real Decreto-ley medidas para impulsar las energías renovables y favorecer la reactivación económica<sup>21</sup>. En todos los casos, estas decisiones se enmarcan en un discurso que concibe la descarbonización como elemento central en la recuperación de la crisis económica y social causada por la pandemia<sup>22</sup>.

En ese sentido, la ministra Ribera ha mantenido igualmente su papel proactivo en Europa para favorecer una estrategia de recuperación económica en el marco del pacto verde europeo.

No obstante, el nuevo contexto de crisis y el debate sobre la recuperación plantean una nueva oportunidad para reabrir la discusión sobre la pertinencia o el exceso de ambición de la política climática del Gobierno socialista. Los sectores industriales más reticentes al cambio de paradigma han redoblado sus presiones para que las decisiones del Gobierno (y los cuantiosos fondos para la recuperación) se centren en el corto plazo en la actividad económica del tejido productivo existente, postergando las transformaciones que se defienden desde el Ministerio para Transición Ecológica<sup>23</sup>.

El Plan de Impulso de la cadena de valor de la Industria de la Automoción, presentado en junio de 2020, permite ilustrar las dificultades añadidas a las que se expone la política climática del Gobierno en el contexto de crisis actual<sup>24</sup>. Una pata fundamental de las medidas a corto plazo

21 Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. En junio también se aprueban otras medidas contempladas en la declaración de emergencia climática y transición ecológica y vinculadas al marco estratégico en materia de energía y clima diseñado en la anterior legislatura. Entre ellas podemos destacar la estrategia “España Circular 2030”, orientada a la reducción del consumo nacional de materiales y de residuos, elemento fundamental para cambiar modelos de producción y consumo (<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/estrategia/>).

22 Y se refuerza, igualmente, la conexión entre la lucha contra el cambio climático (y la protección de los sistemas ambientales) con la reducción de riesgos globales, como las pandemias por zoonosis.

23 Por el contrario, en el sector de la energía, la mayoría de las grandes empresas que no dependen de los combustibles fósiles consideran que salida de la crisis pasa por la senda de la descarbonización. Véanse, por ejemplo, las declaraciones de directivos de las grandes empresas durante la cumbre empresarial convocada por la CEOE a mediados de junio.

24 El plan se puede consultar en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/Documents/2020/15062020\\_PlanAutomocion2.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/Documents/2020/15062020_PlanAutomocion2.pdf)

de este plan, subtítulo “Hacia una movilidad sostenible y conectada”, se articula en torno a una nueva edición del plan Renove, con una dotación de 200M€ (36% de la financiación para el 2020). Bajo la responsabilidad del Ministerio de Industria, el Renove 2020 incluye la noción de neutralidad tecnológica, tal como demandaba el sector de la automoción y de los combustibles fósiles<sup>25</sup>. De esta manera, se persigue la incentivación de la demanda de vehículos diésel y gasolina, que representan la mayor parte de la producción en suelo nacional, con el objetivo de reactivar el sector en el corto plazo<sup>26</sup>, y a la espera de su transformación en el futuro con la incorporación prevista de un mayor número de modelos eléctricos. Aunque las ayudas son más cuantiosas para vehículos híbridos o eléctricos, que cuentan además con una línea alternativa en el programa Moves<sup>27</sup>, cabe esperar que la demanda se concentre en los motores de combustión, más económicos, y que, por tanto, el plan tenga un efecto de desalineamiento, al menos en el corto-medio plazo, respecto a los objetivos de electrificación del parque automóvil promovidos desde Transición Ecológica. El cambio en la forma en la que se plantea el futuro de los vehículos de

combustión en el anteproyecto de Ley de Cambio climático, remitido al Parlamento en mayo –en el que se elimina la mención expresa a su prohibición a partir de 2040 pero sin renunciar a ese objetivo–, puede interpretarse igualmente como otro ejemplo de la capacidad del sector de la automoción para resistir y modelar las propuestas del Ministerio de Transición Ecológica<sup>28</sup>. Pero también puede leerse como ejemplo de la capacidad del Gobierno para encontrar equilibrios que, en el contexto de crisis económica, permitan perseverar en el cambio de paradigma de política climática iniciado en 2019.

### 3. Las movilizaciones de una nueva generación de activistas climáticos

El origen de las movilizaciones globales se suele situar en la huelga escolar iniciada de manera individual por Greta Thunberg en septiembre de 2018 para demandar al Gobierno que resultara de las elecciones de octubre en Suecia el cumplimiento de los acuerdos de París<sup>29</sup>. A lo largo de la campaña electoral,

25 Véase por ejemplo, [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/12/companias/1589278406\\_645895.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/12/companias/1589278406_645895.html)

26 Dotado con 250 M€, el Gobierno estima un impacto económico para España de 1104 M€ a lo largo de toda la cadena de valor y de los servicios asociados, y el mantenimiento de 7400 empleos en el sector.

27 Integrado también en el mencionado Plan de Impulso a la Industria de la Automoción, el Programa MOVES II de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible tiene una dotación de 100M€ (menor que el plan RENOVE). Además de fomentar la adquisición de vehículos de energías alternativas, busca también incentivar, por ejemplo, la implantación de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos o sistemas de préstamos de bicicletas eléctrica.

28 Véase, por ejemplo: [https://www.coheglobal.com/tendencias/automocion-apoya-ley-cambio-climatico-prohibicion-coches-diesel-gasolina\\_349263\\_102.html](https://www.coheglobal.com/tendencias/automocion-apoya-ley-cambio-climatico-prohibicion-coches-diesel-gasolina_349263_102.html)

29 A nivel nacional se pueden encontrar antecedentes como el Sunrise Movement en Estados Unidos. Véase, por ejemplo: <https://mobilizingideas.wordpress.com/2019/03/15/new-hope-for-climate-activism/>

Thunberg, de 15 años, estuvo todos los días a las puertas del Parlamento durante el horario escolar. Tras las elecciones, decidió seguir protestando de la misma manera todos los viernes con el lema Fridays For Future (FFF), del que posteriormente tomaría nombre el movimiento global.

Tres elementos resultan destacables en este movimiento: su origen, su discurso y el protagonismo de adolescentes estudiantes y jóvenes. En primer lugar, las movilizaciones resultaron sorprendentes por su surgimiento espontáneo, al margen de organizaciones preexistentes, ecologistas o de otro tipo. El movimiento emerge como consecuencia de un proceso de “acción conectiva” (Bennett y Segerberg, 2012) en el que las redes sociales, en interacción con los medios de comunicación, juegan un papel fundamental en la movilización y la propia configuración organizativa del movimiento. Se trata de una forma de contestación que, aunque siga llamando la atención, resulta cada vez más frecuente en las sociedades digitalizadas (con ejemplos que van desde el 15M hasta el movimiento #MeToo). Como en este caso, gracias a las dinámicas de interacción comunicativa en las redes, la movilización puede ser a gran escala, contando con poca o ninguna organización formal<sup>30</sup>. Así, la protesta individual y local de Greta Thunberg se hizo, en pocas semanas, colectiva y global a través de las redes y los medios de comunicación, estimulando réplicas entre jóvenes

en distintos países, y dando lugar en pocos meses al posiblemente mayor movimiento estudiantil en la historia.

Durante 2019, este movimiento promovió cuatro jornadas internacionales de huelga (véase Gráfico 1). La primera huelga escolar mundial del 15 de marzo reunió a más de un millón de simpatizantes, con alrededor de 2200 protestas en 125 países. El 24 de mayo, una segunda huelga escolar mundial registró al menos 1600 eventos en 150 países, coincidiendo con las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. La Semana Global del Futuro 2019 fue una serie de 4500 huelgas en más de 150 países durante los últimos dos viernes de septiembre. Cuatro millones de personas se unieron al primero y dos millones al segundo (Bennett, 2019; Wahlström *et al.*, 2019). El 29 de noviembre, se convocaron al menos en 1700 ciudades. En España, la convocatoria se trasladó al 6 de diciembre con motivo de la celebración de la COP25 en Madrid. La manifestación, que contó con la presencia de Greta Thunberg<sup>31</sup>, resultó multitudinaria.

En España, las jornadas internacionales de marzo y de septiembre también tuvieron un gran seguimiento. Durante el 15 de marzo de 2019 se celebraron protestas en al menos 60 ciudades. El éxito de la convocatoria resultó inesperado porque hasta entonces la actividad de protesta en torno al cambio climático había sido más reducida que en otros países europeos como Bélgica, Reino Unido o Alemania. Tras las primeras

30 Véase, por ejemplo: <https://theconversation.com/connective-action-the-publics-answer-to-democratic-dysfunction-33089>.

31 Medio millón de participantes según los organizadores. Véase, por ejemplo: <https://www.elsaltodiario.com/cop25/directo-miles-personas-secudan-marcha-clima-madrid>

acciones de protesta en ciudades como Barcelona o Girona, el movimiento se empezó a coordinar durante el mes de febrero, a través de redes y asambleas locales, igual que en otros países europeos, organizando actividades y preparando la convocatoria de huelga estudiantil de marzo. En septiembre, para la tercera convocatoria internacional, la base organizativa se amplió a las organizaciones ecologistas tradicionales, sindicatos, etc., llegando a contar con hasta 300 organizaciones<sup>32</sup>. Además de esas jornadas internacionales, la movilización por el clima en España ha producido múltiples eventos de ámbito estatal, como las movilizaciones del 25 de abril, tres días antes de las elecciones generales, y ha estimulado igualmente protestas locales como las de la defensa de Madrid Central o del Mar Menor en Murcia (véase Gráfico 1).

Un segundo elemento destacable de estas protestas se puede vincular a su discurso o su trabajo de atribución de significado a la realidad (Snow, 2013). Como en otras acciones conectivas, los marcos de interpretación (o *frames*) que motivan a la participación tienden a ser muy inclusivos. Estos marcos suelen surgir de la propia interacción en las redes, y plantean objetivos muy generales que no generan disensos, de manera que se facilita la confluencia de diversas sensibilidades y motivaciones perso-

nales para la acción, sin necesidad de alinearse con una organización o ideología concreta. “Cambio del sistema, no del clima”, “Justicia climática”, “No hay planeta B”, “Si no actuamos hoy no habrá un mañana”; la variedad de lemas que acompañan a las movilizaciones refleja este proceso de establecimiento de marcos movilizadores abiertos, inclusivos, que cada participante puede adaptar o personalizar en función de su propia perspectiva. Pero además de esta inclusividad, el éxito movizador puede vincularse también a dos elementos novedosos en la construcción de las demandas ambientales globales. Por un lado, se adopta el discurso de la comunidad científica de la emergencia climática (“Nuestra casa está en llamas”) que apremia a los Gobiernos a adoptar medidas audaces que nos alejen de un escenario de cambio climático catastrófico. Por otro lado, se añade el componente generacional que define a los actuales jóvenes como víctimas de un futuro desfavorable y atribuye, con indignación (“¡Cómo se atreven!”)<sup>33</sup>, la responsabilidad a los adultos del presente y, especialmente, a los líderes: “Ustedes dicen que aman a sus hijos por encima de todo, pero les están robando su futuro ante sus propios ojos”<sup>34</sup>.

Al mismo tiempo, el discurso urge a la acción de los jóvenes y del resto de la ciudadanía para que asuman la res-

32 Véase, por ejemplo: [https://elpais.com/sociedad/2019/09/27/actualidad/1569562686\\_711119.html](https://elpais.com/sociedad/2019/09/27/actualidad/1569562686_711119.html).

33 “Estamos en el inicio de una extinción masiva y lo único de lo que ustedes pueden hablar es de dinero y de cuentos de hadas sobre crecimiento económico eterno. ¡Cómo se atreven!”. Discurso de G. Thunberg en la asamblea de Naciones Unidas, en septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xVIRompcyE>

34 Discurso de G. Thunberg durante su intervención en la COP24 Katowice. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wYr3DNWcFOo>

ponsabilidad de actuar para “salvar” ese futuro, tal como sintetizan los distintos lemas que dan nombre al movimiento: Huelga por el clima, Fridays for Future (FFF), Jóvenes por el Clima (JxC) o Extinction Rebellion (Ex). Este discurso ha sido muy efectivo a la hora de construir un agravio movilizador (Snow y Soule, 2010)<sup>35</sup> sobre una problemática cuya habitual percepción como una amenaza lejana o difusa ha dificultado la extensión de la movilización más allá del activismo ecologista. La vinculación por parte de la comunidad científica del cambio climático con fenómenos climáticos extremos, como las olas de calor, las inundaciones o los incendios, ha contribuido igualmente a vincular el cambio climático a la experiencia personal, ampliando el potencial de movilización a sectores sociales que previamente no se sentían interpelados.

En este sentido, cabe pensar que las movilizaciones han contribuido a fortalecer una conciencia climática cuya extensión ha sido, frecuentemente, presa de lo que los psicólogos ambientales denominan “hipermetropía ambiental” (Uzzell, 2000): la tendencia a reconocer la importancia de los problemas ambientales cuando se definen como globales (lejanos), al tiempo que no se ven con claridad problemas más cercanos,

aunque se trate de manifestaciones de esos mismos problemas globales y sus efectos negativos sean iguales o mayores. La hipermetropía ambiental funciona como un mecanismo psicológico que permite eludir posibles sentimientos de responsabilidad individual (necesarios para re-orientar actitudes y comportamientos). El hipermetrope tiende a reconocer aquellos problemas ambientales que percibe lejanos, ajenos a su comportamiento y sobre los que no se considera responsable o con capacidad de control. Pero no ve, o le cuesta reconocer, aquellos más cercanos cuya solución aparece claramente conectada con posibles cambios, más o menos costosos, en su comportamiento. El proceso de concienciación climática colectiva que emerge en 2019 puede haber supuesto una inflexión en la forma en la que la ciudadanía experimenta el cambio climático, aumentando, por un lado, la capacidad para reconocerlo en el entorno más cercano y, por el otro, la autopercepción de las personas como afectadas, potenciando el sentimiento de responsabilidad individual para la acción.

El tercer elemento que caracteriza al movimiento, clave para la gran atención mediática recibida, ha sido el perfil de sus activistas y participantes<sup>36</sup>. El papel de las redes sociales en las acciones co-

35 Las demandas, como los principales impulsores de la participación en protestas, generalmente se entienden como la percepción de que un grupo, o una persona, está experimentando una desigualdad ilegítima, ha sido víctima de injusticia o siente una indignación moral respecto a alguna situación o problema (Stekelenburg y Klandermans, 2007). La definición de esta situación o problema debe percibirse lo suficientemente seria como para justificar la acción individual y la implicación en la protesta.

36 La cobertura mediática de estas protestas y reuniones políticas nacionales e internacionales de alto nivel que involucran al ícono del movimiento, Greta Thunberg, ilustra un nivel de atención global que ningún movimiento juvenil anterior ha recibido.

nectivas suele favorecer la presencia de jóvenes en este tipo de movilizaciones<sup>37</sup>, pero en este caso, destaca la afluencia de adolescentes, estudiantes de instituto – como la propia Greta Thunberg– que, en no pocos casos, participan por primera vez en protestas (huelga escolar, manifestaciones, etc.).

Los resultados de una encuesta realizada *in situ* entre participantes en manifestaciones de 13 ciudades de 9 países europeos durante la primera huelga internacional corroboran la gran presencia de adolescentes (estudiantes) y de mujeres (Wahlström *et al.*, 2019). En concreto, en su conjunto, el grupo de edad entre 14 y 19 años fue, con diferencia, el predominante, llegando al 45% del total de las personas encuestadas, aunque la edad media se situó por encima, en los 21 años. La presencia significativa de jóvenes manifestantes primerizos en la huelga apunta al surgimiento de una nueva generación de activistas climáticos. También resultan sorprendentes los resultados que sugieren un sesgo femenino, particularmente entre los estudiantes (con una presencia del 66% de mujeres), tal vez como reflejo del efecto movilizador del frecuente liderazgo femenino en muchos países, además del de la propia Greta Thunberg.

Aunque la encuesta mencionada no incluyó ninguna manifestación en España, podemos considerar que estos resultados son extensibles al perfil de los participantes en nuestro país. De hecho, de acuerdo con el avance provisional de

resultados del estudio 3271 del Centro de Investigaciones Sociológicas (Barómetro de enero 2020), que incluyó una serie de preguntas sobre la COP25 en Madrid y el cambio climático, un 6,1% de las personas encuestadas afirmó haber participado en las movilizaciones celebradas durante esos días. Ese porcentaje es mucho más alto entre los jóvenes: sube al 16,2% entre el grupo de 18 a 25. Y también es algo superior entre las mujeres (6,4% frente al 5,9% de hombres). Si consideramos que estas movilizaciones de diciembre, convocadas por multitud de organizaciones, debieron ser mucho más heterogéneas que las celebradas en marzo, resulta razonable atribuir también a las movilizaciones en España ese componente generacional y de género que se recoge en el estudio internacional de marzo. Otros resultados sobre la opinión pública hacia el cambio climático, que se exponen más adelante en este capítulo, son congruentes con una diferenciación generacional y, en menor medida, de género, en las actitudes hacia el cambio climático.

No cabe duda de que estas protestas han captado la atención mediática, han ayudado a visibilizar el problema del cambio climático y han tenido un claro impacto en la agenda política. Las múltiples declaraciones institucionales de emergencia climática son un claro ejemplo de la influencia de las movilizaciones. En el Reino Unido, por ejemplo, la extensión de estas declaraciones durante los primeros meses del año se ha interpretado como respuesta directa

<sup>37</sup> Esto es, no obstante, cada vez menos cierto, debido a la rápida extensión del uso de las redes sociales por internet entre todos los grupos de edad. Un ejemplo reciente en España lo encontramos en las movilizaciones de los pensionistas (véase Jiménez *et al.*, 2020).

a la campaña de Extinction Rebellion<sup>38</sup>. En España, el Congreso se sumó a estas declaraciones en septiembre de 2019, con el único voto en contra de los diputados de Vox. Y, siguiendo ese mandato, el Gobierno de coalición lo hizo en enero de 2020. Por su parte, el Parlamento europeo lo hizo días antes de la COP25, con la intención expresa de que “la clase política europea redoble los esfuerzos para frenar el calentamiento global, así como transmitir a la ciudadanía, especialmente a los jóvenes que se han manifestado en las calles de todo el continente, la idea de que su clamor ha sido escuchado”<sup>39</sup>.

#### 4. Atención mediática y nuevas palabras para hablar del cambio climático

Al término del año, la RAE incluyó la palabra “clima” entre las 14 palabras que, a su parecer, definen y explican los acontecimientos y tendencias más sig-

nificativos de 2019. En su justificación, señalaba “la relevancia de la ecología, la celebración en Madrid de la Cumbre del Clima, los incendios del Amazonas, el desastre del Mar Menor, la declaración de emergencia climática por parte de la UE, etc.”<sup>40</sup>. Aunque los académicos de la RAE no las mencionan explícitamente, podemos estar seguros de que las movilizaciones de los jóvenes por el clima y el efecto mediático de Greta Thunberg han contribuido a esta significatividad del término en 2019.

De hecho, la cobertura mediática del cambio climático aumentó de manera exponencial en 2019. La línea azul, más gruesa, del Gráfico 2 muestra la evolución desde 2017 del promedio mensual de noticias, en la prensa *online* más leída, que incluyen en sus titulares el término “cambio climático”<sup>41</sup>. Los datos reflejan el gran impacto mediático de la celebración en Madrid de la COP25. No obstante, ese pico se produjo sobre una tendencia positiva previa, que se inicia a finales de 2018 y se mantiene durante todo el siguiente año.

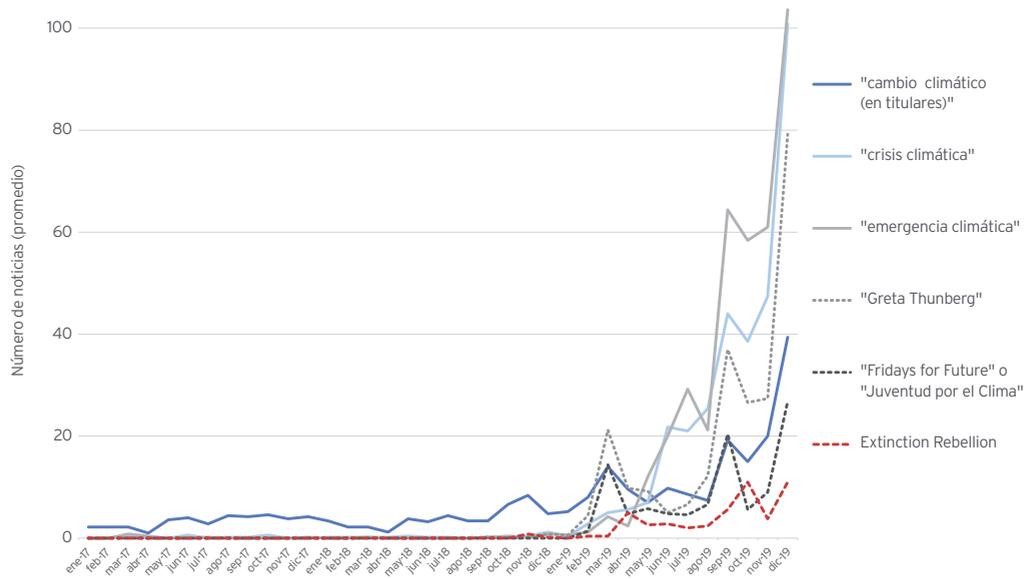
38 Véase: <https://www.climatechangenews.com/2019/05/01/climate-emergency-declarations-spread-across-uk-extinction-rebellion/>

39 [https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574934320\\_885860.html](https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574934320_885860.html). El avance del Eurobarómetro del Parlamento europeo realizado en octubre, señala que un 60% de los europeos consideraba que estas manifestaciones habían tenido un impacto directo sobre la política. En el caso de España, las cifras son similares: el 60% cree que han influido en el ámbito de la UE y el 58% en nuestro país. Véase, por ejemplo: <https://www.energynews.es/eurobarometro-2019-cambio-climatico-prioridad-ue/>

40 <https://www.rae.es/noticias/las-palabras-que-definen-un-ano>

41 De acuerdo con un estudio de 40dB, los periódicos *online* más leídos en 2019 fueron [elpais.com](http://elpais.com), [eldiario.es](http://eldiario.es), [abc.es](http://abc.es), [elmundo.es](http://elmundo.es) y [20minutos.es](http://20minutos.es) (véase, [https://www.eldiario.es/redaccion/eldiarioes-periodico-digital-quinto-puesto\\_6\\_896670352.html](https://www.eldiario.es/redaccion/eldiarioes-periodico-digital-quinto-puesto_6_896670352.html)). Los resultados mensuales se han obtenido utilizando el motor de búsqueda avanzada de Google, limitando los resultados a noticias en las que los términos considerados aparecían en el texto. En el caso del término “cambio climático”, debido a su mayor frecuencia, los resultados se limitan a noticias que lo contenían en el texto de sus titulares. Posteriormente los resultados de las búsquedas se han revisado para eliminar falsos positivos. Nota del autor: agradezco a Francisco José Jiménez Pérez su ayuda en la tarea de recopilación de estos datos.

**GRÁFICO 2:** El cambio climático en los medios. Promedio mensual de noticias en los medios digitales de mayor difusión con menciones a términos sobre el cambio climático y los promotores de las movilizaciones



Fuente: elaboración propia a partir de búsquedas en Google.

Como hemos señalado, en los últimos años, y particularmente desde la COP de París en 2015, la comunidad científica del clima y demás promotores de la descarbonización han redefinido el problema del cambio climático como una amenaza inmediata, cuyos efectos negativos se dan por descontados y pueden empezar a sentirse en nuestro presente. Esta nueva definición apremia a adoptar medidas urgentes y ambiciosas. La extensión de un nuevo lenguaje que pone el foco en la gravedad y la urgencia sirve de indicador de este cambio en la forma de entender el problema y su solución. El Gráfico 2 incorpora también los promedios mensuales de noticias con los

términos “crisis climática” y “emergencia climática” en su texto. Como puede observarse, se trata de términos nuevos, que se incorporan al lenguaje de los medios de manera creciente durante este año. En diciembre, coincidiendo con la Cumbre del Clima en Madrid (COP25), ambos términos alcanzan un promedio mensual de 100 noticias en los periódicos analizados. En el caso de eldiario.es, medio que presenta una mayor cobertura de estos temas, encontramos menciones a la crisis climática en unas 170 noticias durante diciembre<sup>42</sup>.

Como hemos señalado, los científicos y demás promotores de ese cambio han encontrado en el movimiento FFF,

42 Esta atención mediática explica que un 85% de las personas preguntadas durante ese mes estuviera al tanto de la celebración de la cumbre. CIS, barómetro de enero de 2020. Estudio 3271. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/L\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14482](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/L_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14482)

iniciado por Greta Thunberg, su portavoz más determinante. Las noticias que mencionan a la joven activista o a las protestas de los jóvenes en general siguen una tendencia parecida a las anteriores (con coeficientes de correlación muy altos, alrededor de 0,9). Junto al pico en diciembre, se dibujan otros picos, no tan acusados, coincidiendo con las jornadas de protesta de marzo y septiembre.

Estos datos indican que la mayor atención mediática al cambio climático en 2019 ha estado acompañada de una nueva terminología, centrada en la idea de la emergencia climática. Igualmente, apuntan a que las movilizaciones y la celebración de la COP25 han constituido los eventos que han propiciado la incorporación en el ámbito mediático de este nuevo lenguaje.

## **5. Reconocimiento (y negación) del cambio climático en la opinión pública**

La opinión pública española ha venido reconociendo el problema del cambio climático de manera mayoritaria. En el año 2000, de acuerdo con el CIS<sup>43</sup>, un 79,3% creía que efectivamente este se estaba produciendo, frente a un 7,9% que lo negaba (consideraba que no había pruebas suficientes), y un 12,7% restante que afirmaba no saberlo o no tenerlo claro. Casi dos décadas después, también según datos del CIS de noviembre de

2018<sup>44</sup>, el porcentaje de los que albergan dudas o no están seguros se ha reducido a la mitad (6,2%), aumentado en cuatro puntos porcentuales los que creen en el cambio climático (hasta el 83,4%) y en dos puntos los que no creen que el clima esté cambiando (hasta el 9,6%). La reducción del porcentaje de los que no se sitúan en ninguna posición y el aumento de los que creen en su existencia sugieren una consolidación de esa posición. No obstante, el pequeño aumento del porcentaje de los que afirman que no se está produciendo puede indicar que el negacionismo o planteamientos escépticos definen un espacio de la opinión pública en España que no debemos pasar por alto.

El barómetro del CIS de enero de 2020 vuelve a abordar la creencia en el cambio climático. Sin embargo, el empleo de un formato de pregunta diferente y su formulación tras un bloque de cuestiones sobre la COP25 de Madrid dificulta la comparación de los datos de ambos barómetros. Los resultados vendrían a confirmar la reducción de los que no saben posicionarse hasta poco más del 5%. Podemos pensar que la exposición mediática durante 2019 propició que prácticamente todo el mundo se posicionara ante este tipo de preguntas. También, se aprecia un ligero aumento de los que creen en un cambio climático causado por la acción del ser humano: 84% de las personas encuestadas. Por último, respecto a las posiciones negacionistas podría inferirse una tendencia

43 CIS, barómetro de noviembre de 2000. Estudio 2402. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=1385](http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=1385)

44 CIS, barómetro de noviembre de 2018. Estudio 3231. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/2\\_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=14435](http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/2_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=14435).

hacia el cuestionamiento del origen natural del cambio climático más que su existencia: un 8,2% lo considera como una etapa más del clima y solo un 2,4% niega que se esté produciendo, frente a un mayor porcentaje de negacionistas puros a finales de 2018 (9,6%). Estas variaciones pueden deberse a la distinta forma de plantear la preguntas<sup>45</sup>, pero también pueden reflejar la progresiva articulación en la opinión pública de un posicionamiento contrario a las posiciones pro-clima. En este sentido, una posible interpretación de estos datos podría apuntar a que la mayor relevancia y atención mediática al cambio climático habría tenido un efecto doble en la opinión pública. Por un lado, se habría reforzado la visión mayoritaria de creencia en el cambio climático de origen antropogénico. Por otro lado, el discurso del escepticismo, que Vox y los dirigentes más conservadores de los partidos de derechas han incorporado a la opinión pública, también estaría teniendo una repercusión clara en la actualización de las posiciones de un sector de la ciudadanía, aún minoritario, que se movería entre el negacionismo y el escepticismo. Por tanto, la presencia minoritaria de este escepticismo climático como forma actualizada del negacionismo y su potencial extensión puede resultar tan destacable como la existencia de una visión

mayoritaria entre la ciudadanía que cree en el cambio climático.

En los estudios comparados, España viene situándose entre los países con menores porcentajes de negacionistas. El Gráfico 3 muestra datos recogidos en 2017 en la Encuesta Social Europea (ESS, en sus siglas en inglés). Como puede observarse, aquí el porcentaje de negacionistas se situó en el 4,2%, dos puntos y medio por debajo de la media de los países incluidos en la encuesta (ESS, 2018)<sup>46</sup>. Estos resultados alinean a la población española con la de otros países de Europa occidental, frente a los países del este de Europa, donde se eleva notablemente la proporción de negacionistas, que en el caso de Rusia se acerca al 20% de la población mayor de 16 años.

Parece que, antes de 2019, la tendencia hacia un mayor escepticismo en diversos países del mundo (Poortinga *et al.*, 2011) no se había producido en España. La literatura especializada ha vinculado esa tendencia, entre otros factores, a la presencia de discursos negacionistas en los medios y su utilización por partidos populistas (Capstick *et al.*, 2015)<sup>47</sup>. Hasta recientemente, la derecha en España, pese a episodios negacionistas como el popular “primo de Rajoy” en 2007<sup>48</sup>, no había cuestionado frontalmente los argumentos científicos, ali-

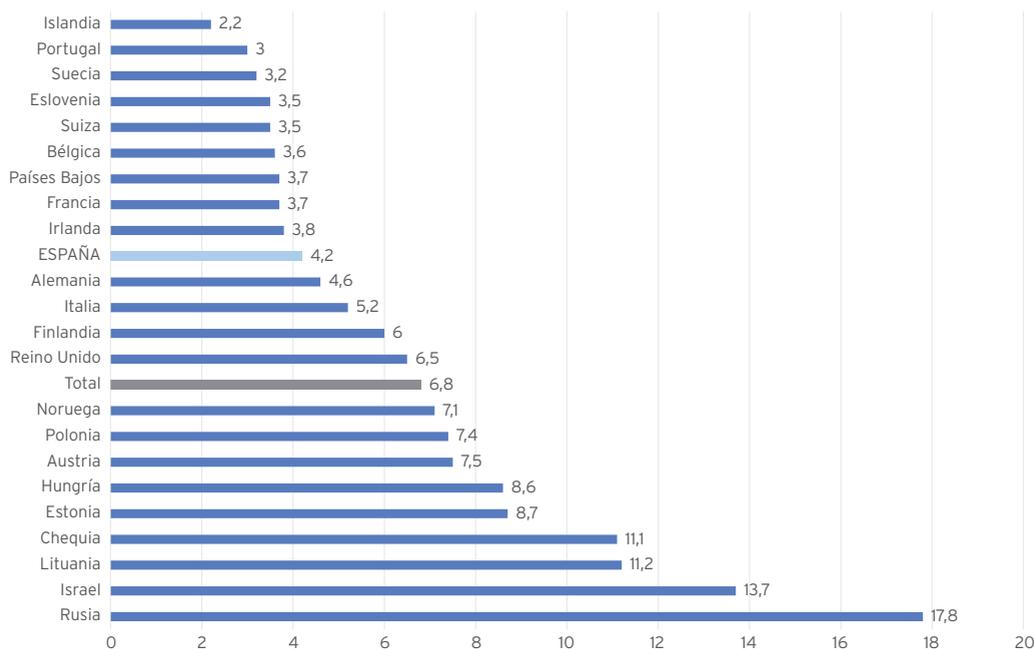
45 En el barómetro de noviembre de 2018, solo se plantea la cuestión del origen antropogénico a los que previamente han afirmado creer en el cambio climático, mientras que, en 2020, se ofrece esta opción a todas las personas entrevistadas.

