

Informe sobre la Democracia en España 2024

Entre la fragmentación
y el equilibrio



Informe sobre la Democracia en España 2024

Informe sobre la Democracia en España 2024

Entre la fragmentación
y el equilibrio

Dirección

Alberto Penadés y Araceli Mateos

Director del Laboratorio y Coordinación editorial

Jesús Ruiz-Huerta

Autores

Lluís Orriols, Oriol Bartomeus, Sandra León,
Miguel Artola Blanco, Antonio M. Jaime-Castillo,
María Fernández Mellizo-Soto, Héctor Cebolla, Mónica Méndez,
Joan-Josep Vallbé, Víctor Lapuente, Belén Llorente,
Modesto Escobar y Pablo Cabrera

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe

No.18/2024

Índice

Prólogo	8
<i>por</i> Jesús Ruiz-Huerta	
Introducción	12
<i>por</i> Alberto Penadés y Araceli Mateos	
CAPÍTULO 1	
De Puigdemont a Orriols: auge de la derecha radical en la Cataluña post-Proceso	26
<i>por</i> Lluís Orriols	
CAPÍTULO 2	
Autopsia del procés: la vía catalana a la polarización (2012-2020)	46
<i>por</i> Oriol Bartomeus	
CAPÍTULO 3	
Cataluña y la financiación singular: del acuerdo político al (todavía incierto) encaje institucional	65
<i>por</i> Sandra León	
CAPÍTULO 4	
El problema de la vivienda en España y el reto de transitar a un nuevo modelo	83
<i>por</i> Miguel Artola Blanco	
CAPÍTULO 5	
Las actitudes hacia lo público y la intervención estatal en España	103
<i>por</i> Antonio M. Jaime-Castillo	

CAPÍTULO 6

La transformación de la universidad española
y sus desafíos actuales 122

por María Fernández Mellizo Soto

CAPÍTULO 7

La paradoja liberal en las actitudes ante la
inmigración en España y Europa (2002-2024) 139

por Héctor Cebolla y Mónica Méndez

CAPÍTULO 8

Independencia judicial y poder político: el caso
del Tribunal Constitucional español 161

por Joan-Josep Vallbé

CAPÍTULO 9

La calidad institucional en España 180

por Víctor Lapuente y Belén Llorente

CAPÍTULO 10

Índice de Calidad Democrática. Retos cronificados
de la democracia española 197

por Modesto Escobar y Pablo Cabrera

Biografías 242

Prólogo

por Jesús Ruiz-Huerta

Defender la democracia en España y en Europa es una responsabilidad común que afecta a todos sus habitantes en las múltiples perspectivas de la vida en sociedad. El artículo 1º de la Constitución española nos recuerda que “España es un Estado social y democrático de Derecho, con la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores”, y esa expresión recogía la voluntad de la inmensa mayoría de los ciudadanos que, después de años de enfrentamientos y de un extenso período dictatorial, pactaron una transición pacífica para instaurar un sistema similar al existente en el resto de Europa.

El régimen autoritario acabó al final de los años setenta del pasado siglo, de modo que una buena parte de quienes lucharon por la libertad, vivieron los últimos años del régimen franquista y el período de la Transición ya no están entre nosotros. Pero aún hay testigos que vieron esos cambios y que pueden dar fe de lo que significaban. En un régimen dictatorial, algunas actitudes y conductas que hoy nos parecen normales eran perseguidas y penalizadas con sanciones muy duras, que podían dar al traste con las expectativas vitales e incluso con la vida de las personas afectadas. Hablar, escribir, manifestarse o protestar en contra del gobierno, o discrepar de las normas o criterios imperantes, implicaba siempre un riesgo.

Cuando en nuestros días oímos hablar del “régimen del 78” o de que la democracia no vale nada, e incluso que se podría preferir, bajo ciertas condiciones, un sistema autoritario a la democracia, quienes vivimos aquella transición no nos lo podemos creer. Porque normalmente con esas palabras se pone de manifiesto una enorme ignorancia de lo pasado, además de apostar en

contra de la libertad (en el sentido más digno de esta palabra) y mostrar una preferencia por el sometimiento y la dependencia de quien ostente el poder autoritario. Erik Fromm hablaba de “miedo a la libertad”. ¿Es eso lo que quieren quienes manifiestan esa oposición a la democracia?

Sin la democracia conseguida en la Transición no estaríamos donde hoy estamos: la preocupación por el respeto a los derechos y libertades básicos, por los servicios públicos esenciales del Estado de Bienestar, por la aceptación de las mujeres con los mismos derechos que los hombres, o por el respeto y la integración de colectivos marginados han marcado, con luces y con sombras, el período democrático desde la aprobación de la Constitución; seguramente, no estaríamos tampoco en Europa como hoy estamos, pudiéndonos mover sin restricciones entre los países de la Unión. El logro de una ciudadanía europea era otro de los grandes objetivos de la lucha por la democracia en los últimos años del pasado siglo.

Desde la Fundación Alternativas hemos defendido siempre esa apuesta por la democracia, a pesar de las limitaciones y defectos que hemos intentado recoger a lo largo de los años de vida de esta organización y de los sucesivos Informes sobre la Democracia desde 2007.

La apuesta por la defensa de la democracia se concreta de manera singular en nuestros Informes, como el que hoy presentamos, una vez más en el Congreso de los Diputados, la casa de la democracia. Ha sido una preocupación permanente de la Fundación el intento de mantener viva la reflexión y la preocupación por el funcionamiento de las instituciones democráticas en España y confiamos poderlo hacer a lo largo de los próximos años. Como hemos reiterado en esta misma sede, la democracia es, para nosotros y para la mayor parte de la ciudadanía, un bien especialmente preciado y delicado, sometido a múltiples presiones que conviene cuidar continuamente.

Por esa razón, mantenemos, como en ocasiones anteriores, la publicación del índice de calidad de la democracia, que se elabora en la Universidad de Salamanca, gracias al trabajo de los profesores Modesto Escobar y Pablo Cabrera; precisamente este año, han ampliado la muestra de profesores y especialistas que están detrás de los resultados del índice, y han contrastado nuestro indicador con otros elaborados en algunos países europeos, en un seminario organizado por nuestra Fundación y la Fundación Ideas el pasado mes de febrero.

Por otra parte, como en ediciones anteriores, se plantean algunas de las cuestiones más importantes relacionadas con el funcionamiento de las instituciones democráticas en España. Como se explica en la introducción del documento, los capítulos se integran en tres bloques de similar relevancia: El contexto político, el “estado” del Estado de Bienestar en España y los ejes del debate público. También, como en ocasiones anteriores, todos los capítulos, y las propuestas “alternativas” en ellos formuladas, están firmados por especialistas de prestigio, a quienes, de nuevo, agradecemos expresamente su participación.

Además de los reconocimientos anteriores, queremos agradecer a quienes han hecho posible que el Informe viera la luz: El Congreso de los Diputados y su Presidencia, que acoge de nuevo la presentación del Informe; el Centro de Estudios Constitucionales que ha vuelto a ser una institución clave para la producción del documento, mediante la aportación de recursos, el seguimiento de la elaboración de los trabajos y su difusión; las personas que, desde dentro de la fundación han realizado tareas necesarias y menos visibles, como Inés Ferreirós y Álvaro López Moreno de Cala; y, de forma singular, los directores del IDE 2024, Alberto Penadés y Araceli Mateos, que, desde el diseño inicial del Informe, han hecho un trabajo encomiable de conexión con los autores, seguimiento de los capítulos y del proceso de maquetación del trabajo. A todos ellos nuestro más cálido agradecimiento.

Introducción

por Alberto Penadés y Araceli Mateos

La democracia en el mundo parece atravesar un periodo difícil, muchos indicios lo advierten. Por un lado, los ciudadanos se muestran insatisfechos con su rendimiento casi en cualquier lugar donde se les pregunte. Por otro lado, los indicadores de democratización elaborados por instituciones especializadas muestran un retroceso lento pero continuado a escala planetaria.

Algunos científicos sociales -voces más bien minoritarias- aconsejan cautela: no confundamos percepciones con fallos objetivos, pues tenemos muchos más datos de lo primero que de lo segundo. Por ejemplo, más casos de cambios legales que podrían dificultar la competición electoral según los observadores, que casos de gobiernos “blindados”, que nunca pierden las elecciones. De la misma forma, más insatisfacción de los ciudadanos según las encuestas que malos resultados contables en la ejecutoria de los gobiernos.

Sin embargo, es imposible no contagiarse de un cierto pesimismo y, aunque no siempre se pueda señalar con claridad una avería, hay ruidos que le preocupan a casi todo el mundo. La sabiduría colectiva no suele escoger un sendero al azar. En este contexto, es inevitable subrayar como muy buena noticia la persistencia del equilibrio democrático en España. Existe una buena valoración de conjunto

por parte de los observadores imparciales, como atestigua la auditoría de este informe (6,4, uno de sus mejores resultados) y confirman las instituciones internacionales más importantes. Los problemas, sin embargo, también persisten, y la evolución de la democracia en el mundo nos debería mover a estar particularmente alerta.

La democracia en el mundo y en España

Hace 20 años el 51 % de la población mundial vivía en democracias y, además, la tendencia era ascendente de acuerdo con el instituto V-Dem (*Varieties of Democracy*) de la Universidad de Gotemburgo, el centro académico contemporáneo más importante para la evaluación de las democracias. Sin embargo, en 2024 solo el 28 % de la población vivía en democracias y para el 38 % de la población mundial las condiciones empeoraron durante el año pasado, frente a solo un 6 % para los que mejoraron. Este instituto se muestra especialmente preocupado por los recortes en la libertad de prensa y expresión, un área en la que se observa un declive en 44 países solo en 2024 (lo que representa una aceleración de la tendencia negativa de los años anteriores). Así mismo, parece muy preocupante que en 2024 se deterioraran las condiciones de limpieza electoral en 25 países -fue un año electoral especialmente activo en todo el mundo-, al mismo tiempo que se deteriorara la libertad de asociación en 22 y la situación general del estado de derecho en 18.

De manera parecida, el observatorio del instituto *Freedom House*, con sede en Washington DC, registró en 2024 un declive en los niveles de libertades y derechos del mundo por décimo noveno año consecutivo. De acuerdo con su evaluación, en la actualidad solo el 20 % de la población del mundo vive en países libres, el 40 % en países parcialmente libres y el 40 % en países que no son libres. En 60 países las condiciones empeoraron, incluyendo extremos como la implementación de prácticas autoritarias por parte de los ejecutivos, coacción, fraude electoral y violencia. Solo en 34 países mejoraron las condiciones de la libertad.

El diagnóstico de International IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) de Estocolmo es concordante. En su último informe sobre el estado global de la democracia señala que 94 países (el 55 % de los evaluados) han experimentado un retroceso en al menos una de las dimensiones fundamentales del proceso democrático durante 2024, mientras que solo 55 (el 32 %) han mejorado. El declive más notable, de los aspectos que evalúan, es la erosión del estado de derecho (*rule of law*) en 34 países.

Por último, de acuerdo con el observatorio de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, con sede en Londres, 83 países retrocedieron en 2024, frente a 27 países que avanzaron en su calidad democrática. Para los autores de este influyente informe, en la actualidad solo el 6,6 % de la población vive en lo que ellos denominan *democracias plenas* (los españoles entre ellos), el 38,4 % lo hace en democracias con problemas y el resto en regímenes híbridos o directamente en autocracias. En las dos últimas décadas sus evaluaciones recogen un declive continuado en el que descienden sobre todo las libertades civiles, la calidad del proceso electoral y el pluralismo. También se ha resentido la cultura política democrática, es decir, el apoyo a las instituciones.

Mantenerse en equilibrio en un mundo que empeora no es poca cosa. En este contexto se debe subrayar el hecho de que España se mantiene estable entre las democracias que se juzgan como exentas de problemas importantes (al menos, en comparación con otras) por los mismos agentes a los que nos acabamos de referir. Para el instituto V-Dem España es una democracia liberal plena desde que se dio por concluida la Transición a comienzos de los años 80. En particular, la puntuación para 2024 es de 0,74 en una escala multidimensional, en la que el máximo lo ocupa Dinamarca (0,88). Esta puntuación sitúa a España en la posición 25, en el segundo decil de la ordenación de países (entre el 10 y el 20 % de los países más avanzados en cuanto a su democracia). Una posición semejante a la de EE.UU., Canadá, Portugal o Japón. Aunque por pequeñas diferencias (el año pasado fue 0,76), es la puntuación más baja recibida por España (la máxima ha sido 0,82, por última vez en 2011).

Considerando solo las dimensiones fundamentales del índice de democracia V-Dem, aquellas que se refieren a los procedimientos de competencia política y al respeto a las reglas y a los derechos, la puntuación de España es especialmente buena: obtiene un 0,91 para el componente de democracia electoral del índice y 0,90 en el componente de democracia liberal. Sin embargo, la puntuación que recibe España en la evaluación de igualdad, participación y deliberación pública, los otros tres componentes principales, es menos satisfactoria.

Freedom House otorga a España 90 de los cien puntos posibles (que este año solo obtiene Finlandia) en la valoración de las libertades políticas y los derechos ciudadanos a través de una batería de cien cuestiones. El país merece por ello la calificación de país libre, que esta institución sitúa convencionalmente en 70 o más puntos. España ocupa el puesto 37 de los 207 países y territorios autónomos evaluados (es decir, se encuentra también en este caso entre el 10 y el 20 % superior), justo por encima de Italia y Francia y por debajo de Portugal. La calificación es estable, aunque hace cinco años los puntos eran 94. Entre las razones para no dar una calificación aún mayor a España se encuentran, en opinión de *Freedom House*, algunas restricciones a la libertad de expresión y de asamblea y algunos problemas en la independencia judicial. Entre los aspectos más positivos, el informe señala que, pese a que los problemas de corrupción en la esfera política son persistentes, el sistema judicial ha sido, y es, capaz de procesar y condenar a altos cargos y responsables políticos.

En los cuatro indicadores para la clasificación de regímenes que produce *International IDEA* (Representación, Derechos, Estado de derecho y Participación) España resulta valorada de forma siempre positiva y coherente con lo anteriormente referido. España se encuentra en la posición 22 (de 151) en el índice de calidad del proceso de representación, en la posición 11 en la protección de derechos, la 24 en el funcionamiento del estado de derecho y la 31 en participación, uno de los puntos débiles de la democracia española. En particular, de las 17 dimensiones básicas subyacentes que considera IDEA, España es evaluado como un país de “alto rendimiento” en 14 de ellas, y

de “rendimiento moderado” en tres: dos se corresponden con la participación electoral y a la participación cívica no electoral; además de la efectividad del parlamento, que también se juzga como simplemente moderada.

Por último, la *Intelligence Unit* del semanario *The Economist*, que produce la evaluación y clasificación de regímenes políticos más difundida y discutida en el ámbito de los medios de comunicación, publica quizás el retrato más risueño. El informe que presenta su *Democracy Index* para 2024 vuelve a incluir a España en el pequeño grupo de las 25 *democracias plenas*, en el puesto 21 con 8,13/10 puntos. La clasificación la encabeza Noruega con 9,8 puntos. España aumenta levemente su puntuación con respecto al año pasado (8,07), en buena medida, según se lee en el texto del análisis, como respuesta al acuerdo entre gobierno y oposición para la renovación del Consejo General del Poder Judicial. Para *The Economist* España es la democracia mejor valorada de todas las de la región del Mediterráneo. Aunque no alcance la puntuación que es típica de las democracias del norte de Europa, de las 21 evaluadas en Europa Occidental es una de las cinco que mejoran. Como referencia, puede notarse que países como Francia o Italia, además de Estados Unidos, se encuentran fuera de la lista de las democracias plenas y son categorizadas como “problemáticas”.

¿Qué evaluamos? Fortalezas y paradojas de la valoración multidimensional

Como se desprende del breve recorrido por los indicadores internacionales, y puede verificarse a propósito de nuestro propio indicador en el último capítulo de este libro, la evaluación de la democracia es multidimensional. Por una parte, se pueden evaluar tanto procedimientos como resultados (aunque algunas estrategias de evaluación se limitan solo a los primeros). Por otra, tanto los procedimientos como los resultados sustantivos de la sociedad democrática se desagregan en múltiples dimensiones. Por ejemplo, los primeros tienen en cuenta cuestiones como la competitividad, la separación de poderes, la garantía de

las libertades públicas o la participación política; ejemplos de los segundos son la cultura política democrática (o, al menos, la satisfacción con las instituciones), los niveles de corrupción, la igualdad de oportunidades, el respeto al derecho internacional o la fortaleza de la sociedad civil.

La concepción multidimensional de la democracia comporta paradojas y fortalezas. El auge del populismo acentúa algunas paradojas que son naturales en esta forma de ver la democracia. Muestra que sus distintos perfiles no siempre están bien alineados. Por ejemplo, si la participación electoral aumenta como lo hace en Estados Unidos en esta década, pensamos que la democracia mejora, pero si a la vez resulta elegido un presidente con claras inclinaciones antidemocráticas (como cuestión de hecho, provocó una intentona golpista) el efecto neto es menos claro. Pero también por eso resulta favorable tener múltiples indicadores: para superar la incertidumbre no nos debemos fijar solo en algunos aspectos, sino en muchos. Por ejemplo, en España hay problemas fácilmente detectables, con solo leer la prensa, en las relaciones entre las fuerzas políticas y el poder judicial, y las reacciones a esos problemas son naturales incluso en la exageración, pero los indicadores dicen que muchas otras cosas van bien, y que por eso mismo tenemos razones para esperar que los procedimientos acabarán ajustándose y dando lugar a resultados aceptables. Esto no minimiza los problemas, pero armoniza nuestro juicio y nos invita a confiar. Veamos estos argumentos con algo más de detalle.

De las cuatro instituciones que hemos visitado en el apartado precedente, dos concentran su atención fundamentalmente en los procedimientos y reglas de la democracia (*Freedom House* e *Idea*) mientras que las otras dos (*V-Dem* y *The Economist*) evalúan tanto procedimientos como resultados. La estrategia del presente *Informe sobre la democracia en España* es también la segunda y conviene decir unas palabras al respecto. La razón para utilizar indicadores que se refieren solo a la democracia procedimental es que la clasificación pueda resultar útil a la hora de explicar diferencias en el logro de algunos objetivos posibles de la democracia. Por ejemplo, si queremos evaluar cómo las democracias más o menos consolidadas

sufren más o menos corrupción, o si la combaten de forma más o menos efectiva, la ausencia de corrupción no puede ser parte de nuestra descripción de lo que cuenta como una democracia consolidada, pues incurriríamos en una clara circularidad.

La democracia procedimental es un concepto útil cuando nos interesa como variable explicativa. Sin embargo, una evaluación integral de la democracia, es decir, un modelo que incluya tanto los procedimientos como los resultados es adecuado cuando lo que queremos es explicar la democracia misma, sus cambios y su evolución. Cuando la pregunta que nos hacemos se refiere a la erosión de las democracias (en gran parte del mundo) o a su estabilidad (en países como España) es justo que se preste atención tanto a las reglas y a los derechos como a los resultados y a la satisfacción con los mismos.

Los procedimientos tienen, no obstante, prioridad sobre los resultados, no solo en el orden metodológico sino también en el normativo. Evidentemente, no es obligado que la democracia nos haga felices o que conduzca a una sociedad que, a nosotros, particularmente nos guste; lo obligatorio es que permita procesar los anhelos y las frustraciones de forma previsible, pacífica y respetando la igualdad de derechos. Sin embargo, los resultados deben preocuparnos porque pueden revertir en la salud de los procedimientos. Nos inquietan ciertas cuestiones sustantivas como la corrupción porque degradan las instituciones de modo muy directo, pero hay un sinfín de percepciones subjetivas, sobre los privilegios y la desigualdad de oportunidades, sobre la falta de planificación en los gobiernos, sobre la débil respuesta a problemas acuciantes... que pueden hacerlo indirectamente. La pérdida de confianza en las instituciones y la erosión de la cultura política democrática resultante pueden dar lugar a que se abra un espacio para empresarios políticos que cuestionen las reglas del juego o las manipulen a su favor. El populismo es el nombre que damos, por lo general, a la variedad más reciente.

Durante el año 2024 coincidieron un gran número de elecciones en todo el mundo, fue un año electoral de escala global. Los años electorales suelen ser buenos para

la democracia, y los indicadores suelen subir, por lo que es preocupante en sí mismo que este año haya sido un año más de retroceso estimado por los observadores en tantos países. También fue un mal año para los gobiernos que estaban ocupando su cargo en las elecciones, que en general retrocedieron electoralmente o perdieron, de acuerdo con el seguimiento realizado por el *Pew Research Center* (Wike, Flagan y Clancy diciembre 2024). Y también fue un mal año para la confianza en la democracia: solo en 7 de los 23 países donde hizo encuestas el *Pew Research Center* se encontró una mayoría de personas que estuvieran satisfechas con la democracia (Wike, Fetterol y Schluman junio 2025).

Ese mismo centro de investigación estimaba que el 42 % de las personas llamadas a votar no creían que les representara ningún partido. La insatisfacción sigue una progresión creciente que afecta también a la mayoría de los países de rentas medias y altas. Esto incluye a España: un 69 % de los entrevistados dijeron estar insatisfechos con la democracia en esa encuesta, solo por debajo de Grecia en el contexto europeo.

¿Qué pensar de todo esto? Podríamos razonar, y así lo hacen muchos observadores, que los malos resultados electorales de los gobiernos son un portazo de los ciudadanos insatisfechos con el sistema, una señal de descontento, un indicador más de crisis y una oportunidad para los populismos. Pero hay que tener en cuenta que una medida objetiva de calidad democrática es la vulnerabilidad de los ejecutivos frente a las urnas: si los gobiernos se encuentran en riesgo de ser reemplazados y son de hecho reemplazados, una característica mínima fundamental de la democracia, el mecanismo electoral, se mantiene con salud. Hay datos para pensar que el voto económico ha predominado sobre el ideológico según las encuestas. Eso apunta hacia la rendición de cuentas. Por si fuera poco, la participación en las elecciones ha subido globalmente.

Sin embargo, si ese incremento de la participación no se acompaña de adhesión subjetiva a las reglas del juego por parte de los votantes, entonces es natural preocuparse. Más aún si resultan elegidos líderes dispuestos a cambiar las reglas en provecho propio. Pero ¿cómo de sería

es la amenaza? No es difícil darse cuenta de que las amenazas a la democracia en los años 60 y 70 del siglo pasado eran mucho más temibles, los crímenes políticos mucho más serios, los conflictos ideológicos y la animadversión social no menores que en esta era que llamamos de polarización. Sin embargo, se produjo una expansión de la democracia que duró tres décadas.

La mejor manera de navegar la incertidumbre es tomando muchas observaciones de muchos aspectos y jerarquizarlas correctamente. Eso es lo que intentan los índices de valoración de la democracia como el que se presenta al final de este informe. Para llegar a una evaluación de cada una de las distintas dimensiones que los componen, se agrega información de múltiples indicadores, de modo que las mediciones puedan ser robustas y comparables. Es decir, para evitar que sean excesivamente sensibles a alteraciones circunstanciales en cuestiones particulares propias de cada caso o de cada momento del tiempo y para que recojan tendencias más bien estructurales. Nuestro propio índice, que aplicamos solo a la democracia española, es un ejemplo de esta estrategia de medición, que se basa en más de 50 *items* distintos referidos a todo tipo de características de la democracia.

Hemos tenido que escuchar algunas opiniones un poco disparatadas sobre la vacuidad de la democracia española en los últimos años. Y sea en nuestro índice, sea en otros, es posible encontrar la huella de problemas específicos muy reales. Pero seguimos siendo un país libre, con políticas razonablemente moderadas, con algún sobresalto que las mayorías terminan por corregir antes o después, y muy inclusivo, en el que todos los partidos pasan o es muy probable que pasen alguna vez por la mayoría de gobierno. Las reglas se mantienen en equilibrio, como lo revela la media de las muchas cosas buenas y a veces no tan buenas que describen la democracia en un indicador multidimensional que nos permite priorizar los procedimientos. Queda el descontento. Cuanto más seguro se está de lo que se tiene más se exige, esto es algo que psicológicamente nos parece natural y a veces hasta razonable. En la evolución de las sociedades desarrolladas la decepción es por eso más o menos inevitable, al menos

por lo que se refiere a la política y parece que hay que convivir con ella, como con los dramáticos y los supuestos soñadores que encuentran delito de lesa democracia que la sociedad no sea como ellos quieren.

Los focos del informe

El Informe de la Democracia 2024 ofrece un análisis de la política y la sociedad española estructurado en cuatro bloques que abordan desde la evolución del conflicto territorial catalán, que gira hacia nuevas expresiones identitarias, pasando por el examen de algunos de los pilares del Estado de Bienestar, así como por otros importantes ejes del actual debate público como es la inmigración o la calidad institucional. Finalmente, se presenta la evolución del índice de calidad de la democracia con sugerentes novedades metodológicas.

El conjunto de capítulos muestra tanto las fortalezas como las fragilidades de un sistema en constante adaptación, invitan a una reflexión sobre los desafíos que España enfrenta en la actualidad, e incorpora sugerentes propuestas de los autores para abordar el movimiento que se da entre la fragmentación y el equilibrio.

El Bloque I: El contexto político, exhibe la evolución del escenario político catalán. Los tres capítulos ilustran la dinámica política catalana adaptándose a diferentes contextos, y redefiniendo las formas de expresar su identidad y sus demandas de autogobierno. Lluís Orriols aborda el escenario político catalán en la era post-Proceso, donde resalta cómo el malestar político no ha desaparecido, sino que ha pasado de un conflicto clásico centro-periferia hacia coordenadas más culturales y nativistas. Además, presenta la irrupción de Aliança Catalana (AC) como el principal síntoma de este cambio, canalizando el malestar. Por su parte, Oriol Bartomeus analiza el procés de 2012 a 2020, considerándolo un proceso finalizado y con un legado que incluye una fuerte politización y radicalización de las opiniones, dejando un legado visible en el sistema político catalán y español. Sandra León en su capítulo analiza la histórica demanda de Cataluña por

una financiación singular, destacando el papel de esta comunidad como motor de reformas en materia de financiación autonómica desde los años noventa y presenta la actual propuesta de financiación singular, identificando algunos de los impactos asimétricos que produciría su implementación.