46 Las diferencias en el diseño de la muestra y la inclusión de población a partir de los 16 años en la ESS no permiten la plena comparación de estos datos con los obtenidos en las encuestas del CIS.

47 También la mayor o menor experiencia personal y directa de los efectos del cambio climático como la “normalización de las altas temperaturas” o eventos climáticos extremos.

48 [https://elpais.com/sociedad/2007/10/22/actualidad/1193004007\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2007/10/22/actualidad/1193004007_850215.html)

**GRÁFICO 3:** Porcentaje de personas en países europeos que no creen que el clima esté cambiando (2017-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de la ESS8-2016, ed.2.1 (<https://www.europeansocialsurvey.org/>).

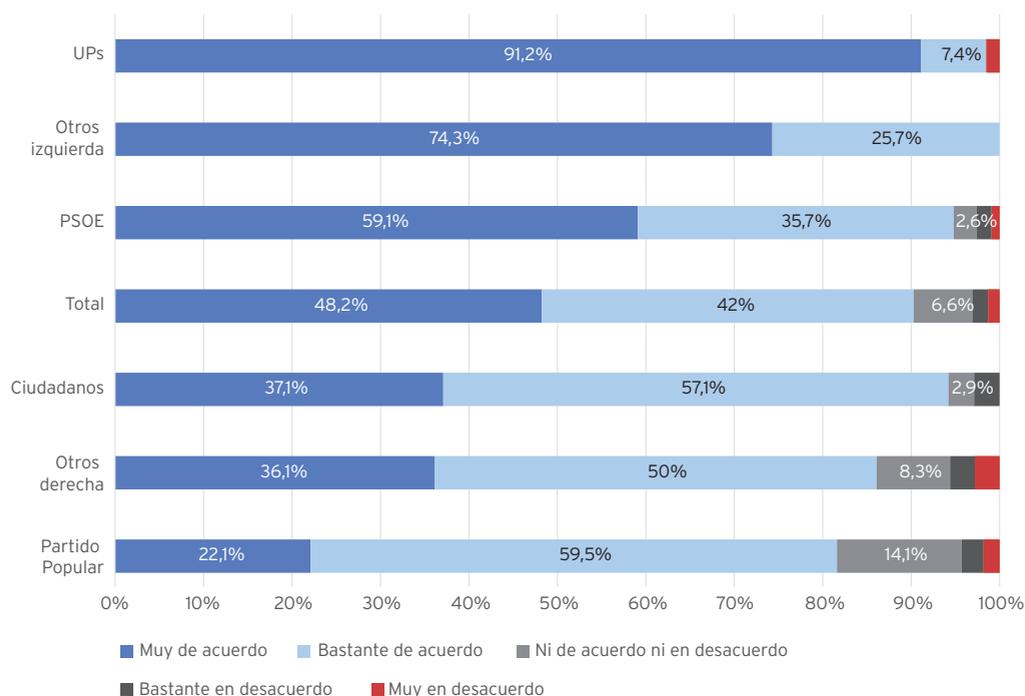
neándose con más o menos entusiasmo con las posiciones pro-clima de la UE.

De hecho, las actitudes de los representantes políticos en nuestro país han sido mayoritariamente pro-ambientales. Una encuesta realizada a finales de 2018 entre representantes del Congreso y de parlamentos autonómicos preguntaba sobre el grado de acuerdo con la necesidad de “tomar medidas más contundentes para proteger el medio ambiente” (Gráfico 4). Aunque la pregunta no se refiere de manera específica al cambio climático, ofrece una imagen válida sobre el posicionamiento de los representantes de los distintos partidos. En primer lugar, podemos observar que la gran mayoría (un 90%) está de acuerdo con esa afirmación. Incluso en los partidos de la derecha el desacuerdo explícito

es minoritario. Lo que sí diferencia a los partidos es la intensidad del acuerdo. En los partidos de izquierdas resultan mayoritarias las posiciones que muestran un alto grado de acuerdo, con variaciones entre el 91% de los representantes de Unidas Podemos (y sus confluencias territoriales) y el 59% entre los socialistas. Por el contrario, en los partidos de derechas, los porcentajes suelen situarse por debajo del 40%, siendo en el PP donde la intensidad de esa posición favorable es más baja (solo un 22% a favor de medidas más contundentes).

Sin embargo, en el corto plazo, el impulso a la agenda climática por parte del Gobierno socialista, por un lado, y la consolidación de Vox en las instituciones por otro, plantea un escenario diferente, en el que cabe esperar una

**GRÁFICO 4:** Grado de acuerdo con la frase “se deberían tomar medidas más contundentes para proteger el medio ambiente” entre representantes políticos (diputados nacionales y autonómicos)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta a Diputados 2018 (Proyecto CIUPARCRI, Ciudadanía y Parlamentarios en tiempos de crisis y renovación democrática, CSO2016-78016-R).

mayor difusión y presencia mediática de posiciones escépticas, si no negacionistas, en oposición radical a las políticas planteadas por el Ministerio para la Transición Energética. Aunque en 2019 no recibieran tanta atención como sus posicionamientos sobre el conflicto catalán o la igualdad de género, Vox aprovechó cualquier oportunidad para cuestionar la emergencia climática y mostrar su rechazo a las políticas de descarbonización. En su actividad ins-

titucional, por ejemplo, se opuso a las declaraciones de emergencia climática en distintos parlamentos y ayuntamientos. Su argumentario<sup>49</sup> aún incide en los efectos negativos sobre la economía (como, por ejemplo, el cierre en marcha de las centrales térmicas o la prohibición de vehículos con motores de combustión), o sobre la libertad individual (como las que pueden suponer la limitación del uso del vehículo privado en las ciudades). Igualmente, sus líderes cues-

49 Véanse, por ejemplo: <https://www.lamarea.com/2019/06/05/vox-y-su-argumentario-contra-el-cambio-climatico-no-vamos-a-malgastar-mas-dinero-en-esta-estafa/>, [https://www.voxespana.es/grupo\\_parlamentario/notas-de-prensa-grupo-parlamentario/que-piensa-vox-sobre-la-cumbre-del-clima-cop-25-20191202](https://www.voxespana.es/grupo_parlamentario/notas-de-prensa-grupo-parlamentario/que-piensa-vox-sobre-la-cumbre-del-clima-cop-25-20191202) o <https://www.voxespana.es/noticias/posicion-de-vox-sobre-el-cambio-climatico-20190926>

tionan la parcialidad de las voces científicas del IPPC y, como en otros temas, la atribuyen a una ideología de izquierdas perniciosas<sup>50</sup>. Parte de este discurso estaba ya presente en voces vinculadas al PP, como José María Aznar<sup>51</sup>, y lo han compartido cargos de instituciones representativas como la actual presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, cuando banalizó los efectos de la contaminación sobre la salud con su impactante afirmación “nadie ha muerto de esto”<sup>52</sup> o cuando sugirió la existencia de intereses espurios detrás de la declaración de emergencias climáticas<sup>53</sup>.

En este contexto, cabe pensar que el futuro despliegue de las medidas propuestas por el Gobierno socialista en 2019 será contestado por la extrema derecha, ahora consolidada en las instituciones y, por tanto, con mayor visibilidad. Cabe pensar también que este posicionamiento electoral de la extrema derecha pueda tener un efecto de arrastre entre los sectores más conservadores de partidos como el PP, que venían manteniendo, tal vez sin mucho entusiasmo, posiciones pro-clima. De confirmarse esta dinámica, el cambio climático podría configurarse en la competencia partidista como un tema posicional, donde

su mayor relevancia conduciría a, y se alimentaría de, una mayor confrontación política, dando lugar a un proceso de polarización en la esfera social como el que hemos visto en cuestiones como la violencia de género o la memoria histórica<sup>54</sup>. Como hemos indicado previamente, la crisis post COVID-19 genera igualmente un contexto favorable para cuestionar cualquier medida que, a corto plazo, pueda interpretarse como una amenaza a la recuperación de la economía.

## **6. La conciencia climática de los españoles: los retos del escepticismo y la indiferencia**

La imagen de una ciudadanía consciente del cambio climático con escasa presencia del negacionismo que se deriva de datos comparados como los mostrados previamente resulta menos nítida cuando se utilizan indicadores que miden la prioridad del cambio climático frente a otras problemáticas no ambientales.

Las barras en el Gráfico 5 representan los porcentajes de ciudadanos en distintos países de la Unión Europea que en 2019 identificaron el cambio climático

50 Véanse, por ejemplo, las declaraciones del diputado Espinosa de los Monteros durante la COP25 de Madrid: <https://www.youtube.com/watch?v=WypuGTnrIIE>

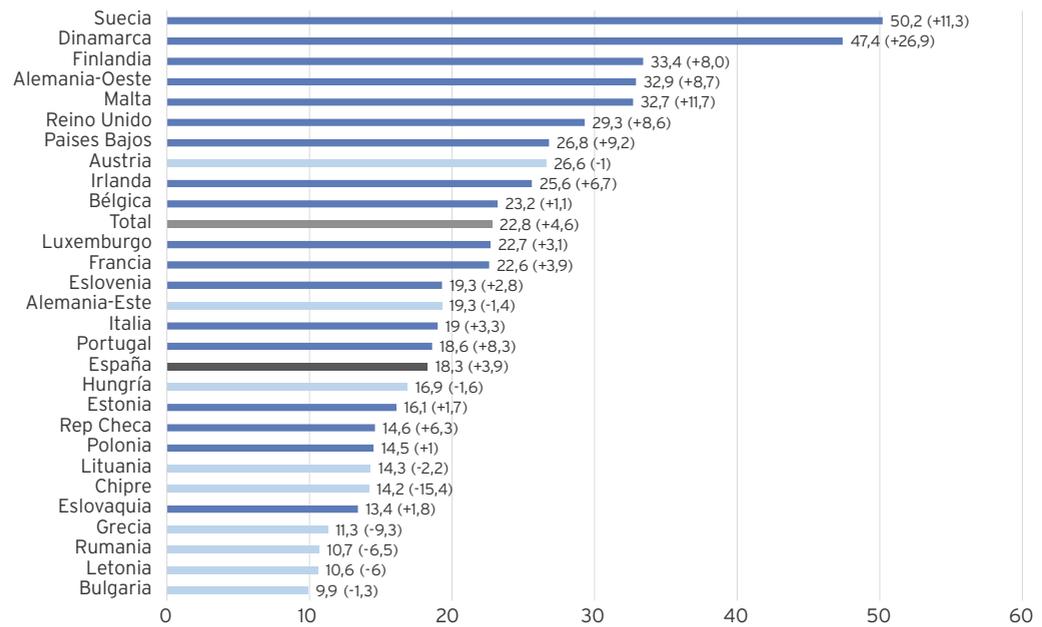
51 <https://www.climatica.lamarea.com/el-negacionismo-en-espana-2-aznar-y-la-estrategia-del-gota-a-gota/>

52 [https://elpais.com/ccaa/2020/01/01/madrid/1577882557\\_684710.html](https://elpais.com/ccaa/2020/01/01/madrid/1577882557_684710.html)

53 <http://www.rtve.es/noticias/20191212/isabel-diaz-ayuso-algun-dia-conoceremos-lobby-hay-detras-emergencias-climaticas/1993691.shtml>

54 Un ejemplo de esta tendencia puede ser el rechazo de los partidos conservadores en el parlamento andaluz a la declaración de emergencia climática en febrero de 2020: <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-parlamento-rechaza-votos-pp-cs-vox-instar-junta-declarar-emergencia-climatica-andalucia-20200206181647.html>

## GRÁFICO 5: El cambio climático como el problema mundial más serio en 2019



Entre paréntesis, variación en puntos porcentuales respecto a 2009; en azul claro, países en los que bajan los porcentajes.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Eurobarómetros 91.3 (2019) y 71.1 (2009). Disponible en: <https://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/home>

como el problema mundial más serio, priorizándolo entre otros siete problemas, como el terrorismo internacional, la pobreza y el hambre, la situación económica, etc.

En España, la mayoría de las personas encuestadas señaló la pobreza como el principal reto global (45%). El cambio climático aparece en segundo lugar, pero elegido solo por un 18,3%. Estos resultados nos sitúan en una posición media entre los países de la Unión Europea, junto a países como Italia o Portugal. Como puede apreciarse en el Gráfico 5, estamos más cerca de los países del este de Europa, donde prolifera el negacionismo, que de los países del norte de Europa y especialmente de los escandinavos, donde el cambio climáti-

co es identificado de manera mayoritaria como el principal problema global. Respecto a los resultados obtenidos en 2009, se aprecia una tendencia generalizada de creciente prioridad por el cambio climático. En España esta tendencia positiva es relativamente modesta, con un incremento de cuatro puntos porcentuales.

Este tipo de datos sugieren que en España el cambio climático se identifica mayoritariamente como problema, pero no siempre se percibe como una prioridad. A continuación, a partir de los datos del barómetro del CIS de noviembre de 2018, realizamos un examen más detallado de las actitudes de los españoles hacia el cambio climático. Los resultados señalan que, aunque no

se expresan en forma de negación del cambio climático, existen bases sociales que, en algunos casos, se muestran escépticas con respecto a la gravedad del impacto del cambio climático o, en otros casos, se mantienen distantes frente a este asunto (moviéndose tal vez entre fatalismo inmovilista o la simple indiferencia).

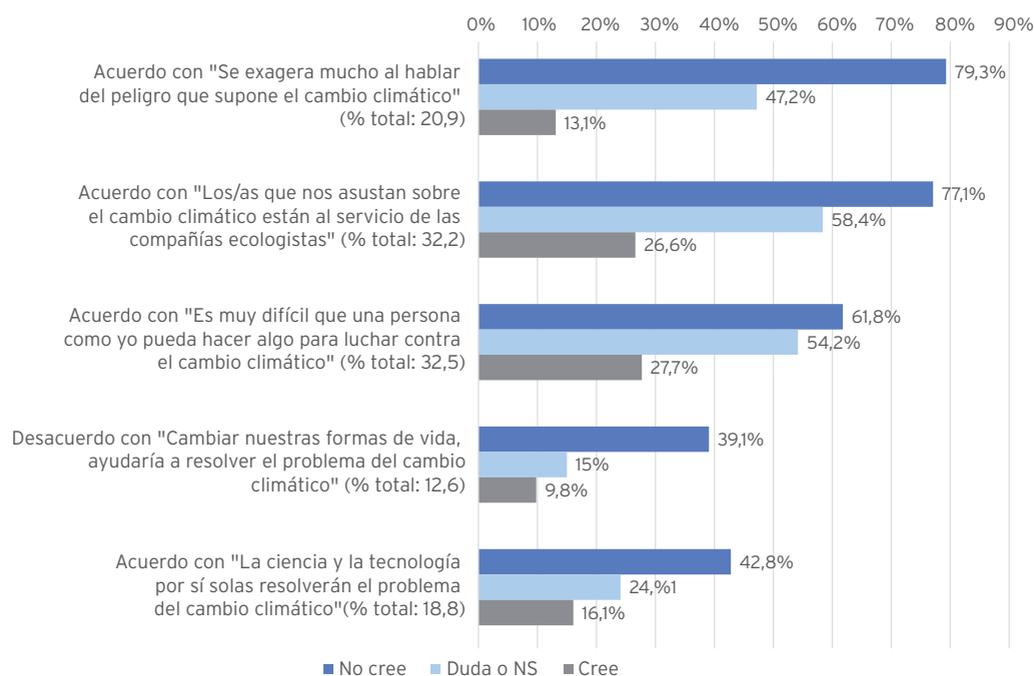
La extensión a corto plazo de estas posiciones no sería sorprendente si tenemos en cuenta que el reconocimiento del cambio climático parece, en no pocos casos, frágil. Así, por ejemplo, de acuerdo con los datos del mencionado estudio del CIS de 2018, un 20,9% de las personas encuestadas se mostró de acuerdo con la frase “Se exagera mucho al hablar del peligro que supone el cambio climático”. Lo destacable aquí, entonces, es que este escepticismo sobre el impacto real del cambio climático también está presente entre la mayoría que respondió que existe un cambio climático (un 13,1% de los mismos) y entre los que dudan (un 47%). Otra forma de escepticismo de este tipo lo encontramos entre el 32,2% que comparte la idea de que “Las personas que nos asustan sobre el cambio climático están al servicio de las compañías ecologistas”. La adhesión a este argumento, habitual entre negacionistas, se observa también en un 26,6% de las personas que creen en el cambio climático y en un 58,4% de las que dudan de su existencia (Gráfico 6).

Una conciencia climática madura debe incorporar actitudes posibilistas sobre la solución del problema, así como una disposición favorable a llevar a cabo comportamientos pro-clima. De la encuesta se deduce que una parte consi-

derable de las personas que reconocen la existencia del cambio climático mantiene, no obstante, actitudes pesimistas sobre su solución o se muestra reacia a cualquier cambio individual para afrontarlo. Por ejemplo, entre los que creen, un 27,7% señala un sentimiento de eficacia individual bajo, es decir, que se muestra de acuerdo con la frase “Es muy difícil que una persona como yo pueda hacer algo para luchar contra el cambio climático” (el 32,5% entre el total de personas encuestadas). En el mismo sentido, un 9,8% está en desacuerdo con la frase “Cambiar nuestras formas de vida, ayudaría a resolver el problema del cambio climático” (el 12,6% en el total).

A la luz de estos datos, podemos concluir que las creencias sobre el cambio climático no son tan unánimes o tan firmes como podría pensarse inicialmente y que, como suele suceder en el ámbito de las actitudes, existe una diversidad de posiciones al respecto. Para profundizar en estos resultados hemos establecido una tipología de posicionamientos actitudinales hacia el cambio climático (Gráfico 7). Además del grupo de negacionistas, hemos diferenciado a las personas que se muestran escépticas sobre su origen antropogénico o su gravedad: aquellas que, sin negar el cambio climático, consideran que no tiene un claro origen en la acción humana, que se exagera sobre sus efectos o que nos intentan asustar (que suman un 30%). Un tercer grupo son aquellas personas que, sin mostrarse escépticas, se sitúan personalmente al margen de la solución del problema al considerar que no pueden hacer nada o que cambiar el modo de vida no tendrá ningún efecto. A este

**GRÁFICO 6:** Porcentajes de posiciones contrarias a la conciencia climática entre los que creen, dudan o niegan el cambio climático\*



\* Los porcentajes reflejan posiciones de acuerdo (muy o bastante de acuerdo). La diferencia de los porcentajes mostrados hasta el 100 corresponde a posiciones de desacuerdo (salvo en la cuarta frase "cambiar nuestras formas de vida..." para la que se muestra porcentajes de desacuerdo).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio 3231 (Barómetro de noviembre de 2018).

grupo lo hemos denominado "distantes climáticos", y entre ellos podríamos pensar que estarían también los "quietistas climáticos" que Latour (2019) ha identificado como el grupo de personas que permanecen inactivas a la espera de que el problema se solucione por sí solo. El grupo restante sería el de los concienciados, es decir, quienes consideran que el cambio climático tiene un origen antropogénico, confían en la transformación del modelo de sociedad para su solución, y mantienen una disposición favorable a actuar para lograr dicha transformación.

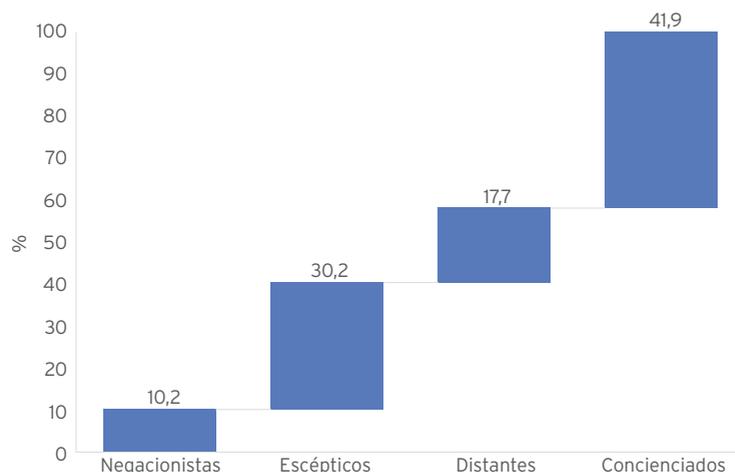
El resultado de esta clasificación matiza la imagen de la posición ante el cambio climático que se puede derivar

de la utilización de un solo indicador. El porcentaje de personas que expresan conciencia climática es mayoritario (42%), pero apenas supera a la suma de los grupos de negacionistas y escépticos.

### 6.1. El origen antrópico del cambio climático, los fenómenos climáticos extremos y el optimismo tecnológico

Como hemos señalado, la comunidad científica se ha afanado en conectar los diversos fenómenos climáticos extremos actuales, como las olas de calor, las sequías o las inundaciones, con el proceso de cambio climático antropogénico. Esta percepción es mayoritaria entre la población española pero no resulta

## GRÁFICO 7: Posiciones ante el cambio climático. Una tipología



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del estudio 3231 (Barómetro de noviembre de 2018).

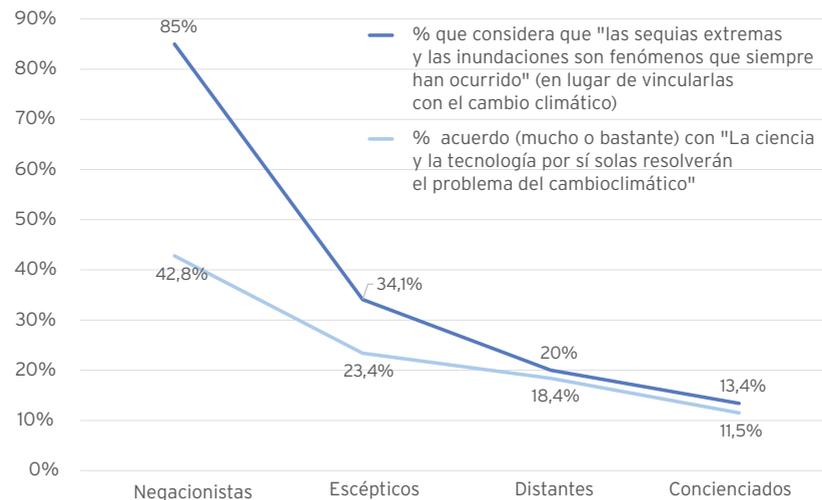
tan unánime como entre la comunidad científica. En el barómetro del CIS que estamos analizando, un 29% de las personas encuestadas cree que estos fenómenos climáticos extremos siempre han ocurrido, frente al restante 71% que los relaciona con el cambio climático<sup>55</sup>. La interpretación varía notablemente entre nuestros cuatro grupos. Como puede verse en la línea azul oscuro en el Gráfico 8, el porcentaje de personas que considera que estos fenómenos han existido siempre se reduce entre el grupo de concienciados hasta el 13% y constituye la opinión más frecuente entre negacionistas (85%). Escépticos y distantes, por su parte, tienden a situarse en valores medios globales.

Las diferencias entre los cuatro grupos se vuelven a producir respecto a su grado de optimismo tecnológico. Tal

como se formula la pregunta “La ciencia y la tecnología, por sí solas, resolverán el cambio climático”, podemos pensar que el acuerdo refleja un “optimismo complaciente”, que se asocia a la creencia de que la solución vendrá por sí sola, sin que sea necesaria la participación activa de los individuos o el impulso de la política. Los valores globales señalan un nivel relativamente bajo de este tipo de optimismo: un 16,4% de las personas que contestaron la encuesta se muestra de acuerdo con la afirmación. Sin embargo, de nuevo hallamos diferencias significativas entre los cuatro grupos: el grupo de concienciados se sitúa por debajo del porcentaje medio (11,5%) y el resto por encima. La presencia de optimistas complacientes es especialmente llamativa entre los negacionistas (42,8%) y escépticos (23,8%).

<sup>55</sup> En el análisis de los datos representados en el Gráfico 8, hemos excluido las personas que no se posicionan. Para los dos indicadores, la comparación de los valores medios entre los cuatro grupos (pruebas *post hoc*) son estadísticamente significativas.

**GRÁFICO 8:** Percepción de los fenómenos climáticos extremos y “optimismo tecnológico” (% dentro de cada categoría) entre distintos posicionamientos ante el cambio climático



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio 3231 (Barómetro de noviembre de 2018).

Negacionistas aparte, el reconocimiento del origen antropogénico del cambio climático es mayoritario en el resto de las personas entrevistadas: hasta el 60% considera que la acción humana influye mucho (1 sobre una escala de 5 puntos). Este porcentaje sube hasta el 71% entre concienciados, mientras que baja al 56% y 47% entre distantes y escépticos climáticos, respectivamente.

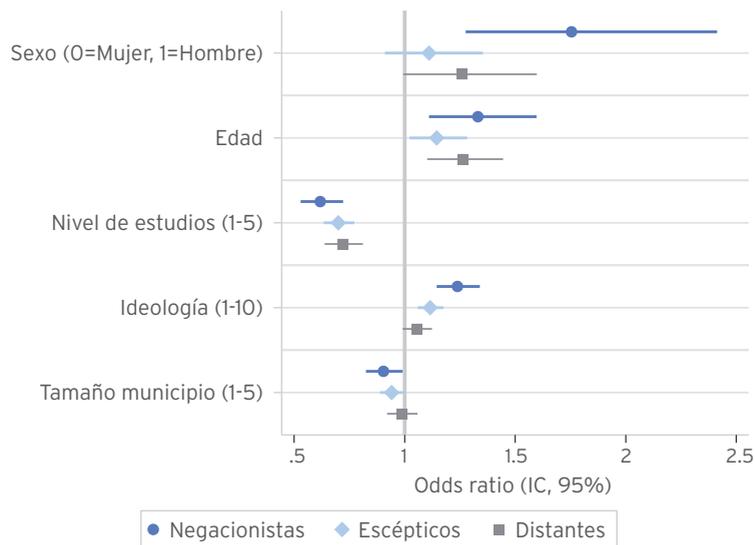
En síntesis, esta tipología de actitudes hacia el cambio climático apunta a la necesidad de no centrar nuestro análisis exclusivamente en caracterizar a las personas concienciadas sino en el resto de categorías. Explorar las bases sociales del escepticismo y la indiferencia climática resulta clave para abordar cualquier política que persiga extender la conciencia climática entre la ciudadanía.

## 6.2. Posición ante el cambio climático: ¿responden a perfiles sociodemográficos diferentes?

Para caracterizar nuestros cuatro grupos en términos sociodemográficos hemos llevado a cabo un análisis multivariado, mediante modelos de regresión logística, que permite comprobar si existen diferencias significativas entre el grupo de concienciados y los otros tres, teniendo en cuenta las siguientes variables: edad, sexo, nivel de estudios, autoubicación ideológica (escala 1-10) y el tamaño del municipio de residencia. El Gráfico 9 resume los resultados de las tres comparaciones (modelos), las del grupo de concienciados con negacionistas (marcadores en forma de círculo), con escépticos (rombos) y con distantes (cuadrados)<sup>56</sup>. Los valores representados en el gráfico por esos marcadores (*odds*

<sup>56</sup> Los resultados de estos análisis se muestran en el anexo del capítulo.

**Gráfico 9:** Comparación del perfil sociodemográfico de los concienciados respecto a otras posiciones ante el cambio climático. Modelos de regresión logística



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio 3231 (Barómetro de noviembre de 2018).

*ratio*) se pueden interpretar como indicadores de los efectos de las distintas variables en la probabilidad de pertenecer a cada uno de los grupos frente a la de pertenecer al de concienciados (manteniendo constante los valores del resto de variables en el modelo). Cuando los valores y sus intervalos de confianza (líneas horizontales junto a los marcadores) se sitúan a la derecha de la línea vertical del gráfico (es decir, son superiores a 1), podemos hablar de un efecto positivo de esa variable. Cuando se sitúan a la izquierda, ese efecto es negativo. Y cuando los intervalos de confianza “pisan” la línea vertical (es decir, incluyen el valor 1) no existe una asociación estadísticamente significativa entre esa variable y la probabilidad de pertenecer a uno de los grupos. Cuanto más se alejan, por tanto, los valores de la línea, mayor la fuerza de la relación.

Así, si atendemos a la variable sexo, podemos comprobar que tiene un efecto positivo cuando comparamos los concienciados con los negacionistas. En concreto, nos indica que la posibilidad de pertenecer al grupo de negacionistas, respecto a los concienciados, es 1,8 veces mayor entre los hombres, manteniendo constantes los valores del resto de las variables consideradas en el modelo. En términos porcentuales, las mujeres son el 54% de los concienciados y solo el 44% de los negacionistas. Estas diferencias por sexo, sin embargo, no resultan significativas cuando comparamos el grupo de concienciados con el grupo de escépticos o con los distantes.

El Gráfico 9 nos indica también que el nivel de estudios y la edad permiten diferenciar a los concienciados del resto de grupos. Un menor nivel de estudios aumenta las posibilidades de encontrar-

nos tanto con posicionamientos distantes como escépticos o negacionistas. Por ejemplo, respecto a una persona con estudios superiores, resulta 7 veces más probable que una persona sin estudios sea negacionista que concienciada climática, y aproximadamente 4 veces más que sea escéptica o distante. Igualmente, según se eleva la edad aumenta la posibilidad de pertenecer a cualquiera de estos grupos (frente a la de pertenecer al de concienciados). En términos porcentuales, estas diferencias son muy evidentes: el porcentaje de menores de 35 años alcanza el 25% entre concienciados, frente al 15% entre negacionistas. El grupo de concienciados también se diferencia por posicionarse ideológicamente a la izquierda en mayor proporción que negacionistas y escépticos (las diferencias ideológicas con los distantes no son estadísticamente significativas). Es decir, si nos desplazamos a la derecha en la escala ideológica, aumenta la posibilidad de encontrarnos personas negacionistas y escépticas en lugar de concienciadas. En concreto cada vez que nos desplazamos hacia la derecha un punto en la escala 1-10, la posibilidad de encontrarnos una persona negacionista o escéptica resulta, respectivamente, 1,52 o 1,24 veces mayor que la de encontrarnos una persona concienciada. El efecto de la ideología se aprecia mejor si comparamos dos personas situadas en los extremos de la escala ideológica: la posibilidad de que sea negacionista o escéptica, frente a ser concienciada, resulta 43 y 7 veces mayor, respectivamente, para la persona situada en la extrema derecha que para la situada en la extrema izquierda. Por último, los resultados indican también que la

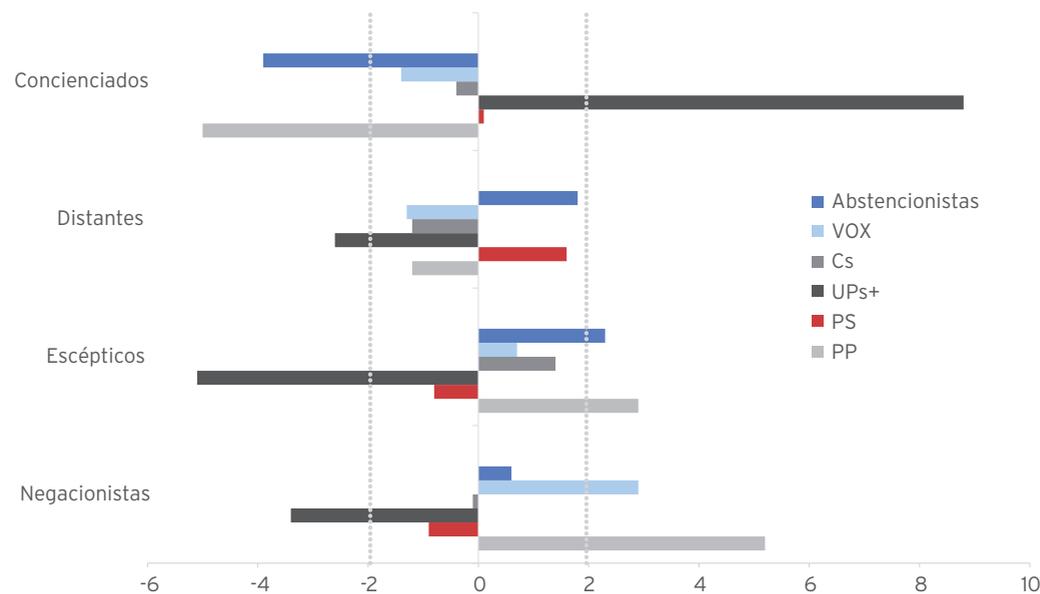
posibilidad de encontrar posicionamientos negacionistas resulta mayor según nos desplazamos a municipios más pequeños; no obstante, estas variables no diferencian de manera estadísticamente significativa al grupo de concienciados cuando lo comparamos con el de escépticos o distantes.

### 6.3. Posición ante el cambio climático y orientación del voto

Como cabría esperar, dados los efectos señalados de la variable ideología, la posición ante el cambio climático está igualmente relacionada con el voto. El Gráfico 10 permite observar, a partir de un análisis bivariado, en qué grupos encontramos una presencia (estadísticamente significativa) mayor o menor de votantes (recuerdo de voto + simpatía) de los distintos partidos respecto a la que encontramos en el conjunto de los encuestados. En concreto, se representan los valores de los residuos (tipificados corregidos). Cuando estos valores son superiores o inferiores a 1,96, indican que hay una presencia de casos significativamente mayor (o menor) de la que deberíamos encontrar si no existiese una relación entre la posición ante el cambio climático y la orientación del voto. En el gráfico, las barras que rebasan la línea gris por la derecha (valores positivos) o por la izquierda (valores negativos) indican la existencia de patrones de comportamiento electoral estadísticamente significativos.

Como puede observarse, el grupo de negacionistas orienta su voto con más frecuencia al PP y a Vox y escasean (están claramente infrarrepresentados) entre los votantes de UP (Unidas Po-

**GRÁFICO 10:** Posición ante el cambio climático y orientación del voto (voto + simpatía). Valores de residuos tipificados corregidos (pruebas de  $D^2$ )



Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio 3231 (Barómetro de noviembre de 2018).

demos y sus coaliciones territoriales). Dentro del grupo de escépticos se sigue un patrón similar, salvo por la ausencia de un voto destacable a Vox. El grupo de distantes coincide con los anteriores por su menor presencia relativa entre los votantes de UP y su mayor inclinación por la abstención. Por último, el grupo de concienciados se diferencia por la mayor presencia de votantes de UP y, significativamente, menor del PP y de abstencionistas.

Estos resultados, junto con los de la variable de ideología analizada previamente, apoyan la interpretación de la existencia de una división ideológica clara en los posicionamientos ante el problema del cambio climático y permiten especular con la idea de que la previsible

mayor visibilidad de estos temas conducirá a un escenario de polarización de las posiciones actuales.

Cabe pensar, por último, que esta división ideológica se verá reforzada por las distintas formas en las que la lucha contra el cambio climático se articule en la confrontación partidista sobre cómo salir de la crisis causada por la COVID-19 o cómo evitar futuras pandemias. En el primer caso, la polarización puede alimentarse, como hemos señalado anteriormente, del debate sobre la descarbonización como ruta u obstáculo para la recuperación económica. En el segundo caso, del debate sobre la relación entre el deterioro de los ecosistemas naturales y el aumento del riesgo de nuevas pandemias.

# Conclusiones

**1** Durante 2019, el cambio climático tuvo un protagonismo inusitado en la política internacional y española. Su mayor relevancia política puede entenderse como resultado de la influencia combinada de tres factores que se reforzaron mutuamente: el llamamiento a la acción de la comunidad científica ante la situación que definen como de emergencia climática, la visibilidad de las movilizaciones lideradas por una nueva generación de activistas climáticos y los avances en la política climática hacia posiciones más ambiciosas.

**2** Tras el freno al desarrollo de las energías renovables en su primera legislatura, la política climática de los Gobiernos conservadores encabezados por Mariano Rajoy mantuvo un perfil bajo en esta materia, que se reflejaba en su escasa prioridad a la hora de implementar las directrices europeas, en una estrategia, tal vez dilatoria, tal vez encaminada a no asumir compromisos más allá de los mínimos posibles. El cambio de Gobierno a mediados de 2018 supuso el inicio de una reorientación sustancial, como indican los cambios en el organigrama gubernamental con la creación del Ministerio para la Transición Ecológica (con competencias en política energética) y el liderazgo de Teresa Ribera como ministra. En 2019, se sentaron las bases de una nueva política climática que se sitúa en el paradigma de la emergencia climática y de mayor ambición en el proceso de descarbonización. Este cambio implicó una ruptura con el alineamiento del Gobierno anterior con los intereses

de algunas de las grandes empresas del ámbito de la energía, y previsiblemente, significará un mayor nivel de conflicto según se concrete la implementación de las nuevas políticas. El inesperado contexto de crisis post COVID-19 en el que deben desplegarse augura una oposición reforzada y añaden más complejidad, si cabe, al proceso de cambio de paradigma en la política climática.

**3** La reorientación de la política climática coincidió con la aparición de un movimiento social global contra el cambio climático sin precedentes, impulsado por las generaciones más jóvenes. Las protestas tuvieron una notable repercusión en España, con movilizaciones muy extendidas en las jornadas internacionales de huelga escolar por el clima de septiembre y marzo de 2019, y las manifestaciones durante la COP25 de diciembre en Madrid. Además de suponer un factor de legitimación de la acción de Gobierno, las movilizaciones resultaron fundamentales para la visibilidad y difusión del llamamiento de la comunidad científica y para activar la situación de emergencia climática. Igualmente, evidenciaron la existencia de una nueva generación de activistas climáticos, expresión y, a su vez, estímulo de la conciencia climática.

**4** Las movilizaciones de los jóvenes, junto con la celebración de la COP25 en Madrid, otorgaron al cambio climático una atención mediática excepcional en nuestro país. Esta atención implicó además la extensión de un nuevo lenguaje que, en línea con la comunidad científica,

pone el foco en la situación de emergencia y la necesidad de actuar sin dilación.

**5** La creencia en el cambio climático de origen antropogénico es mayoritaria entre la ciudadanía. Dada la visibilidad que alcanzó el tema, resulta razonable pensar que esta creencia podría haberse reforzado durante 2019. Los datos de encuestas disponibles apuntan en esta dirección. Sin embargo, varios indicios, algunos de tipo demoscópico, como la falta de prioridad o cierta consolidación del escepticismo, y otros de tipo contextual, como el avance de la agenda climática del Gobierno socialista y la consolidación de Vox, permiten especular sobre un potencial aumento de estas posiciones en la opinión pública, tal como ha sucedido en otros países en los que partidos de extrema derecha han ganado presencia mediática y han hecho del negacionismo o el escepticismo un argumento electoral. Este posicionamiento electoral de la extrema derecha puede tener un efecto de arrastre entre los sectores más conservadores de partidos como el PP, que venían manteniendo, tal vez sin mucho entusiasmo, posiciones proclima. De confirmarse esta dinámica, el cambio climático podría configurarse en la competencia partidista como un tema posicional, de confrontación, donde la visibilidad conduciría a y se alimentaría de una mayor confrontación política, dando lugar a un proceso de polarización política como el que hemos visto en otras cuestiones como la violencia de género o la memoria histórica.

**6** El análisis detallado de los posicionamientos actitudinales ante el cambio climático permite identificar un grupo amplio de concienciados climáticos,

pero también encontramos otros grupos que incluyen, además de a negacionistas, a escépticos y a distantes climáticos. Los concienciados se diferencian de estos grupos por la mayor presencia relativa de jóvenes, mujeres, personas con nivel educativo alto y de ideología de izquierdas. Estos resultados subrayan la diversidad de posiciones ante el cambio climático y su alineamiento con posiciones ideológicas y orientaciones partidistas. Los resultados apuntan, en este sentido, a una sociedad más diversa y potencialmente más dividida que la que se refleja en los medios cuando se muestran este tipo de datos de encuestas. Explorar las bases sociales del escepticismo y la indiferencia climática resulta, por tanto, clave para abordar cualquier política que persiga extender la conciencia climática.

**7** En términos globales, podemos afirmar que 2019 puede ser caracterizado como el año de la inflexión en la concienciación climática y del avance en las políticas de mayor ambición. También cabe esperar que signifique el inicio de una renovada reacción de las posiciones contrarias, en una dinámica política y social de mayor polarización. El discurso del escepticismo militante puede reemplazar al viejo negacionismo. Su posible mayor visibilidad en el futuro cercano puede favorecer su difusión entre la ciudadanía y frenar la extensión de la conciencia climática, especialmente entre los sectores de la población que, por distintos motivos, se muestran distantes ante el problema. La pandemia de la COVID-19 y la crisis económica y social que ha provocado añaden una nueva incógnita a la forma en la que la ciudadanía pensará sobre el cambio climático y lo priorizará en sus preocupaciones.

## Bibliografía

- Bennett, V. (2019). *2019, the year the world woke up to climate change*. European Bank for Reconstruction and Development. Disponible en: <https://www.ebrd.com/news/2019/2019-the-year-the-world-woke-up-to-climate-change.html> (Accessed: 14 January 2020).
- Bennett, W. L. y Segerberg, A. (2012). "The logic of connective action, Information, Communication & Society". *Information* 15(5):739-768.
- Burunda, A. (2020). "Last Decade Was The Hottest On Record". *National Geographic*. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com.au/australia/past-decade-was-the-hottest-on-record.aspx>
- Capstick, S., Whitmarsh, L., Poortinga, W., Pidgeon, N. y Upham, P. (2015). "International trends in public perceptions of climate change over the past quarter century", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 6(1):35-61.
- Carlton, J. S., Perry-Hill, R., Huber, M. y Prokopy, L. (2015). "The climate change consensus extends beyond climate scientists", *Environmental Research Letters*. IOP Publishing 10(9): 94025.
- Cook, J. et al. (2016). "Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming", *Environmental Research Letters*. IOP Publishing 11(4):48002.
- ESS (2018). "European Attitudes to Climate Change and Energy". *ESS Toplevel Results Series, Round 8(9)*. p. 20.
- Influencemap (2019). *The EU's Long Term Climate Ambition Who's on Board (and Who's Not)*. Disponible en: <https://influencemap.org/report/The-EU-s-Long-Term-Climate-Ambition-e35b2796696e61e3d15dob40ee158b75>
- IPCC (2018). *Global warming of 1.5 °C*, Ipcc - Sr15. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Kahn M., Mohaddes, K., Ng, R. Pesaran, M., Raissi, M. y Yang, J. C. (2019). *Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis*. Cambridge, MA.
- Latour, B. (2019). *Dónde aterrizar*. Taurus.
- Mintrom, M. y Norman, P. (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change". *Policy Studies Journal* 37(4): 649-667.
- Poortinga, W., Spence, A., Whitmarsh, L., Capstick, S. y Pidgeon, N. F. (2011). "Uncertain climate: An investigation into public scepticism about anthropogenic climate change". *Global Environmental Change* 21(3):1015-1024.
- Ripple, W. J., Wolf, C., Newsome, T. M., Barnard, P. y Moomaw, W. (2019). "World Scientists' Warning of a Climate Emergency". *BioScience* 70(1):8-12.
- Santa Cruz Diez, B. (2019). *Todos los bolsillos afectados por el cambio climático*. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/todos-los-bolsillos-afectados-por-el-cambio-climatico/>
- Snow, D. A. (2013). "Framing and Social Movements". *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd.

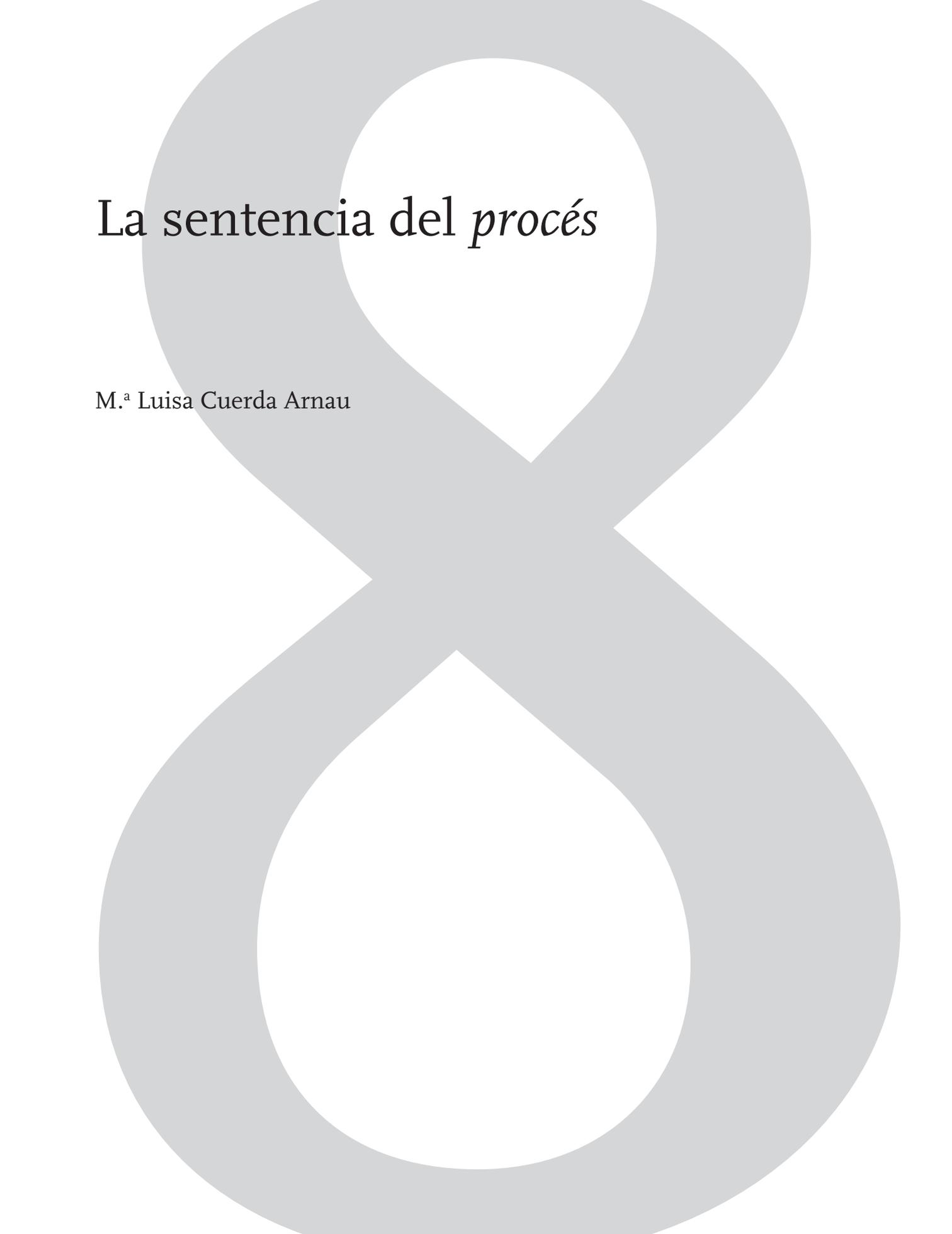
- Snow, D. A. y Soule, S. (2010). *A Primer on Social Movements*. W. W. Norton & Company. Disponible en: <http://www.amazon.com/Primer-Social-Movements-Contemporary-Societies/dp/0393978451>
- Stekelenburg, J. van y Klandermans, P. G. (2007). *Individuals in movements: A social psychology of contention*. Springer, pp. 157–204.
- Uzzell, D. L. (2000). “The psycho-spatial dimension of global environmental problems”, *Journal of Environmental Psychology*, 20(4):307-318.
- Wahlström, M. et al. (2019). *Protest for a future: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 15 March, 2019 in 13 European cities*. Keele University, pp. 0–121.

# Anexo

## Modelos logísticos, concienciados frente al resto de tipos

	Frente a negacionistas	Frente a escépticos	Frente a distantes
Sexo	1755*** [0,285]	1110 [0,112]	1260 [0,153]
Edad	1331** [0,124]	1145* [0,0663]	1262*** [0,0873]
Estudios	0,618*** [0,0489]	0,700*** [0,0354]	0,719*** [0,0441]
Ideología	1520*** [0,120]	1238*** [0,0648]	1111 [0,0698]
Tamaño municipio	0,904* [0,0423]	0,941* [0,0282]	0,987 [0,0350]
Observations	1279	1762	1458
Pseudo R-squared	0,134	0,053	0,047
<i>Exponentiated coefficients; standard errors in brackets.</i>			
* $p < 0,05$ , ** $p < 0,01$ , *** $p < 0,001$			

Fuente: elaboración propia a partir de datos del estudio 3231 (Barómetro de noviembre de 2018).



# La sentencia del *procés*

M.<sup>a</sup> Luisa Cuerda Arnau

## I. Introducción: el *procés* como laboratorio donde medir la calidad de una democracia

El *procés* es uno de los principales retos a los que se ha enfrentado la democracia española en los últimos años y, en buena medida, es una suerte de test de estrés para medir su calidad y su capacidad para dar respuestas adecuadas a los grandes problemas.

No obstante, es preciso distinguir claramente entre el problema político y el jurídico, pues se tratan de dos debates distintos y hay que procurar que el uno no invada espacios del otro. El presente análisis se centra en el segundo de ellos. Más concretamente, se limita a enjuiciar la solución jurídica ofrecida por la sentencia del Tribunal Supremo (STS) 459/2019, de 14 de octubre (Causa especial núm. 20907/2017), posiblemente la resolución con mayor trascendencia política, social e institucional de cuantas se han llevado a cabo en la jurisdicción ordinaria desde el advenimiento de la democracia. Por ello, es, si cabe, más importante aún deslindar sus aspectos estrictamente jurídicos de las consecuencias políticas de los mismos. La cuestión no es sencilla porque estamos ante unos hechos que, al margen de su calificación jurídica, tienen su origen en un conflicto de naturaleza política que desafortunadamente ha acabado convertido en un problema judicial en manos de la jurisdicción penal. Este no era un fin deseable porque, cuando la reacción estatal frente a conductas ilícitas afecta a más de un millón de personas, dejar la calificación y solución del tema al Derecho penal es un profundo error, ya que

el instrumento penal se revela inadecuado para enjuiciar conductas multitudinarias. En cualquier caso, el curso de los acontecimientos que nuestros políticos no supieron encauzar a tiempo –como el propio Tribunal Supremo (TS) veladamente les reprocha (p. 218)– obligaba a la intervención de la justicia.

Es cierto que dicha intervención se inició mucho antes del procesamiento que desembocó en la STS 459/2019. Baste recordar que el Tribunal Superior de Cataluña (TSJC) ya condenó, entre otros, al *expresident* Más como responsable de un delito de desobediencia (STSJC de 13 de marzo de 2017) por la celebración el día 9 de octubre de 2014 del llamado “proceso de participación ciudadana”, de carácter meramente consultivo pero prohibido expresamente por el Tribunal Constitucional (TC). Con todo, son muchas las diferencias entre aquellos hechos y lo ocurrido con el referéndum del 1 de octubre de 2017, declarado también ilegal por ese mismo tribunal. El Govern de la Generalitat catalana (GC) ya había anunciado que, a diferencia de la consulta de 2014, el objetivo de este segundo referéndum era la declaración de independencia de Cataluña al margen de una legalidad cuya legitimidad no se reconocía por vulnerar un supuesto derecho a decidir (cfr. Vilajosana, 2014a y 2014b; Carmona, 2019). Esto último hacía previsible que la intervención judicial llegase donde finalmente ha llegado: al enjuiciamiento de quienes lideraron todo el proceso y que resultaron condenados por la STS 459/2019.

La referida resolución, su contenido y la competencia del órgano que la dictó

es el objeto de estudio de este análisis, ceñido, pues, al acto con el que culmina un recorrido judicial que deja sobre la mesa un sinfín de complejíssimas cuestiones y que, por afectar al núcleo mismo del Estado democrático de Derecho, requerirían de un estudio singularizado. A saber:

- a. El uso que en este procedimiento – como en otros muchos– se ha hecho de la prisión provisional es uno de los temas más polémicos, singularmente porque nueve de los privados de libertad resultaron electos en las elecciones al Parlament de Catalunya (21 diciembre 2017), en las Generales de 28 de abril de 2018 y en las elecciones al Parlamento europeo de 26 de mayo de 2018. Así las cosas, el derecho afectado no ha sido solo el derecho a la libertad personal. Se afecta también el derecho fundamental de participación política, cuya dimensión institucional no parece que haya sido valorada suficientemente, ni por la jurisdicción ordinaria, ni tampoco por las diversas resoluciones del TC (vg. SSTC155/2019, 4/2020 o 23/2020) que deniegan el amparo a condenados a los que ni se levantó la prisión provisional, ni se concedió permiso para acudir al Parlamento catalán tras resultar elegidos (cfr. Moreno Catena, 2019).
- b. La reforma de que fue objeto la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) por Ley orgánica (LO) 15/2015, de 16 de octubre, aunque es uno de los temas más importantes, es el que menos interés ha suscitado pese a que, a juicio de muchos, desnaturaliza del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente. El tema es de una gran trascendencia, pero se escapa de lo que debe ser el núcleo de este debate, razón por la cual basta con dejarlo apuntado e invitar a los expertos a reflexionar sobre el modelo de resolución de conflictos entre Estado y CC. AA. que el legislador ha introducido sin una modificación constitucional previa.
- c. Relacionado con lo anterior están los debates acerca del alcance de las funciones de calificación y control de las Mesas de las Cámaras parlamentarias, así como los límites de la inviolabilidad parlamentaria. La inmunidad se ha colocado también en el centro del debate y, por otra parte, este proceso ha hecho evidente la necesidad de reflexionar sobre el alcance de los aforamientos, sus efectos sobre los no aforados y la exclusión del derecho a la doble instancia que de ellos se deriva.
- d. El modelo de cooperación judicial europea es otro tema clave, que, visto su deficitario funcionamiento, obliga a reconsiderar cuáles son o deben ser los criterios de admisión/denegación de las órdenes de detención y entrega, toda vez que ello resulta imprescindible si de verdad se persigue la construcción de un espacio único de libertad, seguridad y justicia.
- e. Las relaciones entre el Derecho de la Unión y el de los Estados miembros han estado en el centro de otras decisiones que han levantado revuelo. En este proceso se ha producido justamente la primera cuestión prejudi-

cial planteada por el TS ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y, como es sabido, ha sido resuelta a favor de reconocer al ya condenado Oriol Junqueras la condición de eurodiputado –y las prerrogativas que le son inherentes– desde el momento de su proclamación por la Junta Electoral central el día 13 de junio de 2019, es decir, al día siguiente de finalizada la vista, lo cual –dice el TJUE– “implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas” (STJUE, Gran sala, de 19 de diciembre de 2019). No obstante, el TS –en contra del criterio de la Abogacía del Estado y de expertos (Moreno Catena, 2019, p. 232)– declaró que no había lugar a autorizar el desplazamiento de Oriol Junqueras a la sede del Parlamento Europeo para tomar posesión por estimar que lo impide su condición de condenado (Auto TS 9 enero 2020).

A tenor de lo expuesto, resulta indiscutible que el *procés* en su conjunto es el mejor laboratorio para ensayar el funcionamiento articulado de mecanismos estructurales de las democracias. Se explica, pues, que la sentencia del TS haya acabado convertida en un verdadero hito de la historia judicial española. Pero, al mismo tiempo, para muchos, este proceso representa también el triunfo del autoritarismo frente a la democracia. Por lo que hace a la ciudadanía, hay que recordar las movilizaciones que se produjeron tras conocer

el fallo. El descontento, incluso antes de que este se conociera, lo reflejaba una encuesta del Centre d’Estudis d’Opinió del 25 de septiembre de 2019, en la cual el 68,6% de los entrevistados contestaba negativamente a la pregunta “¿Considera que es justa la prisión y el exilio de los políticos catalanes?” (pregunta n.º 13); a su vez, el 55,9% opinaba que los procesados no estaban teniendo un juicio justo (pregunta n.º 43b)<sup>1</sup>. Al margen de que la metodología y los resultados de esa concreta encuesta pudieran discutirse, lo innegable es que reflejan un estado de opinión según el cual lo ocurrido en Cataluña no es otra cosa que un movimiento masivo y no violento de desobediencia civil a favor de la independencia. Así expuesto, la sentencia habría venido a castigar actos de protesta no violentos protagonizados por una amplia mayoría de la ciudadanía descontenta.

El planteamiento es, desde luego, sugerente. Resulta, sin embargo, que hay argumentos que lo invalidan, pues esa desobediencia se ejercía frente a un marco jurídico aceptado por la mayoría de los catalanes. No era –cual acontece con la verdadera desobediencia civil (De Lucas, 2019; Quintero, 2019a)– una protesta frente a actos o mandatos que se estiman no conformes con las reglas de juego aceptadas por todos. Tampoco fue una protesta para modificar, siguiendo esas reglas, el marco normativo. Es más, como afirma el TEDH en la inadmisión de la demanda Forcadell c. España (75147/17), lo pretendido era, además, un aplastamiento de los derechos de las minorías parlamentarias (n. 32). En

<sup>1</sup> Disponible en: <http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7249/Taules%20oestad%C3%ADstiques%20-946.pdf>.

suma, se pretendía imponer unilateralmente otros criterios de legitimidad distintos a los libremente aceptados. Visto así, el autoritarismo habría de achacarse más bien a quienes querían imponer su criterio frente al Derecho de la mayoría.

Si eso —que unos llaman desobediencia civil y otros desobediencia a la ley— infringe o no el Código Penal vigente es el debate central de la sentencia. En lo que sigue, se analizará si se trata de una decisión racionalmente fundada y adoptada por jueces imparciales tras un proceso en el que se han respetado todas y cada una de las garantías reconocidas en la Constitución Española (CE). Esto es lo determinante. La calidad democrática de una sentencia en un Estado de Derecho solo puede medirse tomando como indicador el texto de la ley, comenzando por la CE como ley suprema. Las razones de la sentencia serán o no suficientes en función de su ajuste a la legalidad vigente. Que luego esa sentencia pueda no gustar a algunos o, incluso a muchos, nada dice acerca de su corrección, esto es, acerca (en términos habermasianos) de su racionalidad procedimental.

## **2. Estado de Derecho, el papel de la ley y la crítica a la ley: opiniones interesadas o falaces frente a opiniones discrepantes**

Como decíamos, según un amplio sector de la opinión pública, la STS 459/2019 es, en el fondo, una decisión política de condena al independentismo. Que así lo considere una parte de los ciudadanos es muy preocupante, pero conocer las causas de esa percepción no es materia

de un análisis estrictamente jurídico. Tampoco lo es detenerse a rebatir lo que no son opiniones discrepantes sino opiniones políticamente interesadas o, en el mejor de los casos, desinteresadas pero ayunas de cualquier argumentación que las sustente. En puridad de términos, el objeto del debate jurídico debería ser exclusivamente las opiniones que, pese a su discrepancia, asumen como principios interpretativos básicos el respeto a la legalidad y la renuncia a utilizar la falacia o las inferencias lógicas incorrectas como criterios de interpretación de la ley (Quintero, 2019b). Esto es algo tan básico que nadie lo pondría seriamente en duda. Por tanto, se podría prescindir de examinar esta clase de opiniones y centrar el análisis en las de quienes, de manera motivada, llegan a soluciones contradictorias acerca de cuestiones centrales de la sentencia que nos ocupa. Sin embargo, en este caso resulta ineludible detenerse, siquiera sea muy someramente, en la falta de fundamento de algunas afirmaciones dirigidas a la línea de flotación del sistema de justicia penal, cuyo impacto en la opinión pública, nacional e internacional, merece cierta atención.

### **2.1. Opiniones interesadas o falaces. Algunos ejemplos**

Aunque son conceptos distintos, el interés y la falacia tienen en común la idea de ser lo contrario a la ecuanimidad, la objetividad y la neutralidad valorativa. De ahí que, aunque el reproche moral que merecen sea distinto, ambas actitudes estén igual de cerca de la manipulación, en tanto que intervienen en algún asunto para distorsionar la realidad al servicio de un particular provecho. Esto

es lo que se advierte claramente en las declaraciones de los políticos independentistas. Sin ir más lejos, la propia *consellera* de Justicia de la GC no dudó en calificar el juicio como un intento “de aniquilar al adversario político a través de la aplicación del derecho penal”<sup>2</sup>. No obstante, estas y otras muchas declaraciones realizadas por los actuales dirigentes catalanes –y también otras realizadas por destacados cargos gubernamentales– entran dentro de los esquemas propios de los debates políticos, a los que pocos otorgan la presunción de imparcialidad, y que, en consecuencia, tienen una capacidad de influencia más limitada. Lo mismo sucede con algunas afirmaciones de las defensas, como la de que estamos ante un contubernio de todos los órganos del Estado para abolir los derechos de la ciudadanía catalana (v. STS, pp. 60-68). Son excesos que la mayoría asume pronunciados en términos de defensa y, por tanto, se advierte claramente su parcialidad. El alcance es muy distinto cuando a quien se pronuncia se le supone imparcial y dotado de un conocimiento experto en la materia, pues, en tal caso, una opinión interesada o falaz tiene grandes posibilidades de ser tenida por “verdad” (aunque, jurídicamente hablando, no haya soluciones verdaderas o falsas sino correctas o incorrectas). Veamos algunos ejemplos.