El Bloque II: El estado del Estado de bienestar, invita a una reflexión sobre tres pilares fundamentales de la sociedad española. Miguel Artola examina los desafíos de la vivienda, un problema estructural con precios en ascenso sostenido tanto de compra como de alquiler, superando la inflación y la renta disponible de los hogares, haciendo que la vivienda sea cada vez más inaccesible. Factores como la limitación del suelo urbano, la concentración de empleos cualificados en grandes ciudades y el auge del turismo serían algunos de los detonantes de conflicto distributivo creciente entre propietarios e inquilinos. Antonio Jaime Castillo analiza las actitudes de los españoles hacia la intervención estatal, mostrando cómo coexiste un elevado apoyo al Estado del bienestar con una baja confianza institucional, y una creciente polarización ideológica sobre su rol en la economía. Finalmente, María Jiménez Mellizo presenta la transformación que ha sufrido el sistema universitario español en las últimas cinco décadas, caracterizada por su expansión, descentralización y el notable crecimiento del sector privado, al tiempo que persisten retos en financiación y equidad para consolidar avances.

En el Bloque III: Los ejes del debate público, se desglosan las principales coordenadas de temas que están presentes en la esfera pública. Héctor Cebolla y Mónica Méndez analizan la excepcionalidad española en las actitudes hacia la inmigración, históricamente más favorables y menos restrictivas que en otros países europeos. Según estos autores, a pesar de la creciente polarización ideológica en torno a esta cuestión, la particularidad española reside en la moderación relativa de la derecha, que muestra actitudes más favorables hacia la inmigración que sus homólogos europeos. Como otro de los temas de actualidad, Josep María Vallbé examina la creciente politización del Tribunal Constitucional, e identifica una

trayectoria de bloqueos, disenso interno y un rol recentralizador que ha alimentado conflictos territoriales. El autor presenta datos que muestran cómo el TC ha tendido a una notable deferencia hacia el legislador estatal, declarando inconstitucionales solo alrededor del 25 % de las normas impugnadas. Este tercer bloque se cierra con el capítulo de Victor Lapuente y Belén Llorente que intentan explicar el deterioro de la calidad institucional en España, puesto de manifiesto en un descenso en el Índice de Percepción de la Corrupción y una disparidad regional en la calidad de gobierno dentro de España. Entre las causas de este deterioro los autores destacan una proliferación de organismos anticorrupción que carecen de coordinación y autonomía o la ausencia leyes que protejan a los denunciantes.

Finalmente, en el Bloque IV se presentan los datos detallados del Índice de Calidad Democrática, y se realiza una radiografía de diferentes elementos de la democracia española en 2024. Junto a la puntuación global de este índice, estable en 6,4 puntos desde 2019, destaca la confianza de los expertos entrevistados en los procesos electorales y el respeto a los derechos cívico-políticos. Sin embargo, este índice también muestra algunas debilidades crónicas de la democracia española, como la persistencia de la corrupción y la influencia del poder económico sobre el sistema político. Modesto Escobar y Pablo Cabrera, autores de este capítulo, revelan las divergencias entre dos muestras de expertos: sociólogos-politólogos y constitucionalistas, estos últimos novedad del índice de la democracia 2024. En este sentido, mientras los juristas tienden a evaluar más positivamente aspectos relacionados con la ciudadanía y el Estado de derecho, los científicos sociales son más críticos respecto a la imparcialidad e independencia de la justicia.

Referencias

Economist Intelligence Unit (EIU) (2025) *What's wrong with representative democracy? Democracy Index 2024*. *The Economist*

Freedom House (2025) *Freedom in the World 2025: the Uphill Battle to Safeguard Rights*. <https://freedomhouse.org>

International IDEA (2025) *The Global State of Democracy 2024: Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty* <https://www.idea.int/gsod/2024/>

Nord, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Tiago Fernandes, Ana Good God y Staffan I. Lindberg. (2025). *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* University of Gothenburg: V-Dem Institute. <https://www.v-dem.net>

Wike, Richard, Moira Fagan y Laura Clancy (diciembre 2024) "Global Elections in 2024: What We Learned in a Year of Political Disruption" *Pew Research Center* <https://www.pewresearch.org>

Wike, Richard, Janell Fetterolf y Jonathan Schulman (junio 2025) "Dissatisfaction with democracy remains widespread in many nations" *Pew Research Center* <https://www.pewresearch.org>

1

De Puigdemont a Orriols: auge de la derecha radical en la Cataluña post-Proceso

por LLUÍS ORRIOLS

Las elecciones autonómicas del 12 de mayo de 2024 reflejaron un mapa político que en Cataluña lleva tiempo reconfigurándose. Tras un ciclo (2012–2018) marcado por el auge del conflicto centro–periferia, han irrumpido nuevos actores que han alterado de forma profunda la confrontación política en esa comunidad autónoma. En la Cataluña del postproceso soberanista, el nacionalismo catalán ya no puede entenderse solo en términos clásicos de soberanía y choque con el Estado, sino que está virando hacia coordenadas culturales y nativistas¹. El ascenso de Aliança Catalana (AC) es el principal síntoma de esa transformación: una formación que canaliza el malestar político en Cataluña configurando nuevos exogrupos —especialmente, los inmigrantes musulmanes.

La transformación del nacionalismo catalán arranca con el ciclo de desafección democrática abierto en 2011, se intensifica con el llamado proceso soberanista y desemboca, tras el fracaso de esa etapa, en nuevas formas de radicalización identitaria canalizadas por AC y que arrastran cada vez más a Junts per Catalunya. La crisis política persiste, pero cambia de forma: donde antes se proponía la secesión como salida frente al bloqueo institucional, ahora se impone un discurso centrado en la inmigración y el orden cultural. La incipiente mutación del nacionalismo político catalán se encuentra en sintonía con los fenómenos que tienen lugar en las democracias de nuestro entorno, y todo indica que puede ganar fuerza en los años venideros.

Este trabajo se organiza en tres partes. Primero, se rastrea la evolución del conflicto catalán a lo largo de sus distintas etapas, centrándonos especialmente en la última de ellas, cuando emerge Aliança Catalana. En segundo lugar, se examina el programa y el discurso de AC, en comparación con los patrones encontrados detrás de la derecha radical populista europea. Por último, se analiza el perfil de sus votantes a partir de los datos del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), comparándolo con el electorado de Junts. Lo que encontramos es que detrás de Aliança Catalana hay un electorado más masculino, más obrero, más autoritario y más descontento políticamente.

1. AUGE Y CAÍDA DEL PROCESO SOBERANISTA

El auge de Aliança Catalana (AC) es un fotograma de una secuencia más larga sobre el malestar político en Cataluña. Este malestar, que primero se canalizó como una demanda de regeneración democrática y después como una apuesta por la secesión, hoy se proyecta sobre nuevas coordenadas identitarias y nativistas. En esta secuencia más amplia, el 15M supuso la primera gran expresión de esa desafección democrática. Iniciado el 15 de mayo de 2011 en la Puerta del Sol e inspirado en las protestas de la plaza Tahrir de El Cairo, el movimiento se extendió rápidamente por todo el país como síntoma de una crisis de representación

ya latente desde 2010. Lejos de tratarse de un estallido coyuntural fruto de una crisis económica, el 15M inauguró una fase de transformación política profunda, marcada por la pérdida de confianza en las instituciones, el descrédito de las élites y un malestar hacia una élite política percibida como corrupta, incapaz de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía (Torcal 2014).

Las encuestas comenzaron a recoger entonces una transformación de la opinión pública que se desmarcaba de los patrones pasados. La desafección ciudadana no se traducía en apatía, sino en una crítica activa al sistema representativo y sus actores tradicionales. Emergía así una crisis de representación en el sentido sustantivo (usando los términos de Hanna Pitkin): no se cuestionaba el principio democrático sino la capacidad real de los representantes para actuar en defensa del interés de la ciudadanía. Esta percepción tenía dos grandes causas: por un lado, las restricciones externas derivadas de la crisis económica y de las imposiciones de organismos supranacionales; por otro, la creciente sensación de que los representantes respondían más a intereses de la élite que al mandato democrático. Los lemas del 15M —“Lo llaman democracia y no lo es” o “No nos representan”— cristalizaban ese sentimiento de exclusión política, dirigido tanto a las instituciones como a las élites que las gestionaban. En ese entorno de democracias condicionadas por la austeridad, la deuda y la corrupción, la idea misma de autogobierno que

estructura la democracia perdió sentido entre amplios sectores de la ciudadanía.

En este contexto, la política española y catalana se vieron inmersas en profundos cambios que alteraron por completo sus ecosistemas políticos. Aunque el epicentro de tales terremotos políticos era el mismo —la crisis de representación—, sus manifestaciones fueron muy distintas. En España surgieron nuevas formaciones como Podemos y Ciudadanos, que capitalizaron el rechazo a la política convencional y rompieron el bipartidismo que había dominado desde la Transición (Orriols y Cordero, 2018). En Cataluña, en cambio, el malestar con el statu quo se canalizó por medio de la ruptura con el Estado: el apoyo al derecho a decidir y el activismo en pro de la independencia de Cataluña aumentó de forma muy acusada durante esos años. También se reconfiguró el sistema de partidos, con la desaparición del partido “pal de paller” que ocupaba la centralidad en Cataluña, CiU, y emergieron nuevas formaciones independentistas, algunas efímeras (como Solidaritat per Catalunya o Reagrupament), otras en transformación constante (PDCat, Junts pel Sí, Junts per Catalunya).

La independencia, en ese contexto, pasó a percibirse no solo como una expresión nacionalista, sino como la única salida viable ante un sistema institucional bloqueado. El fracaso del Estatut —rebajado en las Cortes y recortado por el Tribunal Constitucional— fue leído como una señal inequívoca de que las vías reformistas estaban agotadas.

Esa sensación de impotencia debilitó la legitimidad del marco autonómico y alimentó la idea de que España no era reformable. A ello se sumó una crisis de deuda que ahogó financieramente a las autonomías y erosionó aún más la confianza en el sistema político español, especialmente entre los sectores con identidad nacional catalana. En ese clima, muchos votantes hasta entonces autonomistas o federalistas empezaron a virar hacia el soberanismo, no tanto por convicción, sino por una sensación de falta de alternativas viables. La polarización entre independencia y statu quo acabó arrinconando las posiciones intermedias, y el independentismo creció tanto por expansión interna como por adhesiones estratégicas de quienes, ante la ausencia de reformas viables, optaron por la ruptura.

El proceso soberanista se inició “oficialmente” en 2012, tras la masiva manifestación en la diada de ese año y tocó a su fin seis años más tarde, a inicios de 2018. Entonces, tras el fracaso de la declaración de independencia, y las persecuciones judiciales a los líderes del movimiento, ERC decidió apearse de la estrategia de ruptura unilateral con el Estado y regresó a lógicas de competición partidista más clásicas.

Tras esa decisión, Cataluña ha vivido un escenario político en el que el eje identitario ha ido perdiendo centralidad, tanto en el discurso de las élites partidistas como en la lógica del comportamiento electoral. Como veremos más adelante, el malestar e insatisfacción

que alimentó la vía secesionista sigue influyendo en la política catalana, pero sus consecuencias han mutado. Este malestar se ha expresado desde otros ejes de conflicto distintos al del secesionismo. En concreto, y como veremos a continuación, la emergencia de Aliança Catalana (AC), supone un cambio importante en el espacio independentista.

Los cambios en el sistema político catalán tras el fin del procés se reflejan con nitidez en la evolución del voto nacionalista. Durante los años de máxima polarización (2012–2017), la lengua actuó como un potente marcador identitario y político: quienes se identificaban con el catalán tendían a votar opciones nacionalistas, mientras que los castellanohablantes se inclinaban por partidos constitucionalistas. CiU y PSC, que antes del proceso habían logrado cierta transversalidad lingüística, perdieron esa capacidad de partidos “catch-all” a partir de 2012.

En esa fase, como se muestra en un trabajo reciente de Orriols y Simón (2025), el efecto de la lengua sobre el voto se intensificó: las identidades lingüísticas fueron activadas estratégicamente por los partidos, y se convirtieron en un eje central de competición. El apoyo a la independencia alcanzó entonces niveles cercanos al 50 % (Sanjaume-Calvet y Riera-Gil, 2022), reflejando el punto álgido del ciclo secesionista.

A partir de 2017, esta dinámica comienza a revertirse. La polarización partidista se reduce, y con ella pierde fuerza la lengua como predictor del voto. El gráfico 1

muestra la evolución del posicionamiento de los partidos percibido por los catalanes entre 2018 y 2025. Los datos revelan una reconfiguración del sistema de partidos a lo largo de los ejes ideológico (izquierda-derecha) y nacionalista (más España-más Catalunya). Uno de los cambios más visibles es la moderación territorial dentro del campo independentista: tanto ERC como la CUP se desplazan hacia posiciones menos extremas en el eje nacional, lo que sugiere una desactivación de las élites en ese eje. Junts, en cambio, apenas modifica su ubicación, manteniéndose en un espacio claramente soberanista, pero moviéndose hacia la centroderecha.

En el bloque constitucionalista se observa igualmente una cierta moderación en el eje nacionalista. El PSC se acerca al centro en el eje nacionalista. El PP también se desplaza levemente hacia posiciones menos recentralizadoras. Así pues, entre los partidos existentes entre 2018 y 2025, parece que la oferta partidista se modera. Sin embargo, el nuevo impulso polarizador proviene de las dos formaciones emergentes —Vox y AC— que comparten un discurso nativista y abiertamente contrario a la inmigración. En este sentido, la polarización del sistema partidista en Cataluña en el postproceso no desaparece, sino que se reconfigura

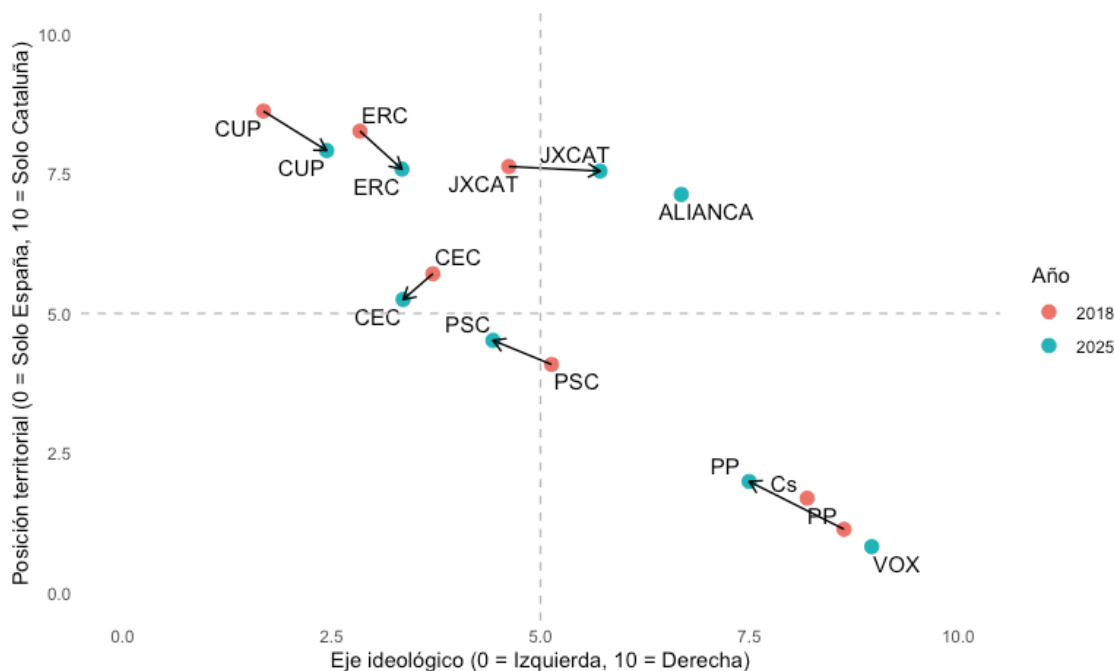


Gráfico 1: Evolución del posicionamiento ideológico y territorial de los partidos catalanes (2018-2025).

Fuente: Barómetros del CEO 2018-2025.

con la irrupción de estos nuevos actores. Su antagonismo ya no gira tanto en torno al eje tradicional centro-periferia. En su lugar, el foco se desplaza hacia un enfrentamiento entre un 'nosotros' nacional-cultural y un 'ellos', representado por la figura del inmigrante.

Aliança Catalana no se percibe como un partido más nacionalista que los ya presentes en la oferta partidista, pero sí como una formación nacionalista catalana claramente escorada hacia la derecha. Esta combinación resulta llamativa en el contexto político catalán, donde históricamente ha existido, a ojos de la opinión pública, una fuerte correlación entre el

eje nacionalista y el eje ideológico. Como ha mostrado Elías Dinas (2012), ello se debe a que los términos “izquierda” y “derecha” en Cataluña se han visto contaminados por el conflicto territorial, de modo que “derecha” ha adquirido connotaciones antiautonomistas, mientras que “izquierda” se asocia con posturas favorables al autogobierno. Esto ha favorecido una percepción predominante del nacionalismo catalán como vinculado a la izquierda, más allá de sus posiciones programáticas reales.

En el caso de Aliança Catalana, se rompe esta asociación —e incluso lo mismo empieza a ocurrir con Junts, que

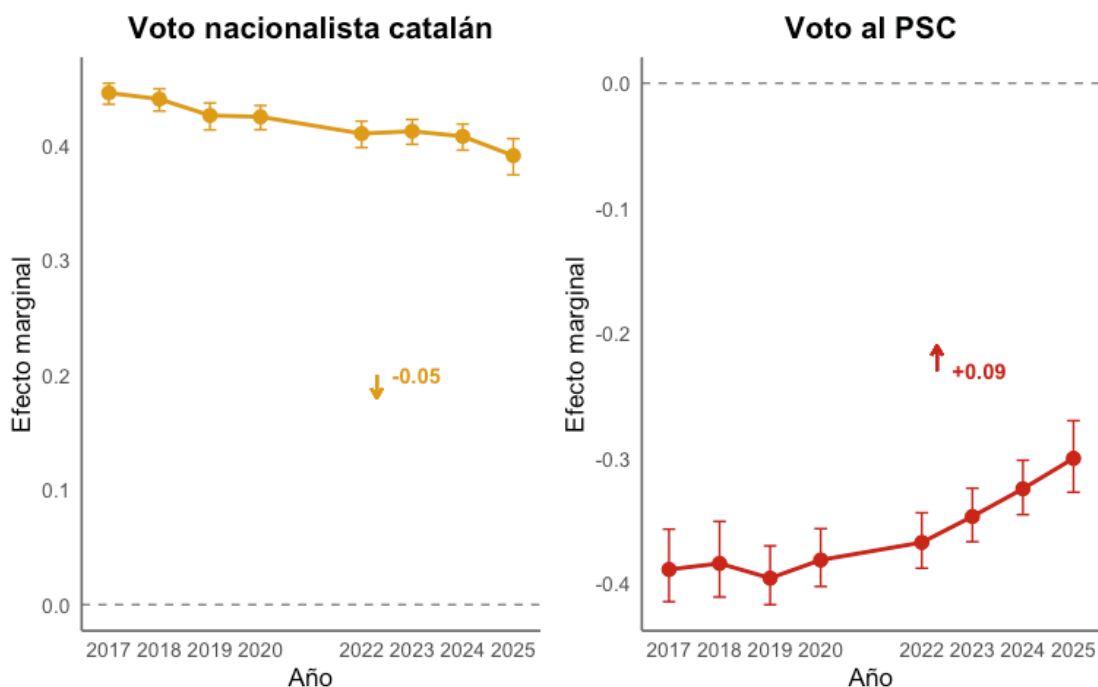


Gráfico 2: Evolución del efecto de la identidad nacional catalana sobre el voto (2017–2025)

Fuente: Estimaciones de modelos de regresión logística usando datos de los barómetros del CEO.

también se desplaza en el espectro de la derecha. Todo ello sugiere que los ciudadanos catalanes no interpretan a Aliança como especialmente centrada en el eje tradicional de confrontación nacionalista centro-periferia, sino más bien en otra dimensión nativista vinculada a su perfil de extrema derecha y a su discurso anti-inmigración.

En definitiva, el gráfico 1 ilustra cómo la oferta partidista en Cataluña —especialmente si se excluyen las nuevas formaciones de extrema derecha— tiende a reducir su polarización en torno al eje clásico de confrontación nacionalista centro-periferia. La ciencia política ha demostrado de forma robusta que las élites partidistas desempeñan un papel clave en la activación y desactivación de los ejes de conflicto. En línea con las teorías constructivistas de la identidad (Laitin, 1998; Chandra, 2006), las élites, a través de sus discursos y estrategias de competición, pueden intensificar el efecto político de las identidades, reforzando su capacidad para estructurar el voto (Elias, 2015; Barrio y Rodríguez-Teruel, 2017). En otras palabras, el eje nacionalista gana o pierde centralidad en la competición electoral según el grado en que las fuerzas políticas —y en particular los partidos nacionalistas— deciden estratégicamente activarlo o atenuarlo.

Esta reducción de la polarización partidista vino acompañada de una pérdida progresiva de peso de la lengua —principal marcador nacional en Cataluña— en la decisión de voto. El gráfico

2 muestra con claridad cómo el impacto de hablar catalán sobre la probabilidad de votar a partidos nacionalistas o al PSC se debilita a lo largo del período post-proceso, lo que evidencia una clara desactivación del voto lingüístico. En el gráfico se representa la evolución de los efectos marginales de hablar catalán sobre el voto. Estos efectos marginales indican, para cada año, cuánto aumenta (o disminuye) la probabilidad de votar a una formación determinada por el hecho de declarar el catalán como lengua de identificación.

En el caso del voto nacionalista (panel izquierdo del gráfico 2), hablar catalán sigue siendo un factor relevante: los catalanoparlantes tienen más probabilidad de votar a partidos nacionalistas que los castellanoparlantes. Sin embargo, esa diferencia se ha ido reduciendo de forma paulatina desde 2017. En concreto, el gráfico muestra que la influencia de la lengua ha caído en unos cinco puntos porcentuales desde el fin del Proceso soberanista, lo que indica un cierto debilitamiento del conflicto político basado en la identidad nacional.

En el caso del voto al PSC (véase panel derecho del gráfico 2) muestra una evolución parecida de debilitamiento de la lengua en la decisión del voto. En 2017, los votantes catalanoparlantes tendían a alejarse de este partido, pero con el paso de los años esa brecha se ha ido cerrando. El gráfico refleja una mejora de nueve puntos porcentuales en la probabilidad de que una persona que habla catalán vote al PSC, lo que sugiere que el

partido ha logrado recuperar apoyo entre este perfil de electores.

Como se muestra en el trabajo de Orriols y Simón (2025), el peso de la lengua sobre el voto en Cataluña no responde a un proceso de cambio social estructural, sino a la forma en que los partidos definen el conflicto y movilizan las identidades. En contextos de alta polarización, la lengua actúa como un potente marcador político; en fases de desactivación, como la que se inicia tras 2017, su influencia se debilita. Ciertamente, el voto nacionalista sigue presente —está lejos de desaparecer—, pero ha perdido parte de su influencia electoral. Y es precisamente en ese contexto cuando empiezan a emerger nuevos actores que canalizan el malestar a través de otros discursos, de corte nativista y xenófobo, más próximos a los que se están imponiendo en otras democracias avanzadas de nuestro entorno (Mudde, 2015; Rooduijn, 2015).

Entre ellos destaca con fuerza AC, una formación que no compite desde el eje centro-periferia tradicional, sino que desplaza el conflicto hacia el eje identitario-cultural, con un discurso nítidamente antiinmigración y de extrema derecha. Su irrupción no responde tanto a un repunte del nacionalismo clásico como a una reconfiguración del voto de protesta. Aliança ocupa el espacio electoral nuevo en un contexto marcado por la desactivación del conflicto territorial centro-perifera y lo logra llenando el nacionalismo catalán con una retórica nativista.

2. LA IRRUPCIÓN DE ALIANÇA CATALANA

Las elecciones catalanas de 2024 dejaron dos resultados especialmente significativos. El primero, ampliamente debatido, fue la pérdida de la mayoría absoluta por parte del nacionalismo catalán, que se quedó a 11 escaños de alcanzarla. Era la primera vez que esto ocurría desde las elecciones fundacionales de 1980, lo que facilitó la investidura de Salvador Illa como presidente de la Generalitat, con el apoyo de las formaciones de izquierdas, incluida Esquerra Republicana.

Este desenlace fue fruto de una combinación de movimientos electorales (Penadés y Pavía, 2024): en primer lugar, una desmovilización notable del electorado de ERC, que perdió apoyos hacia la abstención. En segundo lugar, una activación del votante socialista que explica buena parte del crecimiento del PSC. Y, en tercer lugar, aunque en menor medida, se produjeron trasvases desde ERC hacia el PSC, rompiendo la tradicional impermeabilidad entre el bloque independentista y el constitucionalista.

El segundo fenómeno fundamental que marcó los comicios catalanes de 2024 —y en el que se centra este capítulo— fue la irrupción de la extrema derecha en su versión catalana. Vox, que ya había emergido con fuerza en 2021, mantuvo sus 11 escaños pese a crecer ligeramente en votos. Pero la novedad fue la entrada de Aliança Catalana, que obtuvo 119.000 votos y dos diputados. Según estimaciones del Centre d'Estudis d'Opinió

(CEO), su expectativa electoral ha sido ascendente estimando, en verano de 2025, entre cinco y seis escaños en unos hipotéticos nuevos comicios.

Existe un precedente de partido de extrema derecha de implantación exclusivamente catalana, Plataforma per Catalunya (PxC), que logró cierta implantación municipal en la primera década de este siglo, especialmente en Vic, donde alcanzó la segunda posición en 2007 y 2011. En las autonómicas de 2010, PxC rozó los 80.000 votos, pero no logró representación al quedarse a pocas

décimas de la barrera legal del 3 % en la circunscripción de Barcelona. Esta falta de representación autonómica, y con el advenimiento del proceso soberanista, ese espacio político acabó por invisibilizarse durante una década.