### 2.1.1. *La opinión de Ferrajoli: antes y después*

El día 9 de diciembre de 2019, en el portal electrónico Sinpermiso, apareció un artículo cuyo título decía: “‘Fue un juicio horrible’: la dura crítica a la sentencia

de Luigi Ferrajoli” (Ferrajoli, 2019a). El artículo daba cuenta de la intervención del jurista italiano en una mesa redonda que tuvo lugar el 28 de noviembre en la Universidad de Roma III, en la que también participaron el presidente de la asociación Antigone, Patrizio Gonnella, y el profesor Iñaki Rivera, quien intervino como miembro de International Trial Watch (ITW), la plataforma de observadores internacionales que elaboró un informe del juicio del *procés* al que luego se hará referencia.

Entre sus contenidos figuran, entre otras, las afirmaciones siguientes: que Ferrajoli es muy crítico con el tribunal presidido por Marchena, de quien dice que ha forzado el Código Penal para condenar a los presos políticos; que, tras desgranar su dura crítica a la sentencia, Ferrajoli añadió que “fue un juicio horrible”, tras hablar de un ataque a los derechos fundamentales de reunión, manifestación y libertad ideológica, “el corazón de los derechos políticos”; que aseguró –dice el reportero– que el juicio fue contra un conflicto identitario, y no contra unos hechos que puedan castigarse penalmente; y que tanto la rebelión como la sedición son “delitos de sospecha” que chocan con el derecho de manifestación, al tiempo que criticó que se fueren los tipos penales y no se respete la taxatividad, es decir, el encaje de los hechos en el Código Penal. La sentencia, concluye el reportero, hablando por boca del catedrático italiano, es “insensata e irresponsable”, porque es un

<sup>2</sup> Las declaraciones las recogieron diversos medios de comunicación. Véase, por ejemplo: <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-capella-cree-juicio-proces-responde-represion-estado-20190212103624.html>

“grave golpe a la democracia y al Estado de derecho”.

El artículo, pese a la modestia del canal que lo albergaba, corrió como la pólvora y levantó una lógica polémica porque su autor, en palabras del propio fiscal Zaragoza, es tenido por el padre del garantismo penal. Siendo así, sus opiniones aparecían para muchos rodeadas del aura de sabiduría que rodea al autor de las mismas. Consciente de este alcance y de las consecuencias sociales y políticas que de aquel se deriva, Ferrajoli, en cuanto tuvo conocimiento de lo ocurrido, se apresuró a aclarar los términos. Así lo hizo, primero, en una carta personal dirigida a Manuel Atienza y Perfecto Andrés, catedrático de filosofía del Derecho y exmagistrado del Tribunal Supremo, respectivamente, y, más tarde, en un artículo aparecido en *El País* bajo el título “Deshaciendo un posible equívoco” (Ferrajoli, 2019b). De este se infiere, en primer lugar, que Ferrajoli está muy lejos de ser indulgente con el independentismo secesionista “de los ricos” (Ferrajoli, 2019c, pp. 33-34) y, en segundo lugar, que su crítica no fue a la sentencia y a los jueces, sin perjuicio de que, como la mayoría, estime que representa un error que una cuestión eminentemente política como la catalana fuera tratada solamente con el derecho penal y, en consecuencia, con la carga dramatizadora, criminalizadora y victimizadora que comporta, primero, la prisión provisional y, después, las durísimas condenas, a las que tilda de desproporcionadas.

### 2.1.2. Los informes de los denominados observadores internacionales: el informe de International Trial Watch (ITW) y el informe de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)

El informe de ITW<sup>3</sup> hace, según reza su propio título, una valoración fáctico-jurídica por parte de los observadores nacionales e internacionales de la STS 459/2019, objeto que comparte con el realizado por la FIDH tras asistir sus enviados a tan solo seis sesiones de las cincuenta y dos que duró el juicio<sup>4</sup>. Así mismo, las conclusiones de los dos informes no difieren en lo esencial y, de ser exactas, obligarían a reconocer que el sistema judicial español no cumple con los estándares mínimos exigibles a cualquier modelo de justicia democrático. Por fortuna, las principales infracciones que ambos informes destacan constituyen, tal y como aparecen formuladas, afirmaciones carentes de fundamento. Veámoslo:

1. La vulneración del derecho al juez natural predeterminado por la ley por la absoluta falta de competencia del TS es una mera afirmación apodíctica: los informes dan por hecho que el delito solo se puede entender como cometido en Cataluña y, por tanto, el único tribunal competente es el TSJC. Sin embargo, como luego se dirá, esa no es la única interpretación correcta acerca del lugar de comisión de los hechos, que es lo determinante para decidir acerca de la competencia. Eso ya lo dijo el TS en resoluciones previas (AATS de 31 de octubre de 2017, 18 de diciembre

3 Disponible en: <https://internationaltrialwatch.org/>

4 Disponible en: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/madrid739esweb.pdf>

de 2017 y 27 de diciembre de 2018) y se vuelve sobre ello en la STS, cuyo texto ignoran deliberadamente los observadores. En el informe de la FIDH llega a decirse, incluso, que la “elección” de esta jurisdicción ha sido realizada de tal manera que dificulta la tarea de las defensas. Esto, además de poder predicarse en cualquier asunto tramitado ante el TS en donde los afectados y sus letrados no viven en Madrid, olvida las facilidades que la Sala ha dado para que abogados y acusados estuvieran en directa comunicación a lo largo de toda la vista. Además, se les autorizó el uso de medios telemáticos con el fin de no restringir la búsqueda de materiales y documentos que pudieran servir de apoyo a la línea argumental que hacían valer sus respectivos letrados. La impresión de malestar que causó a los observadores de la FIDH el que en la primera audiencia los acusados ocuparan los bancos centrales, solo difiere –y para bien– de la que puede originar tras ver cada día a los imputados en causas penales ocupar en solitario –y, a veces, esposados– el llamado banquillo de los acusados, sin que, por otra parte, se autorice nunca el contacto de los presos preventivos con los familiares asistentes a la vista, cosa que sí se hizo con los acusados del *procés*. Por lo que hace al hecho de que los líderes de Asamblea Nacional Catalana (ANC) y Òmnium Cultural (OC) sigan la suerte de los aforados, nada hay de extraordinario: es lo que ocurre en cualquier proceso en el que la conducta imputada a los que no son aforados tiene una conec-

ción material inescindible –concepto jurídico interpretable– con la de quienes sí lo son, lo que justifica su enjuiciamiento conjunto en aras de facilitar la investigación y evitar pronunciamientos contradictorios.

2. La objeción de los informes relativa a la vulneración del derecho a la doble instancia ante la imposibilidad de acceder a un recurso ordinario de apelación prescinde, en primer lugar, de una consolidada jurisprudencia constitucional sobre la materia (vg. STC 51/1985, 64/2001). Asimismo, parece ignorar que el párrafo 2 del art. 2 del Protocolo 7 (1984) del Convenio de Roma exceptúa del referido derecho a quienes, cual es el caso, hayan sido juzgados en primera instancia por el más alto órgano jurisdiccional.
3. La vulneración del derecho al juez imparcial, especialmente del presidente de la Sala, a quien también se imputa dar un trato preferencial a los testigos de la acusación, es igualmente infundada. Carece de toda motivación en el informe de la ITW y en el elaborado por la FIDH encubre, en realidad, una impugnación *in totum* del sistema de nombramientos judiciales y del propio Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Sin perjuicio de que existan razones para mejorar el sistema, lo que no parece de recibo es esta reprobación global, que llega al vituperio cuando se alude al juez Marchena como el magistrado que “ha aceptado” presidir la Sala “en espera de una eventual elección”, que, dicho sea de paso, hay muchas razones para no dejar,

como muchos pretenden, exclusivamente en manos de las asociaciones profesionales de la magistratura

4. Otra objeción es la vulneración del derecho a la práctica de la prueba, como consecuencia de la decisión de la Sala de que los vídeos se visionasen al finalizar el resto de la actividad probatoria. Esto parte de un inadecuado entendimiento del contenido de este derecho, que, desde luego, no alcanza a otorgar a sus titulares la facultad de ordenación de la vista, competencia del presidente. Todas las partes –acusaciones y defensas– vieron los vídeos en las mismas condiciones y nadie adujo expresamente la necesidad de interrogar a algún testigo en relación con las referidas filmaciones.
5. En cuanto a la infracción de la legalidad que se imputa al TS, los Observadores se limitan a dar por sentado que lo ocurrido entra dentro del legítimo ejercicio de los derechos fundamentales. Tanto es así que los observadores de la FIDH dicen que el visionado de la cámara de vigilancia de la Consejería de Economía de Cataluña no registra el 20 de septiembre de 2017 “nada anormal, salvo el paso regular de personas que se encuentran normalmente en el lugar” (p. 22). Aquí se ignora a qué cámara se refieren exactamente los observadores, pero habrá de convenirse que no es eso exactamente lo que ese día todos pudimos observar. Lo propio cabe decir en relación con lo ocurrido el 1 de octubre. Para los observadores lo que llama la atención es la actitud hostil de la poli-

cía. Lo demás –según cita literal del informe– es una “muchedumbre”, “un numeroso grupo” o una “masa muy calmada” a la que Jordi Cuixart “llama con calma con los eslóganes votaremos o no pasarán”. A partir de tan curiosa visión, los observadores no pueden sino disentir de la subsunción. Pero lo hacen no solo tergiversando los hechos sino también el derecho, tanto al insistir en que el TS prescinde del elemento típico del alzamiento, como al afirmar que la sedición exige inexorablemente la violencia. En cuanto a lo primero, se podrá o no estar de acuerdo con la interpretación que el TS hace del concepto de alzamiento, pero no puede decirse que se prescinde de él (v. STS 459/2019, pp. 280-282). Y, por lo que hace a la violencia, basta leer el art. 544 CP para observar que junto a la modalidad consistente en intentar lograr los fines “por la fuerza” coexiste la de hacerlo “fuera de las vías legales”, cuya ambigüedad no impide distinguir esa fórmula de otras que claramente exigen el uso de la violencia *tout court*.

Mención aparte merece la alegación contenida en el informe de ITW relativa a la prisión preventiva. En España se recurre en exceso a esa medida cautelar y también en este proceso puede discutirse su mantenimiento durante tan largo periodo en lugar de su sustitución por otras medidas menos aflictivas, máxime teniendo en cuenta el efecto reflejo de esa restricción de libertad en el pleno ejercicio del derecho de participación política. Ahora bien, de ahí a calificar la detención como arbitraria hay un abis-

mo. Aquí no se puede entrar a analizar las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de las Naciones Unidas. Pero, al menos, sí que hay que dejar constancia de que la adopción y mantenimiento de esta medida no puede con rigor tildarse de caprichosa. No se olvide que los autos del instructor del 21 de marzo y 9 de mayo de 2018, así como el auto del TS de 26 de junio de 2018 que desestima la apelación, fueron recurridos ante la jurisdicción constitucional y esta denegó el amparo a J. Cuixart (STC 62/2019, de 7 mayo). Los observadores optan por omitir cualquier referencia a dichas resoluciones y dicen que tan importante asunto “es ventilado por la sentencia en una página (161)”. Esto último no es del todo exacto porque en las páginas 248 a 252 el TS vuelve sobre la medida cautelar y su proyección sobre el derecho a la participación en asuntos públicos. Por otra parte, la cuestión ya había sido resuelta y bastaba con que el TS se remitiese a lo dicho. Nada de todo esto pudo escapársele a los observadores, por lo que no es aventurado pensar que lo prioritario fuese transmitir una nefasta impresión del sistema de justicia español. Así las cosas, no es de extrañar la dura respuesta que han recibido por parte de un conjunto de profesores de derecho penal, entre los que se encuentra un exvicepresidente del TC (v. VV. AA., *Teoría & Derecho*, 2019).

### 3. El debate jurídico

En lo que sigue, se ofrece al lector una visión general del debate *jurídico* que ha rodeado a la STS 459/2019, un debate

sometido no a la lógica de la política, sino a la lógica del Derecho, que no es otra que la lógica de la legalidad, conforme a la cual se decide acerca del seguimiento de reglas (González Cussac, 2019c).

Cabe agrupar las cuestiones centrales en dos grandes bloques. De un lado, las relativas a la vulneración de garantías procesales, comenzando por la competencia del órgano que ha dictado la sentencia y, de otro, las referidas a la calificación jurídica de las conductas enjuiciadas. En lo que sigue, se hará una sucinta referencia a todas ellas.

#### 3.1. La vulneración de derechos fundamentales: las garantías procesales

Las garantías procesales que se estiman vulneradas son las siguientes: 1) el derecho a utilizar la lengua catalana; 2) el derecho al juez predeterminado por la ley y el derecho a la doble instancia; 3) el derecho de defensa; 4) el derecho a un proceso con todas las garantías y 5) el derecho a la presunción de inocencia.

##### 3.1.1. *El derecho a la utilización de la lengua catalana como lengua del proceso*

Esta alegación, de indiscutible carga simbólica, es la más endeble de cuantas se hicieron por las defensas, toda vez que ni la CE, ni el Estatuto de Autonomía del Cataluña, ni la legislación procesal, otorgan un derecho incondicional al uso de la lengua propia de una comunidad autónoma en actuaciones procesales que se desarrollen fuera de su territorio. En cualquier caso, el TS autorizó a los acusados a expresarse en catalán y puso a su disposición intérpretes de dicha lengua, renunciando los acusados a valerse de la facultad otorgada.

### 3.1.2. *La competencia*

Desde el origen mismo de este proceso, la competencia –tanto de la AN como del TS– ha sido objeto de polémica doctrinal (v. Dopico, 2017; Armengot, 2019; entre otros) y el tema ha sido abordado en el conjunto de resoluciones intermedias que aparecen referidas en la STS (pp. 80 a 92) y en las que aquí no es posible entrar. Lo esencial, sin embargo, es pronunciarse sobre si, como algunos sostienen, estamos ante una clamorosa invasión de competencias con el objetivo último de apartar el caso de Cataluña. Esta pudiera ser la aspiración de las acusaciones, pero ello no debe enturbiar la respuesta a la pregunta sobre la competencia. Antes de que Sánchez, Turull, Rull y Junqueras se acreditaran el 20 de mayo de 2019 como diputados, y Romeva lo hiciera como senador –lo que automáticamente determinaba la competencia del TS por aplicación del art. 71.3 CE– la cuestión crucial era la determinación del lugar de comisión del delito. Así es por cuanto tanto el art.73.3.a de la LOPJ como el art. 57.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña disponen que “en las causas contra los diputados, es competente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

Como ya se ha dicho con anterioridad, la cuestión de fijar el lugar de comisión de un delito no es sencilla cuando estamos ante una pluralidad de hechos que, además, se prolongan en el tiempo y en los que puede ocurrir que la acción acontezca en un lugar y los efectos se produzcan en otro. Para esta hipótesis, la tesis tradicionalmente seguida es la de la

ubicuidad, es decir, el delito se considera cometido tanto en el lugar de realización de la acción como en el de producción del resultado. En cualquier caso, todo ello depende de los hechos que son objeto de imputación. En este caso, la querrela por un delito de rebelión secesionista conduce a estimar que los efectos del delito se extienden a todo el territorio nacional; de otro, las acusaciones situaban diversos hechos constitutivos de malversación en el extranjero, lo cual abundaba en la misma dirección. Por tanto, al margen de cuales fuesen las preferencias competenciales de la Fiscalía, carecen de fundamento las críticas sobre la radical incompetencia del TS. Lo mismo cabe decir de las impugnaciones dirigidas a poner en tela de juicio la imparcialidad, primero, del juez instructor y, luego, de los magistrados que integran la Sala. Los motivos de recusación no tienen asidero legal y muchos de los incidentes de este tipo van dirigidos –como se lamenta la STS– a laminar la credibilidad de la Sala, creando una apariencia de parcialidad (pp. 105 y 130) que, en el fondo, proviene de la disconformidad con el actual sistema de nombramientos, que, aun siendo mejorable, no afecta al derecho al juez imparcial y, desde luego, es preferible al que diseñaba la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República.

Por lo demás, como ya se ha indicado líneas atrás, la privación de la doble instancia tiene fundamento legal, y la atracción de los no aforados trae causa principalmente de la propia estructura de los delitos de rebelión y sedición. Esta estructura, por requerir la convergencia de los alzados, crea una conexión mate-

rial que justifica el enjuiciamiento conjunto. A pesar de ello, puede discutirse que sea *estrictamente* inescindible, como demuestra que los responsables policiales sean juzgados por la AN o que el propio TS declinara en favor del TSJC para conocer de la acusación por desobediencia contra otros miembros de la Mesa del Parlament y contra una diputada.

### 3.1.3. *El derecho de defensa: especial referencia a las limitaciones probatorias*

Bajo esta rúbrica pueden agruparse un conjunto de agravios que, aunque expuestos de manera individualizada, las defensas reconducen al derecho de defensa, aunque algunos sean tan manifiestamente improcedentes como los relativos a las dificultades derivadas de haberse tenido que preparar el juicio en una situación de privación de libertad o las motivadas por esporádicas disfunciones en el acceso al repositorio en el que fueron alojados los miles de documentos que integran la presente causa. Ninguna de ambas cosas por sí mismas afectan al derecho alegado.

De igual modo –aunque ciertamente el derecho de defensa se traduce en una serie de derechos instrumentales, entre los que destaca el derecho a servirse de medios de prueba–, ello no implica que resulte infringido siempre que las partes no vean satisfechas sus peticiones. La Sala ha expuesto en resoluciones precedentes y ha reiterado en la sentencia las razones por las que estima no pertinentes algunas de las pruebas propuestas, y lo cierto es que se trata de argumentos a los que cada día recurren nuestros tribunales para evitar trámites innecesarios que dilatan y perturban el buen funcionamiento del proceso. Más problemas suscita la estricta interpretación que el

presidente hizo de lo dispuesto en el art. 708 LECrim, restringiendo el contrainterrogatorio de los testigos presentados por la contraparte. Lo cierto es que no se trata en absoluto de una práctica usual y ello le ha ganado la crítica de algunos procesalistas. Así, Nieva-Fenoll afirma que “choca con los estándares mínimos establecidos por el TEDH” (2019, p. 244). Aunque se pueda estar de acuerdo con el rechazo de la limitación, esta conclusión parece, sin embargo, excesiva. Ciertamente, el art. 6.3 d CEDH garantiza el derecho a interrogar a los testigos que declaren contra o a favor del acusado *en las mismas condiciones*. Y eso fue lo que se hizo, pues dicha restricción se aplicó por igual a acusaciones y defensas, y estas –además de reivindicar en varias ocasiones su aplicación a la parte contraria– no concretaron a qué aspecto de su estrategia defensiva afectó tal o cual limitación.

También ha sido objeto de posiciones encontradas la decisión de postergar a las últimas sesiones el visionado de la prueba documental videográfica en lugar de exhibirla al tiempo que declaraban los testigos, que fue lo solicitado por los letrados de los acusados “con el fin de contrastar la veracidad de los testigos declarantes”. Eso es lo que de ordinario se hace en los procedimientos penales, pero ni existe un supuesto derecho a valorar la credibilidad del testigo mientras este presta declaración, ni el volumen de material probatorio de los juicios que se celebran cotidianamente es equiparable al que aquí se estaba considerando. La razón que llevó a la Sala a postergar el visionado fue la agilización de una causa con presos, y esa es una importante razón que, en primer lugar, no impedía a las partes poner de manifiesto

en trámite de informes las inexactitudes o contradicciones de los testigos, ni tampoco afectó al visionado de documentos sobre los que existiera alguna impugnación. De ahí que los pocos procesalistas que, de momento, se han pronunciado sobre esto no encuentren tacha alguna en la decisión de la Sala (Planchadell, 2019).

#### **3.1.4. El derecho a un proceso con todas las garantías**

La vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías se vincula por las defensas a diversas cuestiones, algunas ya tratadas, y otras, como la infracción del principio de igualdad de armas, que el TC subsume normalmente en el referido derecho. Asimismo, se estima también vulnerado “por la presencia de un partido machista y xenófobo como Vox ejerciendo la acusación popular”.

La STS considera infundadas tales alegaciones. En cuanto a la presunta disparidad de trato, cualquiera que haya seguido el juicio –sus 52 sesiones– advertirá que, más allá de algún gesto poco considerado con algún testigo o algún comentario algo mordaz con algún letrado, el presidente de la Sala se condujo con firmeza, pero con cortesía y contención. No puede afirmarse con rigor que, con carácter general, tuviera una actitud más o menos permisiva con unos testigos que con otros o que se dirigiera a las defensas de un modo sustancialmente distinto a como se hace cada día en las salas de juicios. Y lo mismo cabe decir del uso, absolutamente moderado, que el presidente hizo de su facultad de preguntar (art. 708 p. 2 de la LECrim). En cuanto al ejercicio de la acusación popular por parte de Vox, solo decir que lo autoriza la LECrim, lo cual no quita que la presencia

de partidos políticos en el proceso penal sea distorsionante, por lo que sería muy deseable que en una futura reforma dicha ley estos fueran excluidos del ámbito de ejercicio de la acusación popular.

#### **3.1.5. El derecho a la presunción de inocencia**

Las defensas estiman vulnerada la presunción de inocencia en su vertiente de regla que obliga a tratar a los no condenados como inocentes, lo que, desde luego, no fue estrictamente respetado por algunos líderes políticos que, o bien daban la condena por supuesta, o bien se pronunciaban en términos algo capciosos y poco compatibles con la obligación de tratar a los acusados como inocentes. No obstante, pese a tratarse de actitudes sumamente criticables, son declaraciones que jurídicamente carecen de capacidad para influir en la valoración probatoria que finalmente se ha hecho. Por esta razón, se ha considerado que se trata de una “estrategia de defensa carente de fundamento alguno” y que la decisión del TS negando la vulneración es, en palabras de Gómez Colomer, “impecable” (2019, pp. 195 y 185).

### **3.2. La calificación jurídica**

#### **3.2.1. Los hechos**

Para debatir acerca de la calificación jurídica, resulta ineludible ajustarse al relato de hechos que la Sala estimó probados, ya que solo los magistrados tuvieron acceso al conjunto de la prueba y pudieron valorarla en consecuencia. No obstante, esto, que es algo aceptado de manera unánime, parece desdibujarse en esta causa. La retransmisión abierta y en directo de la cual ha sido objeto la vista tiene el mérito indiscutible de garan-

tizar la transparencia de las actuaciones, pero –además de incidir en la práctica de la prueba testifical– motiva una suerte de juicio paralelo basado en un conocimiento fragmentario de los hechos que, en ocasiones, distorsiona las reflexiones acerca del juicio de tipicidad.

Resumir brevemente los hechos que la STS declara probados es una tarea muy delicada y lo más recomendable es una lectura sosegada de las páginas 24 a 60. No obstante, valga en su defecto este apretado resumen, carente de los necesarios matices.

La Ley 19/2017, de 6 de septiembre, reguladora del llamado referéndum de autodeterminación, así como la Ley del Parlament de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, junto a otras normas reglamentarias de desarrollo, formaban parte de una estrategia concertada por los principales acusados para hacer creer a la ciudadanía que cuando depositara su voto estaría contribuyendo al acto fundacional de la República independiente de Cataluña. Todos los miembros del Govern participaron en la aprobación de tal legalidad paralela

El TC y otros órganos consultivos advirtieron a los acusados, mediante notificaciones personales, de la ilegalidad de las iniciativas. Por ello, debieron haber sido inadmitidas a trámite y paralizadas todas las propuestas contrarias al orden constitucional. Sin embargo, la presidenta del Parlament desoyó las múltiples advertencias y requerimientos personales que le formuló el Tribunal Constitucional.

Era indispensable conseguir la movilización de miles y miles de ciudadanos que, en un momento determinado,

pudieran neutralizar cualquier manifestación de poder emanada de las autoridades judiciales y gubernativas del Estado. Con este fin, y con el de lograr una participación relevante en la consulta, presentada como la expresión del “derecho a decidir”, se sumaron al concierto los acusados Sr. Sánchez y Sr. Cuixart, quienes convocaron a la población (alrededor de 40.000 personas) a que compareciera ante la sede de la Consejería de Vicepresidencia, Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña, liderando una acción dirigida a impedir el funcionamiento normal de la Administración de Justicia, lo que así sucedió el día 20 de septiembre de 2017 y también con ocasión de otros registros y detenciones acordadas por la autoridad judicial.

Los acusados Sres. Junqueras, Turull, Rull, Romeva, Forn, Sánchez y Cuixart y las Sras. Bassa y Forcadell, animaron a la participación activa en el referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017 y estimularon la presencia masiva de ciudadanos en las urnas, pese a conocer que las Fuerzas de Seguridad del Estado habían recibido la encomienda específica del TSJC de impedir su celebración. Asimismo, Junqueras y Forn habían sido advertidos por los máximos responsables del Cuerpo de Mossos d’Esquadra del riesgo de graves incidentes entre agentes policiales y ciudadanos, por lo que propusieron a los políticos expresamente la suspensión de la votación

El día 1 de octubre la población acudió masivamente a votar y en diversos lugares de la geografía catalana se produjeron enfrentamientos entre miembros de las fuerzas de seguridad y ciudadanos que intentaban impedir el cumplimien-

to de la resolución judicial de la que eran portadores los agentes.

Junqueras, Turull, Romeva y Bassa autorizaron a sus correspondientes departamentos para que realizaran las acciones y contrataciones necesarias para la realización del referéndum, originando gastos del patrimonio público ajenos a cualquier fin público lícito.

Esos son los hechos que el TS ha estimado probados. Queda decidir, por tanto, si los mismos tienen o no encaje en las figuras por las que se formuló la acusación.

### **3.2.2. El ejercicio de derechos fundamentales como causa de exclusión de la responsabilidad penal**

La primera tarea del TS era decidir si los hechos eran ejercicio legítimo de un derecho fundamental, toda vez que, de haber sido así, no hubiera sido posible castigar a los acusados.

La invocación de diversos derechos fundamentales realizada por los acusados ha sido apoyada por diversos constitucionalistas, entre los que destaca la defensa que de los mismos ha hecho Mercé Barceló<sup>5</sup>, catedrática de derecho constitucional de la UBA y miembro de la Comisión Jurídica Asesora de la GC. Por el contrario, otras voces igualmente expertas estiman lo contrario y consideran que esa parte de la STS “está bien construida y resulta convincente” (Ferrerres Comella, 2019, p. 61).

Por lo que al TS se refiere, comienza descartando que estemos ante el legítimo ejercicio de un derecho a la desobediencia civil o ante un supuesto derecho

a decidir entendido como derecho a promover y consumir la secesión unilateral del Estado. A partir de ahí, la STS se cuida especialmente de dejar claro que no se está criminalizando ni el discurso político ni la protesta ciudadana, sino la oposición activa y concertada, frente a actuaciones de agentes de la autoridad con respaldo legal y constitucional encaminadas pura y llanamente a dar cumplimiento a un específico y muy concreto mandato judicial. La sentencia concluye negando que estemos en el ámbito de los derechos de reunión, manifestación, libertad de expresión o participación política, algo, que también ha dicho el TEDH en el asunto María Carmen Forcadell i Lluís y otros contra España, de 7 de mayo de 2019, donde recuerda que “un partido político puede hacer campaña a favor de una modificación de la legislación o de las estructuras jurídicas o constitucionales del Estado siempre que respete dos condiciones: 1) que los medios utilizados a tal fin sean legales y democráticos en todos los aspectos; 2) que la modificación propuesta sea compatible con los principios democráticos fundamentales” (n. 37).

### **3.2.3. La inviolabilidad parlamentaria, la fiscalización de las iniciativas legislativas, la neutralidad del TC y el modelo de democracia militante**

La inviolabilidad parlamentaria legitima, a juicio de muchos, la actuación de la presidenta del Parlament. La admisión a trámite de iniciativas que el TC había declarado inconstitucionales, según esa te-

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo: [https://www.youtube.com/watch?v=zHy\\_RScf3sg](https://www.youtube.com/watch?v=zHy_RScf3sg); <https://www.naciodigital.cat/noticia/157186/merce/barcelo/creat/nou/codi/penal/aplicar-lo/al/cas/catala>; <https://www.diaridesabadell.com/2019/10/15/mece-barcelo-sentencia-proces/>

sis, no podía ser objeto de sanción penal (Llabrés, 2019a y 2019b, entre otros). La STS dedica a tan fundamental cuestión las páginas 226 a 231 que, condensadamente expuestas, vienen a decir que si bien la prerrogativa de la inviolabilidad persigue preservar a toda asamblea legislativa de interferencias externas en el momento de la formación de su voluntad, “no extiende su protección a actos intencionados de rechazo de las decisiones del Tribunal Constitucional que gocen de una cobertura legal previsible y cierta y que impongan una restricción justificada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y necesario en una sociedad democrática” (pp. 233 y 234), fórmula, como es harto sabido, que reproduce la utilizada por el TEDH.

Desde luego, en un Estado de Derecho –que, reconocido el valor normativo de la Constitución, es el Estado de la Constitución– resultaría paradójico decir que la inviolabilidad pueda oponerse frente al propio TC, garante de la misma e independiente del resto de órganos constitucionales. Es precisamente la independencia del TC respecto al resto de poderes lo que impide que frente a sus decisiones entre en juego la inviolabilidad. A fin de cuentas, lo que persigue esta prerrogativa es evitar interferencias externas –esto es del Poder Ejecutivo o del Judicial– en la tarea parlamentaria, no permitir que esta se desempeñe al margen o en contra de la CE y de lo dicho por quien es su intérprete supremo.

Cuestiones distintas son dilucidar en qué medida ha afectado a la neutralidad del TC la reforma de la LOTC operada por LO 15/2015 o si es acertado someter

a recurso previo la mera iniciativa parlamentaria. Tengamos en cuenta que, como ha dicho el propio TC, ni siquiera la Mesa del Parlamento puede realizar un control material de dichas iniciativas que sustraiga al debate político una determinada materia (SSTC 95/1994, 124/1995, 10/2016; con matices, STC 107/2016). La cuestión no es un asunto menor, pues inaugura –contra lo que dijera las SSTC 48/2003, 136/1999, 159/1986– un modelo de democracia militante que autoriza a excluir del discurso las materias inconstitucionales. En cualquier caso, esto no afectaba al análisis que debía hacer el TS, pero es un tema importante que queda pendiente y que habrá que abordar, porque afecta de lleno al modelo democrático de un Estado.

#### *3.2.4. La calificación jurídica*

No es aventurado afirmar que no existe en la historia judicial española un caso en el que, con los mismos hechos, las calificaciones vayan de la nada penal a dos de los delitos con penas más graves: la rebelión y la sedición, que, por añadidura, son figuras legales con casi nula tradición aplicativa y escaso desarrollo doctrinal. Todo ello basta para poner de manifiesto la dificultad del caso al que el TS se enfrentaba y, por tanto, la prudencia con que es conveniente conducirlo.

#### **El delito de rebelión**

El delito de rebelión (arts. 472 a 484 CP) es el más grave de los atentados contra el orden constitucional y queda identificado, de un lado, por la nota objetiva del alzamiento público y violento y, de otro, por la subjetiva, representada por cualquiera de las finalidades que se des-

criben en ese precepto, de la que ahora interesa la prevista en el n.º 5: declarar la independencia de una parte del territorio nacional.

Las penas con que se conmina son gravísimas y la sola acusación por el mismo comporta consecuencias jurídicas ligadas a su especial naturaleza y severidad punitiva. De hecho, de todos los que fundamentan la acusación, es el que tiene peor “prensa” porque, desde el momento de presentarse la querrela, surgieron voces que veían en esta tipificación la excusa para alejar el enjuiciamiento de los hechos de Cataluña, reforzar la solicitud y mantenimiento de la prisión provisional y permitir la suspensión que prevé el art. 384 bis LE-Crim. Que la acusación haya valorado esas consecuencias es completamente lógico. Sería inadmisibles, sin embargo, que el órgano jurisdiccional que admite a trámite la querrela y conoce del procedimiento mantenga esa imputación pese a existir evidentes razones para la inadmisión o para el posterior archivo por esa imputación concreta.

Cierto es que tanto para los especialistas del tema como para la mayoría de los penalistas esta calificación resultaba excesiva por la inexistencia de la violencia típica (Cugat 2018, Llabrés 2019a). Pero acusar “por arriba” es algo frecuente en los escritos de calificación provisional del Ministerio Fiscal y no equivale exactamente a considerar esa acusación como manifiestamente infundada. En ese momento, la prueba no se había practicado, por lo que el TS pudo razonablemente concluir que la inexistencia de rebelión no era tan evidente; es más, para muchos expertos siguen sin serlo

pese a la absolución. Si el delito de rebelión fuera tan manifiestamente improcedente, no se explicaría que penalistas ajenos al proceso de la talla de Gimbernat o Corcoy hayan mantenido que esa era y es la calificación más ajustada a los hechos o que otro penalista igualmente prestigioso haya afirmado que –como sostenían las acusaciones– aquello fuera un golpe de Estado en los términos de Kelsen y que la interpretación que el TS hizo de la violencia necesaria para integrar el tipo de rebelión era muy restrictiva (Arroyo Zapatero, 2019), juicio que también comparten, entre otros, Mapelli Caffarena (2018) o Tomás-Ramón Fernández (2019).

Finalmente, la STS rechaza la rebelión. Lo hace negando tanto la vertiente objetiva de la figura legal como la subjetiva. Dicho muy resumidamente: la violencia no perseguía directamente la secesión sino crear un clima o un escenario que facilitase una ulterior negociación con el Estado. Asimismo, tampoco era idónea porque “los alzados no disponían de los más elementales medios para [...] doblegar al Estado pertrechado con instrumentos jurídicos y materiales suficientes para, sin especiales esfuerzos, convertir en inocuas las asonadas que se describen en el hecho probado” (p. 271). La inviabilidad de los actos concebidos para hacer realidad la prometida independencia, reitera el TS, era manifiesta (p. 269) y, por tanto, no se estaba ante un riesgo real sino “ante una mera ensoñación del autor, un artificio engañoso creado para movilizar a unos ciudadanos que creyeron estar asistiendo al acto histórico de fundación de la república catalana” (p. 270).

Este modo de fundamentar la absolución no deja de resultar sorprendente. Es cierto que el TS se limita a recoger lo dicho en su descargo por los propios acusados en su recurso de reforma contra el auto de procesamiento (cfr. ATS 9 mayo 2018, FJ 9.º), pero hubiera podido llegar al mismo resultado con solo recurrir al argumento de que no concurría el alzamiento violento requerido por el CP, ahorrándose la referencia –superflua y perturbadora (Muñoz Conde, 2019)– a la ausencia de la finalidad secesionista. De otro lado, tampoco parece oportuno banalizar el intento y referirse a todo aquello como “ensoñación” o “asonada inocua” cuando a lo largo de toda la instrucción se ha seguido dando soporte a la acusación más grave y, a la postre, se van a imponer las duras penas que la sentencia impone.

#### El delito de sedición

El delito de sedición (arts. 544 a 549 CP) es, junto con los delitos de terrorismo, la infracción más grave de las incluidas en el CP bajo la rúbrica “Delitos contra el orden público”, donde a los principales implicados en ambas infracciones se les sanciona con idéntica pena: la de prisión de ocho a quince años, a la que se añade la inhabilitación absoluta por el mismo tiempo (arts. 544.1 y 572.1). Esta asimilación punitiva con los delitos de terrorismo da, pues, idea de la entidad de una acusación por sedición y obliga a interpretar el tipo muy restrictivamente con el fin de que solo tengan cabida en el mismo conductas cuya gravedad sea parangonable a la gravedad de las penas. La tarea no es, sin embargo, fácil, ya que estamos ante una norma amplísima que

permite incluir en el precepto conductas de entidad muy diversa, un defecto de taxatividad que debe ser corregido en una futura reforma del CP (Sandoval, 2019).

El TS es consciente de este déficit de legalidad, pero, pese a ello, condena por sedición por entender que en los acontecimientos de los días 20-S y 1-O de 2017 se dan los tres requisitos exigidos por esa figura legal. A saber:

- Primero: concurre el requisito relativo al alzamiento público y tumultuario, al que la sentencia se refiere indistintamente como levantamiento colectivo y hostil, levantamiento multitudinario, generalizado y proyectado de forma estratégica, o insurrección plural en actitud de abierta oposición.
- Segundo: estamos ante una actuación que se desarrolla por “la fuerza o fuera de las vías legales”, una fórmula en la que el TS da entrada a conductas intimidatorias, de fuerza en las cosas, y también a las vías de hecho.
- Tercero: todo ello, a su vez, se dirige con potencial funcionalidad –aunque, finalmente, no se logre– a impedir que las leyes se cumplan o a obstruir las órdenes o resoluciones jurisdiccionales.

En cuanto a lo ocurrido frente a la Conselleria de Economía, el TS concluye que la multitud hostil allí desplegada hizo inviable que los funcionarios dieran cumplimiento con normalidad a las órdenes del juzgado, no solo por el miedo real causado a los funcionarios que ejecutaban tales órdenes, sino también porque, *de facto*, impidió la obligada presencia de los funcionarios autonómicos bajo investigación. Por su parte, en los centros de votación en que hizo

aparición la policía el 1-O el TS insiste en que se repitió la misma escena: una multitud de personas, “impermeable a cualquier requerimiento”, que “bloqueaban la entrada y se mostraban decididas y firmemente determinadas” a votar, lo que, en unos casos, motivó el enfrentamiento con los agentes de la autoridad y, en otros originó que estos –los Mossos en la mayoría de las ocasiones– se vieran conminados a desistir de su intento, todo lo cual impidió hacer efectivas las órdenes judiciales

Esa interpretación ha recibido más críticas que elogios. Hay quienes dicen que los jueces han reinventado el delito (Barceló, 2019), que calificar los hechos de este modo es “un atropello a la razón” (Portilla, 2019, p. 345) y que se trata de una sentencia profundamente autoritaria (García Rivas, 2019b; Paredes, 2019), asistemática y contraria al principio de proporcionalidad (Boix y Mira, 2019; Colomer Bea, 2019). Es verdad que hay también quien piensa que los hechos se ajustan al delito de sedición (Lascurain, 2019), que se trata de una sentencia sólidamente fundada (González Cussac, 2019a) o, al menos, que no se trata de una calificación tan desatinada (Peñaranda, 2019).

Al margen de esas discrepancias, hay dos preguntas claves cuya contestación trasciende este caso concreto.

La primera: ¿qué hubiera ocurrido si los hechos enjuiciados solo abarcaran las fechas inmediatamente anteriores al 20-S y 1-O? Si la única respuesta correcta es que solo cabría imputar a los acusados un delito de desobediencia, resulta que no les faltaría razón a quienes dicen que fueron esos acontecimientos aislados los que terminaron por “teñir de

tipicidad sediciosa todo lo ocurrido en los meses y años precedentes”, lo que se estima incompatible con una interpretación del tipo conforme con el principio de legalidad (Llabrés, 2019a, p. 89). Sin embargo, cabe otra respuesta: por lo que hace a la aprobación de las leyes de transitoriedad y de referéndum, estos actos pueden ser vistos *materialmente* como parte de la fase de preparación delictiva de la sedición, sin perjuicio de que, en ausencia del levantamiento, su calificación menos conflictiva sea la de delito de desobediencia. Por lo que respecta a los llamamientos a tomar parte en el referéndum ilegal o en otros actos dirigidos a impedir el cumplimiento de resoluciones judiciales, no era descabellado calificarlos como una provocación a la sedición. El Ministerio Fiscal pudo, pues, haber actuado antes. Si no lo hizo por desidia, por prudencia o por estrategia acusatoria es algo que no afecta a la posible calificación de aquellos hechos que, si se acepta esta otra interpretación, materialmente eran parte de una estrategia sediciosa, esto es, algo más que un simple delito de desobediencia.

El segundo de los interrogantes anunciados: pese a todo, ¿es lógico asimilar a efectos del delito de sedición los casos en que se produzcan actos de fuerza (v.g., destrozos de vehículos policiales) o conductas amedrentadoras con aquellos otros en los que los agentes de la autoridad renuncian a intervenir y claudican ante la existencia de una multitud reacia a cumplir sus órdenes, pero en actitud pacífica? Dicho de otro modo: ¿es sedición tanto la resistencia colectiva activa como pasiva? Para el TS parece que sí, como se deduce de lo que argumenta

en sede de calificación jurídica y explícitamente dice en la página 380 y, más claramente en la página 389, donde se afirma que “la eventual disciplina de no-violencia también por sí es resistencia, fuerza, y vía de hecho”. Es verdad que esta interpretación cabe en el tenor literal de la ley, pero ello no quita que parezca más razonable la opinión de quienes dicen que alzarse tumultuariamente significa algo más que actuar ilegalmente y que dar entrada en el tipo a cualesquiera vías de hecho no resulta proporcionado (Llabrés, 2019a, p. 95).

Esto último es el mejor indicio de la mala calidad de la ley. La actual redacción del tipo de sedición no se ajusta a los requerimientos de los principios de legalidad y proporcionalidad (Sandoval 2019a y 2019b; García Rivas, 2019a y 2019b; Vives y Cuerda, 2020, entre otros muchos). Los reparos de legalidad han motivado la preocupación de que este tipo pudiera aplicarse a actos de protesta tales como los que protagonizan las plataformas antidesahucios. La STS procura adelantarse a esta crítica y cerrar el paso a la misma. Con esa finalidad, el TS afirma que para el legislador la sedición y el atentado o el mero desorden no son equiparables (p. 279); que “la sedición es un *aliud* y no meramente un *plus* o un *minus* [...]”; y que “la concreta gravedad del delito de sedición radica en su especificidad típica respecto de los otros tipos de la rúbrica. La sedición no alcanza a toda turbación de la paz o tranquilidad pública” (p. 279), pues lo determinante es enjuiciar si “pone efectivamente en cuestión el funcionamiento del Estado democrático de derecho” (p. 279), que es lo que estima concurrente cuando de

manera generalizada y en toda la extensión de una comunidad autónoma queda suspendida la ejecución de una orden judicial. Por el contrario, dice el TS una “oposición puntual y singularizada” debiera derivarse a otras tipicidades (p. 283). Se trata de una exégesis atenta a la génesis del precepto y al principio de proporcionalidad como criterio que también rige la interpretación de los tipos.

Pero, aun así, el peligro de que pudieran prosperar interpretaciones amplias existe y las penas son muy graves, lo que obliga a traer a colación la doctrina sentada en la STC 136/1999, cuya proyección sobre este caso no ha sido suficientemente destacada (Vives y Cuerda 2020; Boix y Mira, 2019). Al igual que el TC le dijera entonces al legislador en relación con el delito de colaboración con banda armada, es imprescindible abordar la reforma. O, incluso, la supresión del delito de sedición. Si se mantiene habrá que rebajar las penas y redactarlo de modo que quede claro cuál es la diferencia con el incumplimiento puntual –aunque sea colectivo– a una orden judicial (v.g. de desahucio) o los desórdenes públicos, ya que la sedición en un Estado democrático solo tiene sentido si se la configura como un grave acto de desobediencia colectiva y hostil a la ley y no a un acto concreto derivado de la misma. En todo caso, su reforma exige una revisión global que evite soluciones asistemáticas.

#### El delito de malversación de caudales públicos

El TS estimó que solo había quedado probado que Junqueras, Romeva, Bassa y Turull pusieron sus respectivos departamentos al servicio de la malversación, cuyos hechos apenas discutieron

las defensas. La discusión giró acerca de su relevancia jurídica. Pese a ello, basta decir que para el delito de malversación basta con la administración desleal del patrimonio público, careciendo de relevancia el hecho de que no haya existido enriquecimiento personal (De la Mata, 2019; Mestre Delgado, 2019).

#### El delito de desobediencia

Este es el delito que más claramente concurre. Aunque pueda discutirse la fundamentación de la sentencia (Gimbernat, 2019b, pp. 54-55) o preconizarse la necesidad de reformar el precepto (Quintero, 2019d, p. 127), es difícil negar que todos los acusados “desobedecieron gravemente a la autoridad” (art. 556 CP) del TC, si bien en el caso de los condenados por sedición, este último delito absorbe a la desobediencia.

#### Los responsables

Bajo el título “juicio de autoría”, la STS desgrana los argumentos por los que se considera responsables de los delitos ya referidos a cada uno de los acusados.

Por el delito de desobediencia —único por el que fueron procesados— son condenados los entonces miembros del Gobierno de la Generalitat, Vila, Borrás y Mundó en concepto de autores. Por el delito de malversación se condena al vicepresidente y Consejero de Economía Junqueras, así como a Romeva, Turull y Bassa, miembros del Gobierno con competencias en las consejerías implicadas en el gasto que se estimó delictivo. Por el delito de sedición se condena, en concepto de autores, además de a los cuatro acusados recién mencionados, a Forcadell, presidenta del Parlament, a los consejeros Forn y Rull, así como a

los líderes de ANC y OC, Jordi Sánchez y Jordi Cuixart.

De todas estas imputaciones, la que verdaderamente suscita problemas es el llamado juicio de autoría por el delito de sedición, lo que para algunos es la parte más cuestionable de la STS (Llabrés 2019a; Paredes, 2019; Carbonell, 2019). A juicio de los críticos, no se ha individualizado convenientemente la responsabilidad de cada uno de los implicados y, por tanto, se habría vulnerado el principio de responsabilidad individual por hechos propios. Esta vulneración, a su vez, traería causa de otra previa: la vulneración de la presunción de inocencia, auténtica piedra angular del conjunto de garantías penales. En foros menos expertos también se ha oído decir que no se explica una sedición con promotores, pero sin ejecutores condenados y que tampoco se entiende por qué no se condena por sedición a otros que también estaban en el Parlamento o que firmaron la llamada “Hoja de Ruta” o participaron en actos a favor del referéndum. La explicación, sin embargo, es sencilla: los ciudadanos que protagonizaron el alzamiento no están, por fortuna, acusados. En cuanto a lo otro, o no hay acusación o la que hay es por un delito distinto, y está claro que a eso debe ajustarse el TS.

Otros argumentos son más sólidos, si bien discurren en torno a categorías penales muy complejas en las que no es pertinente detenerse aquí. Ahora bien, sí que hay que subrayar la importancia que reviste el que en una sentencia de condena se determine con claridad la *concreta* contribución de todos y cada uno de los acusados al hecho por el que se les condena. El que la sedición sea un delito

plurisubjetivo de convergencia solo quiere decir que hace falta un alzamiento colectivo; no que pueda hacerse una atribución colectiva de responsabilidad.

El problema radica en que ninguno de los acusados participó activamente en el alzamiento, esto es, no son los ejecutores del mismo, sino que los alzados son ciudadanos que –conscientes o no de la ilegalidad de su conducta– no están siendo acusados. Aun así, tiene razón el TS cuando dice que la responsabilidad por el delito de sedición también se colma cuando se ponen las condiciones “precisas” para ese “alzamiento”. Sin embargo, es discutible que, en relación con cada uno de los acusados, la STS haya hecho el esfuerzo que le era exigible para motivar que Junqueras, Turull, Rull, Romeva, Forn, Sánchez y Cuixart y las Sras. Bassa y Forcadell, promovieron aquella presencia masiva de ciudadanos siendo “conscientes” y “queriendo que aquello desencadenara en la sublevación hostil” dirigida a impedir el cumplimiento de la ley/órdenes, que es en lo que consiste el delito de sedición. La Sala debió motivar muy claramente esos extremos, ya que lo que el art. 544 CP castiga no es ni la aprobación de leyes inconstitucionales, ni la realización de referéndums ilegales, de ahí la inconsistencia de las críticas a la condena basadas en la derogación del delito de realización de referéndums ilegales.

La STS se concentra en demostrar lo obvio: todos estaban unidos en una acción estratégica –llámesele hoja de ruta o como se quiera– para sacar adelante el referéndum. Pero la sanción lo es por el alzamiento y la STS no ha individualizado con precisión cómo cada uno de los acu-

sados ha contribuido intencionadamente al alzamiento. No era necesario, pese a lo que alguno ha sugerido, probar que los acusados incitaron al enfrentamiento con la policía, pero sí que su actuación fue determinante para que se produjera la insurrección colectiva por la que se les condena. En algunos pasajes del llamado juicio de autoría se hace mención a los mensajes de llamamiento/incitación a la población, pero ni se hace con el grado de detalle deseable ni en relación con todos los acusados. Solo en el caso de los líderes asociativos la motivación es, en cuanto a esto, suficiente. Aun así, tanto en relación con los líderes de ANC y OC como con los miembros del Govern, se echa en falta una explicación individualizada de su conocimiento y aceptación de que su conducta podía conducir a un alzamiento tumultuario. La mayoría puede pensar que hay elementos en la causa para llegar a esta conclusión, especialmente en el caso de Junqueras y Forn, a quienes los máximos responsables de los Mossos advirtieron del peligro que entrañaba celebrar el referéndum, lo que, por otra parte, es difícil que se le escape a cualquiera que promueva su celebración, aunque no estuviera en esa reunión. En suma, podemos estar de acuerdo con la conclusión a la que el TS llega, pero ello no quita el que se pueda discrepar de su fundamentación. La presunción de inocencia es incompatible con criterios como el incremento del riesgo y exige probar más allá de toda duda razonable la culpabilidad del condenado, explicándolo, además, de manera comprensible para el reo y, en este caso, también para cualquier ciudadano interesado en un proceso que, de un modo u otro, afecta

a todos. Esto era mucho más importante que las disertaciones acerca de los criterios de imputación objetiva y de categorías de autoría con las que aquí no es apropiado aturdir al lector.

### 3.2.5. *La penalidad*

Este es el flanco más débil del asunto porque, con independencia de cómo se flexibilice su cumplimiento (Cervelló Donderis, 2019), las penas son muy graves. Concretamente, discurren entre los nueve años impuestos a Sánchez y Cuixart, los once o doce impuestos a la expresidenta del Parlament y a los miembros del Govern, y los trece en el caso del exvicepresidente Junqueras. A ello hay que sumar la inhabilitación absoluta por el mismo tiempo. Se trata de penas que podrían haberse impuesto incluso si hubieran sido absueltos por sedición y condenados solo por el delito de malversación, ya que el TS ha recurrido a reglas penológicas que evitan la acumulación de penas, al tiempo que no ha accedido a la petición de la acusación de aplicarles el llamado periodo de seguridad (art. 36.2 CP). Aun así, muchos juristas —empezando por Ferrajoli— ya han manifestado que esta condena, aunque legal, es excesiva (Vives y Cuerda, 2020; Boix y Mira, 2019; Carbonell, 2019; Colomer Bea, 2019; Tamarit, 2019; entre otros).

Frente a ello, habrá quien piense que, desde la perspectiva social, no se trata de penas excesivas; menos aún si tenemos en cuenta algunas actitudes y, especialmente manifestaciones como el “*ho tornarem a fer*” de los condenados, que demuestran una falta de asunción de responsabilidad que hace comprensible que amplios sectores de la población

estimen que la pena impuesta es, incluso, insuficiente. No hay duda de que lo ocurrido en Cataluña es muy grave; lo pretendido por los condenados es un dislate jurídico y sus conductas fueron una contravención consciente de normas de obligado cumplimiento que han generado una fractura social y perjuicios económicos de los que Cataluña y el resto de España tardará en recuperarse. Sin embargo, ni la sentencia ha servido para aumentar la concordia ni la pena de prisión servirá para restañar tan graves daños. Ciertamente, no es su función prioritaria pero también conviene tenerlo en cuenta cuando se enfatiza la percepción social de la pena, pues, al margen de cuál sea dicha percepción, jurídicamente, cualquier pena que exceda del mínimo imponible por un delito de homicidio es una pena no solo grave (art. 33 CP), sino severa y, por tanto, hay que abstraerse de los afanes punitivistas que enturbian el pensamiento y pasarla por el cedazo de la proporcionalidad, principio básico de un Derecho penal democrático.

**El principio de proporcionalidad, la reforma legislativa y el ejercicio del derecho de gracia**

A la hora de valorar la proporcionalidad de la pena impuesta, es obligado tener en cuenta que lo enjuiciado son ilícitos con motivación política cometidos por cargos públicos representativos y relacionados con el ejercicio de funciones representativas (art. 23 CE), así como con los derechos de reunión y manifestación (art. 21, CE), la libertad ideológica (art. 16) o de expresión (art. 20 CE), entre otros. Claro está que ni el derecho de representación política comprende el derecho a desempeñar un cargo con frontal oposición a la ley, ni que el resto de derechos referidos

ampara las conductas realizadas. Pero la circunstancia de que estén implicados los referidos derechos obliga a realizar el juicio de proporcionalidad tomando en consideración no solo el impacto que la pena tiene en la libertad de los condenados, sino también la dimensión institucional y estructural del resto de derechos afectados que, como se acepta pacíficamente, tienen una vinculación directa con el funcionamiento del propio sistema democrático, máxime cuando quien pretende ejercerlos –aunque sea con extralimitación manifiesta– es un representante electo del pueblo. En tales casos, cualquier interferencia del Estado debe someterse a un escrutinio especialmente riguroso. Así es porque una condena tan grave puede llevar a otros líderes políticos o sociales o a la ciudadanía a ser temerosos a la hora de ejercitar esos derechos. Es lo que se conoce como “efecto de desaliento”, que tanto el TC como el TEDH toman muy en cuenta a la hora de valorar la legitimidad de la injerencia estatal (paradigmática la STC 136/1999 o la condena en Otegi Mondragón contra España, STEDH 15 marzo 2011, v. especialmente n. 58 y 59). De ahí que, con singular conocimiento de causa, se haya advertido de lo discutible que es tan dura respuesta a la luz de la jurisprudencia del TEDH (López Guerra, 2019, p. 303). Máxime cuando el propio TS afirma que “bastó una decisión del Tribunal Constitucional para despojar de inmediata ejecutividad a los instrumentos jurídicos que se pretendían hacer efectivos por los acusados. Y la conjura

fue definitivamente abortada con la mera exhibición de unas páginas del BOE que publicaban la aplicación del artículo 155 CE” (p. 269) y que “el Estado mantuvo en todo momento el control de la fuerza, militar, policial, jurisdiccional e incluso social” (p. 270).

Es por ello que, independientemente de la lectura política que lógicamente acompaña a algunas decisiones, no es ilógico que entren en escena instituciones que, como el indulto, tienen su razón de ser en la necesidad de hacer efectivas las exigencias del principio constitucional de proporcionalidad, si bien es cierto que en este caso la falta de asunción de responsabilidad por los condenados convierte esta en una vía difícilmente transitable. En cualquier caso, el *procés* ha puesto claramente de manifiesto la necesidad de reformar los decimonónicos tipos de rebelión y sedición. Esto no es, aunque pueda parecerlo, una propuesta nueva. La mayoría de los monografistas se han pronunciado a favor de su reforma (García Rivas, 2019a y 2019b; Javato, 2018; Sandoval, 2019a y 2019b). Asimismo, el Grupo de Estudios de Política Criminal, una prestigiosa asociación que reúne a profesores de derecho penal, jueces y fiscales, ya propuso la reforma de todos estos tipos en 2017 y lleva desde entonces trabajando en ello con el fin de contribuir a que el CP ofrezca una regulación de estas conductas acorde con los requerimientos de los principios de legalidad y proporcionalidad, garantías nucleares de todo Derecho penal democrático.

# Conclusiones

**1** El TS tenía ante sí un asunto extraordinariamente difícil que planteaba problemas jurídicos de gran entidad y muy diversa índole. Ello lo convierte en un auténtico laboratorio para medir la calidad democrática de nuestro sistema de justicia penal, que no sale, en general, mal parado. Así es pese a la opinión de los observadores anónimos que redactaron los informes de ITW y de la FIDH. La descalificación global que en ambos se hace de nuestro sistema de justicia penal es inaceptable y las principales infracciones que ambos informes destacan constituyen, tal y como aparecen formuladas, afirmaciones carentes de fundamento. El derecho al proceso debido nada tiene que ver con la satisfacción de todas las pretensiones de las partes. Tampoco depende la racionalidad procedimental de una sentencia de que se ajuste a lo que desearían muchos o, incluso, la mayoría del cuerpo social.

**2** Los condenados por la STS lo fueron tras ser sometidos a un juicio en el que fueron respetados los derechos fundamentales y las garantías procesales básicas, sin perjuicio de que este proceso haya puesto de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre materias como el alcance y efectos de los aforamientos o el modelo de cooperación judicial europea, entre otras muchas.

**3** La STS 459/2019, de 14 de octubre, no ha incurrido en una extensión inconstitucional del delito de sedición, cuya falta de taxatividad, sin embargo,

es clamorosa. El tribunal ha ofrecido argumentos que tienen menos fuerza en relación con las conductas de algunos de los condenados que con las de otros, pero en todos los casos cumplen las pautas interpretativas ordinarias y no incurrir en irrazonabilidad, ni, menos aún, en arbitrariedad, sin perjuicio de que se eche en falta un mayor esfuerzo en la individualización de las respectivas responsabilidades.

**4** Las consecuencias jurídicas de la sedición –entre las que se incluyen no solo las penas, sino también la larga prisión provisional– resultan discutibles desde la perspectiva de la proporcionalidad. Las conductas, pese a su gravedad, son delitos cometidos por cargos públicos representativos o líderes sociales y están relacionados con el ejercicio de funciones representativas, así como con los derechos a la libertad ideológica, de expresión, reunión y manifestación, entre otros. Tales derechos pertenecen al núcleo mismo del sistema democrático y, por tanto, como sostienen el TC y el TEDH, hay que evitar que el derecho penal produzca el efecto de desalentar el legítimo ejercicio de tales derechos, pues la lesión de las libertades constitucionales también puede producirse cuando se sancionan desproporcionadamente conductas ilícitas que se relacionan con el ejercicio de derechos fundamentales.

**5** Abordar la reforma de los delitos de rebelión y sedición, así como la revisión de las penas del delito de mal-

versación, es una propuesta jurídica adecuada y razonable. El hecho de que ello pueda favorecer a la actual situación de los condenados por sedición es algo circunstancial a toda reforma penal y puede

paliar la desproporcionalidad de la reacción penal. Las valoraciones políticas relativas a la opción por una u otra vía son ajenas a las consideraciones estrictamente jurídicas.