Sin embargo, en un contexto de post-proceso, una fuerza de extrema derecha resurge en la zona interior de Cataluña, esta vez en Ripoll, a escasos 30 kilómetros de Vic y con una proporción de población extranjera similar (en torno al 20-25 %). A diferencia de PxC, cuyo líder -Josep Anglada- provenía de la de-

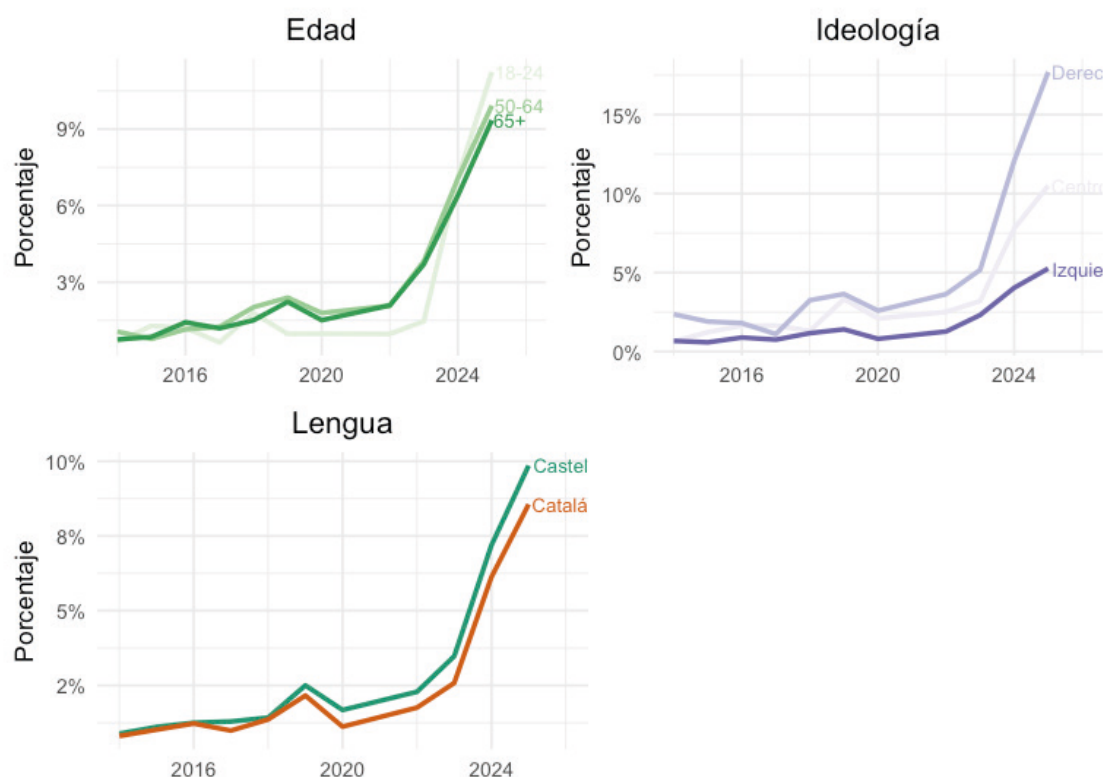


Gráfico 3: ¿Quién menciona la inmigración como uno de los principales problemas en Cataluña?
Evolución según edad, ideología y lengua.

Fuente: Barómetros del CEO 2018-2025.

recha españolista, Aliança se inscribe de forma nítida en el campo del independentismo catalán. Su líder, Sílvia Orriols (Vic, 1983), militó en Estat Català y Esquerra Republicana antes de ser elegida concejala por el Front Nacional de Catalunya en Ripoll en 2019. Tras romper con esa formación, apenas un año más tarde, fundó Aliança Catalana y venció en las municipales de 2023, convirtiéndose en alcaldesa.

En un contexto de agotamiento del procés, la inmigración se fue consolidando como una de las principales preocupaciones ciudadanas, especialmente a partir de 2022. Como se observa en el gráfico 3, la preocupación se intensifica entre los votantes de derecha y, de forma especialmente notable, entre los jóvenes de 18 a 34 años, que se convierten en el grupo más preocupado por este asunto. Se trata de una novedad relevante respecto a ciclos anteriores. A pesar de que el aumento fue generalizado en toda la población, la subida fue algo más pronunciada entre los castellanohablantes, si bien las diferencias por lengua no son particularmente destacables.

Los resultados de 2023 en Ripoll impulsaron a Aliança Catalana a presentarse a las autonómicas del próximo año, teniendo como candidata a su líder y alcaldesa de Ripoll, Silvia Orriols. En esos comicios, la formación logró dos escaños (Girona y Lleida) y se quedó a apenas 0,13 puntos porcentuales de alcanzar el umbral legal y, por ende, de conseguir representación en Barcelona. De haber superado ese umbral, habría obtenido un tercer diputado.

Aliança Catalana se presentó a los comicios autonómicos de 2024 con un programa electoral que articulaba de forma inequívoca una agenda nativista, autoritaria y —en menor medida— populista, lo que permite ubicarla dentro de la familia de la derecha radical populista. En concreto, encaja en la categoría de partidos populistas autoritarios descrita por Norris (2019), caracterizados por su nacionalismo excluyente, discurso antiinmigración, conservadurismo moral y desconfianza hacia las élites. Esta categoría incluye partidos como el FPÖ austríaco, el RN francés o el PVV neerlandés. Aliança comparte con ellos una orientación nativista clara, centrada en la defensa del monolingüismo catalán y en propuestas explícitas de repatriación de inmigrantes irregulares (página 3 del programa electoral). El autoritarismo se expresa en la asociación directa entre inmigración y delincuencia (página 11), así como en medidas antipluralistas que condicionan, por ejemplo, poder abrir una mezquita al voto de los vecinos (página 32).

La inmigración, en particular la musulmana, se presenta como un problema transversal: las propuestas programáticas que se formulan sobre seguridad, sanidad, natalidad o familia pivotan siempre en torno al problema de la inmigración. Esta narrativa se complementa con elementos de populismo clásico —antielitismo, apelación al pueblo—, aunque, como en el caso de Vox, el populismo cumple un papel secundario (Marcos-Marne et al., 2021).

En ambos partidos, no es el populismo sino el nacionalismo autoritario, el que constituye el núcleo del proyecto político. Sin embargo, existen diferencias significativas entre Vox y AC. El primero adopta una posición explícitamente conservadora en cuestiones de género o familia tradicional; el segundo, en cambio, opta por el silencio programático o por una apropiación estratégica de valores liberales como arma cultural contra el islamismo.

En efecto, a diferencia de otras formaciones de extrema derecha como Vox, el conservadurismo moral de Aliança Catalana no pivota sobre la cuestión de género o diversidad sexual, sino sobre la defensa del orden público y la seguridad, en estrecha relación con la inmigración. Aunque el programa evita referirse de forma extensa a la diversidad sexual, Orriols ha manifestado públicamente su apoyo a la comunidad LGTBI, en algunos casos instrumentalizándola para criticar al Islam. Esta estrategia de apropiación selectiva de valores liberales como elemento de distinción cultural respecto al islamismo ha sido también empleada por partidos como el PVV o los Demócratas Suecos. Moffitt (2017) define como “liberalismo iliberal”: la defensa selectiva de ciertos valores liberales, especialmente los relativos a la igualdad de género y los derechos LGBT, como una estrategia para reforzar una narrativa étnica y cultural excluyente y situar algunos colectivos (especialmente la inmigración musulmana) como una amenaza externa.

En suma, AC no puede entenderse como una simple mutación del nacionalismo catalán tradicional articulado desde el eje centro-periferia. Su discurso desplaza el conflicto hacia coordenadas etnoculturales, situando al inmigrante como principal antagonista político. Se trata de una propuesta independentista esencialista que reformula la identidad catalana desde la exclusión y el control social, en sintonía con las nuevas derechas radicales europeas.

3. ¿QUIÉN VOTA A ALIANÇA CATALANA?

Debido a que se trata de un fenómeno nuevo, aún no existen estudios exhaustivos sobre el perfil del votante de AC. Sin embargo, ya disponemos de algunos datos demoscópicos para intentar realizar una primera aproximación. En concreto, en los barómetros del CEO de 2025 se incluye a AC en su intención de voto. Sus valores en intención directa son en torno el 4,6 % y una estimación del 7,6 % (barómetro de junio 2025). Asimismo, en las encuestas del CEO se pregunta por la valoración -en la tradicional escala de 0 a 10- de su líder, Silvia Orriols. Con estos datos, podemos explorar el perfil socio-económico y demográfico de las potenciales bases electorales de esta formación.

En los gráficos 4 y 5, perfilamos el electorado de AC y Orriols, comparándolo con el de Junts y Puigdemont, el partido que más fugas ha sufrido hacia esa formación. La pugna entre estas dos for-

maciones es probablemente una de las más significativas en la competición partidista en Cataluña, lo que está empujando a Junts a competir cada vez más en las coordenadas del nativismo autoritario propias de la extrema derecha. Junts y Aliança Catalana compiten en un espacio político similar: como vimos en el gráfico 1 ambos partidos se sitúan en el cuadrante nacionalista catalán conservador. Sin embargo, sus bases sociales y actitudinales presentan diferencias notables, algo que sugiere el surgimiento de un nuevo espacio nacional populista catalán de derechas.

Las gráficos 4 y 5 muestran los resultados de los análisis multivariantes en el que se intenta explicar la probabilidad de votar a Aliança Catalana (y Orriols) y Junts (y Puigdemont) según características ideológicas, sociodemográficas y actitudinales de los catalanes. Los puntos de los gráficos representan los efectos marginales, esto es, el efecto estimado que tiene cada factor (como el sexo, la edad, la ideología o el nivel educativo) sobre la probabilidad de votar a Junts (tener mejor opinión de Puigdemont) o a AC (o tener mejor opinión de Orriols). Las barras horizontales de cada punto representan los intervalos de confianza (si éste no cruza el valor cero del eje horizontal se considera que ese factor tiene un efecto estadísticamente significativo). Así, los gráficos permiten identificar de forma visual y sencilla qué perfiles tienen más o menos probabilidad de simpatizar con cada opción política.

Las estimaciones del análisis multivariante indican que tanto la dimensión ideológica izquierda-derecha como la nacionalista (medido con la lengua) son factores cruciales para entender el voto a AC. Sin embargo, el peso de la lengua es marcadamente menor que el que ejerce sobre Junts y lo opuesto ocurre con la ideología. El voto a la formación de Orriols parece estar más marcada por patrones ideológicos que identitarios si se compara con Junts.

En realidad, el hecho diferencial del electorado de Aliança Catalana es su actitud frente a la inmigración. En efecto, la percepción de la inmigración como uno de los principales problemas de Cataluña es el factor que más diferencia a ambos electorados. Mientras que esta variable no tiene apenas influencia sobre la probabilidad de votar a Junts, está fuertemente asociada con el voto a AC y con la valoración de Silvia Orriols. Como vimos en el apartado anterior, el discurso de AC sitúa el rechazo a la inmigración como eje central de su narrativa política, activando así un marco identitario excluyente distinto a otros partidos nacionalistas catalanes.

Los datos sobre las bases de apoyo a AC avalan lo que ya avanzamos en el apartado anterior: a diferencia del nacionalismo catalán tradicional, el apoyo a AC no se articula tanto en torno a la lengua como en torno a la exclusión de otro exogrupo: el inmigrante, especialmente el musulmán, considerado culturalmente incompatible. En otras palabras, AC desplaza el nacionalismo tradicional,

¿Quién vota a Junts y a Aliança Catalana? Factores sociales y políticos que influyen en el voto

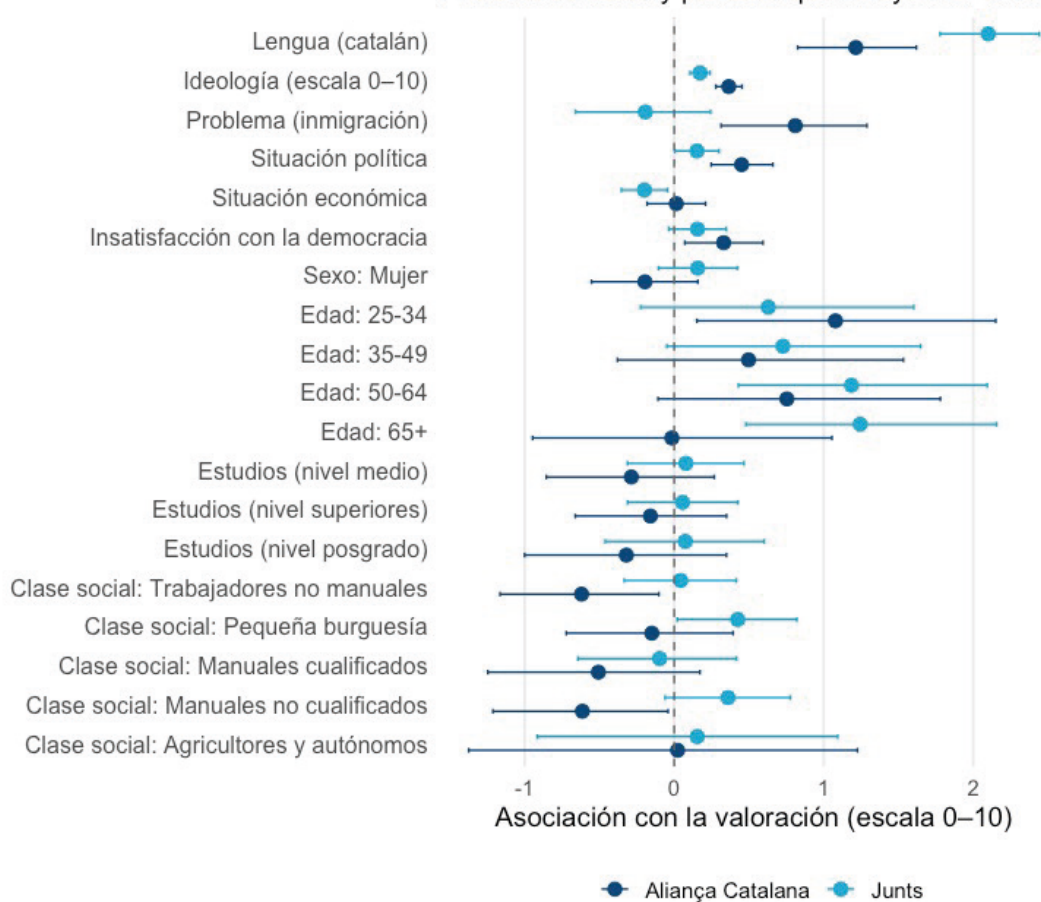


Gráfico 4: Los determinantes del voto a Junts y a Aliança Catalana (usando intención de voto)

Fuente: Barómetros del CEO 2024-2025.

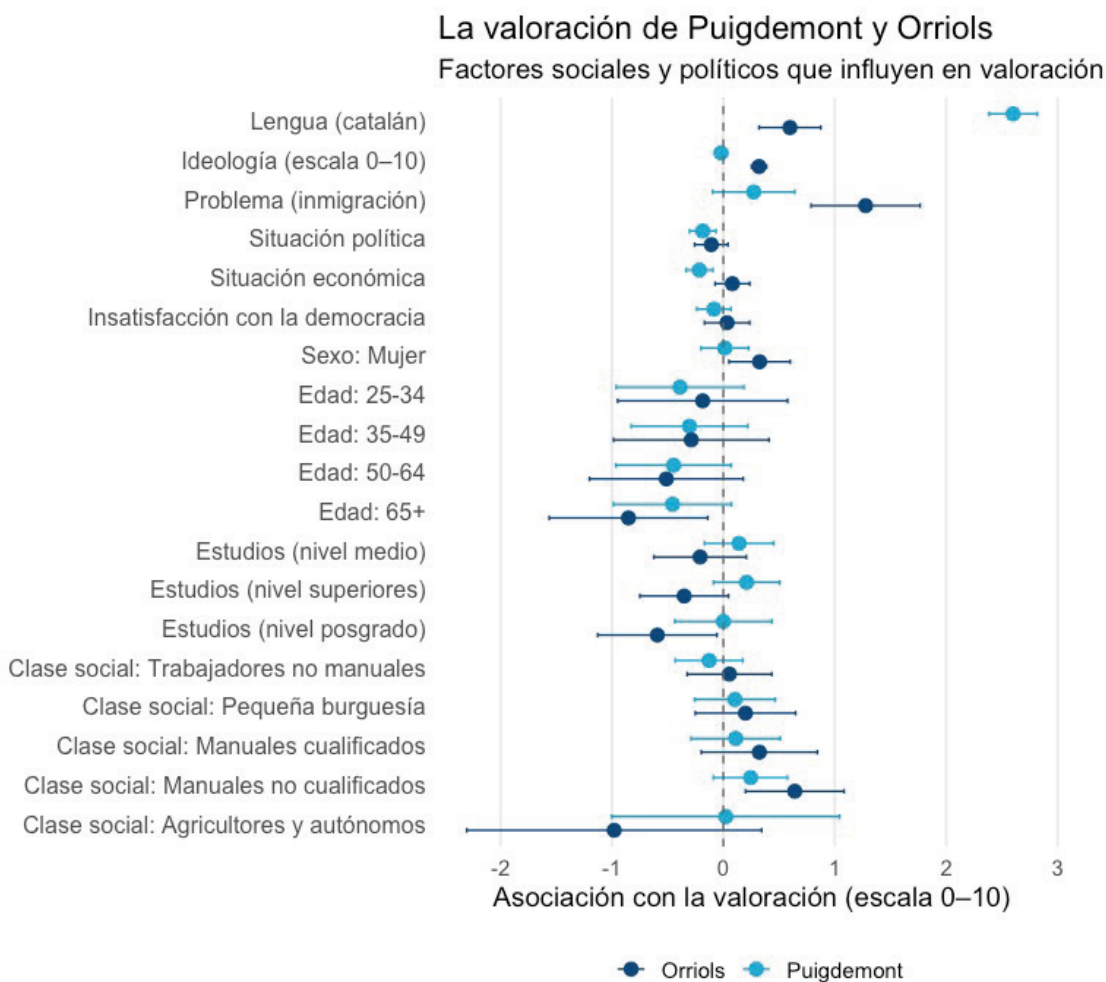


Gráfico 5: Los determinantes de la popularidad de Carles Puigdemont y Silvia Oriols.

Fuente: Barómetros del CEO 2024-2025.

que se centraba en la confrontación con el Estado, hacia un nuevo enfoque identitario: un nacionalismo de rechazo al inmigrante.

Otro elemento diferencial es la relación entre descontento político y el voto a AC, pues tiene mayor capacidad de atracción para aquellas personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia y que consideran que la situación política es mala. Así, las actitudes de insatisfacción y desafecto que alimentaron el proceso soberanista en el pasado, han mutado en una nueva expresión política de derecha radical populista. El descontento no parece tener una vinculación tan evidente con el voto a Junts, que incluso suele relacionarse con estar satisfecho con la situación económica de la comunidad autónoma.

Desde el punto de vista sociodemográfico, AC capta más apoyo entre los hombres —un patrón coherente con el sesgo masculino ampliamente identificado en la literatura sobre extrema derecha (Stockemer, Lentz y Mayer, 2018)— y entre los sectores con estudios medios o bajos. Los efectos son especialmente negativos para AC entre quienes tienen estudios universitarios y de posgrado, mientras que Junts muestra el patrón inverso: su base de apoyo crece conforme aumenta el nivel educativo. Este contraste es particularmente nítido en la comparación de líderes: Puigdemont es mejor valorado por las clases medias educadas, mientras que Orriols obtiene sus mejores resultados entre personas con menor capital formativo.

Además, las estimaciones indican que, en cuanto a estructura de clase, AC goza de mayor respaldo entre los trabajadores manuales. Su efecto no alcanza a ser estadísticamente significativo en cuanto a la intención de voto, pero sí en la propensión a valorar positivamente a su líder, Sílvia Orriols. En su conjunto, estos datos son compatibles con la hipótesis clásica según la cual las clases obreras, con menos nivel educativo, tienden a sentirse más amenazados por la globalización cultural y económica y eso conlleva el voto a formaciones de extrema derecha. Esto contrasta con Junts, cuyo apoyo es más fuerte entre técnicos, autónomos y profesionales cualificados. Es interesante observar que la pequeña burguesía no muestra una afinidad clara con AC, pese a ser una base habitual en otras derechas radicales según algunos expertos (Oesch, 2012).

En definitiva, tanto el ideario político recogido en su programa electoral como el perfil de las bases electorales de Aliança Catalana sitúan de forma inequívoca a este partido dentro de la familia de la derecha radical populista europea. El perfil de sus simpatizantes combina actitudes autoritarias (rechazo a la inmigración, descontento democrático) con elementos nativistas. Los simpatizantes de AC y de su líder, Sílvia Orriols, destacan, por lo general, por estar más a la derecha, con menor nivel educativo, más masculino, más obrero, y más proclive al descontento político. Estas características no están presentes en las bases electorales de Junts, que

conserva un perfil más tradicional nacionalista de clase media.

Esta mutación del independentismo que representa AC muestra que la competencia política en el nacionalismo catalán ya no se articula únicamente en torno al eje centro-periferia, sino que incorpora nuevos ejes de conflicto basadas en la exclusión de distintos “otros”.

4. CONCLUSIONES

1. Del eje centro-periferia al eje cultural-identitario. El independentismo catalán ha dejado de articularse exclusivamente en torno al eje centro-periferia y se está reconfigurando —parcialmente— en un eje cultural-identitario. La irrupción de Aliança Catalana supone la aparición de una fuerza nacionalista catalana de derecha radical, que rompe con la percepción dominante de un independentismo progresista. La incorporación de una dimensión nativista en el nacionalismo catalán obliga a reconsiderar los ejes que estructuran el voto en Cataluña.
2. Un votante nativista de clase trabajadora. El perfil del votante de Aliança Catalana muestra fuertes similitudes con el de otras formaciones radicales de derecha en Europa: predomina un electorado con niveles educativos bajos o medios, fuerte sentimiento nacional y actitudes explícitamente contrarias a la inmigración. A diferencia de Vox, cuya penetración en-

tre los trabajadores manuales ha sido limitada, Aliança muestra mayor capacidad de penetración en estos sectores, acercándose más a los patrones clásicos de la derecha radical populista europea.

3. Junts y Aliança Catalana: perfiles diferenciados. Existen diferencias sociológicas y actitudinales entre los votantes de estas formaciones. El votante de Junts tiende a situarse en posiciones más acomodadas de la escala social, presenta un nivel educativo más alto y mantiene una relación menos crítica con el sistema político. En contraste, el electorado de Aliança destaca por su mayor desafección política, una disposición autoritaria más pronunciada y actitudes claramente excluyentes hacia la inmigración.
4. Autoritarismo y erosión del pluralismo. El ideario político de Aliança Catalana no solo incorpora altas dosis de nativismo y desconfianza institucional, sino también una inclinación autoritaria e iliberal. Esta combinación —rechazo a la inmigración, escepticismo hacia las instituciones y negación de una sociedad plural— representa un desafío sin precedentes para el nacionalismo catalán, históricamente vinculado a una tradición cívica e inclusiva.

5. Fragmentación del independentismo y efecto de aislamiento. La irrupción de Aliança Catalana introduce un nuevo eje de división dentro del espacio soberanista. Esta fragmentación, especialmente si se consolida en futuras citas electorales, no solo dificulta la articulación de mayorías parlamentarias en clave independentista, sino que añade un factor de bloqueo político: la presencia de una fuerza percibida como radical puede obstaculizar pactos transversales, replicando las dinámicas observadas en el bloque PP-Vox a nivel estatal.

1. El nativismo es la ideología que sostiene que los Estados deben ser habitados exclusivamente por miembros del grupo nativo y considera que los inmigrantes representan una amenaza económica y cultural que deterioran la identidad y cohesión de la nación."

Bibliografía

- Barrio, A., y Rodríguez-Teruel, J. (2017). Reducing the gap between leaders and voters? Elite polarization, outbidding competition, and the rise of secessionism in Catalonia. *Ethnic and Racial Studies*, 40(10), 1776–1794.
- Chandra, K. (2006). What is ethnic identity and why does it matter? *Annual Review of Political Science*, 9, 397–424.
- Elias, A. (2015). Catalan independence and the challenge of credibility: The causes and consequences of Catalan nationalist parties' strategic behavior. *Nationalism and Ethnic Politics*, 21(1), 83–103.
- Laitin, D. D. (1998). Liberal theory and the nation. *Political Theory*, 26(2), 221–236.
- Marcos-Marne, H., Plaza-Colodro, C., y O'Flynn, C. (2024). Populism and new radical-right parties: The case of VOX. *Politics*, 44(3), 337–351.
- Moffitt, B. (2017). Liberal illiberalism? The reshaping of the contemporary populist radical right in Northern Europe. *Politics and Governance*, 5(4), 112–122.
- Mudde, C. (2015). Populist radical right parties in Europe today. *Transformations of populism in Europe and the Americas: History and recent tendencies*, 295–307.
- Norris, P. (2019). Varieties of populist parties. *Philosophy y Social Criticism*, 45(9–10), 981–1012.
- Oesch, D. (2012). The class basis of the cleavage between the new left and the radical right: An analysis for Austria, Denmark, Norway and Switzerland. En *Class politics and the radical right* (pp. 31–51). Routledge.
- Orriols, L., y Cordero, G. (2018). The breakdown of the Spanish two-party system: The upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 general election. En *Crisis Elections, New Contenders and Government Formation* (pp. 87–110). Routledge.
- Orriols, L., y Simón, P. (2025). Explaining change in linguistic voting: The case of Catalonia. *Nations and Nationalism*, 31, 3, 589–609.
- Penadés, A. y Pavia, J. M. (2024). *Los trasvases de voto en Cataluña*. *elDiario.es*, 16 Mayo. Disponible en: https://www.eldiario.es/piedrasdepapel/trasvases-voto-Cataluña_132_11370016.html [Accedido el 25 junio 2025].
- Rooduijn, M. (2015). The rise of the populist radical right in Western Europe. *European view*, 14(1), 3–11.
- Sanjaume-Calvet, M., y Riera-Gil, E. (2022). Languages, secessionism and party competition in Catalonia: A case of de-ethnicising outbidding?. *Party Politics*, 28(1), 85–104.
- Stockemer, D., Lentz, T., y Mayer, D. (2018). Individual predictors of the radical right-wing vote in Europe: a meta-analysis of articles in peer-reviewed journals (1995–2016). *Government and Opposition*, 53(3), 569–593.
- Torcal, M. (2014). The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness? *American behavioral scientist*, 58(12), 1542–1567.

2

Autopsia del procés: la vía catalana a la polarización (2012-2020)

por ORIOL BARTOMEUS

1. INTRODUCCIÓN

En la última entrega de la serie de sondeos anuales del Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), correspondiente al otoño de 2024, el 31,3 % de las personas encuestadas decía preferir que Cataluña pudiese convertirse en un Estado independiente, mientras que un 30,6 % decía preferir que continuara siendo una comunidad autónoma de España. Ambas cifras, muy similares, suponen la constatación del final del período que se vino a denominar el procés independentista catalán, un episodio histórico que transformó algunos de los elementos esenciales del sistema político en Cataluña, y que se inscribe en un período de-

finido por fuertes convulsiones políticas en otras partes del planeta.

Es posible entender el recorrido del procés sólo atendiendo a la evolución de las respuestas del censo catalán a la pregunta sobre qué cree que debería ser Cataluña respecto de España. Antes de 2012 la mayoría del censo se inclinaba por la solución autonómica en un rango de entre el 40 y el 50 %. Los partidarios de la independencia suponían alrededor del 20 %, un poco por encima de los que preferían un Estado federal. Por su parte, los partidarios de que Cataluña fuera simplemente una región mostraban una clara tendencia a la baja, situándose en el 10 %, con una caída del 16 al 5 % entre 1991 y 2011.