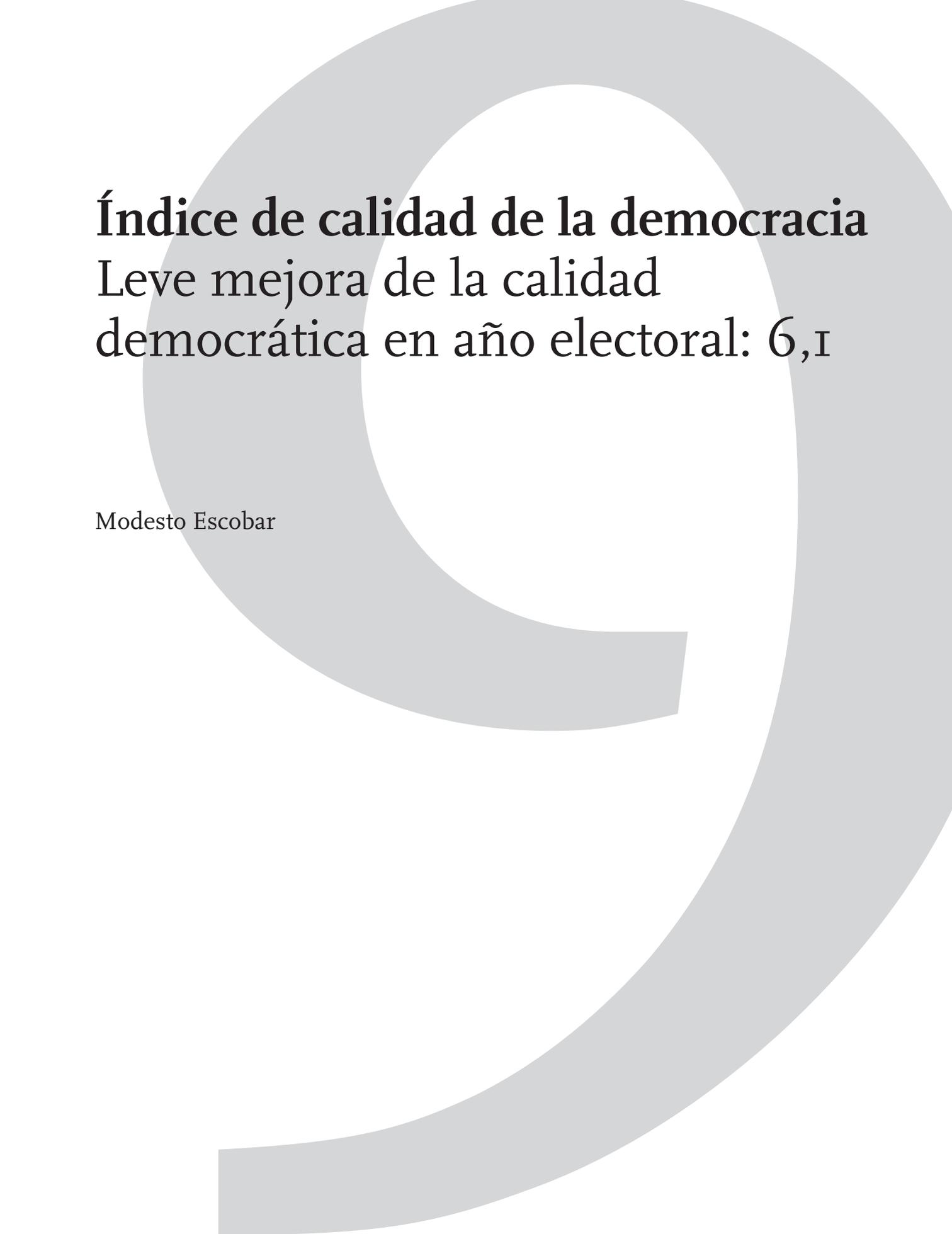
## Bibliografía

- Arroyo Zapatero, L. (2019). “El *procés* en la comprensión escénica del Tribunal Supremo”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:62-67.
- Bagés Santacana, J. (2018). “El objeto de prohibición en el delito de rebelión del art. 472 CP desde la óptica del modelo de Estado social y democrático de derecho previsto constitucionalmente”. *Revista de Estudios penales y criminológicos XXXVIII*:511-588.
- Barceló, M (2019). “La sentencia del Supremo aviva el debate sobre el riesgo de que la sedición pueda aplicarse a protestas como los desahucios”. *El Diario*. Disponible en: [https://www.eldiario.es/politica/sentencia-Supremo-sedicion-aplicar-protestas\\_o\\_952955497.html](https://www.eldiario.es/politica/sentencia-Supremo-sedicion-aplicar-protestas_o_952955497.html)
- Boix Reig, J. y Mira Benavent, J. (2019). “A propósito de la STS 459/2019, de 14 de octubre”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:122-133.
- Carbonell Mateu, JC (2019): “La Sentencia: aspectos cuestionables”. *InfoLibre*. Disponible en: <http://blogs.info-libre.es/alrevesyalderecho/?p=5724>
- Carmona Contreras, A. (2019). “Sobre el derecho a decidir y su viabilidad jurídica en nuestro ordenamiento jurídico: manual de (potencial) uso”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:36-45.
- Cervelló Donderis, V. (2019). “La instrumentalización del cumplimiento de la pena de prisión”. *Teoría & Derecho* 26/2019:150-174.
- Colomer Bea, D. (2019), “Perturbación del orden, rebelión y sedición. Especial referencia al proceso catalán”. En: A. Alonso Rimo (dir.), *Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana*. Pamplona: Aranzadi, pp. 247-270.
- Corcoy Bidasolo, M., (2019). *Conferencia pronunciada en la Universidad Autónoma de Madrid*, 31 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=fumIzleWtUk>
- Cugat Mauri, M. (2018). “La violencia como elemento del delito de rebelión”, en *Liber amicorum: estudios jurídicos en homenaje al profesor doctor Juan Ma. Terradillos Basoco*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 567-581.
- De la Mata Barranco, N. (2019). “El delito de malversación: la administración desleal del patrimonio público”, *Teoría & Derecho* 26/2019:76-110.
- De Lucas Martín, F., (2019). “Capítulo XX. La política de la desobediencia”. En: *Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana*. Pamplona: Aranzadi, pp. 539-555.
- Dopico Gómez-Aller, J. (2017). “¿Es competente la Audiencia Nacional para conocer de los delitos de rebelión y de (algunos de) los delitos de sedición?” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-17.pdf>
- Fernández Rodríguez, T. R. (2019). “El juicio de los juristas: del ‘buenísimo’ de la sentencia a la ‘gran victoria del estado de Derecho’”. *El Español*. Disponible en: [https://www.elespanol.com/espana/politica/20191015/juicio-juristas-buenismo-sentencia-gran-victoria-derecho/436707665\\_o.html](https://www.elespanol.com/espana/politica/20191015/juicio-juristas-buenismo-sentencia-gran-victoria-derecho/436707665_o.html)

- Ferrajoli, L. (2019a). “‘Fue un juicio horrible’: la dura crítica a la sentencia de Luigi Ferrajoli”. *Sinpermiso*. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/fue-un-juicio-horrible-la-dura-critica-a-la-sentencia-de-luigi-ferrajoli>
- Ferrajoli, L. (2019b). “Deshaciendo un posible equívoco”. *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2019/12/28/opinion/1577552586\\_705550.html?prod=REGCRART&o=cerrado&event\\_log=oklogin](https://elpais.com/elpais/2019/12/28/opinion/1577552586_705550.html?prod=REGCRART&o=cerrado&event_log=oklogin) [consulta 27/01/20]
- Ferrajoli, L. (2019c). *Manifiesto por la igualdad*. Madrid: Trotta.
- Ferreres Comella, V. (2019). “La sentencia del *procés*: el ejercicio de derechos fundamentales como causa de exclusión de la antijuridicidad”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:56-62.
- García Rivas, N. (1990). *El delito de rebelión militar en Derecho penal*. Albacete: Ediciones Universidad Castilla-La Mancha
- García Rivas, N. (2019a). “Las claves del ‘*procés*’ antes de la sentencia”. *Universidad de Castilla-La Mancha*. Disponible en: <https://www.uclm.es/es/global/promotores/organos-de-gobierno/vicerrectorado-de-investigacion-y-politica-cientifica/novedades/uclmdivulga/the-conversation/2019-10-02-tces>
- García Rivas, N. (2019b). “El autoritarismo nada disimulado de una sentencia histórica”. *El Diario*. Disponible en: [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/autoritarismo-disimulado-Sentencia-historica\\_6\\_953014706.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/autoritarismo-disimulado-Sentencia-historica_6_953014706.html)
- García Rivas, N. (2019c). “Injusta condena por un delito de sedición: un delito anacrónico y derogable”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:92-100.
- Gimbernat Ordeig, E. (2017). “¿Rebelión, sedición o ninguna de las dos?”. *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2017/12/12/5a2e845c268e3e92068b4589.html>
- Gimbernat Ordeig, E. (2018). “Sobre los delitos de rebelión y sedición”. *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2018/11/29/5bfe9f09fdddf95068b4579.html>
- Gimbernat Ordeig, E. (2019a). “El *procés* en el Tribunal Supremo”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:14-18.
- Gimbernat Ordeig, E. (2019b). “Sobre los delitos de rebelión, sedición y desobediencia en la STS 459/2019, de 14 de octubre”. *Teoría & Derecho* 26/2019:48-57.
- Gómez Colomer, J. L. (2019). “Presunción de inocencia”. *Teoría & Derecho* 26/2019:178-199.
- González Cussac, J. L. (2019a). “La violencia en la sentencia del *procés*”. *El Español*. Disponible en: [https://www.lespanol.com/opinion/columnas/20191015/violencia-sentencia-proces/436836321\\_13.html](https://www.lespanol.com/opinion/columnas/20191015/violencia-sentencia-proces/436836321_13.html)
- González Cussac, J. L. (2019b). “El ‘*procés*’ no es el golpe de Estado de siempre. Es un golpe ‘soft’. Un acto de fuerza”. *InfoLibre*. Disponible en: [https://www.infolibre.es/noticias/politica/2019/10/09/proces\\_no\\_golpe\\_estado\\_siempre\\_golpe\\_soft\\_acto\\_fuerza\\_99639\\_1012.html](https://www.infolibre.es/noticias/politica/2019/10/09/proces_no_golpe_estado_siempre_golpe_soft_acto_fuerza_99639_1012.html)
- González Cussac, J. L. (2019c). “Política y delito”. *Teoría & Derecho* 26/2019:18-45.

- Javato Martín, A. (2018). "El delito de sedición. Un enfoque político-criminal y de derecho comparado". *Cuadernos de Política Criminal* 126:51-88.
- Javato Martín, A. (2019). "El delito de sedición en la STS 459/2019, de 14 de octubre de 2019". *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:74-79.
- Lascurain Sánchez, A. (2019). "Una sentencia sensata". *Diario del Derecho*. Disponible en: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1192721](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1192721)
- Llabrés Fuster, A. (2019a). "El concepto de violencia en el delito de rebelión. A la vez, consideraciones sobre los hechos objeto del juicio en la causa especial 20907/2017". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 21-08. Disponible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/21/recpc21-08.pdf>
- Llabrés Fuster, A. (2019b). "Rebelión no, sedición tampoco". *Teoría & Derecho* 26/2019:77-109.
- Mapelli Caffarena, B. (2018). "El alzamiento violento y público en el delito de rebelión" En *Estudios jurídico penales y criminológicos: en homenaje a Lorenzo Morillas Cueva* Madrid: Dykinson, pp. 1231-1250.
- Mestre Delgado, E. (2019). "También hubo malversación de caudales públicos". *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:80-91.
- Moreno Catena, V. (2019). "La prisión provisional de los condenados del *procés*". *Teoría & Derecho* 26/2019: 200-232.
- Muñoz Conde, F. (2019). "Sobre el delito de rebelión". *Teoría & Derecho* 26/2019:58-75.
- Nieva Fenoll, J. (2019). "El art. 708 LE-CRIM: una limitación inexistente al interrogatorio cruzado". en *Teoría & Derecho*. *Revista del pensamiento jurídico* 26/2019 p. 235-250.
- Paredes Castañón, J. M. (2019). "¿La sedición como cajón de sastre? Reflexiones al hilo de la STS 459/2019, de 14 de octubre". *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:110-116.
- Peñaranda Ramos, E. (2019). Intervención en el debate "Juicio al *procés*: reflexiones al hilo de la Sentencia". Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Piv-GbeSZMo>
- Planchadell Gargallo, A. (2019). "Secuencia prueba testifical y documental videográfica". *Teoría & Derecho* 26/2019:272-288.
- Portilla Contreras, G. (2019). "Capítulo XII. Rebelión ciudadana y sistema punitivo. Sobre la conversión del ejercicio de derechos en delitos e ilícitos administrativos". En: *Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana*. Pamplona: Aranzadi, pp. 321-355.
- Quintero Olivares, G. (2019a). "De la obediencia y la desobediencia". *El Confidencial*. Disponible en: [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-07-23/desobediencia-civil-derecho\\_2135351/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-07-23/desobediencia-civil-derecho_2135351/)
- Quintero Olivares, G. (2019b). "La ideología, el lenguaje y la logomaquia independentista". *El Confidencial*. Disponible en: [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-11-10/la-ideologia-el-lenguaje-y-la-logomaquia-independentista\\_2319880/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-11-10/la-ideologia-el-lenguaje-y-la-logomaquia-independentista_2319880/)

- Quintero Olivares, G. (2019c). “Y la sentencia del *procés* llegó”. *El Confidencial*. Disponible en: [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-10-14/sentencia-juicio-proceso-supremo-tribuna-junqueras-marchena-cataluna\\_2281860/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-10-14/sentencia-juicio-proceso-supremo-tribuna-junqueras-marchena-cataluna_2281860/)
- Quintero Olivares, G. (2019d). “La sentencia del TJUE y el consiguiente galimatías”. *El Confidencial*. Disponible en: [https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-12-20/sentencia-tjue-subsiguiente-galimatias\\_2385316/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-12-20/sentencia-tjue-subsiguiente-galimatias_2385316/)
- Quintero Olivares, G. (2019e) “La tormenta catalana y la capacidad del derecho penal. Sobre la STS 459/2019, de 14 de octubre”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:68-73.
- Quintero Olivares, G. (2019f). “La sentencia catalana y la desobediencia”. *Teoría & Derecho* 26/2019:112-131.
- Rebollo Vargas, R (2018). “Consideraciones y propuestas para el análisis del delito de rebelión y, en particular, del delito de sedición: bien jurídico y algunos elementos del comportamiento típico”. *Revista de derecho penal y Criminología*, 3.ffi época, 19:139-177.
- Sandoval, J. C. (2013). *El delito de rebelión. Bien jurídico y conducta típica*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Sandoval, J. C. (2019). “Capítulo XI. Relación entre los delitos de sedición y rebelión. A propósito de la función de recogida del art. 544 CP”. En: *Derecho penal preventivo, orden público y seguridad ciudadana*. Pamplona: Aranzadi, pp. 271-317.
- Sandoval, J. C. (2019b). “Las incertidumbres del delito de sedición”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:100-109.
- Tamarit Sumalla, J. M. (2019). “La insoportable gravedad de la respuesta judicial a los sediciosos”. *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* 82-83:116-121.
- Vilajosana Rubio, J. M. (2014a). “La interpretación del derecho a decidir”. *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2014/04/04/opinion/1396637310\\_749457.html](https://elpais.com/elpais/2014/04/04/opinion/1396637310_749457.html)
- Vilajosana Rubio, J. M. (2014b). “Principi democràtic i justificació constitucional del dret de decidir”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 19:178-210.
- Vilaplana, A. (2019). “La competencia del Tribunal Supremo para conocer de la causa especial del *procés*”. *Teoría & Derecho* 26/2019:76-110.
- Vives Antón, T. S. y Cuerda Arnau, M. L. (2020). *Legalidad y proporcionalidad en la Constitución de 1978, Libro Homenaje a la Dra. Susana Huerta* [en prensa].

A large, light gray, stylized number '9' graphic that serves as a background for the text. It is composed of a thick, curved line that starts at the top left, curves around to the right, then loops back down and left, ending in a short horizontal tail.

# Índice de calidad de la democracia

Leve mejora de la calidad  
democrática en año electoral: 6,1

Modesto Escobar

## I. Introducción: el índice de calidad democrática

Desde el año 2008, los sucesivos *Informes sobre la Democracia en España* publicados por la Fundación Alternativas han incluido un índice de calidad democrática, construido a partir de un cuestionario realizado a decenas de expertos en ciencia política, sociología y otras ciencias sociales españoles o extranjeros conocedores de nuestro país (ver Apéndices). Como sabe quien haya leído nuestros anteriores informes, el índice, empleado de modo invariable desde hace doce años, está compuesto por cinco dimensiones o esferas (Tabla 1). La primera comprende todos los apartados relacionados con la *ciudadanía*, la declaración y respeto de los derechos de los ciudadanos. La segunda analiza la vinculación de los ciudadanos con el Estado a través de la *representación*. La tercera se centra en el papel del Gobierno al evaluar la *governabilidad* y el rendimiento de cuentas. La cuarta examina la *sociedad civil*, centrándose en

el papel de los medios de comunicación y la participación política de los ciudadanos. Finalmente, se considera también una quinta dimensión con los *aspectos internacionales*, es decir, las relaciones y vínculos institucionales con el exterior. Como se ha dicho en otras ocasiones, el principal objetivo de la auditoría es detectar qué puntos funcionan correctamente y cuáles son deficitarios en el funcionamiento de la democracia española. Al prestar atención tanto a la calidad de las instituciones y de los actores que las representan como a la garantía por parte del Estado de los recursos que requiere la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos, se tienen en cuenta tanto aspectos formales como sustanciales.

En 2019, la democracia española fue percibida de modo algo más positivo que el año anterior por los expertos que vienen participando regularmente en la encuesta que evalúa su calidad, mejorando en tres décimas y continuando la progresión al alza de los tres años precedentes. Con una puntuación final de 6,1, esta se ubica casi al nivel de la

**TABLA 1:** Esferas y áreas de la evaluación democrática

Esferas	Áreas
A. Ciudadanía, leyes y derecho	A.1. Ciudadanía A.2. Estado de derecho A.3. Derechos civiles y políticos A.4. Derechos económicos y sociales
B. Representación política	B.1. Elecciones libres y limpias B.2. Papel democrático de los partidos
C. Governabilidad y rendición de cuentas	C.1. Control del gobierno C.2. Acción del gobierno C.3. Ausencia de corrupción
D. Sociedad civil y participación	D.1. Medios de comunicación D.2. Participación política
E. Internacional	E.1. Relaciones internacionales

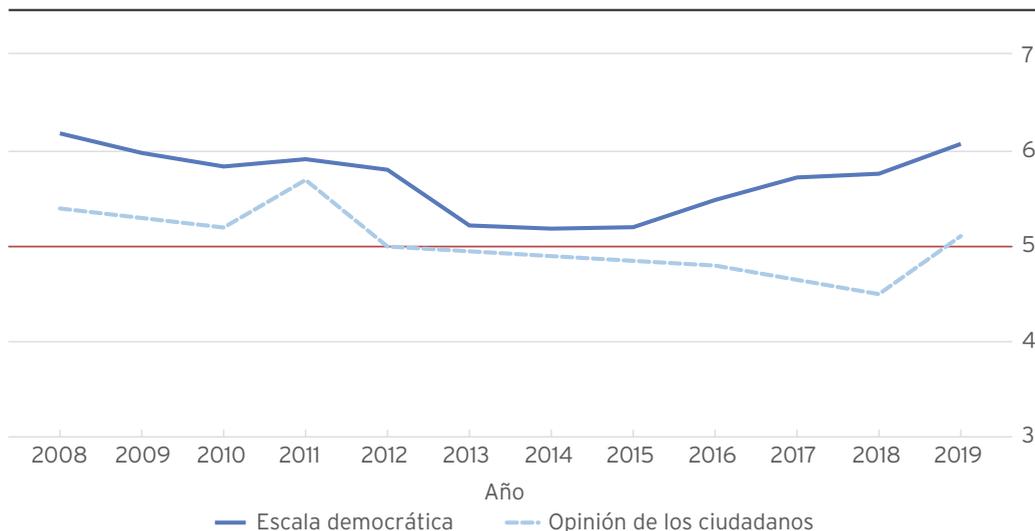
obtenida la primera vez que se realizó este estudio, en el año 2007, antes de las elecciones generales que darían paso a la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, en los albores de la crisis económica. Entre ambos momentos, en los años de mayor gravedad de la crisis económica (2013-2015) se han llegado a obtener puntuaciones de hasta un punto por debajo. Teniendo en cuenta que 2019 estuvo cruzado por acontecimientos como el fracaso de las negociaciones para formar Gobierno y la consiguiente repetición electoral, o la sentencia del llamado *juicio del procés* y los disturbios y protestas ocasionados, el resultado de este año resulta notable.

En 2007, primer año en el que se llevó a cabo este estudio, la valoración de la democracia española estuvo en su más alto nivel con un 6,2. Posteriormente, con los dos primeros años de la crisis económica, experimentó un descenso de algo menos de media décima, valoración estable hasta la llegada del Partido Po-

pular al Gobierno, momento en el que, coincidiendo con la crisis económica y los subsiguientes recortes de gasto, los expertos estimaron un notable descenso de la calidad de nuestras instituciones democráticas.

Comparadas estas cifras con las que se obtienen de otros cuestionarios realizados entre la ciudadanía española, puede observarse un curioso paralelismo entre la opinión de los expertos y la de aquella hasta el año 2015, con la excepción del repunte que experimentaron las encuestas del CIS en el último año en el Gobierno de Zapatero (2011). Sin embargo, expertos y ciudadanos divergen a partir de 2015, ya que los primeros apreciaban tenues signos de mejora, mientras que la ciudadanía consideraba que nuestro sistema democrático seguía empeorando con el tiempo hasta 2019, año en el que su valoración sube considerablemente hasta alcanzar el punto medio de la escala, algo que no conseguía desde el año 2012 (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1:** Evolución de la democracia española (2008-2009)



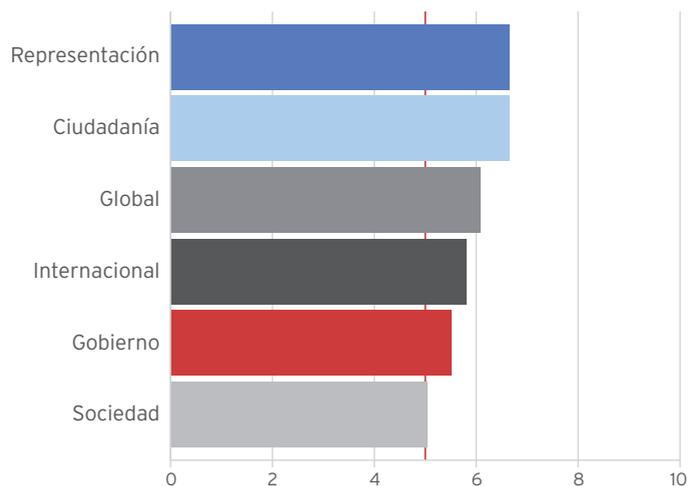
A lo largo del largo periodo analizado, se han valorado siempre por encima de la media global las dos primeras esferas estudiadas, ciudadanía y representación. Sin embargo, durante los Gobiernos de Rajoy, la representación salía mejor valorada que la ciudadanía. Esta relación también se presentó el año de la moción de censura de Sánchez. En el último año electoral, curiosamente se han igualado ambos aspectos de la democracia. Podríamos colegir que, durante los dos últimos Gobiernos del Partido Popular, el reconocimiento de la ciudadanía y los derechos —especialmente los sociales, en un primer momento, por los efectos de la crisis, y posteriormente los civiles— experimentó una merma apreciable.

Las restantes tres esferas valoradas por la muestra aparecen por debajo del 6,1. No obstante, todas ellas, especialmente el componente internacional y el gubernamental, han subido más de medio punto en los tres últimos años. También sorprende, por su carácter simbó-

lico, que sea la primera vez en la serie que el apartado de sociedad, que incluye la participación política y el papel de los medios de comunicación, supere el punto crítico del 5, tras una tendencia alcista desde la incorporación a la esfera política de nuevos partidos como Ciudadanos y Podemos. Recuérdese que durante los Gobiernos de Rajoy mostraron valores suspensos no solo esta esfera, sino también las correspondientes a la gobernabilidad y a la esfera internacional, las cuales se recuperaron en 2018 (véase el Gráfico 2 y más adelante el Gráfico 8).

En definitiva, este es el primer año en el que todas las esferas de la democracia se han evaluado positivamente por las personas expertas que participan en este estudio. De este modo, la media global supera los seis puntos, valoración que no se daba desde el 2008. Quedan, sin embargo, tres aspectos que rebajan la evaluación notable que reciben la representación política y el reconocimiento de la ciudadanía: la sociedad, el Gobierno y las cuestiones internacionales. Po-

**GRÁFICO 2:** Evaluación de las esferas democráticas



dría decirse que la democracia española está consolidada formalmente, pero aún tiene un largo camino que recorrer en el terreno de sus aspectos sustanciales.

## 2. Las áreas evaluadas

En el apartado anterior han quedado claramente diferenciadas las dimensiones valoradas positivamente, como la ciudadanía y la representación, de las menos positivas, como lo son el Gobierno y el aspecto internacional, y de la cada vez menos negativa valoración de la sociedad. A continuación, se expondrá la valoración y la evolución de 12 distintas áreas incluidas en estas dimensiones. Se dividirán en cuatro apartados: las más notables, las que se encuentran en buen estado, las aceptables y las preocupantes.

Empezamos por las más positivas, las relacionadas con la celebración transparente de elecciones y los derechos civiles. A ello habrá contribuido, sin duda, el que 2019 fuera un año electoral, con cinco contiendas distintas (las europeas, dos elecciones generales, las de 13 comunidades autónomas y las municipales), sin otra anomalía relevante que determinadas decisiones polémicas de las juntas electorales en relación con determinado empleo de símbolos no neutrales en edificios públicos. A pesar de ello, los rápidos e incontestables procesos de recuento de datos se han convertido en una de las fortalezas más importantes de nuestra democracia.

También ha sido positivamente evaluado el respeto de los derechos civiles, lo que incluye las libertades de expresión, asociación, religión, de hablar la

lengua y el derecho a que cada cual viva como quiera. Entre ellas, la mejor valorada ha sido la libertad religiosa, la única que recibe una puntuación por encima del 8. En cambio, la peor considerada ha sido, como cabía presumir, la libertad de expresión, que como veremos más adelante, ha experimentado un descenso apreciable en los últimos cinco años, sin duda afectada por el tema del referéndum y la independencia de Cataluña. En todo caso, sorprende que haya subido su calificación en el último año, en el que se mantuvo el estado de prisión preventiva de líderes políticos acusados de rebelión, sedición y malversación, y se les condenó con largas penas por los dos últimos delitos.

Otras tres áreas se han valorado por encima de la media global. La primera son los derechos sociales y económicos, que aún no han llegado al notable que alcanzaran antes de la crisis, pero que han avanzado punto y medio desde su punto más bajo, en el año 2013. La segunda es el Estado de derecho, ubicado entre 2013 y 2018 por debajo del 6, que se ha colocado esta vez en un valor muy próximo al que tenía en la primera evaluación del 2008. Y la tercera, el control del Gobierno, que cayó por debajo del aprobado en el periodo de la mayoría absoluta del PP y ha venido mejorando desde los dos últimos años del Gobierno de Rajoy (Gráfico 3).

Otras áreas de la democracia española juzgadas de modo menos positivo—esto es, la ciudadanía, el área internacional, la acción del Gobierno y el papel de los partidos políticos—experimentaron una fuerte bajada desde 2011 con la llegada de la derecha al poder, pero han

**GRÁFICO 3:** Evaluación de las áreas democráticas



conseguido una tenue recuperación tras los años duros de la crisis económica.

Finalmente, entre las valoraciones negativas, aparecen tanto la participación política como el área de los medios de comunicación, pero lo que especialmente sobresale en todas las oleadas realizadas con esta encuesta es la baja valoración que posee la ausencia de la corrupción en nuestro país.

Analizando la evolución de estos indicadores menos positivos, se advierte una pauta similar a la de los anteriormente analizados. En los tiempos del Gobierno de Zapatero, solo había dos áreas juzgadas negativamente: la participación política y la ausencia de corrupción. Bajo la presidencia de Rajoy, todas estas áreas quedaron valoradas por debajo del cinco, salvo en su último año de

Gobierno, en el que el apartado de control y acción del Gobierno obtuvo una puntuación de mero aprobado.

### 3. Las debilidades del Gobierno y la sociedad española

Una vez analizadas esferas y áreas, vamos a proceder al análisis de los distintos aspectos específicos, es decir, de las 57 distintas afirmaciones sobre la democracia española que han sido evaluadas. En concreto, se analizarán en primer lugar las once que obtuvieron menos de 5 puntos, para abordar en el próximo apartado las de mejor valoración.

Como ya se ha señalado, no cabe la menor duda de que, no solo a juicio

de los expertos, la mayor debilidad de nuestra democracia es la corrupción. No obstante, a diferencia de anteriores años, el ítem relacionado con la persecución de la corrupción supera el punto medio de la escala, ubicado en 5. Ya en la evaluación del pasado año esta característica había salido del grupo de los diez enunciados con peor valoración, al alcanzar una media de 4,8. En contraste, los expertos no consideran que el poder político se encuentre protegido de las presiones del poder económico, ni que los cargos públicos se desempeñen con objetividad, sin sometimiento al dictado de los partidos. En estos aspectos la valoración se encuentra en torno al 4 y están entre los tres enunciados sobre la democracia peor valorados.

En la misma línea, otro síntoma con baja valoración es el referido a la independencia financiera de los partidos. Aunque este aspecto esté incluido en el área del papel democrático de los partidos políticos, es indudable su gran relación con la corrupción y, de igual modo, es preocupante también la baja consideración que se tiene de la cercanía de los partidos a la ciudadanía.

De los once aspectos peor valorados que se contemplan en este apartado, cuatro atañen a la esfera de la sociedad. En este apartado, como en años anteriores, hay dos grupos de debilidades. Por un lado, aquellas que afectan a la dificultad de acceder al poder político, por cuanto que sus representantes políticos no son considerados cercanos a los ciudadanos, y las que estiman que el acceso de los distintos grupos sociales al poder político no es igualitario. Por otro, el bloque que concierne a los medios de comuni-

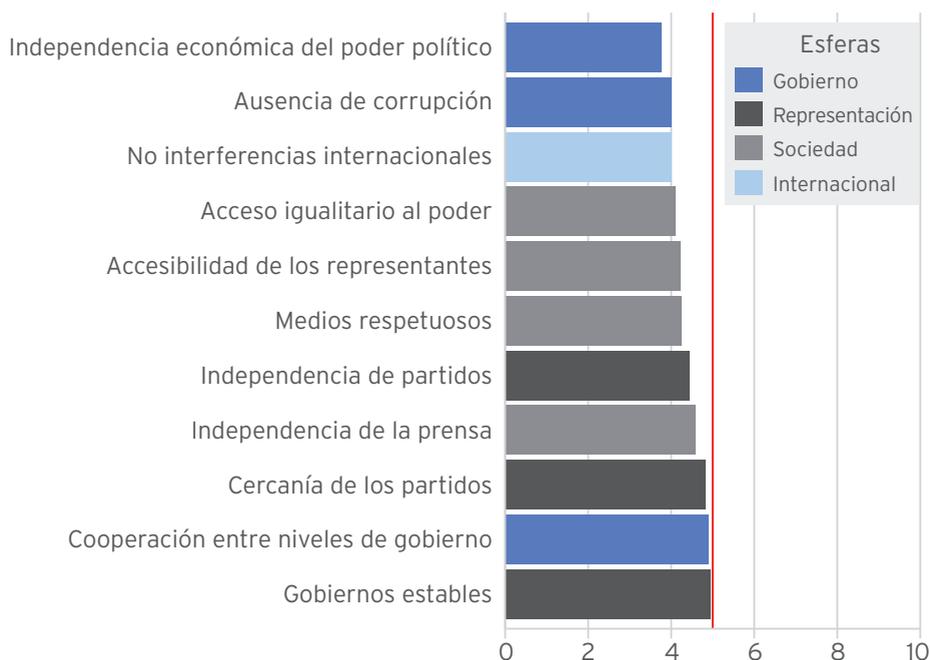
cación, que son muy mal valorados tanto por su baja independencia como por su escaso respeto a los ciudadanos de este país.

Quedan por comentar dos cuestiones. La primera está relacionada con la esfera internacional. Si bien en los años inmediatamente anteriores este aspecto estaba entre los peores valorados, todo parece indicar que el nuevo Gobierno no ha descuidado esta parcela, al menos en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones europeas. Ello no quita que aún sean preocupantes las injerencias exteriores en nuestro país, que fue el aspecto peor valorado en el año 2013. En aquella fecha fueron valoradas con menos de 2, mientras que ahora se encuentra en un 4.

La segunda cuestión concierne a la estabilidad de los Gobiernos. Habría que recordar que hasta el 2016 este aspecto siempre había sido valorado con un notable. A raíz de los acontecimientos políticos relacionados con la ascensión y aparición en escena de nuevos partidos políticos en el arco parlamentario, junto con la cuestión de confianza y la repetición de elecciones, se ha mermado la valoración sobre la estabilidad política de los Gobiernos, quedando ligeramente por debajo del aprobado (Gráfico 4).

En definitiva, siendo la corrupción, además de las injerencias financieras e internacionales, la principal lacra de nuestro país, ni representantes políticos, ni medios de comunicación parecen estar a la altura en nuestra ya no tan joven democracia. Queda como esperanza una tenue recuperación experimentada en todos estos aspectos a raíz de la lenta salida de la crisis económica.

**GRÁFICO 4:** Debilidades de la democracia



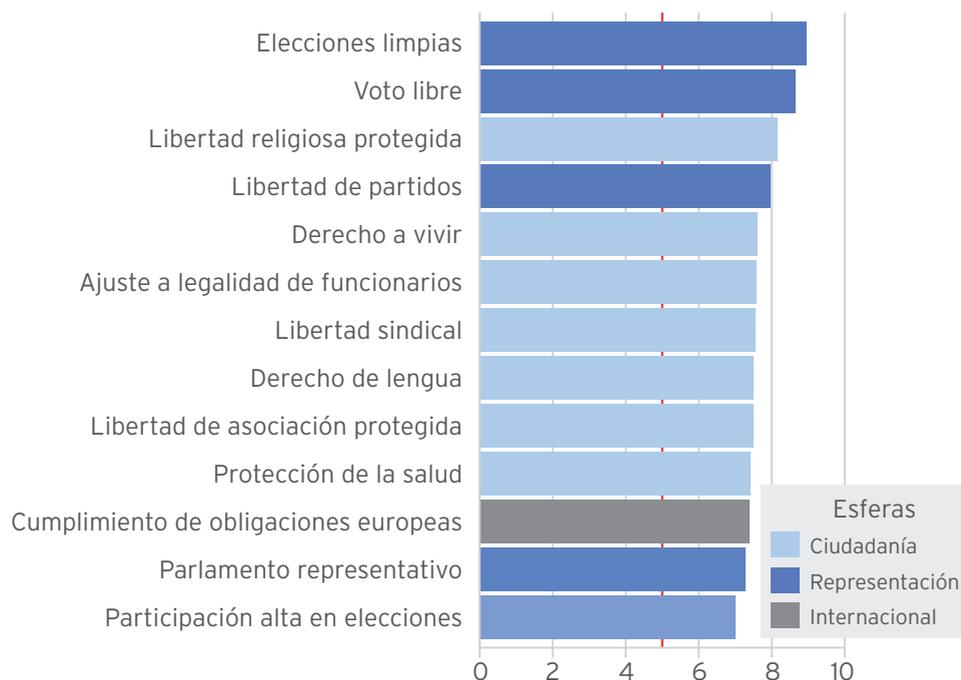
#### 4. Las fortalezas formales de nuestra democracia

En el apartado de las fortalezas destacan, sin duda, los aspectos electorales. En concreto, se juzga que el proceso electoral es limpio y que los ciudadanos ejercen el derecho al voto con libertad, sin coacciones ni intimidaciones. También se está de acuerdo en que los ciudadanos pueden crear, organizar y mantener partidos políticos sin impedimentos institucionales. Por tanto, los expertos valoran de modo notable uno de los aspectos fundamentales de la democracia, como es el de la concurrencia libre a elecciones celebradas con todas las garantías requeridas.

Además de los procesos electorales, otro aspecto positivo de nuestra demo-

cracia es el que se vincula con la ciudadanía. Es de notar que siete aspectos relacionados con esta área se sitúan entre los trece que son valorados con un notable. En concreto, se considera que se respeta cualquier práctica religiosa, se tolera que la gente viva como quiera, se acepta la expresión de las personas en cualquier lengua, se disfruta de un alto reconocimiento sindical, se protege la libertad de asociación y queda garantizado el derecho a emplear cualquier lengua. Al igual que ocurriera en años precedentes, desaparece de esta lista el reconocimiento de la libertad de expresión, fruto en buena medida de seguirse manteniendo en vigor la Ley de Seguridad Ciudadana, también conocida por el entorno de izquierdas como “ley mordaza”, y de los juicios al *procés*, que pueden

**GRÁFICO 5:** Fortalezas de la democracia



ser considerados como un límite a los derechos cívico-políticos de los ciudadanos y de sus representantes democráticamente elegidos (Gráfico 5).

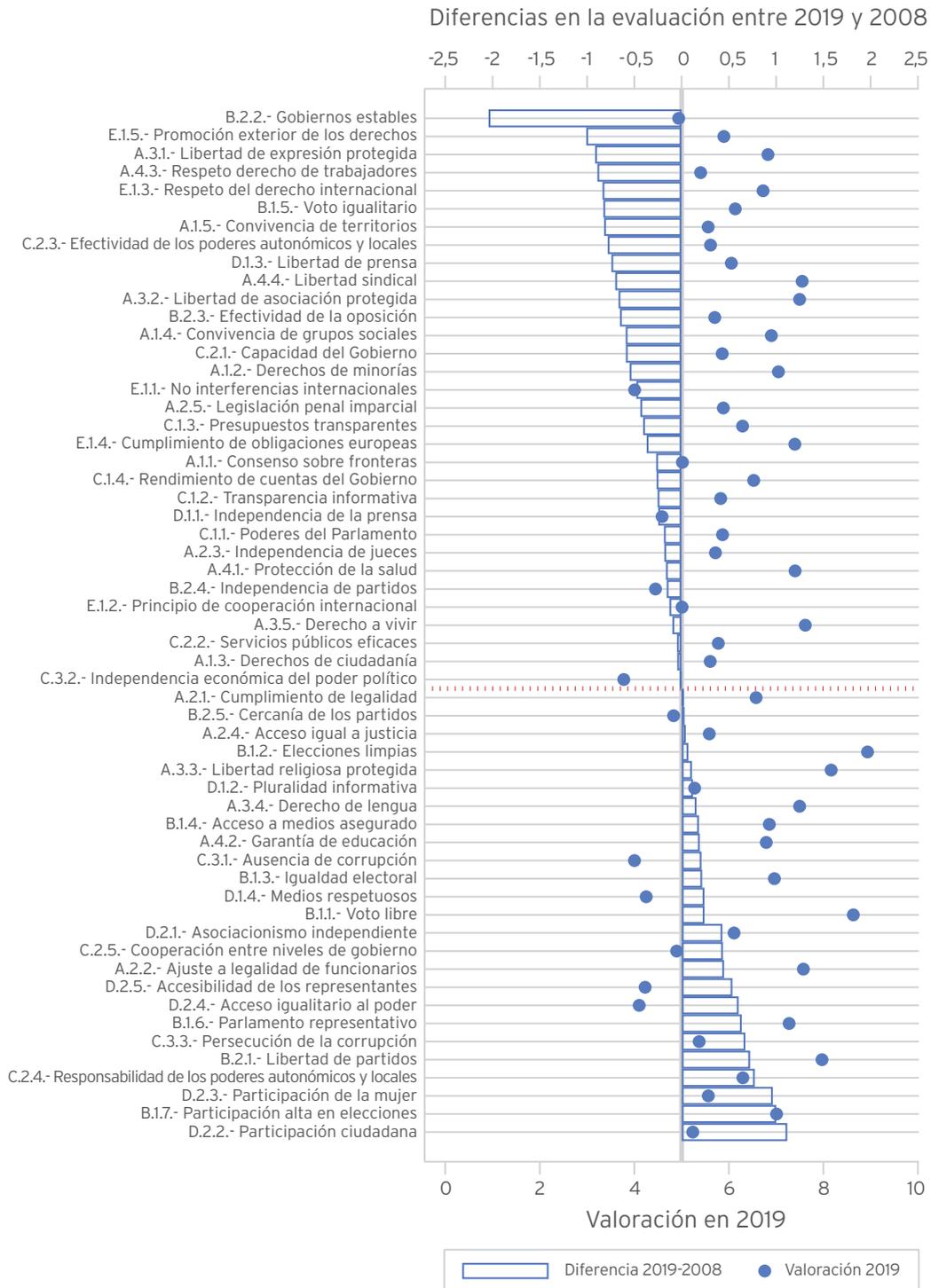
Por último, entre los aspectos positivos de nuestra actual democracia, figura el ejercicio de los funcionarios en el desempeño de su tarea, la protección de la salud, la representatividad del Parlamento (en contraste con el periodo bipartidista de la democracia española, que se extendió desde 1986 a 2015) y la alta participación electoral. En cualquier caso, como novedad, este año se ha añadido a este grupo el cumplimiento efectivo de las obligaciones europeas. Como se ha indicado anteriormente, desde el nuevo Gobierno socialista de 2018, las puntuaciones en la esfera internacional han subido ligeramente.

## 5. La evolución parabólica de la evaluación de la democracia española

Los Gráficos 6 y 7 muestran los principales cambios que se han producido a lo largo de los doce años en los que se ha realizado esta encuesta. Como referencias, se establecen dos términos de comparación. La primera referencia es del informe 2008, es decir, el último año de la primera legislatura de Zapatero, antes del comienzo de la crisis. La segunda es, en contraste, el último año del Gobierno popular de Mariano Rajoy, es decir 2017. Ambos puntos de referencia se contrastan con la más reciente evaluación de 2019.

El año pasado, la comparación más extensa, que contrastaba el año 2018 con

## GRÁFICO 6: Comparación de las evaluaciones de 2019 y 2008



## GRÁFICO 7: Comparación de las evaluaciones de 2019 y 2018



la primera aplicación de la encuesta a expertos, mostraba una fuerte degradación de la democracia española (véase el informe de 2018). Los únicos aspectos que habían mejorado sustancialmente (más de medio punto) había sido la participación ciudadana y la participación de la mujer, que partiendo de una posición bastante por debajo del 5, lograron alcanzar este valor central de la escala. Otras cuestiones relacionadas con la acción sociopolítica, como el acceso igualitario al poder y la libertad de los partidos, también habían mejorado; pero no tanto como las anteriores. Igualmente, elementos básicos, como la responsabilidad de los poderes autonómicos y locales, la participación alta en elecciones, la accesibilidad de los representantes, la independencia de las organizaciones ciudadanas, la representatividad del Parlamento, la pluralidad informativa y la persecución de la corrupción, habían experimentado un tenue ascenso en la valoración.

En el extremo opuesto, en el de las evoluciones descendentes, abundaban los asuntos que habían empeorado en la última década: más de tres cuartas partes de los aspectos evaluados habían bajado su puntuación. En este sentido, destacaban por su deterioro las evaluaciones de la protección de la libertad de expresión, la promoción exterior de los derechos, la estabilidad de los Gobiernos, la independencia de los jueces, la imparcialidad de la legislación penal, el respeto al derecho internacional, los derechos de los trabajadores y la convivencia de los distintos territorios del Estado.

La evaluación del año 2019 ha propiciado que el panorama comparativo no sea tan negativo. Ahora, 25 de los

57 elementos analizados han evolucionado positivamente, entre los que cabe destacar los siguientes: la participación ciudadana y electoral, la inserción de la mujer en la sociedad, la responsabilidad de los poderes autonómicos y locales, la libertad de los partidos políticos, la representatividad del Parlamento, el acceso igualitario al poder y la persecución de la corrupción.

Si se realiza una comparación más próxima, entre la valoración que hicieron los expertos a finales de 2018 con la que efectuaron a finales de 2019, tras dos convocatorias a elecciones generales, se constata que ha habido una gran mejora en casi todos los aspectos contemplados. Pese a las críticas de ciertos sectores de la sociedad catalana, española e internacional que suscitaron las condenas del juicio del *procés*, entre los cinco aspectos que más han mejorado en el último año se encuentran la independencia de los jueces y la protección de la libertad de expresión. Otras cuestiones que han sido bastante mejor valoradas que el pasado año son la participación alta en elecciones, el acceso igual a la justicia y el respeto al principio de cooperación internacional. En el lado opuesto, solo dos aspectos se han deteriorado: la estabilidad de los Gobiernos y la efectividad de la oposición.

Todo ello se expresa sintéticamente en el Gráfico 8, que refleja la evolución de las evaluaciones de los expertos al conjunto y a cada una de sus correspondientes esferas. En los tres primeros años valorados, se produce un tenue descenso motivado por la llegada de la crisis económica. Este descenso se ve ligeramente atenuado con la subida de la valoración en el último año de la legislatura de la

mayoría simple socialista (2011). Posteriormente, con la llegada de los populares al Gobierno, la puntuación en todas las esferas, salvo en la de la representación política, concierne al aspecto electoral y la organización de los partidos políticos, sufre un gran retroceso, que se mantiene durante los tres primeros años de la legislatura y se recupera levemente en el año electoral de 2015. La excepción a esta tendencia se localiza en la esfera de la sociedad civil y la participación, porque su recuperación se realiza paralelamente dos años antes de las elecciones, sin duda, influida por el ascenso de los partidos emergentes, que pondrán en cuestión el bipartidismo y darán lugar a un nuevo ciclo en la política española caracterizado por la ausencia de un partido hegemónico capaz de conseguir la investidura gubernamental.

A partir de 2015, fecha de las elecciones que dieron lugar al primer Parlamento incapaz de elegir a un presidente de Gobierno —o si se quiere, al final de

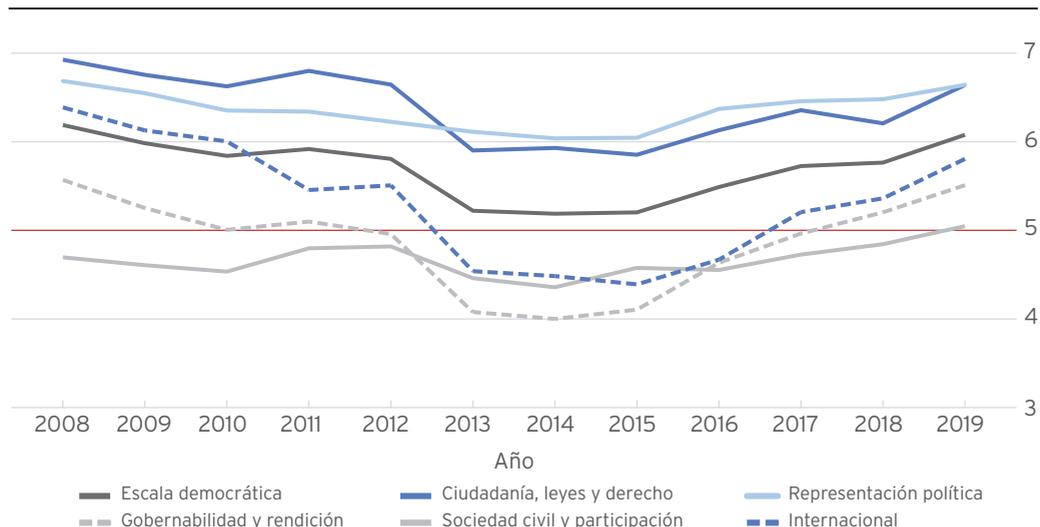
la mayoría absoluta del Partido Popular, o al comienzo de la salida de la crisis económica—, se observa un ascenso paulatino en todas las esferas que deviene en una valoración global muy similar a la que se dibujaba en 2010.

Sin embargo, hay algunos matices en la composición de esa puntuación. En primer lugar, cabe destacar que la esfera más estable durante todo este periodo ha sido la de la representación política, esto es, aquella relacionada con las elecciones y la acción de los partidos políticos.

En segundo lugar, cabe fijarse en que la única esfera que ha bajado en el último periodo (2015-2019, cuatro décimas menos) es la esfera de la ciudadanía, las leyes y el derecho. Ello podría explicarse en buena medida por las muchas y graves tensiones políticas derivadas del conflicto catalán.

Otra esfera de la democracia que aún no se encuentra en el nivel de 2010 es la internacional, cuya diferencia es aún de seis décimas, aunque con ten-

**GRÁFICO 8:** Medias de las esferas por año



dencia a la baja. En este sentido, puede haber algunos factores ligados a la crisis que hayan incidido en que esta valoración sea menor que hace 8 años: por un lado, la fuerte injerencia de la Unión Europea a la hora de establecer ajustes de los presupuestos y, por el otro, la menor participación de nuestro país en la cooperación internacional.

En contraste con estas dos esferas, hay otras dos que superan, aunque mínimamente, la del punto de inflexión de 2010. Se trata de la esfera de la participación de la sociedad civil y la de la gobernabilidad y rendición de cuentas. A ambas es seguro que ha contribuido la respuesta social a la crisis, así como las

nuevas tecnologías de la comunicación, que han permitido ampliar el número de participantes en el debate público.

En definitiva, puede apreciarse que 2019 se caracteriza por ser el único momento en toda la serie en el que todas las esferas se encuentran por encima del cinco. La semejanza con la situación del 2008 es evidente. Solo son apreciables dos pequeños contrastes. De un lado, el descenso en la evaluación de la esfera internacional, que de estar por encima de la media global ahora aparece por debajo; del otro, el leve ascenso de la esfera de la participación de la sociedad civil, que pasa del suspenso al mero aprobado.

# Conclusiones

**1** A pesar de lo esperado por la provisionalidad del Gobierno y por el juicio con condena a los principales líderes políticos catalanes, los expertos que participan en la evaluación de la calidad de la democracia española le han concedido un aprobado medio, tres décimas por encima del año anterior. Esto puede explicarse por la concentración de los procesos electorales que han tenido lugar en 2019, cuya concurrencia suele conllevar una mejora en las valoraciones.

**2** En los primeros años de aplicación de esta encuesta sobre la calidad democrática hubo un progresivo deterioro en prácticamente todos los aspectos evaluados. Sin embargo, esa tendencia se ha revertido en los tres últimos años, siendo 2019 el primero en el que las cinco esferas evaluadas han presentado una media por encima del aprobado.

**3** A pesar del notorio descenso durante la última década en la percepción de la calidad de la democracia española, se han percibido leves mejoras en los años de elecciones generales. Desde 2015, año también de múltiples procesos electorales, se ha producido una mejor valoración en casi todos los aspectos. Consecuencias de todas las elecciones ha sido la pérdida de fuerza del clásico bipartidismo moderado español y una mejor evaluación de la esfera social.

**4** En los primeros informes se dijo que la evaluación de los ciudadanos era paralela a la de los expertos. Desde que la Fundación Alternativas ha llevado a cabo este proyecto de evaluación de la

calidad democrática del Estado español, el CIS ha venido realizando diversas encuestas donde se preguntaba a los ciudadanos por su grado de satisfacción con la democracia española. La evolución de ambas evaluaciones era muy similar hasta el 2015. En cambio, entre 2016 y 2018, la ciudadanía experimentó un descenso en su valoración, que amplió la diferencia con los expertos. Sin embargo, esta se ha reducido este año por una inusual subida de la apreciación medida en las encuestas a la población, solo comparable con la que se produjo en el año 2011.

**5** Como ha venido poniéndose de manifiesto en los anteriores estudios, las principales debilidades de la democracia española son la corrupción y las injerencias financieras e internacionales. Además de ello, hay muchas cuestiones concernientes a la participación y la sociedad civil que son mejorables, especialmente, las que conciernen a los medios de comunicación y a los representantes de la ciudadanía. En definitiva, hay una alta desconfianza en los líderes políticos y en sus mediadores.

**6** A pesar de todo ello, los expertos también reconocen continuamente las fortalezas de la democracia española. Las más sobresalientes tienen que ver con la celebración de las elecciones, seguidas por el respeto a las libertades religiosa, de partidos políticos y sindicatos —de asociación, en general—, el derecho a vivir y a la lengua, el ajuste a la legalidad de los funcionarios y el cumplimiento de obligaciones europeas.

# Apéndice I. Características actitudinales del panel de expertos

En los anteriores informes, no se daba cuenta de las diferencias entre las valoraciones sobre la calidad democrática que realizaban los expertos. A partir del pasado año se está explorando la estimación de la calidad que realizan los encuestados en relación con cinco variables distintas: tres de ellas de tipo sociodemográfico y dos de naturaleza ideológica.

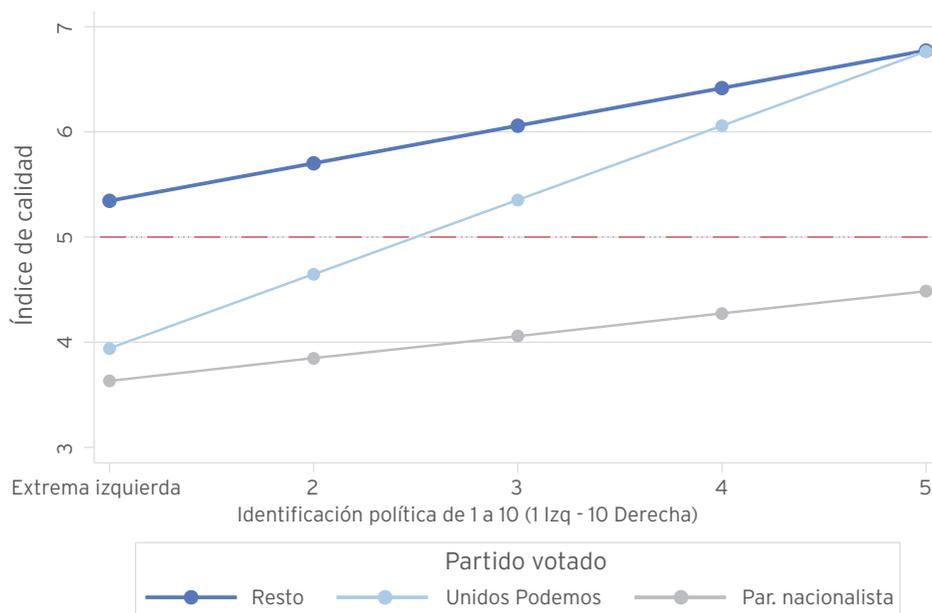
Entre las de tipo sociodemográfico se han incluido género, edad (década de nacimiento) y comunidad autónoma de residencia. Cuando en el informe de 2018 se realizó un análisis de la influencia de estas variables, no se apreció significatividad estadística alguna, salvo en el caso de la comunidad autónoma de Cataluña. La valoración global de la calidad democrática que realizan las personas entrevistadas que viven en esta autonomía fue 9 décimas inferior que la que emiten los andaluces. En conjunto estas tres variables aportaban una baja explicación de la valoración.

Si se realiza el mismo análisis este año, puede apreciarse también una diferencia significativa entre Cataluña y Andalucía, cercana a un punto de diferencia. Cuando se controla por ideología, el contraste se reduce a 7 décimas y, si, además, se mantiene fijo el partido al que se vota, la diferencia entre ambas comunidades es de solo dos décimas. Quiere ello decir que no es el territorio lo que marca los contrastes, sino las características ideológicas y partidistas de sus habitantes.

Cuando se introducen las variables de ideología y voto, aumenta la capacidad explicativa del análisis. En dicho caso, la comunidad autónoma ya no aporta significación estadística alguna, porque son las creencias y la conducta electoral las que aportan la variabilidad de la valoración de la calidad democrática. En concreto, en condiciones similares, los autoubicados en la izquierda otorgan medio punto menos que los de centro y derecha, en tanto que las personas de extrema izquierda valoran punto y medio por debajo a la democracia española. Puntuación inferior también dan los que declararon haber votado a Unidos Podemos: un punto y siete décimas menos. Pero, sobre todo, son los votantes de los partidos nacionalistas, sean de derechas o de izquierdas, quienes más negativamente valoran el conjunto de enunciados sobre la democracia, aportando una diferencia superior a dos puntos en relación con los votantes del PSOE.

Observando el Gráfico 9, se aprecia que entre los votantes de Podemos solo los más izquierdistas (valores 1 y 2 en la escala de 1 a 10) suspenderían la calidad democrática española. Entre nacionalistas, ni tan siquiera los de la derecha lo harían. En cambio, todos los que no han votado a los partidos anteriormente mencionados presentan un promedio por encima del 5, aun en el hipotético caso de que presenten una ideología de extrema izquierda.

**GRÁFICO 9:** Valoración de la democracia española según ideología y voto



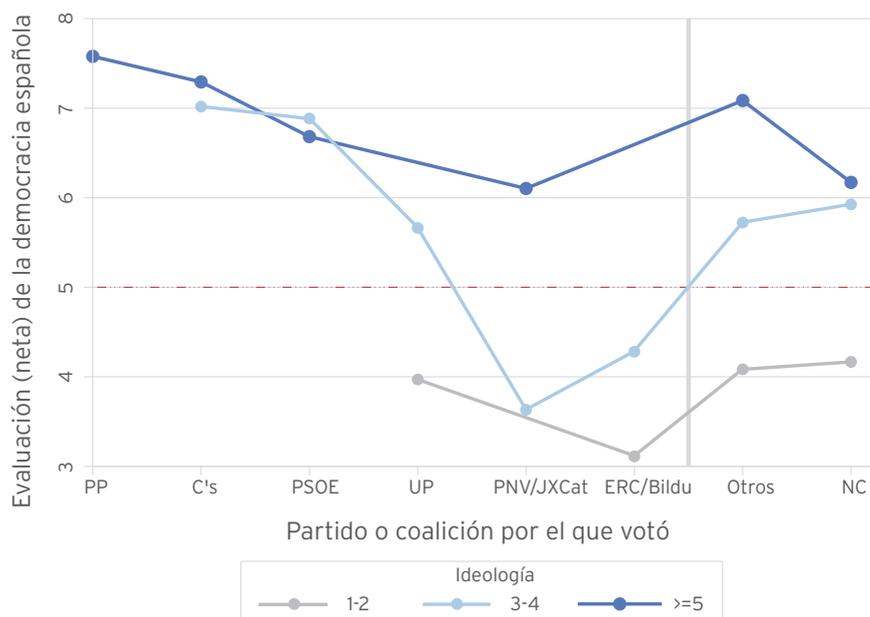
Esto mismo puede verse desde otra perspectiva en el Gráfico 10, en el que se representan mediante líneas distintas tres modelos diferentes: el de izquierda (valores 1 y 2), el de centro izquierda (3 y 4) y los de centro y centro derecha (>5). El gráfico puede resumirse del siguiente modo: primero, ser de izquierdas (línea gris) implica valorar negativamente la calidad de la democracia española con un 4 por término medio, salvo que se sea de ERC o de Bildu, en cuyo caso la media baja un punto; segundo, ser de centro o de derechas (línea azul oscuro) implica valorarla por término medio por encima de los 6 puntos; por último, las personas de centro izquierdas la puntúan con un promedio de 5, salvo que hayan votado a los partidos de ámbito estatal (PSOE y Cs), en cuyo caso la valoración es cercana a los siete puntos, o que se haya optado por un partido nacionalista (PNV, JX-

Cat, ERC o Bildu), en cuya circunstancia la valoración sería suspensa.

En definitiva, incluso entre expertos, la ideología conforma la evaluación del sistema político en el que se convive.

Por otro lado, con el fin de mejorar el conocimiento sobre la validez y coherencia de las mediciones realizadas, además de preguntar por aspectos concretos sobre la organización democrática de la sociedad, se pidió a los expertos encuestados que realizaran una evaluación general de la democracia en España, solicitándoles su grado de satisfacción con ella. Los resultados (tabla 2) muestran que la opinión no se concentra en los extremos. No llegan al 8% los nada satisfechos con el sistema político español y apenas un 3% están muy satisfechos. Estos indicadores son muy similares a lo largo de los once años de los que se dispone esta información. La única diferen-

**GRÁFICO 10:** Evaluación según ideología y partido



Controlada por sexo, edad y comunidad autónoma

**TABLA 2:** Satisfacción y caracterización de la democracia

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Satisfacción con la democracia	Total	130	118	120	159	137	152	133	135	257	268	278
	Nada satisfecho	0%	3%	3%	4%	10%	9%	13%	7%	11%	10%	8%
	Poco satisfecho	17%	20%	26%	31%	40%	48%	42%	38%	29%	27%	23%
	Algo satisfecho	31%	34%	32%	35%	34%	25%	20%	31%	28%	32%	33%
	Satisfecho	47%	41%	37%	28%	15%	18%	20%	22%	29%	27%	33%
	Muy satisfecho	4%	3%	3%	3%	1%	0%	5%	2%	3%	4%	3%
Característica esencial de la democracia	Total	124	111	112	146	130	143	127	126	255	267	277
	Elecciones regulares	45%	46%	41%	44%	45%	45%	52%	44%	37%	32%	35%
	Una economía que asegure el ingreso digno	10%	12%	13%	16%	12%	16%	9%	11%	12%	12%	12%
	Un sistema judicial que trate a todos por igual	8%	13%	14%	5%	8%	10%	11%	13%	18%	13%	13%
	Respeto a las minorías	10%	10%	10%	14%	14%	12%	10%	16%	15%	13%	18%
	Libertad de expresión para criticar abiertamente	23%	15%	21%	18%	18%	16%	13%	13%	9%	19%	12%
	Ninguna	3%	5%	1%	3%	2%	1%	4%	2%	9%	11%	10%

cia digna de notar tuvo lugar durante los años duros de la crisis (2013-2015). En la actualidad, casi un 70% de las personas que contestaron la encuesta manifestaron al menos una tímida satisfacción con la democracia española. Antes de la crisis, el porcentaje estaba por encima del 80%, y en los peores años, no llegaban al 45% quienes estaban al menos algo satisfechos con el sistema político.

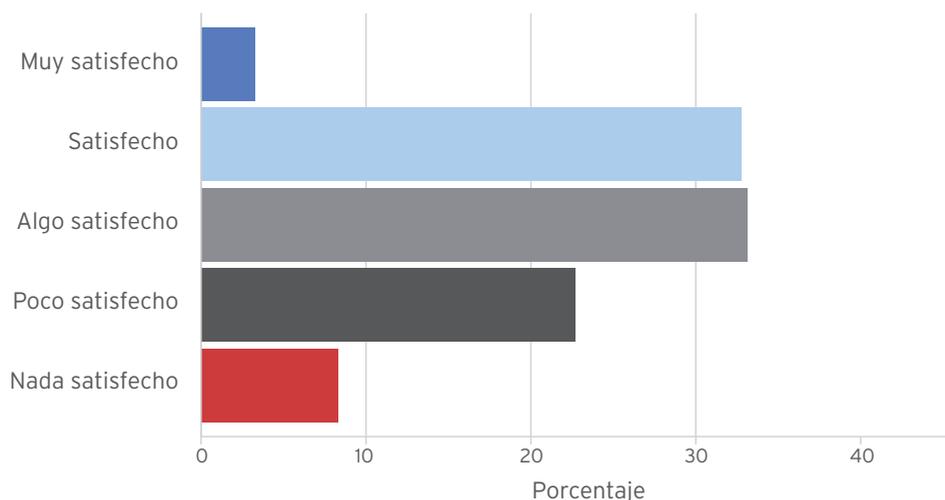
En el último sondeo, la respuesta más abundante, con el 33%, es la de estar algo satisfecho. Pero, en definitiva, la suma de los que están más que algo satisfechos es del 69%, porcentaje que se encuentra en consonancia con la nota media obtenida (6,1) en la valoración de los 57 aspectos tratados anteriormente (Gráfico 11).

En otro orden, también se preguntó a los expertos por la característica más importante de la democracia. La lista que se les ha venido preguntando en la última década incluía 1) elecciones regulares; 2) una economía que asegure un ingreso

digno; 3) un sistema judicial que trate a todos por igual; 4) el respeto a las minorías, y 5) la libertad de expresión. Una buena mayoría relativa (35%) se decantó por la primera de las opciones como la más propia de los sistemas democráticos. El respeto a las minorías (18%) apareció como la segunda opción en orden de importancia (19%). En cambio, esta característica no ha solido ocupar esta posición en años anteriores, pues la que más ha aparecido como segunda opción durante el conjunto de la serie es la libertad de expresión y crítica (Gráfico 12).