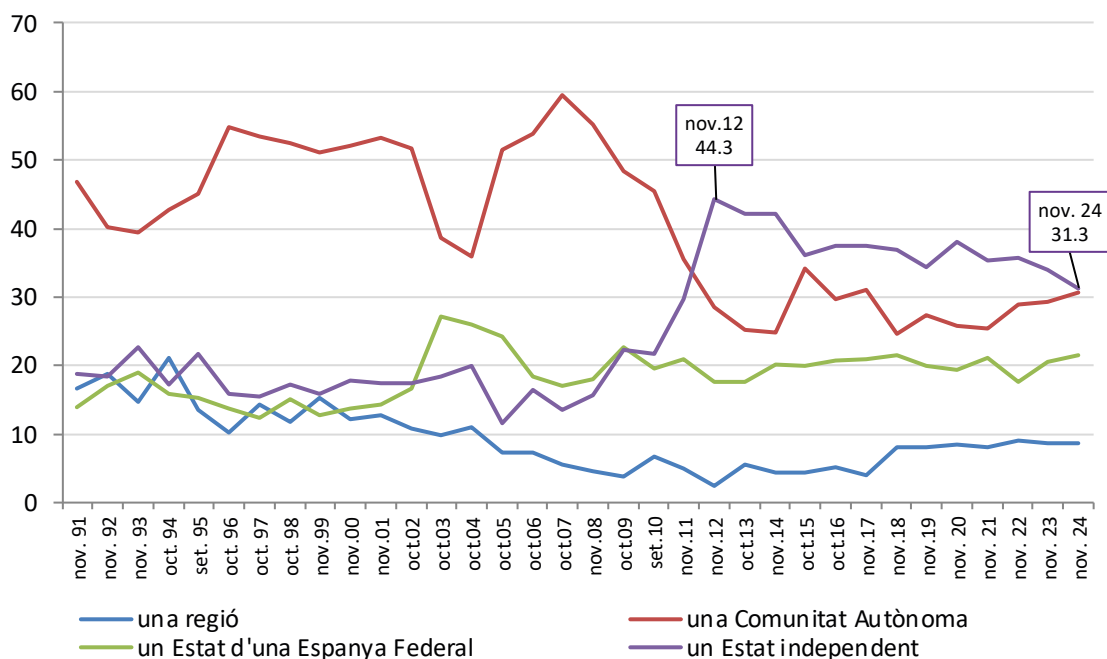


Gráfico 1: Preferencia de relación entre Cataluña y España.

Fuente: Sondeos ICPS 1991-2024.

En 2012 esta distribución de preferencias sufrió una modificación espectacular, por su magnitud y por la rapidez con la que se produce. La preferencia por la independencia se situó por encima del 40 %, mientras que los partidarios del Estado autonómico cayeron al 28 %. Es decir, en sólo un año los partidarios de la independencia aumentaron catorce puntos porcentuales.

A partir de ahí, y especialmente a partir de 2014, la preferencia por la independencia empieza a ceder terreno hasta los últimos datos registrados. El arco temporal del proceso se cierra doce años después, cuando se vuelve a una situación similar a la previa a 2012¹. Es por ello por lo que puede afirmarse que el proceso, entendido como un episodio de fuerte tensión política construido alrededor del debate territorial, ha terminado. Y también por ello es posible reconstruir los elementos que le dieron sentido, el recorrido del propio proceso, las razones que explican ese recorrido y la herencia que el proceso ha dejado en la sociedad catalana... y en la española.

Para entender lo que ha sido el proceso es necesario observar no sólo el escenario catalán sino el español e incluso el internacional, puesto que el movimiento independentista se inscribe en un contexto de crisis generalizada de un sistema político golpeado por el estallido de la burbuja financiera a nivel global, el agotamiento del modelo autonómico y en general de algunos de los elementos esenciales del sistema nacido de la tran-

sición democrática en España, así como la crisis del sistema político catalán que nace en 1980 y que tiene al nacionalismo conservador como su actor central.

Todas estas modificaciones repercuten en el comportamiento de los actores del sistema, desde los partidos y sus estrategias hasta una ciudadanía que se moviliza como hacía décadas que no sucedía. El proceso, sin embargo, es prisionero de su tiempo y no escapa a algunas de las características de los estallidos políticos de este primer cuarto del siglo XXI: su evolución no es ni unidireccional ni tiene una velocidad constante. A pesar de que, visto en perspectiva, se puede definir una lógica en la evolución del proceso, que lleva a su culminación en la votación del primero de octubre de 2017, en su devenir se pueden detectar vaivenes, así como acelerones y parones, que responden a las cambiantes necesidades e intereses de los actores principales. Aun así, aunque puede afirmarse que efectivamente existen esos actores, sería erróneo mantener que ha existido una dirección ejecutiva que comande el proceso, desplegando un plan concebido de antemano. En este sentido, el proceso también ha cumplido con una de las características esenciales de los movimientos contemporáneos, puesto que su periplo ha obedecido en muchas etapas más al resultado de la lucha entre diversas facciones por la dirección de este que a una estrategia desplegada por un único actor dominante.

Finalmente, y a pesar de que algunos datos puedan hacer creer lo contrario, el

fin del procés no ha implicado un retorno efectivo a la situación previa a 2012. Por decirlo de algún modo, el procés ha dejado una herencia visible en múltiples aspectos del sistema político catalán (y del español), además de no haber solucionado alguno de los elementos que permitieron su surgimiento, alguno de ellos esencial en la configuración del sistema político español. De todo ello, trataremos a continuación.

2. EL PROCÉS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y ESPAÑOL

No es posible entender lo que ha sido el procés atendiendo a un solo factor. En este sentido, el procés son muchas cosas a la vez. En parte, es la manera como en Cataluña se proyecta un movimiento visible en muchas partes del mundo, no en vano el estallido independentista catalán es contemporáneo a la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la elección de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos o la eclosión electoral de los partidos nacional populistas. El procés forma parte de ese *zeitgeist* y no es posible entenderlo plenamente sin referirse a ello. Del mismo modo, el procés no deja de ser, en parte, una reacción (hay quien diría una respuesta) al agotamiento del modelo del estado autonómico de los últimos cuarenta años, concretado en la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre la reforma estatutaria catalana, que es uno de los elementos (no el único) que ayudan

a disparar lo que acabará convirtiéndose en el procés.

En primer lugar, el procés se inscribe en un contexto internacional dominado por los efectos del shock de la crisis financiera global de 2007-2008. No puede entenderse cómo una parte sustancial del censo de una sociedad que hasta ese momento se expresa, al menos electoralmente, mayoritariamente optando por fuerzas moderadas (tanto en la escena autonómica como en la general) se mueve hacia posiciones de crítica frontal al sistema político vigente. El salto del autonomismo al independentismo de una parte sustancial (el 20 % aproximadamente) del censo catalán, con lo que conlleva de enmienda profunda al modelo autonómico, no puede entenderse sin inscribirlo en un marco más general y en relación con otros movimientos parecidos.

A lo largo de los años posteriores al estallido de la crisis financiera se produce una intensa crisis de representación, que adoptará perfiles diferentes en función de los contextos nacionales particulares, pero que comparte una serie de elementos, siendo el fundamental una crítica de raíz al estado de cosas imperante hasta la fecha, o lo que es lo mismo al sistema heredado de la posguerra mundial, basado en una competencia política centripeta (ergo, moderada) protagonizada por dos grandes facciones, la socialdemócrata y la cristianodemócrata para el caso europeo.

Desde la crisis global, y a partir de 2010, se producen “levantamientos” en múltiples países, que tienen como de-

nominador común una crítica radical al sistema imperante hasta entonces. En España se produce el llamado movimiento de los “indignados” o 15M, en mayo de 2011, un movimiento replicado en lugares tan lejanos como Israel, Hong Kong, Estados Unidos o Chile. A esta primera ola sigue una segunda, a la que se suman sectores sociales movilizados por discursos de tintes nacionalistas y antielitistas que propugnan un cierto retorno a épocas pasadas como antídoto a los males que se asocian a la globalización, en especial contra la inmigración y los organismos de gobernanza global (o regional, como la Unión Europea), lo que supone una enmienda al sistema. A partir de 2016 se acumulan este tipo de movimientos a lo ancho del globo: elección de Modi en la India, referéndum del llamado “brexit”, destitución de Dilma Rousseff en Brasil, plebiscito sobre los acuerdos de paz en Colombia, elección de Trump, reforma presidencialista de la constitución turca, movimiento de los chalecos amarillos en Francia, elección de Bolsonaro en Brasil, golpe de estado en Myanmar. Entre 2016 y 2019 se acumulan episodios que se caracterizan por romper las lógicas imperantes en los sistemas políticos de diversos países del mundo y que comparten dos elementos: por un lado, el triunfo de los discursos antiestablishment, recogidos y apoyados por mayorías, y del otro, una clara tendencia hacia el nacionalismo y la reacción, con un evidente componente de restricción de las libertades y del juego democrático².

Es en este contexto en el que surge y se desarrolla el procés. Esto no quiere decir (como algunos han señalado) que el procés sea asimilable a los movimientos reaccionarios de los últimos años, pero sí que es cierto que comparte algunas características con ellos, que a su vez comparten elementos con los primeros movimientos “insurgentes” de los años posteriores a la crisis global. De estos elementos cabría destacar una movilización ciudadana masiva y sostenida a lo largo de años; un programa de desmantelamiento del sistema (o de algunas de sus partes); una retórica antiestablishment sostenida en parte por unos sectores sociales que hasta el momento habían sostenido al sistema; y una cierta tendencia antipolítica o, como mínimo, de superación de los actores políticos, que se ven desbordados en muchas fases del procés por actores que se definen como no políticos, con una legitimidad “*bottom-up*” que se enfrenta y confronta la legitimidad institucional de la democracia representativa. Características todas ellas visibles en prácticamente todos los episodios más o menos insurreccionales acontecidos en los últimos quince años.

Ahora bien, y teniendo en cuenta ese contexto internacional, el procés se inscribe en un contexto histórico netamente español con lo que enlaza con otros episodios similares en la historia del país. Puesto que el motor del procés no es otro que el conflicto territorial entre diferentes visiones de cómo se debe organizar el poder en España. Así, el procés no sólo ocurre en un momen-

to de agitación global y de contestación (de agotamiento también) de un sistema político nacido del final de la segunda guerra mundial, sino que nace del agotamiento de un modelo de articulación territorial, el nacido a partir de la Constitución de 1978 y al que se la ha dado el nombre de “estado de las autonomías” o “estado autonómico”.

En este sentido, hay que entender el procés como un episodio en un recorrido largo, que partiría de la reforma estatutaria de 2006, impulsada por el presidente Maragall en un contexto de fortísima polarización entre el PSOE y el PP, desatado a raíz de la victoria socialista en las elecciones generales de 2004. Cabe recordar que la reforma estatutaria no cuenta con el concurso del PP catalán y que, una vez aprobada por las Cortes y refrendada por la ciudadanía (junio 2006), es recurrida por el PP ante el Tribunal Constitucional como parte de la estrategia de desgaste al gobierno socialista de Rodríguez Zapatero³.

En sentido amplio, la reforma estatutaria catalana postula una nueva etapa en el desarrollo del estado autonómico, que seguirán la mayoría de las comunidades en los años posteriores cuando emprendan reformas de sus estatutos⁴ en la línea de la reforma catalana. Siendo esto así, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 del 28 de junio puede entenderse en un contexto más amplio que el estrictamente catalán, puesto que expone el criterio del TC respecto a las posibilidades de emprender una reforma de algunos aspectos esenciales del esta-

do autonómico, como la que propugnaba el texto estatutario catalán.

Más allá de esta consideración, en el contexto catalán la sentencia sobre la reforma estatutaria se entiende como una afrenta a la capacidad de las instituciones catalanas para autogobernarse y dotarse para ello de un marco legal propio. Es así como, pocos días después de publicarse la STC 31/2010, se convoca por parte de la mayoría de las fuerzas políticas (encabezada por el presidente de la Generalitat, el socialista José Montilla) una manifestación bajo el lema “*Som una nació. Nosaltres decidim*”. Hay quien sitúa el inicio del procés en esa convocatoria, puesto que la manifestación se tornó en una reclamación nítidamente independentista (el presidente Montilla tuvo que abandonarla entre abucheos).

En cualquier caso, la sentencia 31/2010 actuó como un posible disparador de lo que vendrá después ya que no permite avanzar en la profundización del modelo autonómico de la manera que se había hecho hasta la fecha, a través de la negociación entre gobierno central y autonómicos, y que, en (¿todo?) caso, cualquier modificación del statu quo autonómico debe realizarse a través de una reforma del texto constitucional y nunca desde la iniciativa de un parlamento autonómico. Esto supondría la imposibilidad de continuar el proceso de reforzamiento del autogobierno que pretendían las fuerzas mayoritarias catalanas con la reforma del estatuto. Esas fuerzas, no sólo las nacionalistas, entienden la STC 31/2010 como un portazo a

las aspiraciones de mayor y mejor autogobierno.

En el plano más general, lo que hace el TC es invitar a las fuerzas políticas a plantearse la definición del estado autonómico, algo que no fue posible en 1978 más allá del esbozo de la arquitectura institucional que recoge el título octavo de la carta magna. Esta invitación no fue recogida, y aun no lo ha sido, por parte de los principales partidos. Pero sí fue utilizada por el nacionalismo catalán para plantear las elecciones al Parlament⁴ de 2010 como una “llamada patriótica” a “responder” a la sentencia del TC, lo que le granjeó un resultado muy próximo a la mayoría absoluta.

3. EL PROCÉS COMO UNA RESPUESTA ESTRATÉGICA

La aseveración de que el procés empieza en 2010 a raíz de la sentencia sobre la reforma estatutaria no tiene en cuenta algunos factores clave. En primer lugar, si bien es cierto que las encuestas muestran un incremento de la preferencia por la independencia en el cuerpo electoral catalán, no es significativamente mayor que en períodos anteriores. Los barómetros del CEO, por ejemplo, muestran un aumento sostenido en el tiempo de los independentistas desde 2006, que se mantiene con posterioridad a la STC 31/2010, sin que se observen cambios.

En segundo lugar, hay un elemento crucial para descartar que el verano de 2010 marque el inicio del movimiento

independentista y es que, con posterioridad a la convocatoria electoral de octubre de 2010, la nueva mayoría parlamentaria de CiU va a apoyarse en el PP para sacar adelante su agenda legislativa. En julio de 2011, un año después de la sentencia y de la multitudinaria manifestación de protesta, el gobierno de Mas pactará con el PP los presupuestos de la Generalitat.

La legislatura iniciada en 2010 tendrá como eje los recortes en políticas sociales derivados del estallido de la crisis financiera global de dos años atrás y la implementación de una política de austeridad por parte de las instituciones europeas. En este marco se produce el movimiento del 15M que, por un día, se traslada al Parlament, precisamente durante la discusión de los presupuestos, lo que obliga al president de la Generalitat y a la presidenta de la cámara a acceder a ella en helicóptero, ante el bloqueo de los manifestantes.

Ese ambiente de desafección, junto con el resultado de las elecciones generales de diciembre de 2011, que otorgan la mayoría absoluta al PP, sitúa a CiU en una posición difícil, puesto que depende del PP en el Parlament, a la vez que lleva a cabo unas políticas con fuerte contestación social y, en tercer lugar, hace frente a diversos procesos judiciales por la supuesta corrupción del partido⁵. La conjunción de estos tres elementos (políticas de recortes y contestación social, debilidad parlamentaria en la Ciutadella y mayoría absoluta del PP en el Congreso y sospechas de corrupción) dejaban a

CiU en una posición política delicada de la que el procés fue un intento de salida. En este sentido, es posible afirmar que el procés también fue un movimiento estratégico de CiU para escapar de una situación comprometida.

En julio de 2012 el Parlament aprobó la propuesta de un denominado “pacto fiscal, que el president Mas llevó a la Moncloa en septiembre y fue rechazado por el presidente Rajoy. En medio, el 11 de septiembre tuvo lugar la primera de las multitudinarias manifestaciones independentistas que van a tener lugar en años sucesivos. Un millón y medio de personas, según los cálculos de la Guardia Urbana de Barcelona, se concentraron bajo el lema “Cataluña, nou estat d’Europa”, con la participación del govern en pleno y la dirección de CiU. La marcha sirvió también de bautismo a una nueva organización, la Asamblea Nacional Catalana (ANC), surgida a raíz de las consultas independentistas locales de 2009 y que tendrá un protagonismo creciente a lo largo del procés.

La idea de que el procés es, en parte, una respuesta estratégica a la situación difícil por la que estaba atravesando CiU se pone en evidencia a la luz de los datos, puesto que el súbito incremento de la preferencia por la independencia (del 30 al 44% en los sondeos del ICPS) se debe principalmente al cambio de los votantes de la formación nacionalista, que siguen la deriva del autonomismo al independentismo del propio partido. Así, de 2011 a 2012 el voto a CiU se vuelve independentista, pasando de un 34% de

partidarios de la secesión al 75 % en solo un año⁶. Los datos de los barómetros cuatrimestrales del CEO son igual de explícitos. Entre junio y octubre de 2012, la preferencia por la independencia en el conjunto del electorado catalán aumenta diez puntos porcentuales. De este incremento, más de la mitad se debe a votantes de CiU.

Otro indicio más que confirmaría que el incremento de la preferencia por la independencia en el otoño de 2012 responde en buena medida al cambio estratégico de CiU es que el grupo en el que aumentan más los partidarios de la independencia es en el de los nacidos en Cataluña de padres que también han nacido allí y tienen más de cincuenta años, es decir, el perfil del votante del nacionalismo conservador.

Por si esto no fuera poco, el crescendo del otoño de 2012 culmina con el anuncio del avance de la convocatoria electoral por parte del president Mas sólo dos años después de celebradas las anteriores elecciones. Es evidente la intención del líder de CiU: aprovechar el “momentum” creado a partir de la manifestación multitudinaria y la negativa de Rajoy al “pacto fiscal” para obtener una mayoría absoluta en el Parlament, que permitiera a CiU desprenderse de su dependencia del PP, a fin de asegurarse el gobierno para los próximos cuatro años.

El resultado de las elecciones, sin embargo, no fue el esperado por Mas. CiU, que partía con 62 diputados, cayó a 50. Once de esos escaños fueron a parar a ERC⁷, que fue la gran beneficiada del

clima generado, además de la CUP, que obtuvo representación por primera vez. Puede decirse que es ahí cuando arranca el procés entendido como un proceso político que tiene en la independencia de Cataluña su objetivo explícito, algo que posiblemente no estuviera en el ánimo de sus promotores originales, que buscaban una manera de obtener una posición más cómoda ante un contexto difícil de gestionar.

Esta naturaleza instrumental del procés permea toda su andadura y es obligado recurrir a ella para analizar la actuación de los principales actores, puesto que el procés es también (además de una respuesta particular a un zeitgeist global) un episodio más en la pugna entre CiU y ERC por el liderazgo del espacio nacionalista/independentista catalán. Dicho sin rodeos, la evolución del procés, sus giros, no puede entenderse sin apelar a la competencia ¿entre? esas dos fuerzas políticas.

El cambio estratégico de CiU en 2012 obedece a una necesidad de posicionarse de una manera más favorable en un escenario en el que ERC ha empezado a ser un rival a tener en cuenta, puesto que ha mostrado una capacidad de penetración en el espacio nacionalista que puede disputarle a CiU el liderazgo. En este sentido hay dos elementos a resaltar. Por un lado, un evidente cambio de preferencias en el relevo generacional de los electores nacionalistas, lo que sitúa a CiU en tendencia decadente mientras que ERC muestra una evidente tendencia ascendente. Y, en segundo lugar, y relacionado

con lo anterior, los resultados electorales del ciclo 2003-04, que han puesto en evidencia la fragilidad del anteriormente incontestable predominio de CiU⁸.

Esta tendencia se rompe en el ciclo 2010-11 por la crisis de resultados de ERC después de la segunda experiencia de gobierno de coalición junto con el PSC e ICV-EUiA, pero se retoma con nuevos bríos precisamente en la convocatoria que da inicio al procés en el otoño de 2012. Posteriormente tendrá un momento culminante en las elecciones al parlamento europeo del verano de 2014 cuando, por primera vez, los votos obtenidos por ERC superen a los de CiU. Este hecho influye en los siguientes pasos del procés, como la “consulta ciudadana” del 9 de noviembre de ese año y la configuración de la candidatura conjunta “Junts pel Si” para las elecciones al Parlament de septiembre de 2015, ideada en parte para evitar una posible derrota de CiU a manos de ERC y garantizar la continuidad de Artur Mas en la presidencia⁹. Este segundo aspecto no se dará por la negativa de la CUP (que había incrementado en siete sus diputados respecto de la anterior convocatoria, de tres a diez) a investir de nuevo a Mas como president¹⁰, abriendo el camino para la investidura de Carles Puigdemont, entonces alcalde de Girona, y con ello dando un nuevo golpe de timón a la singladura del procés.

4. EL PROCÉS COMO UN MOVIMIENTO CONTEMPORÁNEO

A pesar de lo expuesto en el apartado anterior, sería un error reducir el procés a un mero juego de estrategia entre partidos, o entre las élites de los partidos. En muchas ocasiones a lo largo de la década del procés las decisiones de los dirigentes políticos han estado condicionadas por elementos que se sitúan fuera de los márgenes de las fuerzas parlamentarias, en algunos casos alentados por ellas en origen, pero que escapan del control de éstas posteriormente en un momento dado, muchas de las veces por la propia inercia que toman los acontecimientos. En este sentido, en muchas fases del procés pareciera que éste toma vida propia, ya que imprime una velocidad y una dirección que no responde a los intereses ni a las necesidades de sus actores principales, los cuales se ven forzados a seguir la dinámica del propio procés más que a marcarle el ritmo.

Así pues, el procés no obedece a un plan trazado de antemano ni responde a los designios de una dirección claramente definida e identificada¹¹. Es un movimiento político que persigue un objetivo más o menos definido y se mueve en función de la coyuntura cambiante, a ratos del humor general o de la capacidad de alguno de sus actores principales de imprimir (por un tiempo) una dirección o una velocidad determinadas¹².

De la misma manera que el procés no puede entenderse si no se apela a un contexto, español e internacional, de-

terminado, tampoco puede entenderse completamente sin recurrir a episodios políticos contemporáneos. En este sentido, el procés guarda evidentes similitudes con otros movimientos que se producen en el mismo lapso temporal.

En primer lugar, es un movimiento que se basa en gran parte en una fortísima capacidad de movilización ciudadana y que, en parte, depende de ésta. El núcleo de legitimación del procés se encuentra en “el pueblo”, al que los dirigentes políticos no sólo apelan sino se pliegan. Es el pueblo el que empuja el procés y son los políticos los que siguen la voluntad de éste¹³. De ahí la obsesión de definir el procés como un movimiento *bottom-up* como elemento de legitimación democrática frente a los que identificaban su naturaleza como un movimiento dirigido (teledirigido, según algunos) desde las elites políticas.

Esta naturaleza popular del movimiento otorga un papel destacado en su devenir a dos factores. Por un lado, la propia movilización ciudadana. El procés es un intento de mantener una extraordinaria movilización permanente de una parte muy significativa de la ciudadanía catalana, y en buena medida la propia dinámica del movimiento se explica por ese ánimo de mantener esa movilización. Así, el arco temporal del procés es claramente visible en su capacidad de convocatoria a lo largo de los años y a través de un calendario de movilizaciones recurrentes. El gráfico 2 es una evidencia de ello.

Una de las derivadas de esa dependencia de la movilización permanente

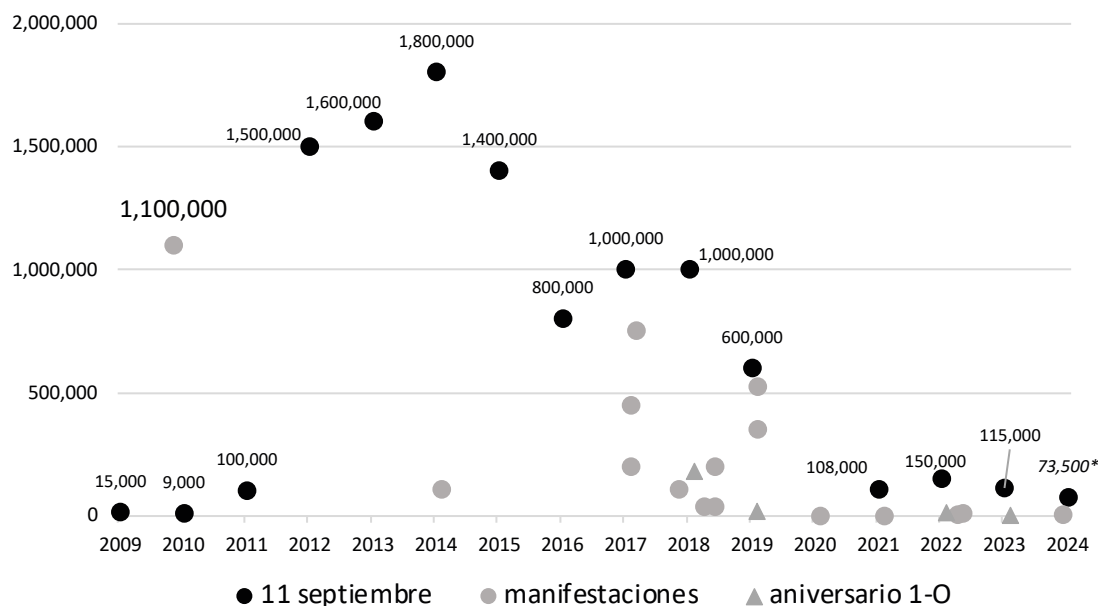


Gráfico 2: Participación en concentraciones independentistas en Barcelona, 2009-2024.

Fuente: Datos de la Guàrdia Urbana de Barcelona.

como fuente legitimadora es el uso de las convocatorias electorales como instrumentos para mantener viva la movilización. Entre los años que van de 2012 a 2017 se produjeron tres elecciones al Parlament.

El segundo factor que deriva de la centralidad de la movilización ciudadana en la legitimación del procés como demanda democrática del “pueblo catalán” y su naturaleza *bottom-up* es el papel predominante que se otorga a las denominadas “organizaciones civiles”, es decir a aquellas agrupaciones que son la encarnación de la voluntad popular y que no son partidos políticos. Paradójicamente, la necesidad de darle un carácter democrático al movimiento obliga

a éste a prescindir (al menos en teoría) de los partidos políticos para dar prioridad a organizaciones que en principio no son políticas sino “ciudadanas”. Y lo mismo sirve para la portavocía del movimiento, que ejercerán los líderes de las dos principales organizaciones “civiles”, la ANC y Òmnium Cultural, a lo largo de las diferentes etapas del procés¹⁵.

Este elemento “antipolítico” del procés enlaza con una naturaleza “antiestablishment” muy propia de los movimientos contemporáneos. La consecución de la independencia se entiende por parte de sus defensores como una impugnación no sólo al poder político encarnado en el Estado sino al poder económico que encarna ese ente nebuloso

so que responde al nombre de “Madrid”. Para los participantes en el procés hay un elemento claramente insurreccional en él que persigue un cambio radical en las estructuras de poder, sobre todo en aquellas instituciones que representan al Estado (claramente, la monarquía). De ahí también que el procés se entienda como una reacción de “los de abajo”, los oprimidos, las víctimas de una injusticia histórica, como una guerra contra los poderosos. De ahí que la fuga de empresas en el otoño de 2017 se saludara por algunos como una liberación.

Este elemento insurreccional legitima tomas de posición radicales por parte de los actores del procés. No es algo

estrictamente nuevo. CiU utilizó esa estrategia en la negociación estatutaria de 2005 para forzar la ruptura del gobierno de coalición de ERC con el PSC. En el caso del procés, sin embargo, ya no responde (o no del todo) a una táctica de negociación sino a un verdadero cambio en parte del electorado, precisamente la parte que hasta entonces había mostrado un perfil más moderado. Las encuestas registran ese desplazamiento del votante de CiU/Junts en los años del procés, en una especie de movimiento de centrifugación que lo lleva a posicionarse en espacios de radicalidad, y no sólo en el eje territorial¹⁶.

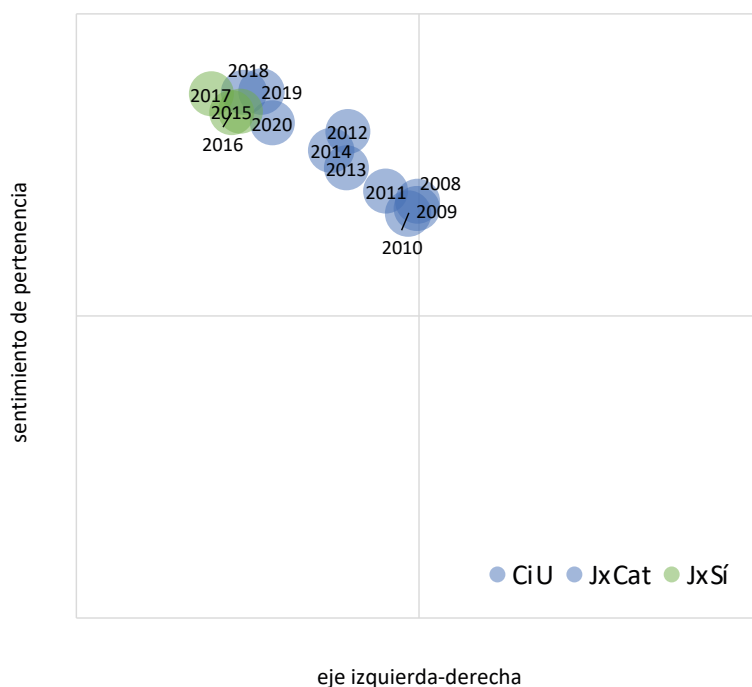


Gráfico 3: Desplazamiento de los votantes de CiU/JxSi/JxCat en los ejes ideológicos entre 2008 y 2020.

Fuente: Sondeos ICPS 2008-2020.

Una derivada de esa naturaleza antieestablishment del procés es el protagonismo que adquiere en diversas fases de su desarrollo un partido como la CUP, que se define como anticapitalista y que llega a obtener diez diputados en el momento álgido del procés, lo que le permite condicionar la actuación de los partidos principales en diversas fases, como en la consulta del 9 de noviembre de 2014¹⁷ o en la no investidura de Mas en enero de 2016, que ya se ha citado anteriormente.

A todo ello hay que añadir los efectos de la polarización, que impregnan la política en los últimos años, y que incentiva a los partidos a extremar sus posiciones como una manera de captar la atención de un electorado saturado de información de todo tipo y al mismo tiempo posicionarse como una opción capaz de romper con los márgenes de lo que se denomina lo “políticamente correcto”. Este “acercarse al margen” ha formado parte consubstancial del procés desde su origen, planteado como una enmienda a la totalidad de lo que había sido hasta entonces el desarrollo de la política en relación con el autogobierno, basada principalmente en la negociación con el gobierno central sobre las competencias de las instituciones autonómicas. Esa dinámica de ir más allá de lo que permite la norma strictu sensu ya se había probado durante la negociación estatutaria (2005-06) por parte de CiU, como estrategia para forzar la posición de ERC y así intentar romper el entonces gobierno de coalición que mantenían los republicanos con el PSC.

La naturaleza polarizadora del procés se pone en evidencia por el hecho de entenderse como un proceso de configuración de dos bandos antagónicos y mutuamente excluyentes (el independentismo y el antiindependentismo) a través de la difuminación de las diferencias entre las fuerzas que se entienden como pertenecientes a un mismo bando y el acrecentamiento de las diferencias, entendidas como esenciales, entre estas fuerzas y las situadas en el otro bloque¹⁸.

Otro elemento definitorio del procés que lo acerca a los movimientos contemporáneos es su desarrollo de tipo espasmódico, con acelerones y paradas, producto de la falta de una dirección unificada y de una única estrategia previamente definida. El procés se va desarrollando en base a “hojas de ruta” que definen un calendario que muchas veces no se cumple y es substituido por otro. En parte, esto se debe a la necesidad, central en el procés, de mantener la movilización de la base independentista, lo que implica definir un horizonte temporal relativamente breve. Esto, sin embargo, puede convivir (y de hecho, convivió en diversas fases del procés) con momentos en los que el movimiento entra en una pausa de incertidumbre a la que los diferentes actores no parecen encontrarle solución, o que simplemente obedece a las divergencias estratégicas de esos actores, cuando no al enfrentamiento entre ellos¹⁹.

5. CONCLUSIONES: LAS HERENCIAS DEL PROCÉS

El procés, entendido como un movimiento político que tenía como finalidad la consecución de la independencia de Cataluña mediante la celebración de un referéndum, ha cumplido su trayecto y se puede dar por acabado, lo cual no equivale a decir que el independentismo catalán, como ideología encarnada en unas fuerzas políticas y apoyada por una parte del cuerpo electoral, haya dejado de existir. En este sentido, el procés es un episodio protagonizado por el independentismo como ha habido otros a lo largo de la Historia, y posiblemente haya otros en el futuro.

El procés tuvo un momento inicial, en el otoño de 2012, que dio lugar a una fase que podríamos llamar ascendente hasta la celebración de la consulta del primero de octubre, declarada ilegal por el Tribunal Constitucional. A partir de ahí, se entra en una nueva fase, descendente en el sentido que el procés ya ha culminado de alguna manera su objetivo (la votación y posterior declaración de independencia del Parlament) y empieza un período de incertidumbre estratégica y creciente desafección por parte de un sector significativo de la ciudadanía que hasta entonces había participado en el movimiento. Las detenciones de los líderes y su posterior juicio y condena recuperan cierta capacidad de movilización²⁰ pero no desmienten la tendencia decreciente general.

Una vez terminado el periplo temporal del procés es posible extraer de él algunas conclusiones.

1. El porqués puede entenderse como la manera en la que la sociedad catalana metaboliza el contexto de quiebra del sistema político surgida a raíz de la crisis financiera global de 2008. En este sentido, el procés puede asemejarse a episodios como el brexit, la elección de Donald Trump o la revuelta de los chalecos amarillos franceses.
2. En este contexto, el procés también puede y debe entenderse como el resultado de la respuesta de CiU a una coyuntura extremadamente difícil que la llevaba a sufrir una situación análoga a la que estaban padeciendo en esos momentos buena parte de los partidos que habían tenido una posición central en los sistemas políticos europeos. La “salida” que encontró CiU a su situación le permitió sobrevivir a su posible hundimiento, a cambio de transformarse en una fuerza política con un perfil más radical en sus planteamientos, arrasando con ello a buena parte de su electorado tradicional.
3. No debe subestimarse el hecho de que el procés también responde a una situación nueva por lo que respecta a la construcción y desarrollo del estado autonómico. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el estatuto catalán reformado supone un punto final a la manera como se había desarrollado la construcción del estado autonómico y, al mismo

tiempo, representa una invitación a las fuerzas políticas a considerar una reformulación constitucional de la organización territorial del poder (Aja, 2014) . En este sentido, ese elemento no ha sido atendido y no ha habido ni hay ninguna propuesta. El propio proceso, la aparición de Vox en diciembre de 2018 y la dinámica polarizadora en la que ha entrado de lleno la política en España han sido factores que han impedido que se recoja el guante lanzado por el TC.

4. En este sentido, la tradicional capacidad de Cataluña para abrir camino al desarrollo de las posibilidades que ofrece el estado autonómico se ha visto claramente mermada por el proceso. Es cierto que, en los últimos tiempos, a raíz del cambio en el gobierno de la Generalitat, se está produciendo una cierta vuelta a la situación previa, pero ésta se produce en un ambiente de mayor desconfianza por parte de las otras comunidades. Muestra de ello es la negociación sobre la financiación autonómica.

5. El proceso ha modificado la estructura de la competencia política entre los partidos catalanes. Durante los años del proceso el sistema político catalán se articuló a partir de una gran zanja entre los campos independentista y no independentista, que impedía el tránsito de votantes entre uno y otro. Es cierto que en los últimos años se ha producido una cierta recupera-

ción en este sentido, pero también lo es que las tensiones centrífugas derivadas de la polarización siguen modelando en parte la disputa política.

6. A pesar de que el proceso ha cumplido su ciclo vital, la situación de la sociedad catalana no es exactamente igual a la que conocía en los años anteriores. Esto no es atribuible en exclusiva al proceso, ya que es visible en otros contextos. Los datos muestran un contexto ambivalente. Por un lado, ha habido una fuerte politización en la sociedad, con un incremento del interés por la política y la frecuencia de discusión sobre ella pero, por otro lado, se ha producido un aumento de los sentimientos negativos ligados a la política y una radicalización de las opiniones en parte de la sociedad.

1. La serie de respuestas a esta misma pregunta en los sondeos del Centre d'Estudis d'Opinió muestra una evolución muy parecida. Entre febrero y octubre de 2012, la preferencia por la independencia aumenta del 29 al 44%. Hasta octubre del 2014 se mantiene por encima del 45%, para ir cayendo posteriormente. En el último barómetro hasta la fecha (febrero 2025) los partidarios de una Cataluña independiente representan el 27 % el total.

2. El informe sobre la democracia del V Dem Institute de 2021 caracterizará el periodo con el rotundo título "Autocratization turns viral".

3. Esta utilización estratégica del recurso al TC queda en evidencia al no recurrir el PP otros estatutos que recogen elementos similares (por no decir idénticos) a los recurridos en la reforma estatutaria catalana.

4. En 2006 se aprueba la reforma del estatuto de la Comunidad Valenciana y al año siguiente las de los estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León y Baleares. Y en los años posteriores los de Navarra, Madrid y Extremadura.

5. El más emblemático de ellos, el “caso Palau de la Música”, iniciado en el verano de 2009 con el registro por parte de los mossos d’esquadra y concluido en 2018 con la sentencia que condenaba a CDC por financiación irregular.
6. En el mismo período la preferencia por la solución autonómica cae un 23% entre el electorado de CiU, y también descienden los partidarios de la solución federal (-16%).
7. La participación en la convocatoria avanzada creció en casi 8 puntos, con medio millón de votantes más que en 2010. A pesar de ello, CiU retrocedió en ochenta mil votos, mientras que el resultado de ERC aumentó en 280.000 y la CUP obtuvo casi doscientos mil votos. También creció el voto a Ciudadanos (Cs), cuya representación pasa de tres a nueve escaños.
8. La ventaja de CiU sobre ERC entre el ciclo 1999-2000 y el 2003-04 se reduce en medio millón de votos en las elecciones autonómicas y las generales.
9. A pesar de que Mas figuraba formalmente en el número cuatro de la lista de la coalición por la circunscripción de Barcelona, detrás de Raül Romeva y las dos presidentas de las asociaciones independentistas, Carme Forcadell (ANC) y Muriel Casals (Òmnium Cultural).
10. Se ha hecho famosa la frase del entonces portavoz parlamentario de la CUP, Benet Salellas, al explicar su voto: “hemos enviado a Mas a la papelera de la historia”.
11. A pesar de que, durante los años del procés, algunos medios hablaban de un “estado mayor” que dirigía el movimiento.
12. Para un seguimiento cronológico del procés es muy útil el libro de Lola García “El naufragio. La deconstrucción del sueño independentista” (Península, 2018).
13. Precisamente ese era el lema de la campaña de CiU en las elecciones de 2012: “La voluntat del poble”.
14. A estas convocatorias el independentismo las calificó de “plebiscitarias”, dando a entender su naturaleza sustitutiva de lo que podría ser un referéndum de independencia, y como reclamo para la movilización de su base, que en ningún caso llegó a representar al 50% del voto válido.
15. En un primer momento, Carme Forcadell y Muriel Pascual, respectivamente, y posteriormente Jordi Sánchez y Jordi Cuixart.
16. Sobre la estrecha relación entre los dos ejes ideológicos que definen el campo político catalán y su evolución a lo largo del procés es muy aleccionador el estudio de Guillelmo Rico (2016).
17. El dirigente de la CUP de aquel entonces, David Fernández, es el líder con mejor valoración en los barómetros del CEO de 2014 y 2015.
18. En el caso del procés, sin embargo, esta configuración no es perfecta, puesto que sí que se ha observado claramente la construcción de un bloque conformado por los partidos independentistas, pero esa idea de bloque es menos evidente entre las fuerzas no independentistas, como explica Lucía Medina en “La polarización afectiva y los sentimientos hacia la política en Cataluña (1995-2021)” (ICPS, 2021).
19. Uno de estos momentos se produce el 26 de octubre, cuando todo parece indicar que el president Puigdemont anunciará la convocatoria de elecciones y, en medio de fuertes presiones por parte de ERC (se hizo famoso el tuit de Gabriel Rufián sobre las “155 monedas de plata”), acaba desestimando esa opción, abriendo la puerta a la declaración de independencia al día siguiente.
20. En otoño de 2019, a raíz de conocerse la sentencia del Tribunal Supremo, se producen diversas acciones en Barcelona (ocupación del aeropuerto, disturbios en lo que se llamó “la batalla de Urquinaona”).

Bibliografía

Aja, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal* Madrid: Alianza.

García, L. (2019). *El naufragio. La deconstrucción del sueño independentista* Barcelona: Península.

Medina, L. (2021). “La polarización afectiva y los sentimientos hacia la política en Cataluña (1995-2021)” ICPS.

Rico, G. (2016). “¿O catalanistas o fachas? La influencia del eje nacional sobre la percepción de los partidos catalanes en el eje izquierda-derecha” ICPS.

Base de datos de los barómetros del Centre d’Estudis d’Opinió (2006-2024).

Base de datos de las encuestas anuales del Institut de Ciències Polítiques i Socials (1991-2024).

V Dem Institute (2021). *Autocratization turns viral. Democracy Report 2021*.

3

Cataluña y la financiación singular: del acuerdo político al (todavía incierto) encaje institucional

por SANDRA LEÓN

1. INTRODUCCIÓN

El último modelo de financiación autonómica se aprobó en el año 2009. Así, de manera inintencionada¹, nos encontramos ante el periodo más largo de vigencia de un modelo de financiación entre todos los que se han aprobado hasta la fecha². Aunque durante años los expertos revisaron las disfuncionalidades del modelo actual, propusieron soluciones e insistieron en la necesidad de su reforma, el impulso para la revisión del modelo provino finalmente, como en épocas pasadas, del cambio en la coyuntura política. Por un lado, el “Acuerdo para un nuevo modelo de financiación singular” firmado entre el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en otoño de 2024 comprometía a los republicanos a votar a favor de la investidura del socialista Salvador Illa como presidente de la Generalitat, quien había ganado las elecciones catalanas en mayo de 2014. Por otro lado, ERC ha sido un socio fundamental del Gobierno de Pedro Sánchez en el Congreso desde el comienzo de la xv legislatura tras las elecciones generales de julio de 2023 y ha condicionado la continuidad de su apoyo al cumplimiento del acuerdo sobre financiación singular para Cataluña.

El gobierno central avanzó en la propuesta de financiación singular para Cataluña aprobando un marco estratégico para el nuevo modelo en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en julio de 2025. Este acuerdo no modificaba direc-

tamente la financiación autonómica³, sino que sentaba las bases de un modelo que deberá ser posteriormente aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que requerirá previsiblemente de un proyecto de ley que actualice la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de acuerdo con el nuevo modelo y que deberá ser aprobado en sede parlamentaria.

Con esta propuesta, Cataluña ha vuelto a situarse, al igual que lo hizo en el pasado, como el motor de las reformas en materia de financiación autonómica. Cataluña –entendida como los sucesivos gobiernos de la Generalitat de Cataluña– ha desempeñado un papel fundamental en las reformas del sistema de financiación autonómica desde principios de los años noventa. Por ello, a menudo se define el papel de esta comunidad en la evolución del Estado autonómico como el “motor de reformas”. Este territorio nunca ha contado con un modelo específico de financiación, sino que ha formado parte, hasta ahora, del llamado sistema de régimen común, aplicable a todas las comunidades autónomas excepto al País Vasco y Navarra, que se rigen por el concierto y el convenio, respectivamente. Las reformas impulsadas por los gobiernos de la Generalitat en distintos momentos del pasado se caracterizaron por haber sido aplicadas al conjunto de territorios que forman parte del sistema de régimen común. En cambio, lo que se plantea con algunos de los cambios a lo largo de 2025 es si, por primera vez, las propuestas del Gobierno catalán po-

drían tener un impacto asimétrico en la configuración del sistema.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se revisa el papel de Cataluña, desde los años noventa hasta la actualidad, como comunidad promotora de las distintas reformas del sistema de financiación autonómica. Se presta especial atención al protagonismo del Gobierno catalán en el diseño del modelo vigente, aprobado en 2009, y, en particular, a los cambios introducidos en las transferencias de solidaridad, que resultan clave para entender la futura negociación multilateral de la propuesta presentada por Cataluña. En la segunda parte del capítulo se compara el acuerdo político alcanzado entre PSC y ERC en otoño de 2024 con el pacto institucional aprobado por la Comisión Estado-Generalitat en julio de 2025, mostrando cómo dicho acuerdo institucional reorientó la propuesta inicial hacia un planteamiento más abierto, institucional, multilateral y progresivo. Por último, se analiza hasta qué punto las características conocidas del nuevo modelo podrían encajar en un sistema similar al del régimen foral y si fuera factible su generalización.

2. CATALUÑA, MOTOR DE REFORMAS

El modelo de financiación autonómica implementado durante los primeros años del Estado autonómico tuvo un desequilibrio importante, como es la desigual

distribución de las competencias sobre el gasto y sobre los ingresos de las comunidades autónomas: a medida que los gobiernos autonómicos asumían – con distinto ritmo e intensidad – responsabilidades sobre las principales políticas de bienestar, la llamada corresponsabilidad fiscal – es decir, su capacidad para determinar con cierta autonomía sus ingresos – era más limitada. Existe abundante literatura que alerta de que un diseño de este tipo puede dar lugar a un comportamiento fiscal irresponsable (Rodden, 2006), lo que motivó que durante mucho tiempo los expertos alertaran en España de la necesidad de aumentar la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos (León-Alfonso, 2007).

Sin embargo, el verdadero impulso de las reformas que aumentaron gradualmente la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas no provino de las advertencias de académicos y expertos en financiación autonómica, sino de la política, y tuvo como protagonista al gobierno de la Generalitat de Cataluña. Los factores que motivaron y permitieron que Cataluña jugara un papel fundamental en los procesos de cambio tienen su origen en dos asimetrías fundamentales: por un lado, el agravio comparativo que suponía para una región relativamente rica la existencia de un modelo (el foral) que proporciona a País Vasco y Navarra una mayor financiación por habitante; por otro lado, el poder de negociación, especialmente mientras gobernaron ejecutivos en minoría tanto del PSOE como del PP, de los representantes políticos de

los partidos catalanes en el Congreso de los Diputados.

En primer lugar, es bien sabido que las mayores desigualdades en la financiación por habitante del sistema no se encuentran en las diferencias existentes entre las comunidades autónomas que pertenecen al sistema de régimen común, sino en las desigualdades entre la financiación media por habitante en este último grupo y la financiación de la que disponen País Vasco y Navarra (de la Fuente, 2022)⁴. Además, País Vasco y Navarra no contribuyen a las transferencias de nivelación del sistema. Su contribución se limita al Fondo de Compensación Interterritorial, que tiene un peso muy menor en el conjunto (Pérez y Pérez, 2025). Estas diferencias han generado un agravio comparativo, especialmente en una región relativamente rica como Cataluña, que tradicionalmente ha aspirado a una mayor autonomía sobre sus ingresos para poder beneficiarse de su mayor capacidad fiscal.

En segundo lugar, el sistema de partidos español es conocido por el singular peso que tienen en las elecciones generales los partidos de ámbito no estatal (los PANE, según la literatura especializada), partidos políticos que sólo compiten en una parte de las circunscripciones electorales y que han obtenido cotas importantes de representación en el parlamento nacional en las sucesivas convocatorias electorales (Fernández-Albertos y Lago, 2015). La capacidad de negociación de estos partidos aumentó considerablemente cuando los partidos en el gobierno cen-

tral perdieron la mayoría absoluta y tuvieron que buscar socios parlamentarios que les permitieran completar sus apoyos en su labor legislativa. A cambio de su apoyo, partidos como el PNV o Convergència i Unió consiguieron avanzar en sus propias reivindicaciones frente al gobierno central. Entre ellas, una importante para Cataluña era modificar el sistema de financiación para tener una mayor capacidad de decisión respecto a los ingresos tributarios.

El primer cambio en el sistema impulsado por el gobierno catalán se produjo en el año 1993 y fue fruto del acuerdo entre el PSOE, que había perdido la mayoría absoluta tras las elecciones generales de ese mismo año, y Convergència i Unió. La reforma consistió en introducir la participación territorializada del 15% del IRPF. Este cambio, que puede parecer menor, cualitativamente era importante, porque suponía la transferencia de parte de lo recaudado del IRPF (el 15%) por la administración central a las comunidades autónomas – sin que en aquel momento los gobiernos adquiriesen competencias sobre la recaudación o gestión del impuesto. Esta primera reforma abrió la puerta a cambios posteriores que profundizaron tanto en el porcentaje de cesión del impuesto como en las competencias normativas sobre el mismo, como se explicará a continuación.

El siguiente cambio importante tuvo lugar como consecuencia del acuerdo entre Convergència i Unió y el Partido Popular en el año 1996 (el llamado Pacto del Majestic) y se origina en un escenario

político similar al que provocó la reforma aprobada en el año 1993. El PP había ganado las elecciones generales de 1996 pero no disponía de mayoría absoluta en el Congreso. A cambio de su apoyo en la investidura, *Convergència i Unió* negoció la creación de una tarifa autonómica del 15 % del IRPF. La principal diferencia con la anterior reforma es que en este caso se cedía el rendimiento del 15% del impuesto y los gobiernos autonómicos sí disponían de competencias normativas sobre el tramo.

En el año 2001 el Partido Popular, que contaba con mayoría absoluta en el Congreso, aprobó un nuevo modelo de financiación que avanzaba significativamente en la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos⁵. Los cambios de entonces no fueron fruto de ninguna negociación entre el gobierno central y los partidos nacionalistas, aunque *Convergència i Unió* se mostró favorable a un nuevo modelo que profundizaba en su principal demanda, que era obtener más autonomía sobre sus ingresos. La aprobación de este modelo es más bien el resultado de una aproximación económica a la financiación autonómica por parte del Partido Popular, por la cual vinculaba la reforma del sistema a una reducción del tamaño del sector público, la eficiencia y el cumplimiento del déficit presupuestario (Garmendia Madariaga y León, 2020:31).

El modelo de 2009

Cataluña volvió a ser determinante en el diseño del sistema de financiación que se aprobó en el año 2009, modelo que se encuentra vigente en la actualidad. La singularidad en la negociación de este modelo es que el diseño se configuró de abajo a arriba, es decir, partiendo de los Estatutos de Autonomía y proyectándose hacia la Ley Orgánica que regula la financiación autonómica (la LOFCA). Primero algunos gobiernos autonómicos decidieron reformar sus Estatutos de Autonomía e incluir disposiciones referidas a la financiación autonómica y a las inversiones territorializadas de la administración central (algunas incompatibles entre ellas) y, posteriormente, se abordó la reforma general del sistema de financiación, que ya no podía ignorar algunas de las disposiciones contenidas en los Estatutos reformados relativas a la financiación. Así, algunos Estatutos regularon aspectos de la financiación territorial antes de que se diseñara el nuevo modelo de financiación, aplicable al conjunto de comunidades autónomas de régimen común.

El gobierno catalán fue el territorio más ambicioso respecto a los cambios que su Estatuto de 2006 previó respecto al futuro sistema de financiación (León, 2009:151). Este asunto, además, se convirtió en la gran apuesta de gobierno tripartito (PSC, ERC, Iniciativa, 2003-2010) que estuvo al frente de la Generalitat durante este periodo, además de una fuente de tensión entre los socialistas catalanes

y el gobierno del PSOE dirigido por José Luis Rodríguez Zapatero⁶.

Los cambios más importantes que introducía el nuevo estatuto consistían en una mayor corresponsabilidad fiscal (la elevación de la cesión del IRPF y del IVA hasta el 50 % y los impuestos especiales hasta el 58 %), la reducción del porcentaje de nivelación (de solidaridad) y el mantenimiento del principio de ordinalidad (que el orden en financiación por habitante ajustado por comunidades autónomas antes de la aplicación del modelo sea el mismo que tras la aplicación del modelo y los mecanismos de nivelación). El texto estatutario incluso establecía una fecha límite para negociar un nuevo acuerdo de financiación (artículo 206.5). Finalmente, las disposiciones sobre la financiación recogidas en el Estatuto catalán se acabaron incorporando al modelo aprobado en el 2009 (aunque el reparto de fondos que se derivó del modelo no cumplía con el principio de ordinalidad⁷) y, por lo tanto, los cambios se extendieron a las 14 comunidades autónomas que participaban en el sistema de financiación de régimen común.

Tras la aprobación del modelo del 2009, Cataluña estuvo durante más de una década fuera de los órganos de negociación multilateral debido a la deriva soberanista y el conflicto político desatado por la declaración de independencia. La última vez que un presidente catalán realizó una propuesta de reforma del sistema de financiación fue en el año 2012. Entonces, el presidente de la Generalitat Artur Mas formuló la propuesta sobre el

pacto fiscal para Cataluña en una infructuosa y breve reunión con el entonces presidente del Gobierno, Mariano Rajoy. No fue hasta el otoño de 2024, con el anuncio del acuerdo entre el PSC/PSOE y ERC para dotar a Cataluña de un modelo singular de financiación, que Cataluña recuperó la iniciativa en la reforma del modelo.

La solidaridad interterritorial

Es importante detenerse en un aspecto fundamental del modelo de financiación del 2009, como es la reducción de los mecanismos de nivelación o solidaridad. Este cambio, aunque tuvo efectos limitados en el reparto de fondos, representó un salto cualitativo en el diseño del sistema. Fue, además, uno de los asuntos más controvertidos de la negociación y será una pieza fundamental en la concreción del modelo de financiación singular al que aspira Cataluña.

A los fondos de nivelación se les llama también “de solidaridad” porque son transferencias que complementan los recursos de aquellas comunidades autónomas con baja capacidad fiscal y que, por lo tanto, no pueden financiar el gasto vinculado a sus competencias a través de los impuestos propios, cedidos y compartidos. El diseño de estas transferencias en los países federales es muy desigual pues, al fin y al cabo, su configuración es una decisión política, no técnica, sobre cuál es el nivel de equidad del sistema que se quiere conseguir (León, 2023).

Hasta el 2009 los distintos modelos de financiación operaban, en teoría, sobre la nivelación total de recursos. Esto suponía que las transferencias desde la administración central (Fondo de Suficiencia) cubrían totalmente la diferencia entre las necesidades de gasto vinculadas a los servicios traspasados (calculadas por la población ajustada)⁸ y la recaudación normativa (es decir, antes de que los gobiernos modifiquen al alza o a la baja los impuestos sobre los que tienen competencias de regulación)⁹. Así, en este sistema la nivelación era total porque, teóricamente¹⁰, cubría el 100 % de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas.

En cambio, en el modelo que se aprobó en el año 2009 la nivelación ya no es total: se reduce esencialmente a la parte del presupuesto autonómico que está vinculado a la prestación de servicios esenciales (educación, sanidad y servicios sociales), que suponen alrededor de dos tercios del gasto autonómico. Así, el modelo aspiraba a nivelar parcialmente las necesidades de gasto a través de un Fondo de Garantía que mutualiza el 75 % de los recursos de los gobiernos autonómicos y los distribuye de acuerdo con las necesidades de gasto (población ajustada) sobre los servicios esenciales¹¹. Las comunidades ricas eran contribuyentes netas al Fondo de Garantía (y de ahí su contribución a la “solidaridad”), pues este fondo se calculaba como la diferencia entre las necesidades de gasto en sanidad, educación y servicios sociales de la comunidad autónoma y el 75 % de la

recaudación normativa, lo que para los territorios más ricos siempre resultaba en una cifra negativa. Aunque el sistema de financiación incorporó el mecanismo de nivelación parcial mediante el Fondo de Garantía, en la práctica esa nivelación parcial quedó desactivada por la incorporación en el modelo de otros fondos adicionales poco justificables que tenían un impacto muy desigual entre comunidades autónomas.

El hecho de que los fondos adicionales lastraran la transparencia del sistema respecto al reparto final de recursos es uno de los principales problemas de este modelo, cuyas disfuncionalidades y propuestas para superarlas han sido ampliamente tratadas por los expertos (IEF, 2018). El retraso en la reforma del modelo no ha hecho más que hacer más acuciante la necesidad de estos cambios. En el próximo apartado se explora si la propuesta sobre una financiación singular para Cataluña supondrá una oportunidad para mejorar el modelo de financiación de régimen común o una ruptura con el mismo, con el riesgo de repetir algunos problemas que plantea el sistema foral.

3. CATALUÑA Y EL MODELO SINGULAR GENERALIZABLE: DE LA AMBICIÓN POLÍTICA AL ENCAJE INSTITUCIONAL

El acuerdo que se aprobó en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en julio de 2025 (le denominaremos acuerdo institucional) refleja un cambio importante

en el enfoque y contenido respecto al documento pactado entre el PSC y ERC en otoño de 2024 (al que denominaremos acuerdo político). Mientras este último representaba una propuesta de máximos, el texto firmado en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado contiene un planteamiento más progresivo y abierto y un tono más técnico e institucional, desprovisto del tono ideológico y reivindicativo del acuerdo político. Respecto al contenido, las diferencias más significativas son las siguientes:

En primer lugar, el acuerdo institucional reconduce los elementos de ruptura con el sistema vigente que proponía el acuerdo político (el cual se refería al establecimiento de “un nuevo paradigma” en la financiación) y sitúa las demandas planteadas por Cataluña como parte de una reforma general del sistema que también tenga en cuenta las necesidades y singularidades del resto de territorios. En este sentido, el pacto institucional pretende compatibilizar el aumento de la bilateralidad con la necesidad de consenso en los órganos multilaterales y prevé la participación de Cataluña en dichos órganos. Este equilibrio entre bilateralidad y multilateralidad es una constante en el desarrollo del Estado Autonómico¹².

En segundo lugar, el documento político presentaba la singularidad catalana como política, identitaria y estructural, aludiendo al “conflicto político” entre el Estado y Cataluña. En cambio, el acuerdo institucional parte de los desequilibrios del modelo de financiación de 2009 e in-

troduce la “singularidad” catalana desde un punto de vista funcional y competencial, es decir, asociada al mayor autogobierno. Así, el documento se limita a constatar lo que es bien conocido: que Cataluña “ha asumido y ejerce más competencias que el resto de comunidades autónomas” (como prisiones o policía autonómica), que esos elementos deben ser tenidos en cuenta en el nuevo sistema de financiación y “deben ser tratados de forma bilateral con el Estado”. Esto resulta una obviedad si se tiene en cuenta que el sistema de financiación siempre se diseñó asumiendo competencias homogéneas entre las comunidades autónomas, es decir, tratando las competencias singulares de manera separada, las cuales, por su propia naturaleza asimétrica, requieren de un seguimiento bilateral.

En tercer lugar, el acuerdo institucional mantiene los elementos básicos del acuerdo político entre ERC y el PSC para el nuevo modelo de financiación, como son el aumento de la corresponsabilidad fiscal (definida a partir “de los porcentajes de participación en la recaudación de los tributos que se acuerden”), la ampliación de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos y una referencia general tanto a la participación en las transferencias de nivelación (respetando el principio de ordinalidad) como a la contribución “al sostenimiento de los gastos del Estado”. Sin embargo, este planteamiento sigue siendo inconcreto en aspectos esenciales del modelo como (qué porcentaje, sobre qué tributos y cuánta capacidad normativa). Así, el acuerdo

institucional no parece corresponderse con el escenario de “plena soberanía fiscal” recogido en el acuerdo político entre los socialistas catalanes y ERC, que proponía que la Generalitat recaudase, gestionase y liquidase todos los impuestos, además de beneficiarse de la cesión de todo el rendimiento de dichos tributos, siendo este último aspecto el que más le aproximaría al modelo foral, como se comentará con algo más de detalle en la siguiente sección¹³. Este modelo significaría la pérdida de autonomía fiscal del Estado, especialmente relevante si el modelo se generalizase a todas las comunidades autónomas (Pérez y Pérez, 2025:7). El acuerdo institucional no hace alusión al rendimiento de los impuestos y, aunque propone dotar a Cataluña de una mayor capacidad normativa y de gestión, recaudación, liquidación e inspección, esto no equivale a la plena autonomía sobre todos los tributos, como sí recoge el acuerdo político.

Finalmente, el acuerdo institucional rebaja lo contemplado en el acuerdo político, que no preveía una gestión compartida con la Administración Estatal de Administración Tributaria (AEAT), sino el establecimiento de la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) como agencia única administración y plenamente competente sobre todos los impuestos recaudados en Cataluña y la coordinación con el Estado de manera bilateral, presumiblemente desde estructuras institucionales independientes.

Estas disposiciones del acuerdo político entre PSC y ERC generaron muchas

dudas respecto a las implicaciones de la fragmentación de la administración en la eficiencia y eficacia del sistema fiscal. Aunque involucrar a las comunidades autónomas en la gestión de los impuestos puede contribuir a aumentar la claridad de responsabilidades en materia tributaria y, por lo tanto, redundar en un comportamiento fiscal responsable (León, 2010), estos beneficios¹⁴ deben contemplarse a la luz de las consecuencias que una excesiva atomización de la administración de tributos puede tener en la eficiencia y eficacia del sistema.

Desde un punto de vista técnico, la descentralización de la gestión tributaria conlleva pérdidas de economías de escala¹⁵ porque el tamaño de la administración tributaria está positivamente asociado a la tecnología, la información y, en consecuencia, a una mayor eficacia y eficiencia en la recaudación de los grandes impuestos (García Varela, 2025). Así, la fragmentación de la AEAT aumentaría la complejidad y los costes de administración (Pérez y Pérez, 2025) y, no menos importante, al dificultar la obtención de información sobre el universo de los contribuyentes en todo el territorio y en todas las actividades relevantes (de la Fuente, 2024:6) se estarían incentivando las actividades de elusión y evasión fiscal (López Laborda, 2024). Así, la fragmentación agravaría un problema ya existente en la fiscalización de los tributos, como es la desigual intensidad con la que se desarrolla la inspección de los tributos cedidos en las diferentes Comunidades Autónomas (Ruiz Almendral, 2024:15).

En este sentido, el acuerdo institucional reformula el planteamiento inicial del acuerdo político y recoge un sistema de gobernanza coparticipado en forma de “sistema tributario en red” en el que participen la AEAT y las Administraciones Tributarias autonómicas que deseen asumir más competencias gestoras. Además, señala la necesidad de coordinación para asegurar un sistema “eficaz y eficiente” y con capacidad para prevenir y luchar contra el fraude fiscal.

¿Permite el acuerdo un modelo de concierto generalizado?

Como se ha comentado más arriba, hasta ahora los cambios con cada reforma han sido progresivos y siempre orientados a aumentar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas¹⁶. El modelo aprobado en el 2009 también avanzó en esa dirección elevando tanto el porcentaje de tributos compartidos como la capacidad normativa de las comunidades autónomas sobre dichos tributos. ¿Puede la próxima reforma encuadrarse en una profundización de la corresponsabilidad fiscal bajo un modelo similar al actual o introducirá un nuevo paradigma en forma de concierto solidario generalizable a todos los territorios?

El acuerdo político entre el PSC y ERC pretendía un reenfoque total del modelo de financiación porque la propuesta trasladaba el papel principal de gestor, recaudador y beneficiario de impuestos desde la administración central

hacia la hacienda autonómica. El elemento que más aproximaba la propuesta a un sistema de concierto era la referencia a la cesión plena del rendimiento de todos los impuestos, así como el establecimiento de una contribución a las cargas del Estado (López Laborda, 2024:6)¹⁷.

La diferencia principal del acuerdo político e institucional respecto al sistema foral es que ambos acuerdos contemplan que Cataluña contribuya a las transferencias de nivelación (de solidaridad) del sistema a través de una aportación que sea “transparente” y que respete el principio de ordinalidad. Respetar dicho principio significa que el orden relativo entre las comunidades autónomas en términos de financiación per cápita ajustada respete el orden de las comunidades autónomas según su capacidad fiscal. Este principio no se cumple con el actual sistema de financiación, pues existen territorios con una capacidad fiscal por debajo de la media que tras las transferencias de nivelación reciben una financiación por habitante ajustado por encima de la media (Canarias, Extremadura, Galicia, Castilla y León, Asturias, La Rioja y Cantabria) y un territorio, la Comunidad de Madrid, con una capacidad fiscal por encima de la media que reciben recursos por debajo (en el caso Cataluña, su financiación se sitúa en la media tras las transferencias de nivelación)¹⁸. Más allá de la alusión a la transparencia en su diseño y el respeto al principio de ordinalidad, ni el acuerdo político ni el institucional concretan las características de la nivelación bajo el nuevo sistema.

Respecto a la llamada “aportación catalana” a las cargas del Estado, el acuerdo político era asimismo muy poco preciso, simplemente establecía que se instrumentalizaría a través de “un porcentaje de participación” en los ingresos tributarios de la Generalitat, sin especificar si esa participación se calcularía sobre todos los ingresos o solo en una parte de ellos (de la Fuente, 2024). El acuerdo institucional de julio de 2025 es igualmente impreciso y se refiere a “un porcentaje de participación en la recaudación de los tributos que se acuerden, cuyo resultado se corresponderá con la contribución al sostenimiento de los gastos del Estado”. Ni lo uno ni lo otro se corresponde exactamente con el cupo vasco, aunque pudiera llegarse a un resultado parecido si el porcentaje de participación en los ingresos de la Generalitat al que se refiere el acuerdo institucional se acabara ajustando a una cantidad pactada sobre el coste de los servicios que el Estado sigue prestando en Cataluña (o de los que se benefician sus residentes) y dicha cantidad se actualizara periódicamente (como teóricamente ocurre en el modelo foral) (de la Fuente, 2024: 4).

Sin embargo, dada la imprecisión actual del acuerdo, el diseño de la aportación catalana a las cargas del Estado también podría encajar en el sistema actual si, por ejemplo, el porcentaje de participación en los tributos de la Generalitat por parte del Estado se estableciese para tributos específicos. Se trataría, así, de un sistema parecido al actual pero invertido: una parte en forma de “tramo

estatal” del impuesto sería regulado por el Estado con competencias normativas (como ahora ocurre con las comunidades autónomas en el tramo autonómico del IRPF) aunque la comunidad autónoma gestionaría el tributo (de la Fuente, 2024: 4). Este escenario sería incompatible con la disposición del acuerdo político que establecía que la Generalitat se beneficiara del rendimiento de todos los tributos generados en Cataluña aunque, como se comentó más arriba, el acuerdo institucional firmado en la Comisión Bilateral Estado-Generalitat no hace ninguna referencia al rendimiento de los tributos en el nuevo sistema.

Por último, ¿es generalizable el modelo propuesto para Cataluña? Por primera vez existe la posibilidad de que el resultado de la negociación bilateral entre el gobierno de Cataluña y el gobierno central sea, a diferencia de las anteriores reformas, un sistema de financiación asimétrico dentro de las comunidades autónomas de régimen común. Sin embargo, el grado de asimetría del nuevo modelo es incierto. El gobierno central asegura que los cambios que sean aplicables para Cataluña lo serán también de manera voluntaria para el resto de las comunidades autónomas¹⁹. ¿Es esto posible bajo la fórmula de un concierto solidario?

Los investigadores Francisco Pérez y Juan Pérez (2025) han calculado los resultados del sistema bajo un concierto solidario generalizado, es decir, asumiendo que el modelo singular esbozado para Cataluña se aplica a todas las regiones

(por lo tanto, todas gestionan, recaudan, liquidan e inspeccionan todos los tributos en sus territorios). El cupo que deben aportar los territorios al Estado bajo este sistema de concierto lo calculan como el conjunto de recursos de los que dispone el Estado para financiar sus cargas en la actualidad (es decir, el volumen de recursos que el Estado recauda a través de los impuestos no cedidos en todas las comunidades autónomas de régimen común, que suma un total de 131.563 millones de euros según los presupuestos de 2022, el último año liquidado)²⁰.

Los autores calculan cómo se repartiría ese cupo entre regiones según diferentes criterios: capacidad fiscal, presión fiscal (que el cupo tenga el mismo peso en el PIB regional en todas las CCAA) y esfuerzo fiscal (que la relación entre presión fiscal y PIB sea la misma para todas). Los resultados son los siguientes: primero, las diferencias de recursos entre comunidades autónomas tras el pago del cupo al Estado en todos esos escenarios son superiores a las desigualdades existentes en el reparto del actual sistema de financiación. Dicho de otra manera, las comunidades autónomas tendrían de una financiación más desigual que bajo el sistema actual para prestar los servicios que tienen encomendados. Con un sistema de cupo generalizado, por lo tanto, las transferencias de nivelación serían más necesarias para reducir la desigualdad en la financiación por habitante ajustado.

Segundo, cuando se estima el modelo añadiendo al cupo las transferen-

cias de solidaridad, calculadas tanto con una nivelación como la actual (del 75 %) como en un escenario donde la nivelación aumentase hasta el 80 % del gasto autonómico²¹, las desigualdades en ambos escenarios se reducen, especialmente cuando el criterio de cálculo del reparto del cupo se realiza igualando el esfuerzo fiscal y cuando la nivelación es mayor (del 80 %). Más importante, en todos los escenarios las desigualdades en la financiación por habitante ajustado serían menores que en el reparto bajo el sistema actual. Según estas estimaciones, Cataluña ganaría en un escenario de cupo generalizado con transferencias solidarias, pero las ganancias se sitúan entre los mil millones y 460 millones, cifras más bajas de lo que a menudo se menciona en el debate (Pérez y Pérez, 2025: 22).

Tercero, las aportaciones al Estado por las cargas no asumidas de País Vasco y Navarra bajo el régimen foral representan un porcentaje mucho menor de lo que deberían aportar las comunidades con un nivel de renta por habitante similar si el sistema de concierto solidario se generalizase a los territorios de régimen común. Si las comunidades forales igualaran sus aportaciones a las del resto de territorios bajo un sistema de concierto generalizado y además se incorporaran a las transferencias de nivelación, los recursos disponibles del sistema se incrementarían en 6000 millones, según estimaciones del informe referido. Así, el menor grado de desigualdad en la financiación por habitante ajustado se daría en

un escenario donde País Vasco y Navarra participan en el cupo y en las transferencias de nivelación de la misma manera que lo harían resto de comunidades bajo un sistema de concierto solidario.

4. CONCLUSIONES

- 1) Cataluña se ha situado de nuevo en el centro del debate sobre la financiación autonómica, retomando su papel histórico de impulsora de reformas en esta materia. Sin embargo, a diferencia de ocasiones anteriores, en las que sus propuestas terminaron generalizándose al conjunto de comunidades autónomas de régimen común, el acuerdo político alcanzado en 2024 y el posterior acuerdo bilateral aprobado en 2025 entre el Estado y la Generalitat sobre el modelo de financiación singular para Cataluña abren la posibilidad de una reforma de carácter asimétrico. Así, por primera vez, la Generalitat podría acceder a un modelo singular de financiación dentro del sistema común, aunque la inconcreción del modelo impide conocer hasta qué punto se desarrollará como un modelo singular o parcialmente generalizado o como sistema aplicable en todos los territorios.
- 2) El análisis comparado del acuerdo político entre, por un lado, el PSC y ERC y el acuerdo institucional, por otro, muestra cómo el planteamiento inicial de máximos de los socialistas y republicanos catalanes —centrado en

la plena soberanía fiscal y en una gestión unilateral de todos los tributos por parte de la ATC— fue reorientado hacia un diseño más institucionalizado, técnicamente fundamentado y abierto en el acuerdo bilateral Estado-Generalitat. Este acuerdo recoge elementos centrales del pacto político —como el aumento de la responsabilidad fiscal y la reivindicación del principio de ordinalidad— pero los reformula en un lenguaje más matizado y multilateral, con cambios más progresivos. Así, aunque el acuerdo institucional contempla la posibilidad de avanzar hacia un sistema con mayores competencias de gestión y normativa tributaria para Cataluña, integra dichos cambios como parte de una reforma más general del sistema de financiación que sea también aplicable al resto de territorios si así lo desean. Además, reconduce el papel exclusivo e independiente que el acuerdo político atribuía a la Agencia Catalana Tributaria hacia modelo de gobernanza institucional en forma red.

- 3) Finalmente, las dos cuestiones claves del modelo son todavía inciertas: cuánto se parecerá el modelo que se apruebe a un sistema de concierto y si será generalizable al resto de territorios. Respecto a lo primero, una diferencia fundamental de la propuesta catalana respecto al modelo foral es que incluye la participación de Cataluña en las transferencias de

nivelación territorial, respetando el principio de ordinalidad (es decir, que el orden de financiación per cápita ajustada refleje el orden de capacidad fiscal de cada comunidad). Sin embargo, ninguno de los dos acuerdos concreta cómo sería esta nivelación ni tampoco cómo se definirá la aportación catalana a las cargas del Estado (es decir, el cupo catalán), pues tanto el acuerdo político de los socialistas catalanes y los republicanos como el acuerdo institucional en la Comisión Bilateral recogen de manera imprecisa que el diseño de dicha aportación se formulará través de un porcentaje de participación en la recaudación de tributos. En esta fórmula cabe tanto un modelo similar al concierto, si el porcentaje de participación se calculara como una cantidad pactada sobre el coste de los servicios del Estado en Cataluña, como un sistema parecido al actual pero invertido, donde el Estado participa tramos impositivos con capacidad normativa y la gestión de los impuestos recae sobre los gobiernos autonómicos. El reto fundamental se encuentra en determinar cómo el Estado mantiene su autonomía fiscal en el nuevo sistema.

- 4) En definitiva, no solo no está claro cuál será el diseño específico del modelo (cuánta nivelación habrá, cómo se configurarán las aportaciones a las cargas del Estado) sino también si podrá ser generalizado. Las estimaciones

realizadas por expertos sugieren que un modelo de concierto solidario aplicable a todas las comunidades de régimen común podría mejorar el sistema actual de tres maneras: reduciendo las desigualdades en la financiación por habitante ajustado, igualando las contribuciones del País Vasco y Navarra a la del resto de territorios e incorporando a las comunidades forales a los mecanismos de nivelación. Además, podría establecerse un mecanismo de compensación para evitar que hubiera regiones perdedoras bajo el nuevo reparto, lo que facilitaría el acuerdo multilateral, junto con una revisión de la suficiencia financiera de las comunidades autónomas y del desequilibrio vertical. Más que un desenlace cerrado, el acuerdo entre el Estado y Cataluña deja abiertas múltiples incógnitas sobre el futuro diseño del sistema de financiación autonómica, por lo que cabe esperar un camino político largo y arduo para construir el consenso en torno a la propuesta catalana.

1. El sistema aprobado en el 2009 recuperaba la revisión quinquenal del modelo y, por lo tanto, debería haberse revisado en el 2014.
2. Un resumen de los modelos aprobados hasta la fecha puede encontrarse en León (2015:40).
3. Existen dos tipos de órganos bilaterales Estado-comunidad autónoma que han tenido un papel fundamental en el desarrollo del Estado Autonómico: las comisiones mixtas de transferencias y las comisiones mixtas en materia financiera o tributaria. Como señala adecuadamente (Ruiz Almendral, 2024:8) la vinculación de los acuerdos es distinta. Los acuerdos en las comisiones mixtas de transferencias sobre el traspaso de servicios del Estado a las comunidades autónomas tienen valor vinculante y

generan efectos jurídicos directos una vez aprobados por Real Decreto. En cambio, los acuerdos en las comisiones mixtas en materia financiera o tributaria no vinculan al Parlamento, sino que actúa como un cauce institucional para iniciar el procedimiento de consulta y propuesta.

4. Navarra, junto con los territorios vascos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, tiene competencias plenas sobre la gestión y el rendimiento de los tributos que se devengan en su territorio, así como amplias competencias sobre su regulación. Estos territorios realizan anualmente una transferencia (el “cupo” vasco y la “aportación” navarra) que financia las cargas generales del Estado.
5. La tarifa autonómica se elevaba hasta el 33% y se ampliaban las competencias normativas y además se establecía una participación territorializada del 35% del IVA y entre el 40% y el 100% en los impuestos especiales.
6. A mediados de diciembre de 2008 el PSC aprobó una resolución en la que abría la puerta a modificar su relación federal con el PSOE si el gobierno central no presentaba una propuesta para un nuevo modelo de financiación. El PSC la retira cuando Solbes presenta la oferta el 30 de diciembre (León, 2009: 153).
7. Ver Martínez (2025: 11).
8. La población ajustada es una medida de población ponderada por variables que afectan al gasto público como la dispersión, la superficie o la insularidad. Además, el reparto de fondos siempre se calcula a competencias homogéneas, es decir, se parte de la base de que todas las comunidades autónomas tienen las mismas competencias transferidas. Así, las competencias singulares se tratan de manera separada.
9. Recaudación normativa de los impuestos cedidos, las tasas de los servicios traspasados y el tramo autonómico del IRPF así como las participaciones territorializadas en el IVA y los impuestos especiales.
10. Se señala que “teóricamente” porque tras la incorporación de fondos adicionales al modelo, de la garantía de mínimos y de reglas de modulación daban lugar a un reparto muy desigual en la financiación por habitante ajustado (Ruiz-Huerta y Herrero, 2005).
11. El reparto del volumen global de fondos se realiza aplicando una serie de indicadores de población ajustada, es decir, teniendo en cuenta la estructura por edades en la comunidad autónoma, la superficie o la dispersión territorial. El objetivo es asegurar que todas las comunidades autónomas puedan cubrir de manera similar sus necesidades de gasto, es decir, que pueden prestar los servicios de los que son responsables en condiciones parecidas.
12. A pesar de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) ha desempeñado un papel destacado en la regulación de la evolución del sistema de financiación regional, los acuerdos multilaterales están sujetos a una ratificación posterior en las Comisiones Mixtas. Como la ratificación es bilateral, algunas CCAA en el pasado se opusieron al modelo aprobado. Extremadura, Galicia y Castilla y León no ratificaron el Acuerdo del CPFF en 1993. Sin embargo, a partir de 1995, solo Extremadura permaneció fuera del sistema de financiación autonómica establecido ese año. En 1996, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura decidieron no ratificar el Acuerdo del CPFF y, en consecuencia, continuaron siendo financiadas con arreglo al modelo anterior hasta la reforma de 2001 (León-Alfonso 2007: 206).
13. Es importante diferenciar entre la gestión, la regulación y la recaudación del impuesto. La gestión implica encargarse de las tareas administrativas del tributo; regular supone ejercer el autogobierno (implica legislar sobre aspectos del impuesto como los tipos, deducciones y bonificaciones) mientras que quedarse con el rendimiento supone incorporar al presupuesto el dinero recaudado.
14. La capacidad de regulación de los tributos (donde verdaderamente reside el autogobierno) puede ser igual o más efectiva a la hora de aumentar la visibilidad de las responsabilidades tributarias de los gobiernos autonómicos ante los ciudadanos.
15. De hecho, los expertos han señalado el camino contrario a dicha fragmentación, es decir, la creación de una agencia tributaria única incorporando tanto las administraciones tributarias del sistema común como las forales (IEF, 2017).
16. Aunque la aplicación de las reglas fiscales y el recurso a los mecanismos extraordinarios de financiación aumentasen asimismo la dependencia financiera de las comunidades autónomas (Ruiz Almendral y Cuenca, 2014).
17. Como señala López Laborda (2024: 7), el acuerdo político es ambivalente en esta cuestión porque el apartado en el que se concreta el acuerdo alcanzado por los dos partidos no se refiere expresamente a la cesión del rendimiento de todos los tributos soportados en Cataluña. En cambio, los apartados destinados a los “antecedentes” y la “implementación” sí lo hacen.
18. Ver Martínez (2024: 5) quien realiza los cálculos con datos referidos al último año liquidado (2022) y a competencias homogéneas.
19. https://www.lavanguardia.com/politica/20250715/10888800/gobierno-trasladara-modelo-singular-financiacion-resto-autonomias.html?utm_source=chatgpt.com

20. Como los propios autores reconocen, el documento no entra a valorar la suficiencia financiera de esos recursos ni las consecuencias que tendrían la pérdida de autonomía fiscal del Estado si las comunidades autónomas gestionan, recaudan liquidan e inspeccionan la totalidad de los tributos en sus respectivos territorios.
21. Debido a que el peso de los servicios fundamentales en el gasto autonómico se ha elevado hasta esa cifra (Pérez y Pérez, 2025).

Bibliografía

De la Fuente, Á. (2022) “Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario”, *Hacienda Pública Española*, pp. 53–90.

De la Fuente, Á. (2024) “Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán”, *Otrosí: Revista del Colegio de Abogados de Madrid*, pp. 49–50.

Fernández-Albertos, J. y Lago, I. (2015) “Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980–2012”, *Política y Gobierno*, 22, pp. 283–315.

García Varela, A. (2025) *El coste de fragmentar la agencia tributaria ante el acuerdo de financiación singular para Cataluña*. Madrid: FEDEA.

Garmendia Madariaga, A. y León, S. (2020) “¿El fin del consenso territorial en España?”, en *Informe sobre la Democracia en España 2019*. Madrid: Fundación Alternativas.

IEF (2018) *Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

León, S. (2009) “La reforma de la financiación autonómica”, en *Informe sobre la Democracia en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

León, S. (2010) “Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain”, *European Journal of Political Research*, 50, pp. 80–109.

León, S. (2023) “Claves sobre la estructura y la negociación de la financiación autonómica, en Campalans, F.R. (ed.) *Papers de la Fundació*. Barcelona: Fundació Campalans.

León, S.C. (2015) *La financiación autonómica: claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial.

León-Alfonso, S. (2007) *The Political Economy of Fiscal Decentralization: Bringing Politics to the Study of Intergovernmental Transfers*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms.

López Laborda, J. (2024) “El acuerdo de financiación singular para Cataluña: valoración en un marco de incertidumbre”, *Apuntes Fedea. Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, 34, pp. 1–11.

Martínez, D. (2025) *Financiación singular, ordinalidad y statu-quo: Escenarios para construir*. Madrid: FEDEA.

Pérez, F. y Pérez, J. (2025) “¿Permitiría un concierto solidario generalizado solucionar los problemas del sistema de financiación autonómica de 2009?”, en *IVIELAB* (ed.). [Lugar de publicación no especificado].

Rodden, J. (2006) *Hamilton’s paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruiz Almendral, V. (2024). “El (difícil) encaje constitucional de la propuesta de financiación singular para Cataluña.” *FEDEA, Colección Apuntes*, no. 2024-33. Madrid.

Ruiz Almendral, V. y Cuenca, A. (2014) “Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”, *Cuadernos de Información Económica*, pp. 35–44.

Ruiz-Huerta, J. y Herrero, A. (2005) “La financiación de las comunidades autónomas españolas: evolución, situación actual y perspectivas de futuro”, *El Debate Político*, 3, pp. 118–156.

4

El problema de la vivienda en España y el reto de transitar a un nuevo modelo

por MIGUEL ARTOLA BLANCO

La vivienda se ha convertido en uno de los principales retos que afronta nuestro país, como claramente deja constancia la opinión pública en las últimas encuestas. Los partidos políticos y las organizaciones sociales también coinciden en señalar la gravedad de la crisis de la vivienda, si bien el diagnóstico y las soluciones para afrontar esta cuestión varían notablemente.

El problema de la vivienda que afronta España es necesariamente complejo y, por tanto, resulta aconsejable abordarlo desde múltiples dimensiones. Este capítulo está dividido en varias secciones. En

la primera se analizan los factores económicos que explican el aumento a largo plazo del precio de la vivienda, pero también los determinantes que han incidido en su repunte durante el último ciclo económico. En el segundo apartado se argumenta que la situación de la vivienda en España plantea un problema distributivo de una magnitud inédita y con la aparición de nuevos actores. En la tercera sección se analizan los principales cambios legislativos que han buscado afrontar el problema de la vivienda en los últimos años. Por último, el capítulo termina con unas conclusiones y una serie

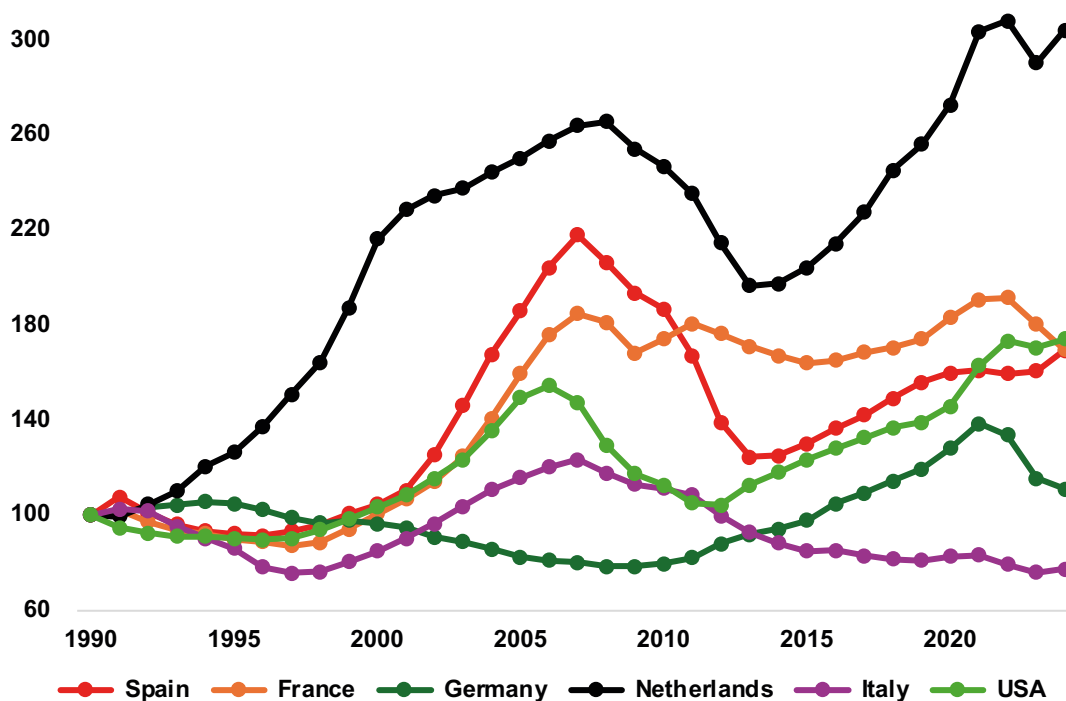


Gráfico 1: El precio real de la vivienda en varias economías desarrolladas, 1990=100.

Fuente: Fuente: Jordà, Schularick y Taylor (2017). La base de datos "Jordà-Schularick-Taylor Macroeconomy Database" está actualizada a partir de <https://www.macrohistory.net/database/>

Nota: El precio real de la vivienda se obtiene descontando el crecimiento de la inflación, según el índice de precios del consumo de cada país.

de recomendaciones que sirvan de guía para el diseño de las políticas públicas.

1. LOS ORÍGENES ECONÓMICOS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

La manifestación más visible del problema de la vivienda se expresa en el aumento sostenido de los precios en el mercado inmobiliario. Este encarecimiento afecta tanto al precio de compra como al de los alquileres. El incremento resulta especialmente significativo porque supera

ampliamente la inflación y también excede el crecimiento de la renta disponible de los hogares. El problema esencial es que la vivienda se ha convertido en un activo cada vez más caro e inaccesible.

El encarecimiento de la vivienda no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. Como muestra el gráfico 1, el aumento real en el precio de la vivienda (es decir, ajustado por inflación) comenzó a observarse a finales de la década de 1990. Esta tendencia dio lugar a un ciclo especialmente vertiginoso entre 2002 y 2007 que, en algunos países

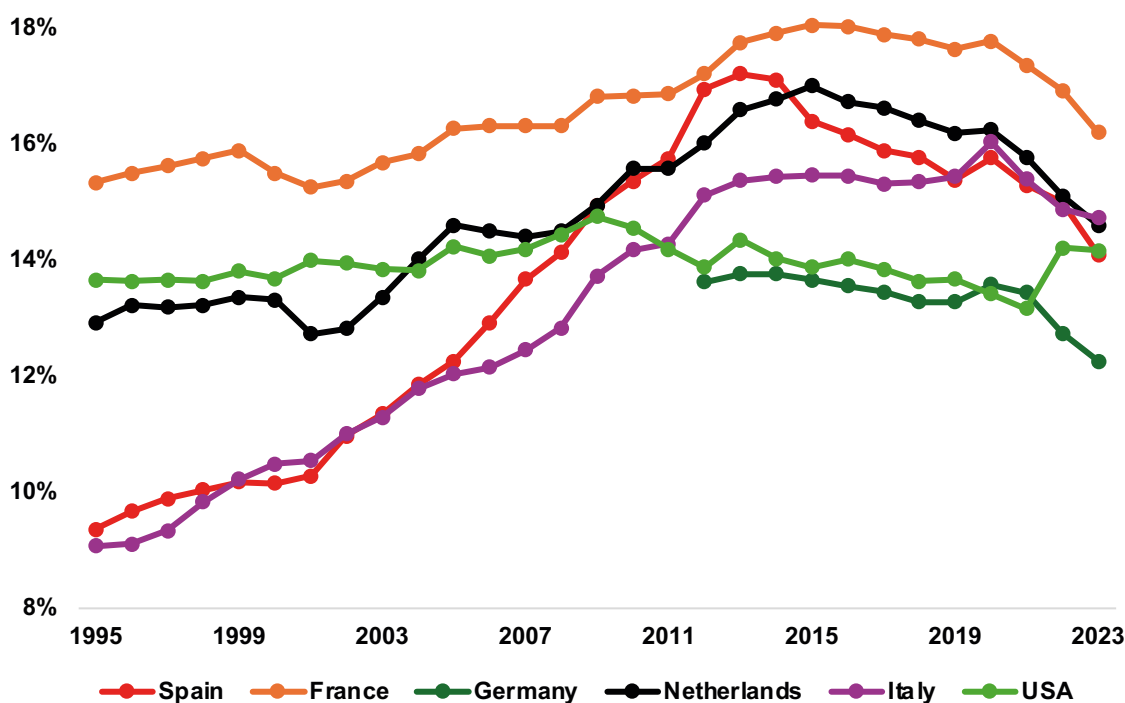


Gráfico 2: Gasto en alquileres con relación a la renta disponible de los hogares.

Fuente: Eurostat (2025a, 2025b); U.S. Bureau of Economic Analysis (2025a, 2025b).

Nota: El gasto en alquileres incluye tanto los efectivamente pagados por viviendas arrendadas como el imputado a las viviendas en propiedad.

como España, alcanzó dimensiones propias de una burbuja inmobiliaria. Aunque entre 2008 y 2014 se produjo una caída significativa de los precios, desde entonces la vivienda ha vuelto a encarecerse de forma sostenida. Los alquileres han tendido a mostrar un crecimiento menos volátil pero igual de importante en el largo plazo. Una perspectiva útil al respecto consiste en comparar el gasto en el alquiler de la vivienda con respecto a la renta disponible de los hogares. Como indica el gráfico 2, si bien existen diferencias entre países y periodos, las tendencias coinciden en que la vivienda consume una proporción creciente de los ingresos familiares, y en la actualidad representa el 15 % de la renta disponible.

Para comprender el aumento sostenido de los precios inmobiliarios, es importante considerar las características particulares de la vivienda como activo económico, ya que combina dos componentes: el suelo y el inmueble. El suelo determina en gran medida los niveles de precio final. El suelo es además, por definición, un recurso limitado cuyo valor depende en gran medida de su ubicación, especialmente de su proximidad a grandes núcleos urbanos. Su demanda creciente está impulsada por la cercanía a empleos, infraestructuras y servicios concentrados en las ciudades, mientras que la oferta de suelo disponible permanece limitada. El incremento a largo plazo del valor del suelo no es desde luego un fenómeno inevitable. Como han señalado varios estudios académicos (Knoll, Schularick y Steger, 2017; Grossmann,

Larin y Steger, 2025), durante buena parte del siglo XX, los precios del suelo estuvieron relativamente contenidos debido a la revolución en los sistemas de transporte (el ferrocarril suburbano y el coche) y las posibilidades para construir edificios de mayor altura. Sin embargo, desde hace décadas estos factores vienen agotándose, por lo que se ha generado un alza tendencial del precio del suelo.

A esta tendencia a muy largo plazo se añaden otros factores. El desarrollo de la economía de servicios tiende a generar un nuevo proceso de especialización regional de forma que los empleos más cualificados se concentran en grandes ciudades (Moretti, 2012). Este proceso conduce a una mayor presión en precios y alquileres en estos núcleos. Asimismo, el desarrollo del sector turístico introduce una competencia adicional por el uso del espacio. Este fenómeno puede ocurrir de forma directa, por ejemplo, con la aparición de vivienda turística que sustituye a la vivienda habitual (García-López et al., 2020), o por vía indirecta, con el desarrollo de hoteles y otras infraestructuras. Finalmente, cabe pensar en factores puramente coyunturales, como los cambios demográficos no previstos, los ciclos de expansión y restricción del crédito (Jordà, Schularick y Taylor, 2015), la productividad relativa del sector de la construcción o las regulaciones para construir vivienda.

La historia reciente de España constituye un ejemplo paradigmático de muchos de los procesos descritos. En nuestro país, la vivienda constituye

el principal activo que vertebra la economía (Naredo, Carpintero y Marcos, 2008; Artola Blanco, Bauluz y Martínez-Toledano, 2020) y ello se explica fundamentalmente por el crecimiento en el valor del suelo urbanizado. Durante la burbuja inmobiliaria (2002-2007) se construyó un volumen extraordinario de viviendas, pero aun así los precios continuaron aumentando (Naredo y Montiel Márquez, 2011). Esta tendencia al alza se vio reforzada en parte por el boom migratorio (Gonzalez y Ortega, 2013), pero también por el fuerte crecimiento del crédito inmobiliario, que elevó la relación entre el precio de la vivienda y los alquileres muy por encima de sus niveles históricos. Estos dos indicadores constituían, en ese momento, la señal más clara de que España atravesaba una burbuja inmobiliaria. Una vez comenzó la Gran Recesión (2008-2013) y hasta nuestros días, la actividad de la construcción se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Seguramente el stock de la vivienda heredado de esa época habría podido satisfacer la demanda prevista de no ser porque el crecimiento económico de la última década (2015-2025) ha favorecido una mayor concentración en torno a determinadas grandes ciudades, al tiempo que se reactivaba la demanda turística. El fuerte influjo migratorio (especialmente, tras la pandemia) ha terminado por poner de manifiesto el problema de la vivienda en el momento actual. En ausencia de una gran actividad promotora y sin un repunte significativo

del crédito inmobiliario, resulta difícil sostener que estemos ante una burbuja similar a la de 2002-2007. Más bien parece que asistimos ante un auge prolongado en el precio de los activos inmobiliarios que, como indican otros países (Australia, Canadá, Irlanda, etc.), puede persistir durante muchos años o incluso décadas.

Este análisis no debe llevar al fatalismo ni a pensar que el problema de la vivienda sea irresoluble. Lo que sí pone de manifiesto es la complejidad del sector y los grandes retos que las administraciones públicas tienen por delante. En estos momentos, el encarecimiento de la vivienda viene propulsado por el incremento en la actividad económica y la llegada de población migrante, dos fenómenos que generan un saldo netamente positivo en nuestro país desde múltiples ópticas, pero que plantean un reto de proporciones mayúsculas. Las particularidades del sector inmobiliario, como un sector en el que la producción de vivienda se mueve despacio, que depende del crédito y aún más, del valor relativo de un activo no producido como es el suelo urbano, demuestra que cualquier solución deberá ser ambiciosa y tardará tiempo en dar resultados. El problema, sin embargo, cobra una especial urgencia debido a que genera un mayor conflicto distributivo en la actualidad.

2. LA VIVIENDA COMO UN PROBLEMA DISTRIBUTIVO

Hasta hace relativamente poco, en España, la cuestión de la vivienda no era vista como un problema distributivo. La principal razón que lo explica es porque, desde mediados de 1950 hasta finales del siglo xx, un número creciente de familias alcanzaron la condición de ser propietarias de su vivienda. Como refleja el gráfico 3, durante ese periodo, el porcentaje de hogares con su vivienda en propiedad fue creciendo hasta alcanzar niveles muy altos en comparación con otras economías avanzadas. Este aumento de la propiedad se vio impulsado por

el crecimiento de la renta disponible, la preferencia de las familias por invertir en vivienda frente a otros activos, pero también por una serie de cambios institucionales. El primero y más importante fue la política de congelación de los alquileres emprendida por las autoridades franquistas, que indujeron a que los grandes propietarios se deshicieran de su patrimonio y prácticamente nadie invirtiera en viviendas pensando en el alquiler (Artola Blanco, 2012). Asimismo, con el desarrollismo (1959-1975) y también con la democracia, se impulsó la construcción de vivienda protegida que, generalmente, devenía un activo en plena propiedad por parte de sus beneficiarios.

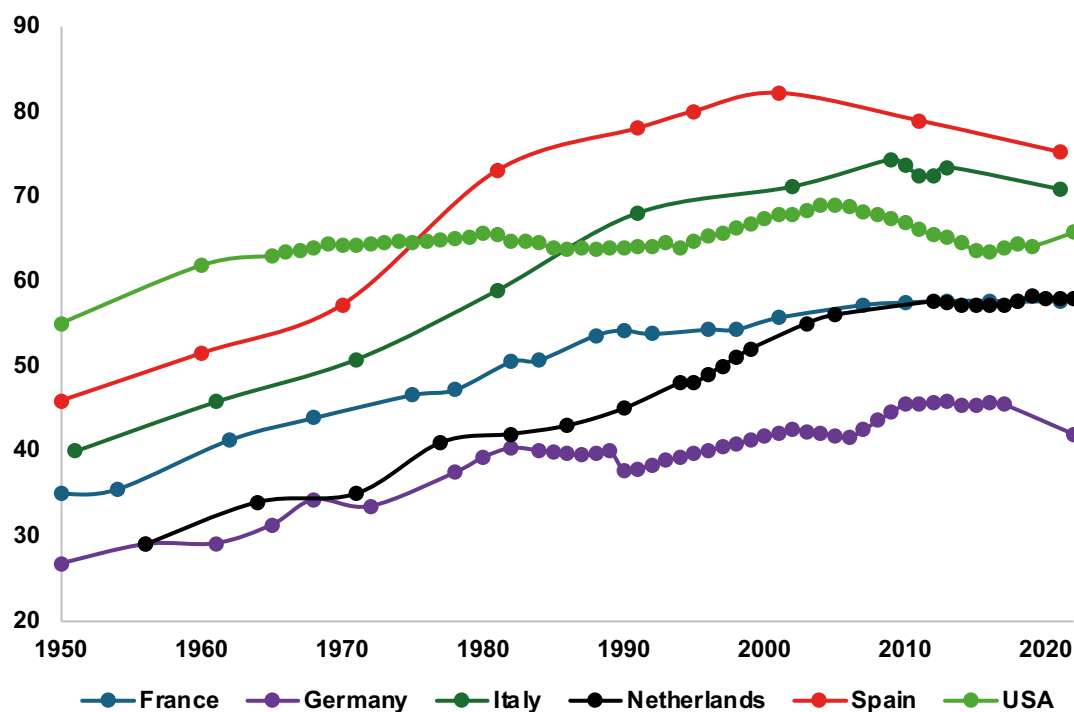


Gráfico 3: Porcentaje de hogares propietarios de su vivienda habitual.

Fuente: Kohl (2017, 2024)

Este modelo no era desde luego infalible y generaba una serie de riesgos inherentes. El más importante era la tendencia al fuerte endeudamiento de los hogares y la transferencia implícita de recursos públicos a manos privadas. Asimismo, este sistema negaba la posibilidad de explorar otras alternativas, como, por ejemplo, la promoción de un parque de vivienda pública en alquiler que ha caracterizado los estados de bienestar más avanzados (nótese los menores porcentajes de vivienda en propiedad en Países Bajos, Francia y Alemania en el gráfico 3). En todo caso, el consenso político en nuestro país tendía a ver estos inconvenientes como un problema menor frente a las ventajas de consolidar una democracia de propietarios. Siempre que fuera aumentando el porcentaje de familias propietarias, la desigualdad de la riqueza se mantenía en niveles relativamente estables (Blanchet y Martínez-Toledano, 2023; Martínez-Toledano, 2023). Asimismo, el aumento del precio real de la vivienda beneficiaba principalmente a las clases medias y medias-altas, al tiempo que generaba un potente efecto riqueza. Durante la burbuja de principios de siglo XXI se constató cómo las plusvalías inmobiliarias impulsaban el consumo, incluso en un contexto de crecimiento limitado de la renta disponible (Trivin, 2022). Los importantes incentivos fiscales en diversos impuestos (López-García, 2004; Ortega, Rubio y Thomas, 2011) impulsaron todavía más la compra de vivienda por parte de los hogares."

Existen razones fundadas para pensar que los pilares de este modelo saltaron por los aires con la Gran Recesión (2008-2013) y no hay visos de que se vuelva a poner en marcha a corto plazo. El mejor indicador de que estamos entrando en una nueva era se ilustra precisamente en que el porcentaje de hogares con su vivienda en propiedad ha caído de forma inexorable durante las últimas dos décadas, hasta situarse en 2024 en una tasa del 73,6 % (ver gráfico 4). Si se compara con los registros del censo de vivienda (gráfico 3), significa que la tasa de familias propietarias se sitúa hoy en niveles similares a los de 1980. Este cambio de paradigma no significa que los anteriores problemas hayan desaparecido. La vivienda sigue siendo cara y ello obliga a que su adquisición constituya un fuerte esfuerzo económico y a utilizar el recurso al endeudamiento, especialmente por aquellos que compran por primera vez. Pero, la principal novedad de estos últimos años ha sido la ampliación de la vivienda en alquiler y, por tanto, la creación de un conflicto distributivo entre propietarios e inquilinos. La naturaleza y magnitud de este conflicto se puede ilustrar planteando dos cuestiones básicas.

La primera radica en cuantificar el incremento de los alquileres y la carga real que representan sobre los ingresos de los inquilinos. Para analizar una cuestión tan sencilla lo cierto es que, hasta fechas muy recientes, España no ha dispuesto de la información adecuada para medir la subida de los alquileres. La que debería

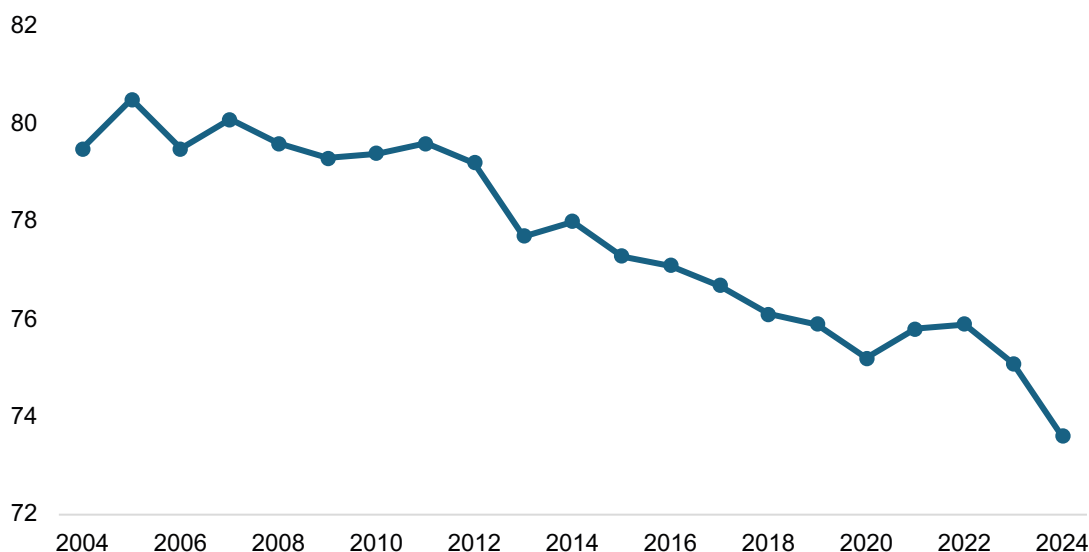


Gráfico 4: Porcentaje de hogares propietarios de su vivienda habitual, España.

Fuente: ECV-INE

ser la mejor estadística de síntesis sobre los precios, el Índice de Precios al Consumo (el IPC), incluye entre sus componentes el coste que supone el pago por alquiler de la vivienda habitual. Sin embargo, si nos atuviéramos estrictamente a estas cifras (ver gráfico 5), lo cierto es que sería difícil argumentar que existe una situación alarmante. Según este indicador, los alquileres se han encarecido solo un 8,6 % entre 2015 y 2024 en España (es decir, el equivalente a una tasa anual del 1 %), lo cual sería menos que la inflación, el crecimiento de la renta disponible o de los salarios. Esta imagen se ha visto corregida en fechas recientes, cuando en 2023 el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha comenzado a publicar una nueva estadística a partir de los alquileres

declarados por los propietarios de viviendas en sus declaraciones de la renta. Los resultados indican un incremento del 19 % en el mismo periodo, es decir, algo más del doble de lo que se registra en el IPC (ver gráfico 5).

Además, esta nueva estadística indica que las subidas de precios a escala provincial (gráfico 6) coinciden con los patrones que cabría suponer según lo expuesto antes. El encarecimiento de los alquileres es un fenómeno agravado en las provincias con fuerte crecimiento demográfico (Madrid, Barcelona y sus provincias limítrofes), en la costa mediterránea (Málaga, Valencia y Alicante) y, por supuesto, en los dos archipiélagos, con una fuerte demanda turística (Baleares y Canarias). Asimismo, la nueva

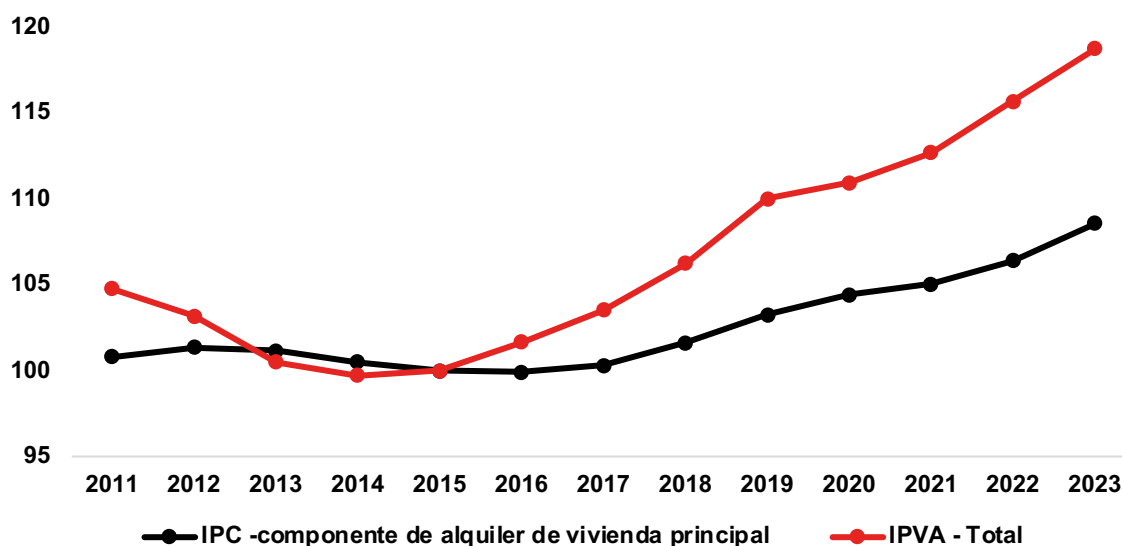


Gráfico 5: El precio de los alquileres por vivienda habitual, España 2015=100

Fuente: INE, IPC e IPVA

estadística identifica por separado el incremento en los alquileres de los nuevos contratos, que es el mejor indicador para medir la presión en el mercado en un momento determinado. Según estos registros, en los años 2022 y 2023 se ha producida una subida del 5 y 4 %, respectivamente, a escala nacional.

Cuantificar la subida de los alquileres puede parecer una cuestión técnica, pero tiene múltiples implicaciones. Una de ellas es que, al haber dependido durante tanto tiempo de un indicador excesivamente halagüeño, se ha tardado en dimensionar la naturaleza del problema. Como veremos más adelante, las primeras medidas importantes para controlar los alquileres surgieron a raíz de la crisis del COVID. Es decir, se produjeron en un contexto en el que se buscaba afrontar una caída fuerte pero puntual de los in-

gresos, y no por el auge estructural de los alquileres. El segundo problema es que el propio IPC, utilizado como indicador de referencia para la revalorización de numerosas rentas —desde salarios pactados en convenio hasta prestaciones públicas—, no refleja adecuadamente la carga creciente que suponen los alquileres en determinadas zonas. Si muchos inquilinos han experimentado un aumento del coste de la vida superior al que crecen sus ingresos, no resulta sorprendente que exista una percepción generalizada de deterioro económico. Un botón de muestra de esta situación aparece en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), cuando se pregunta a los hogares si tuvieron retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda. Los resultados muestran una tendencia preocupante (ver gráfico 7), pues el por-

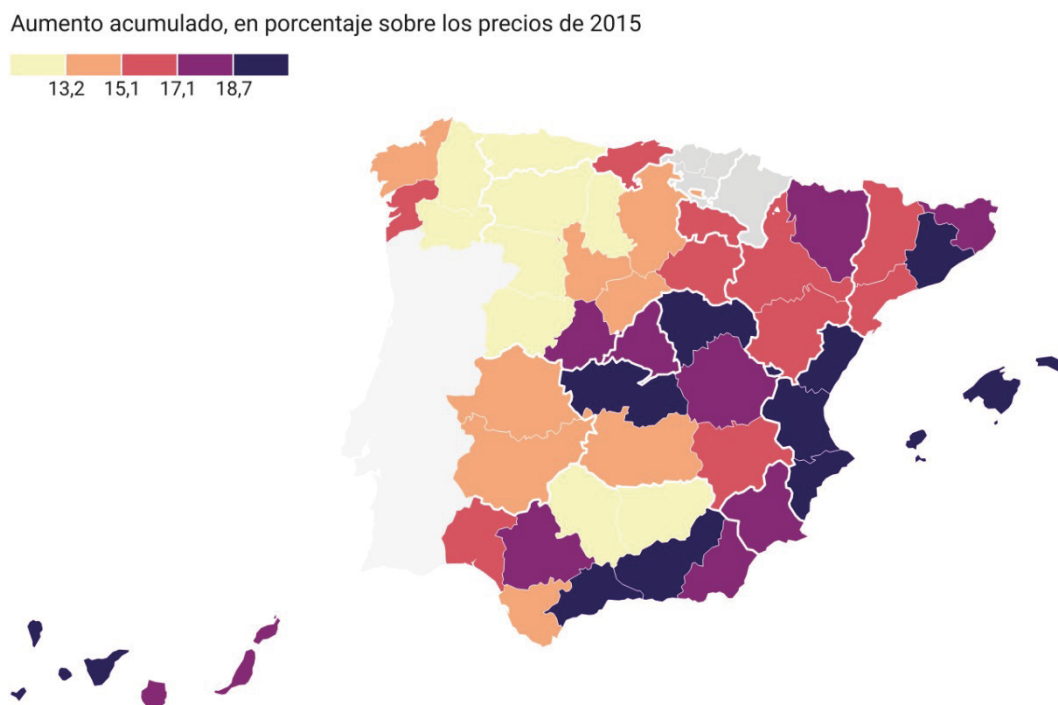


Gráfico 6: Variación de los alquileres por vivienda habitual entre 2015 y 2023.

Fuente: Índice de Precios de la Vivienda en Alquiler, INE.

centaje de hogares que viven de alquiler y que afrontan dificultades en su pago ha alcanzado niveles alarmantes (un 22-25 % en los últimos años). El Banco de España en su informe anual de 2023 proporciona también amplia evidencia sobre el riesgo de pobreza entre los hogares que viven en alquiler (Banco de España, 2024, pp. 273–274). Este fenómeno es aún más llamativo si se tiene en cuenta el crecimiento económico y, en particular, de las rentas de los hogares. Aunque los ingresos (principalmente salarios y otras prestaciones públicas) de los hogares con inquilinos han crecido por los factores estudiados en anteriores informes (Almunia 2023; Álvarez y Uxó,

2024). El aumento del empleo, la subida del salario mínimo o la creación del Ingreso Mínimo Vital, por citar tres ejemplos notorios, se va visto contrarrestada por la subida de los alquileres.

El universo de los propietarios que alquilan vivienda y el efecto que tienen los incrementos de los alquileres en el bienestar económico es la otra cuestión candente en el debate público. En general, todos los análisis parten de señalar que, en España, el arrendamiento de viviendas está disperso entre un amplio número de pequeños propietarios y cuyo número ha crecido de forma significativa en los últimos diez años (Future Policy Lab, 2023). Los registros fiscales

y las encuestas indican que el grueso de las rentas del alquiler afluye al 10 % de la población con mayores ingresos, aunque no necesariamente a los más ricos (digamos, al 1 % o 0,1 % más rico). También es bien conocido que las viviendas alquiladas se concentran entre los grupos de edad más avanzada, y que la subida de los alquileres adquiere una fuerte dimensión generacional.

Sin embargo, también es cierto que durante estos últimos diez años se ha asistido a un cambio en el sector inmobiliario, con la aparición de fondos inmobiliarios, Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMIs) y sociedades de inversión, y también con el aumento de la participación de los no residentes (Álvarez, Blanco y García-Posada, 2020). En este punto, distintos analistas dan mayor o menor importancia a estos nuevos inversores y si generan un efecto disruptivo en el mercado de la vivienda. A modo de ejemplo, el referido informe del Banco de España (Banco de España, 2024, p. 240) considera que el peso de estos sectores es muy minoritario en el mercado de alquiler, pero otros analistas (Civio, 2024), utilizando datos procedentes de los registros de fianzas apuntan en una dirección contraria.

Este tema cobra mayor vigencia habida cuenta de que, desde la aprobación en 2020 de las primeras medidas destinadas a proteger a los inquilinos, se consagra la creación de un concepto de “gran tenedor” en función del número de viviendas que se dispone en propiedad.

Lo ideal hubiese sido que en este tiempo el Ministerio de Vivienda, utilizando la información del Catastro, la Agencia Tributaria y otros registros, hubiera estandarizado y publicado un censo sobre la propiedad de la vivienda arrendada, incluyendo detalles sobre la tipología de los inversores, la cuantía de los alquileres o los contratos. Esta falta de información se manifiesta en la existencia de grandes lagunas estadísticas. Desconocemos, por una parte, las viviendas que son propiedad de sociedades, entre las cuales las SOCIMIs posiblemente sean una parte muy pequeña. Por otra parte, una omisión importante se relaciona con el parque de vivienda social de diversas administraciones públicas (ayuntamientos, diputaciones o autonomías) y de las entidades sin ánimo de lucro. Hasta la fecha, esta información depende en parte de los Cuestionarios sobre vivienda social que elabora el Ministerio de Vivienda, pero que cuenta con omisiones o duplicidades en varios aspectos¹. Existe, por tanto, un gran potencial para utilizar los registros fiscales en España para cuantificar las viviendas alquiladas y los rendimientos que generan. Hasta que esto no ocurra, el debate sobre el grado de concentración de la vivienda en alquiler, el poder de mercado de los propietarios y los contrapesos de la vivienda social seguirá moviéndose en la penumbra.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA DESDE 2018

Durante los últimos años se viene produciendo un cambio en el marco regulatorio del mercado de la vivienda. El ámbito en donde se han producido mayores modificaciones es en relación a los alquileres, pero también es cierto que existe un mayor consenso para favorecer la creación de un parque social de alquiler. España está, no obstante, lejos de tener un nuevo modelo de vivienda, y las diferencias en las iniciativas que favorece el Estado cen-

tral, las autonomías y los poderes locales son evidentes a todas luces.

Como se destacaba, estos últimos años han sido especialmente prolijos en la aprobación de normas que buscan conceder mayores garantías y protección a los inquilinos. Este proceso empezó antes de la crisis del COVID, con la ampliación de la duración de los contratos de alquiler, y continuaron después, en 2020, con medidas excepcionales como la suspensión temporal de los desahucios por impago y la posibilidad de renegociar su pago por parte de colecti-

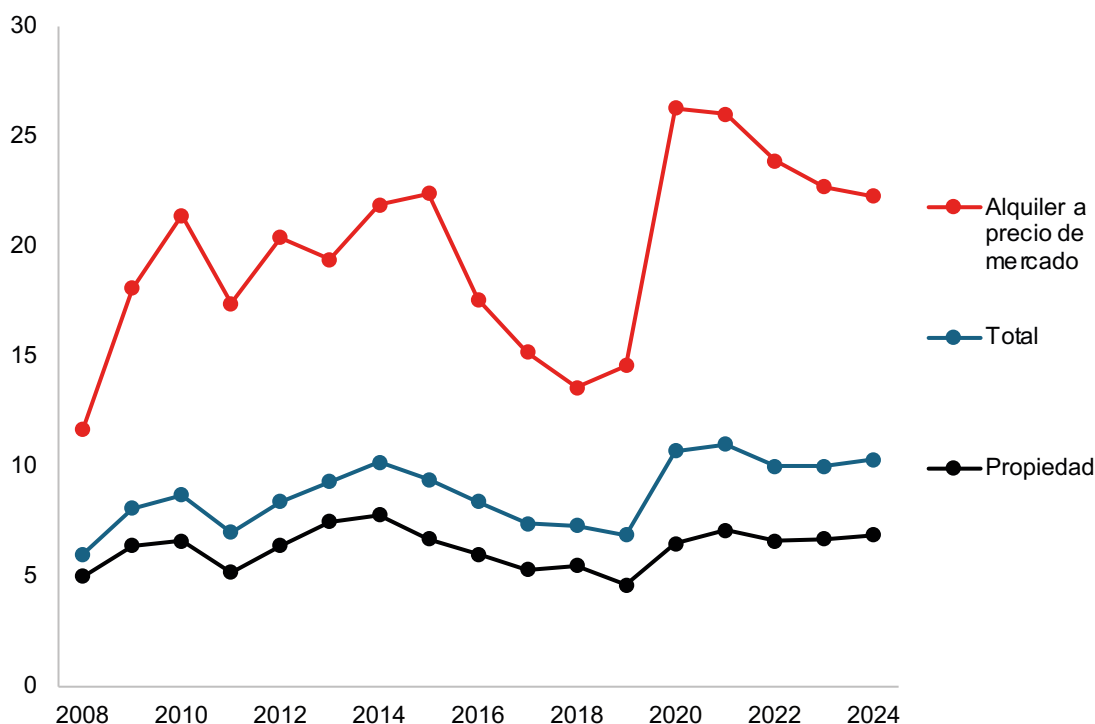


Gráfico 7: Hogares que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal y en función del régimen de tenencia de la vivienda principal.

Fuente: ECV-INE.

Nota: El gráfico recoge el porcentaje de hogares sobre el total de cada colectivo (hogares totales, hogares en alquiler, etc.) con retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal.

vos afectados por la crisis. Asimismo, se estableció un tope a la actualización de los alquileres (2%) que, después, con el repunte de la inflación en 2022 y 2023, volvió a extenderse. Estas medidas son parecidas a las establecidas en otros países de nuestro entorno, que también aumentaron de forma puntual o permanente la protección de los inquilinos en un contexto de incertidumbre económica y fuerte inflación (OECD, 2023).

España también ha experimentado un cambio decisivo al establecer un nuevo marco legal que limita los precios del alquiler. Un primer hito en este sentido se produjo en 2020, cuando el Parlamento de Cataluña aprobó una nueva ley de vivienda que limitaba los precios de los nuevos contratos de alquiler en zonas tensionadas, cuando el coste de la vivienda o de los alquileres supera determinados umbrales de la renta media de sus habitantes. Esta ley inspiró la posterior ley de vivienda de 2023 con alcance en todo el territorio nacional. La norma incluía dos medidas decisivas. Primero, establecía un cambio en la actualización de la renta de los arrendamientos que, en adelante, se harán con un nuevo índice (el Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda o IRAV) y no con el IPC. El diseño del IRAV hace que la tasa de actualización anual siempre sea inferior al IPC, si bien la diferencia entre uno y otro variará en función de las diferencias entre la inflación subyacente y el índice general de precios. En otras palabras, la creación de este nuevo índice constituye una medida moderada hacia el control

de los alquileres, pues estos siempre podrán subir al finalizar el contrato.

La otra gran innovación de la nueva ley de vivienda es la posibilidad de que una Comunidad Autónoma declare una de sus áreas urbanas como “zona tensionada” cuando el coste de la vivienda o de los alquileres supera determinados umbrales de la renta media de sus habitantes. En tales casos, la ley impone obligaciones distintas a pequeños y grandes propietarios. A los primeros se les restringe la renta del nuevo contrato, que no podrá exceder del valor anterior salvo en lo que corresponde las actualizaciones según el IRAV. Además, se habilita una prórroga extraordinaria de los contratos de hasta tres años. A los grandes tenedores, en cambio, se les exige que el alquiler no supere el Sistema de Referencia del Precio del Alquiler, publicado por el Ministerio de Vivienda². Por último, se introduce un pequeño incentivo fiscal: reduce la deducción general al 50 % en los rendimientos del alquiler a efectos del impuesto sobre la renta (IRPF), y a la vez amplía el tipo de reducción (que puede llegar hasta un 90 %) en los arrendamientos acogidos a algunos de los supuestos antes descritos.

Hasta la fecha solo Cataluña y el País Vasco han declarado zonas tensionadas en sus territorios. Por su magnitud y recorrido, el primer caso es el más relevante, pues las medidas de control de los alquileres se retrotraen a la anterior legislación autonómica de 2020. Los análisis de Monras y García-Montalvo (2025) y el de Jofre-Monseny, Martínez-Mazza y

Segú (2023) sobre estas medidas apuntan a una caída efectiva de los alquileres en las zonas afectadas. Sin embargo, ambos estudios discrepan en documentar si existe o no una caída en la oferta de viviendas en alquiler.

La escasa evidencia que se dispone hasta 2025 parece indicar que este fenómeno puede estar alcanzando una mayor envergadura, tanto en Cataluña como en el resto de España, debido al aumento en los contratos de temporada, que quedan exentos de cumplir la nueva normativa. Si se confirma este proceso daría crédito a una amplia literatura que ha criticado los controles de alquiler porque, en último término, propician una reducción de la oferta debido a que los inversores prefie-

ren no alquilar o venden a otros propietarios (López-Rodríguez y Matea, 2020).

La otra línea de actuación en este periodo ha sido la de facilitar el acceso a la vivienda. El gobierno central se ha fijado para este año alcanzar un objetivo de 184.000 viviendas públicas en alquiler social y, además, facilitar la concesión de subvenciones para la adquisición de vivienda por parte de los jóvenes. También se han circulado varias propuestas, como acabar con la deducción que disfrutaban los rendimientos del alquiler en el IRPF, o gravar las viviendas vacías. Por otra parte, medidas para fomentar la vivienda pública en alquiler o la vivienda protegida, cambios en la fiscalidad y mayores subvenciones

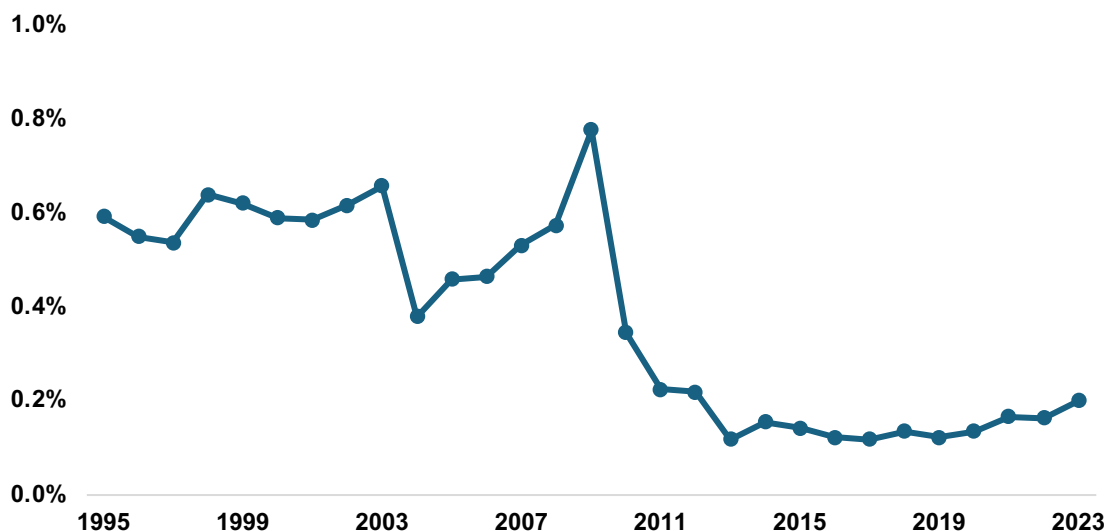


Gráfico 8: Inversión pública en vivienda de todas las Administraciones Públicas en España.

Fuente: IGAE, Gasto por divisiones y grupos COFOG.

Nota: Se ha contabilizado como inversión en vivienda tanto la realizada directamente (formación bruta de capital fijo) como las ayudas indirectas a empresas o particulares (transferencias de capital).

aparecen también en las actuaciones de varios gobiernos autónomos. En general existe un mayor consenso favorable a la ampliación y estabilización de un parque de viviendas públicas en alquiler, un hecho que hasta hacía poco era casi un anatema en España. Sin embargo, ni estos planes, ni la vía tradicional de fomentar vivienda protegida para la compra, ha llegado a los niveles acordes con la demanda no satisfecha. Como simple botón de muestra, basta recordar que la inversión directa o indirecta de las administraciones públicas en materia de vivienda sigue en niveles anémicos tras el estallido de la burbuja (gráfico 8). Sin un esfuerzo serio, que a título indicativo podría fijarse en unos niveles de inversión pública del 1% del PIB (Burón, 2025, p. 102), es fácil imaginar que el problema de vivienda continuará en los próximos años.

4. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este capítulo dedicado al problema de la vivienda son las siguientes:

1. En las economías desarrolladas la vivienda se está convirtiendo en un activo caro e inaccesible. Existe una creciente demanda tanto en zonas urbanas con una fuerte presión demográfica, como en zonas con un crecimiento ¿intenso? del sector turístico. La capacidad para ampliar la oferta se ve limitada por el hecho de que el suelo es un recurso finito. El encarecimiento de la vivienda se expresa a través de un aumento de los precios de compra y de los alquileres.
2. En España, el problema de la vivienda se ha visto agravado por el notable crecimiento demográfico y el repunte de la demanda turística en los últimos años. El stock de viviendas construido durante la burbuja y años posteriores no ha sido suficiente para absorber esta demanda.
3. En las últimas dos décadas en España también se ha producido un cambio en el modelo inmobiliario. El mejor indicador que atestigua este cambio es el declive en la proporción de familias propietarias de su vivienda y el aumento de aquellos en alquiler. Este cambio, unido al fuerte aumento de los alquileres desde 2015, ha generado un conflicto distributivo entre propietarios e inquilinos.
4. En líneas generales, las administraciones públicas (AAPP) han reaccionado tarde a este problema. Las medidas destinadas a proteger a los inquilinos han reforzado su poder de negociación frente a los propietarios, pero apenas han conseguido limitar la subida del precio de la vivienda y de los alquileres. En ausencia de un ambicioso plan de vivienda, lo más probable es que el alza de los precios en compra y en alquiler continúe en los próximos años.

5. El principal riesgo a día de hoy consiste en ver el problema de la vivienda únicamente como una cuestión distributiva o únicamente como una situación derivada del déficit de oferta. Sin embargo, las dos cuestiones se plantean de forma simultánea y necesitan de una solución ambiciosa.

A tenor de estas conclusiones y del anterior análisis, las recomendaciones que se hacen en torno al problema de la vivienda son las siguientes:

1. El Ministerio de la Vivienda, en colaboración con el Catastro y la Agencia Tributaria, debe sistematizar toda la información disponible sobre vivienda arrendada, distinguiendo por tipo de propietarios (público, privado, sociedades, personas físicas, no residentes, grandes y pequeños teneedores, etc.), según su uso (vivienda habitual o turística) y en función de la cuantía del alquiler y tipología del contrato. Asimismo, el INE debería revisar la metodología del IPC a raíz de los resultados derivados de la nueva estadística de alquileres (IPVA).
2. Con este caudal de información, el Ministerio debería plantear un plan de vivienda para el medio y largo plazo. Este plan debería por una parte aproximar la posible demanda y fijar objetivos de construcción de vivienda pública. Asimismo, las CCAA deben valorar las subidas en los alquileres, especialmente en las zonas

tensionadas, y los efectos directos e indirectos de las medidas para fijar precios máximos.

3. Las AAPP deberían trazar un plan ambicioso para ampliar el parque de vivienda pública, lo cual obligaría a invertir el equivalente del 1% del PIB. Este plan podría incluir la construcción de nuevas viviendas, tanto en régimen de protección oficial como en alquiler social, pero también la adquisición de viviendas existentes. Estos activos deberían quedar blindados de forma que no pierdan nunca su estatus como vivienda protegida y así evitar la posterior privatización de los recursos públicos.
4. Este ambicioso plan debe financiarse con una revisión generalizada de la fiscalidad sobre las rentas y los activos inmobiliarios. En el impuesto sobre la renta (IRPF) se deben eliminar la deducción de los rendimientos del alquiler y la exención de las ganancias patrimoniales derivadas de la venta de la vivienda habitual en caso de reinversión. Asimismo, se debería reformar el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y el impuesto de plusvalía municipal de forma que la base imponible se aproxime al valor de mercado como ya ocurre con el valor de referencia que se utiliza en el impuesto de transmisiones patrimoniales (ITP) y en el de sucesiones (ISD). A estos recursos se añadirán el impuesto en la recaudación del IVA

derivado de la implantación de la Directiva 2025/516 que prevé gravar el alquiler turístico a partir de 2028.

1. Por ejemplo, el Boletín Especial de Vivienda Social 2020 empleaba el cuestionario citado para medir la vivienda social. El problema era que tanto los municipios como las comunidades autónomas podían responderlo, lo que generaba posibles duplicidades, como ocurrió con las viviendas declaradas en Bilbao y Donostia-San Sebastián. Más recientemente, el Boletín de Vivienda Social 2024 cambió de metodología y pasó a utilizar la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), elaborada por el INE, para medir la vivienda en alquiler social. Sin embargo, esta opción es muy cuestionable, ya que, pese a las mejoras en la ECV, su objetivo no es cuantificar el parque de alquiler social. Agradezco a Francisco Melis por haberme alertado sobre este problema de medición.
2. Este último registro, por cierto, depende en gran medida de los alquileres en vigor declarados a efectos del IRPF que se mencionaba antes y pone de manifiesto la importancia de explotar los registros administrativos públicos.

Bibliografía

- Almunia, M. (2023) “El Engreso Mínimo Vital: relevancia, diseño y puesta en práctica”, en Penadés, A. y Garmendía, A., *Informe sobre la democracia en España 2022. El largo plazo*. Fundación Alternativas y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez, L., Blanco, R. y García-Posada, M. (2020) “Foreign investment in the residential real estate market in Spain between 2007 and 2019”, *Banco de España. Economic Bulletin* [Preprint], (2/2020). Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/bde/journal/y2020i06daan14.html>.
- Álvarez, N. y Uxó, J. (2024) “Inflación, salarios y distribución de la renta”, en Penadés, A. y Garmendía, A., *Informe sobre la Democracia en España 2023. La renuncia al centro*. Fundación Alternativas y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Artola Blanco, M. (2012) “La transformación del mercado de alquiler de fencas urbanas en España (1920-1960)”, *Biblio 3W* [Preprint], (988). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-988.htm>.
- Artola Blanco, M., Bauluz, L. y Martínez-Toledano, C. (2020) “Wealth in Spain, 1900-2017: A Country of Two Lys”, *The Economic Journal*, 131(633), pp. 129–155. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa103>.
- Banco de España (2024) *Informe anual 2023*. Madrid: Banco de España. Disponible en: doi.org/10.53479/36512.
- Blanchet, T. y Martínez-Toledano, C. (2023) “Wealth inequality dynamics in Europe and the United States: Understanding the determinants”, *Journal of Monetary Economics*, 133, pp. 25–43.
- Burón, J. (2025) *El problema de la vivienda: Cómo desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España*. Arpa.
- Civio (2024) “¿Por qué nuestros datos sobre gyes tenedores de vivienda en alquiler difieren de los del Banco de España?”, *Civio*, 1 October. Disponible en