También se han planteado otras afirmaciones relevantes para juzgar los principales problemas de nuestra democracia. Para poder estudiar su evolución a lo largo de una década, se ha construido un índice cuyo valor positivo —hasta un máximo de dos— indica una posición favorable, mientras que valores negativos expresarían un desacuerdo mayoritario con la frase en cuestión. En el Gráfico 13 se puede apreciar que de los siete enun-

**GRÁFICO 11:** Satisfacción con la democracia española



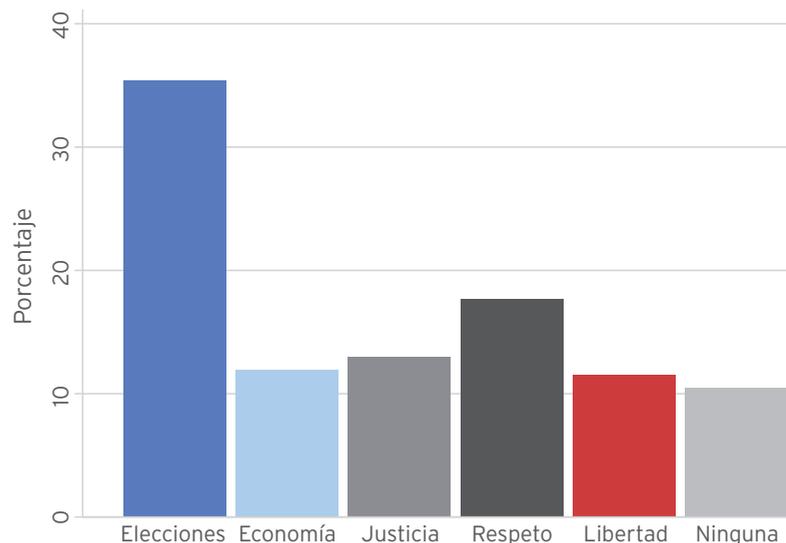
ciados que se les presentaron al principio de la serie había cuatro favorables y tres desfavorables. En la actualidad, solo hay dos con los que las personas encuestadas están de acuerdo y cinco con los que están más bien en desacuerdo.

Los enunciados con los que a lo largo de la década los expertos han venido manifestando su aquiescencia son que hay un suficiente número de partidos y que los partidos pequeños están perjudicados por el sistema electoral. Esta última afirmación ha descendido levemente en el periodo estudiado, mientras que la afirmación de que hay suficientes partidos en el sistema electoral español ha sido crecientemente aceptada. A pesar de que se partía de un sistema bipartidista, se estimaba mayoritariamente que el número de partidos era suficiente. Es obvio que el grado de acuerdo ha subido considerablemente tras la llegada de nuevos partidos a las Cámaras, al tiempo que ha descendido el acuerdo sobre la afirmación de

que los pequeños partidos se ven perjudicados por el sistema de asignación de escaños en las Cortes Generales.

La afirmación con la que se ha venido adoptando posturas más críticas es con la concepción de que la justicia trata igual a ricos que a pobres. Solo están de acuerdo con esta afirmación el 17% de la muestra, mientras que casi un 65% compartía poco o nada esta opinión en 2019. Algo menos contrariedad manifiestan los entrevistados al opinar que los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos, pues no llegan al 56% los detractores. Sin embargo, el porcentaje de favorables es menor que en la anterior afirmación (10%). También son escépticas las personas entrevistadas en relación con el juicio sobre si los gobernantes toman sus decisiones en función de las demandas de la mayoría de los ciudadanos, esto es, la capacidad de adaptación de los gobernantes y la oposición a los requerimientos de los votantes. En

**GRÁFICO 12:** Característica esencial de las democracias



este sentido, expertas y expertos se han pronunciado mayoritariamente (49%) en desacuerdo con la adaptabilidad de los políticos, un porcentaje bastante menor que el año anterior, en el que este mismo porcentaje era del 62%.

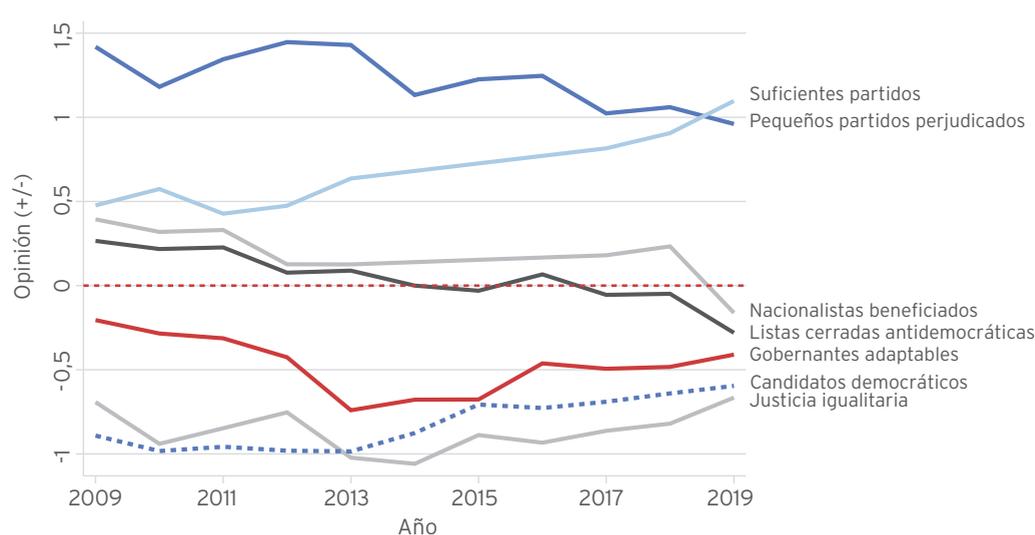
Quedan por presentar dos opiniones con mayor equilibrio de pareceres. La primera versa sobre las listas cerradas. En este caso, en 2018 había prácticamente un equilibrio entre aquellos que las consideran antidemocráticas (33%) y aquellos que no opinan así (32%), pero este año, quienes han respondido la encuesta se han inclinado más por estar en desacuerdo (41% frente al 25%). Finalmente, en la segunda, que atañe a la adaptabilidad de los políticos a las demandas de la ciudadanía, casi la mitad manifestaron desacuerdo, frente a solo un 17% con posicionamiento favorable al enunciado.

Si se presta atención a la evolución a lo largo de la década de estos siete enunciados, se pueden sacar las siguientes conclusiones: se ha incrementado la eva-

luación favorable en torno a la existencia de suficientes partidos políticos y a que los candidatos políticos sean elegidos democráticamente. De igual modo, también se considera que los partidos pequeños están siendo menos perjudicados que antaño, al tiempo que los partidos nacionalistas no se valoran tan beneficiados como antes. Para concluir esta serie, habría que resaltar que las listas cerradas se perciben como algo menos antidemocráticas que en años anteriores.

Por último, también se preguntó la opinión de los expertos sobre otras cuestiones candentes relacionadas con cambios que deberían aplicarse a nuestro sistema democrático. Como se comprueba con el Gráfico 14, hay un gran consenso (punto y medio sobre 2) en que la Constitución, con más de cuarenta años en vigor, ha de ser reformada. También son mayoría (medio punto por encima del equilibrio entre el acuerdo y el desacuerdo) quienes opinan que se debería plantear un referéndum para decidir sobre la

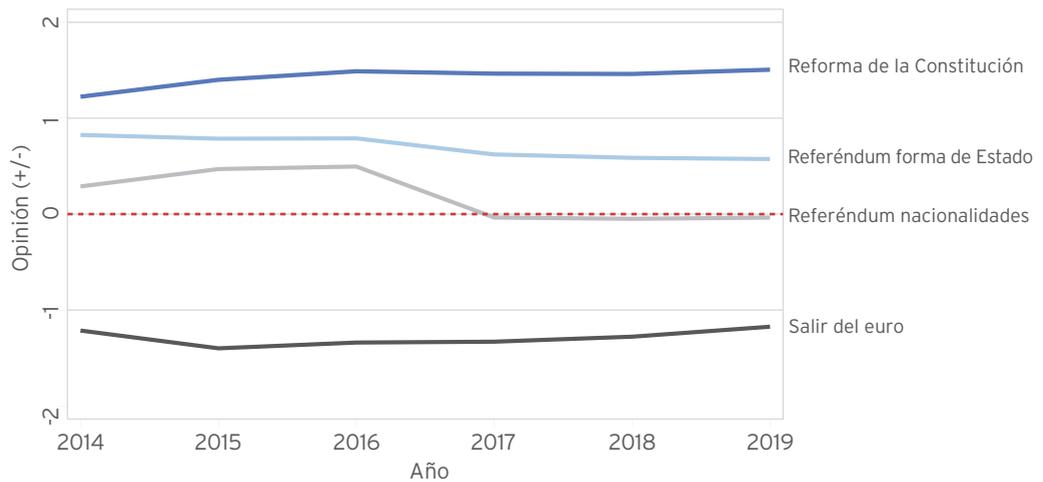
**GRÁFICO 13:** Grado medio de acuerdo (de -2 a +2) con las afirmaciones sobre...



forma del Estado y hay división de opiniones sobre la conveniencia de celebrar un referéndum en las comunidades autónomas históricas (Cataluña, Euskadi y Galicia) a fin de que sus ciudadanos ejerzan el derecho de autodeterminación. En otro orden de temas y, en marcado contraste, hay una gran unanimidad (algo más de un punto negativo) en que no debería salirse del euro.

Hay bastante estabilidad en estas opiniones en los últimos seis años, de los que se dispone información. No obstante, puede destacarse un leve creciente apoyo a la reforma de la constitución, así como un pequeño descenso en el apoyo a los referéndums a partir del año en el que se celebró el referéndum por la independencia de Cataluña el 1 de octubre de 2017.

**GRÁFICO 14:** Grado medio de acuerdo (de -2 a +2) con las siguientes afirmaciones



## Apéndice II. Nota metodológica

Una descripción detallada de este estudio puede encontrarse en el Informe de la Democracia-2008 de la Fundación Alternativas (pág. 300). Allí se explica el origen del proyecto, su metodología y la elaboración de la muestra. El cuestionario, enviado y cumplimentado por Internet, es idéntico a los que se aplicaron en los once últimos años, desde el informe de 2009, cuando se eliminaron las escalas en las que se pedía al entrevistado que diera una valoración global de las cinco esferas y se planteaban cinco nuevas preguntas extraídas del Estudio 2701 del CIS sobre calidad de la democracia, para poder efectuar una comparación entre la opinión de los expertos y la de los ciudadanos. En el Apéndice III, se reproduce el cuestionario completo.

Para seleccionar la muestra, se ha contado con un listado depurado compuesto por 670 personas (590 de anteriores aplicaciones y 80 nuevas obtenidas de recomendaciones de las anteriores) procedentes de los campos de la ciencia política y la sociología y, en menor medida, de otras áreas como la economía, el derecho, la historia y el periodismo. Respecto a la previa oleada, ha habido solo un incremento de 5 direcciones debido a depuración de correos devueltos, personas fallecidas y bajas voluntarias. De todo el conjunto actual contestaron el cuestionario de modo completo 279 personas, lo que implica una tasa de respuesta del 41,6%, superior a la del año anterior en 4,8 puntos. La muestra, como la población que se pretende reflejar, presenta cierto sesgo de género: en

2009 el 31% de las personas que contestaron fueron mujeres; en la actual ola, el porcentaje ha bajado apreciablemente, después de que haber estado hace dos años en el 36%. En cuanto a la distribución de edad, sucede algo parecido con las edades mayores. La proporción de los nacidos antes de 1960 bajó del 64% en 2008 al 27% en esta aplicación. Este año se ha mantenido con respecto al año anterior, el descenso más importante se produjo principalmente en 2009, fecha en la que se amplió la muestra invitando a participar en este estudio en los boletines de la Federación Española de Sociología (FES) y de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), también en otras ampliaciones de la base muestral (la del 2012 y la del 2017) el porcentaje de los evaluadores mayores de cincuenta años bajó en 10 puntos.

Del mismo modo, se advierte cierta descompensación territorial e ideológica con respecto a lo que sería el conjunto de ciudadanos. La mayoría de los entrevistados nacieron en Madrid (21%) o Cataluña (19%). Los andaluces representan también el 16% y los vascos o navarros el 9%. En este caso, las proporciones no varían más de un punto con respecto al año anterior. La composición territorial no es muy diferente si se toma la comunidad de residencia en lugar de la de nacimiento. Madrid presenta una proporción algo mayor (37%), seguida por Cataluña (20%), Andalucía (13%) y País Vasco (6%). Por otro lado, solo un 22% de los que respondieron se ubicaron por encima del 4 en la escala ideológica del 1

al 10 (en la que el 1 significa izquierda y el 10 derecha), es decir, se posicionaron en el centro o en la derecha. Consecuentemente, un 35% de los participantes en esta auditoría declararon haber votado al PSOE en las elecciones del abril de 2019 y un 17% lo hicieron por Podemos, a lo que habría que añadir un 8% que declararon no haber votado y un 23% que no declararon el sentido de su voto.

Al igual que en años anteriores, el proceso de recogida de información lo realizó el Laboratorio de Encuestas de la Universidad de Salamanca entre el 20 de noviembre y el 20 de diciembre de 2019 con la aplicación de encuestas de Qualtrics<sup>XM</sup>.

# Apéndice III. Cuestionario sobre el funcionamiento de la democracia

A continuación, le presentaremos un conjunto de frases relacionadas con el funcionamiento de la democracia, agrupadas en cinco grandes apartados inspirados en los criterios del Human Rights Centre de la Universidad de Essex: 1) los derechos de los ciudadanos y el Estado de derecho; 2) la representación política; 3) la gobernabilidad y responsabilidad políticas; 4) la participación de la sociedad civil, y 5) la dimensión internacional de la democracia. Sobre cada una de las frases, le vamos a pedir que valore según su criterio en una escala de 0 a 10 la medida en que la sociedad y política españolas se ajustan a estas características ideales de la democracia. Un cero indicaría que nuestro país está muy lejos de cumplir con la condición en cuestión y un diez, por el contrario, reflejaría que el cumplimiento es óptimo.

## Ciudadanía, leyes y derecho

### Ciudadanía

**A.1.1** Hay consenso sobre la configuración de las fronteras del Estado, tal y como son reconocidas por la Constitución.

**A.1.2** Los derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas y de orientación sexual están protegidos.

**A.1.3** Se reconocen los derechos de ciudadanía a todas las personas que viven en España con independencia de su nacionalidad.

**A.1.4** El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos grupo sociales.

**A.1.5** El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos territorios.

### Estado de derecho

**A.2.1** El cumplimiento de la legalidad es efectivo en todo el territorio nacional.

**A.2.2** Los funcionarios se ajustan a la ley en el ejercicio de sus funciones.

**A.2.3** Los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones.

**A.2.4** La igualdad en el acceso de los ciudadanos a la justicia está garantizada.

**A.2.5** La legislación penal se aplica imparcialmente.

### Derechos civiles y políticos

**A.3.1** La libertad de expresión está adecuadamente protegida.

**A.3.2** La libertad de asociación y reunión está adecuadamente protegida.

**A.3.3** La libertad de práctica religiosa está adecuadamente protegida.

**A.3.4** Se protege el derecho de las personas a hablar su propia lengua.

**A.3.5** Se respeta el derecho a que la gente viva como quiera.

### Derechos económicos y sociales

**A.4.1** La salud de los ciudadanos se encuentra protegida por los poderes públicos.

**A.4.2** El derecho a una buena educación está garantizado por los poderes públicos.

**A.4.3** Los derechos de los trabajadores se respetan en las empresas.

**A.4.4** Sindicatos, patronales y asociaciones profesionales tienen libertad para organizar y representar los intereses de sus miembros.

## **Representación política**

### ***Elecciones libres y limpias***

**B.1.1** Los ciudadanos ejercen el derecho al voto con libertad sin coacciones o intimidaciones.

**B.1.2** El proceso electoral es limpio.

**B.1.3** Los partidos políticos pueden concurrir a las elecciones en igualdad de condiciones.

**B.1.4** Está asegurado el acceso de los candidatos y partidos políticos a los medios de comunicación.

**B.1.5** El voto de cada ciudadano cuenta por igual.

**B.1.6** El Parlamento refleja la diversidad del electorado.

**B.1.7** Existe un alto nivel de participación en las elecciones.

### ***Papel democrático de los partidos políticos***

**B.2.1** Los ciudadanos pueden crear, organizar y mantener partidos políticos sin impedimentos legales o institucionales

**B.2.2** El sistema de partidos facilita la formación de Gobiernos estables.

**B.2.3** Los partidos de la oposición contribuyen a la rendición de cuentas por parte del Gobierno.

**B.2.4** El sistema de financiación de los partidos asegura su independencia frente a intereses particulares.

**B.2.5** Los partidos políticos se hacen eco de los problemas e intereses de la gente.

## **Gobernabilidad y rendición de cuentas**

### ***Control del Gobierno***

**C.1.1** Los poderes del Parlamento son amplios y efectivos para investigar las actuaciones del Gobierno y hacerle rendir cuentas.

**C.1.2** La transparencia informativa está garantizada por medio de datos y estadísticas fiables de acceso público.

**C.1.3** Los procedimientos de aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado son transparentes y democráticos.

**C.1.4** El Gobierno está obligado a dar explicaciones sobre la gestión que lleva a cabo.

### ***Acción del Gobierno***

**C.2.1** El Gobierno tiene capacidad para resolver los problemas fundamentales de la sociedad.

**C.2.2** Los servicios públicos se ajustan a las necesidades de los usuarios.

**C.2.3** Los poderes autonómicos y locales cuentan con las competencias y los medios adecuados para cumplir con sus responsabilidades.

**C.2.4** Autonomías y ayuntamientos están sujetos a criterios democráticos de transparencia y responsabilidad.

**C.2.5** Existe cooperación entre los distintos niveles de Gobierno.

### ***Corrupción***

**C.3.1** Los cargos públicos son desempeñados con objetividad, sin sometimiento al dictado de los partidos.

**C.3.2** El poder político se encuentra protegido de las presiones del poder económico.

**C.3.3** El sistema institucional español descubre y castiga los casos de corrupción política.

## Sociedad civil y participación

### Los medios de comunicación

**D.1.1** La independencia de los medios de comunicación con respecto al poder político está garantizada.

**D.1.2** Los medios de comunicación reflejan la pluralidad de opiniones que hay en la sociedad.

**D.1.3** Los medios de comunicación tienen libertad y capacidad para denunciar los excesos del poder político o económico.

**D.1.4** Los ciudadanos se encuentran a salvo del acoso de los medios de comunicación.

### Participación política

**D.2.1** Las asociaciones voluntarias, las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales son independientes del poder político.

**D.2.2** Los ciudadanos participan activamente en asociaciones voluntarias y movimientos sociales.

**D.2.3** La participación de las mujeres en la vida política está extendida en todos los niveles.

**D.2.4** El acceso de los distintos grupos sociales al poder político es igualitario.

**D.2.5** Los representantes políticos son accesibles a los ciudadanos.

### Dimensión internacional de la democracia

**E.1.1** El poder político está libre de interferencias internacionales, ya sean económicas o políticas.

**E.1.2** Las relaciones del poder político con las organizaciones internacionales se basan en principios de cooperación y transparencia.

**E.1.3** El Gobierno respeta el derecho internacional.

**E.1.4** El Gobierno cumple con sus obligaciones en el seno de la Unión Europea.

**E.1.5** El Gobierno promueve los derechos humanos y la democracia más allá de sus fronteras.

### Preguntas generales (basadas en el estudio CIS 2701)

**G.1** La gente a menudo difiere en sus puntos de vista sobre las características más importantes de la democracia. De esta lista, elija la característica que para usted sea más esencial en una democracia (una sola respuesta).

- Elecciones regulares
- Una economía que asegure el ingreso digno
- Un sistema judicial que trate a todos por igual
- Respeto a las minorías
- Libertad de expresión para criticar abiertamente
- Ninguna. En cuyo caso, ¿cuál sería a su juicio la característica más importante de la democracia?

**G.2** En general, ¿se siente usted muy satisfecho, bastante, algo, poco o nada satisfecho con la manera en que funciona la democracia en España?

- Muy satisfecho
- Bastante satisfecho
- Algo satisfecho
- Poco satisfecho
- Nada satisfecho

**G.3** ¿Piensa usted que en los casi 40 años de democracia en España, las desigualdades sociales se han reducido...?

- Mucho
- Bastante
- Algo
- Poco
- Nada

**G.4** Más abajo se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema democrático. Nos gustaría que nos dijera su grado de acuerdo utilizando una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo):

- a) La Justicia trata igual a ricos que a pobres
- b) El sistema electoral beneficia a los partidos nacionalistas y regionalistas
- c) El sistema electoral español perjudica a los partidos pequeños
- d) Las listas cerradas son antidemocráticas
- e) Los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos
- f) Hay suficientes partidos a los que votar en elecciones
- g) Los gobernantes toman sus decisiones en función de la demanda de la mayoría de los ciudadanos

**G.5** Indique en qué medida está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- a) Después de 40 años en vigor, la Constitución española debería ser reformada.  
Muy de acuerdo • De acuerdo • Indiferente • En desacuerdo • Muy en desacuerdo
- b) Debería poderse celebrar un referéndum en las comunidades históricas (Cataluña, Euskadi, Galicia) para que sus ciudadanos decidieran su pertenencia al Estado español.  
Muy de acuerdo De acuerdo Indiferente En desacuerdo Muy en desacuerdo

c) En un futuro no muy lejano, debería convocarse un referéndum para que los españoles decidieran la forma de Estado, optando entre la monarquía y la república.

Muy de acuerdo • De acuerdo • Indiferente • En desacuerdo • Muy en desacuerdo

d) Teniendo en cuenta la pérdida de soberanía de los Gobiernos nacionales para determinar sus políticas económicas, lo mejor para España sería abandonar la Unión Monetaria, volviendo a tener una moneda propia.

Muy de acuerdo • De acuerdo • Indiferente • En desacuerdo • Muy en desacuerdo

### **Preguntas finales**

Finalizado el cuestionario, vamos a plantearle algunas cuestiones adicionales.

**F.1** ¿Es usted...?

- a) Hombre
- b) Mujer

**F.2** ¿Cuál es la década de su año de nacimiento?

- a) 1920 o anterior
- b) 1930
- c) 1940
- d) 1950
- e) 1960
- f) 1970
- g) 1980
- h) 1990

**F.3** ¿En qué comunidad autónoma nació?

**F.4** ¿Y en qué provincia reside actualmente?

**F.5** Como usted muy bien sabe, cuando se habla de política se utilizan normal-

mente las expresiones izquierda y derecha, ¿en qué casilla de las mostradas más abajo se colocaría usted?

Extrema izquierda

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Extrema derecha

No desea contestar

**F.6** ¿Me podría decir si en las elecciones generales del 26 de junio de 2016...?

a) Votó

b) No votó

c) No recuerda

d) No desea contestar

**F.7** ¿Y podría indicar a qué partido o coalición votó?

## **Personas expertas que han autorizado que se haga pública su participación**

Adrián Lara, Laura  
Aguado Maestro, Angélica  
Alberdi Alonso, Inés  
Aldecoa L., Francisco  
Alonso Urbano, David  
Álvarez Dorransoro, Javier  
Anduiza Perea, Eva  
Anguita Susi, Alberto  
Aumaitre, Ariane  
Ayala, Luis  
Ballart Hern, F. Xavier  
Barbeit, Roberto  
Barberá, Óscar  
Barrio López, Astrid  
Bassets, Lluís  
Bel, Germà  
Belmonte Martín, Irene  
Benito, Ana Belén  
Beramendi, Justo  
Beramendi, Pablo  
Bergua Amores, José A.  
Blanco, Cristina  
Bodoque, Anselm  
Bouza, Luis  
Breitenstein Gomis, Sofía  
Brunet Icart, Ignasi  
Bustos Gisbert, Rafael  
Caínzos López, Miguel  
Camarero Rioja, Luis A.  
Campos Domínguez, Eva  
Canales Aliende, José M.  
Cancela, Celso  
Cantijoch Cunill, Marta  
Cañedo Ramos, Azahara  
Carabaña Morales, Julio  
Carazo Liébana, M. José  
Cardenal Izquierdo, Ana S.  
Casademunt, Alexandre

Casado, Yolanda  
Casas Mínguez, Fernando  
Casero Ripolls, Andreu  
Castillo Ortiz, Pablo José  
Cerviño, Emma  
Chaqués Bonafont, Laura  
Colino, César  
Collado C., Francisco  
Coller, Xavier  
Conejero Paz, Enrique  
Contreras Casado, Manuel  
Cornejo, Mónica  
Corral, Ana  
Corzo Fernández, Susana  
Costa, Maite  
De Blas Guerrero, Andrés  
De la Peña Varón, Alberto  
De Luxan, Margarita  
Delgado, Irene  
Delgado F., Santiago  
Diz Sánchez, Pedro  
Dubois, Alfonso  
Durán, Gema  
Durán Muñoz, Rafael  
Elías, Ángel  
Engelken Jorge, Marcos  
Entrena Durán, Francisco  
Escámez, Sebastián  
Espí Hernández, Alejandro  
Fernández de Mosteyrín, Laura  
Fernández Esquer, Carlos  
Fernández Molina, Irene  
Fernández Vázquez, Pablo  
Fernández-Albertos, José  
Ferrín, Mónica  
Font Borrás, Nuria  
Freidenberg, Flavia  
Fullaondo, Arkaitz  
Gallo de Puellas, Pedro  
G. Benavides, Fernando  
García Guitín, Elena  
G. Montero, Mercedes

García Rabadán, Jonatan  
García Rojas, José Adrián  
García-Guereta, Elena  
Garrido Mayol, Vicente  
Garvia Soto, Roberto  
Gelambi, Mónica  
Gil, Javier  
Gimeno, Pablo  
Gómez, Itziar  
Gómez Rivas, José Vicente  
Guillén, Ana  
Guinjoan, Marc  
Gurrutxaga, Ander  
Gutiérrez P., Rodolfo  
Herrerros, Francisco  
Hierro Hernández, M. José  
Huete García, M. Ángeles  
Iglesias Alonso, Ángel  
Imbernón, Álvaro  
Innerarity, María Carmen  
Jaime Castillo, Antonio  
Jerez Mir, Miguel  
Jiménez Sánchez, Manuel  
Jordana Casajuana, Jacint  
Lafuente, Fernando  
Lago Peñas, Ignacio  
Laiz Castro, Consuelo  
Lapuente Giné, Víctor  
Lavezzolo, Sebastián  
Leonisio, Rafael  
Leyte, Arturo  
Lledó, María del Mar  
Lobera Serrano, Josep  
López Castellano, Fernando  
López Novo, Joaquín  
Lorenzo Rodríguez, Javier  
Lozano Miralles, Jorge  
Mancha Navarro, Tomás  
Manzano Espinosa, Dulce  
Marbán Gallego, Vicente  
Marcet, Joan  
Marí-Klose, Pau  
Marrero, Josefa Rosa  
Martín Castilla, Juan I.  
Martín Cubas, Joaquín  
Martín Pérez, Alberto  
Martínez F., Guadalupe  
Martínez G.-Tablas, Ángel  
Martínez Gutiérrez, Emilio  
Martínez Martínez, Rafael  
Martínez Pérez, Álvaro  
Martínez R., Antonia  
Más Elías, Jordi  
Mateo Tomé, Juan Pablo  
Medina Iborra, Iván  
Méndez Lago, Mónica  
Míguez, Santiago  
Molins López-Rodó, J.  
Mondragón, Jaione  
Montabes, Juan  
Montalván, Inmaculada  
Montero, José Ramón  
Morán, María Luz  
Moreno, Carmelo  
Moreno, Francisco J.  
Moyano Estrada, Eduardo  
Muñoz, Jordi  
Muñoz Comet, Jacobo  
Muñoz Márquez, Luz  
Navarrete, Rosa  
Navarro Nieto, Federico  
Neder, Pablo Eduardo  
Nonell Torres, Rosa  
Oñate Rubalcaba, Pablo  
Ortega, Carmen  
Ortega Gutiérrez, Félix  
Otaegui, Amaia  
Palacios, Francisco  
Pallars Porta, Francesc  
Paniagua Soto, Juan Luis  
Pastor Verdú, Jaime  
Pedro Carañana, Joan  
Pérez Nieves, Santiago  
Pichardo Galán, José I.

Pinyol, Gemma  
Prieto Serrano, José Luis  
Puyol González, Àngel  
Queralt, Didac  
Ramiro, Luis  
Ramos Vielba, Irene  
Real Dato, José  
Redoli, David  
Requejo Coll, Ferran  
Riambau Armet, Guillem  
Riba i Romeva, Clara  
Rico Motos, Carlos  
Riera Sagrera, Pedro  
Robles Ortega, Antonio  
Rodón Casarramona, Toni  
Rodríguez González, Pablo  
Rodríguez Magda, Rosa M.  
Roger García, Jesús  
Roig Madorrán, Elna  
Román Marugán, Paloma  
Romero, Juan  
Ruiz, Antonia M.  
Ruiz de Azúa, Miguel Àngel  
Ruiz Robledo, Agustín  
Ruiz-Rufino, Rubén  
Sáez Lara, Carmen  
Saiz Arnaiz, Alejandro  
Salazar Benítez, Octavio  
Sampedro, Víctor  
Sánchez, Elena

Sánchez Ferrer, Leonardo  
Sánchez Iglesias, Eduardo  
Sánchez León, Pablo  
Sánchez Martín, Ana  
Sánchez-Cuenca, Ignacio  
Sanjuán Andrés, Francisco  
Santana Leitner, Andrés  
Sanz Cintora, Àngel  
Sarasa Urdiola, Sebastián  
Serrano, Felipe  
Serrano Daura, Josep  
Simón, Pablo  
Soler i Martí, Roger  
Szmolka Vida, Inmaculada  
Torres López, Juan  
Triviño Salazar, Juan  
Trujillo Cerezo, José M.  
Ubasart González, Gemma  
Urruela, Asier  
Valencia, Àngel  
Vallès, Josep M.  
Vanaclocha, Francisco J.  
Varela, Albert  
Vargas-Machuca, Ramón  
Verge Mestre, Tania  
Zagórski, Piotr  
Zero, Armando  
Zubero Beaskoetxea, Imanol  
Zubiri Oria, Ignacio





Por decimotercer año consecutivo, el Laboratorio de la Fundación Alternativas elabora el *Informe sobre la Democracia en España*, un nuevo anuario que repasa los principales acontecimientos que han marcado la situación sociopolítica del país en el último año. Desde la publicación del anterior informe, la democracia española ha desarrollado algunas características que pueden resultar preocupantes: crispación en el debate, polarización ideológica, repetición electoral, falta de un Gobierno estable, falta de presupuestos, controversias judiciales, tensión territorial, etc. A todo ello hay que añadir los efectos de la pandemia de COVID-19, que impactó duramente a España en la primera mitad de 2020 y que ha evidenciado muchas de las limitaciones de nuestras instituciones democráticas.

A través de nueve capítulos, este informe trata de arrojar algo de luz sobre cuestiones que ya antes de la pandemia preocupaban a los expertos y al resto de ciudadanos. Algunos tratan asuntos estructurales, como el despertar de la conciencia climática, las desigualdades políticas, el acceso a la información o los problemas de articulación territorial. Otros emplean una óptica más coyuntural, como el bloqueo político o el análisis y valoración de la “sentencia del *procés*”. Con todo, este nuevo anuario continúa una rigurosa labor de recopilación de los principales desafíos a los que se enfrenta nuestro sistema político en un año que promete ser determinante para el futuro de nuestro devenir como sociedad.

## DIRECCIÓN

Alberto Penadés de la Cruz

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Jorge San Vicente Feduchi

## DIRECTOR DEL LABORATORIO

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell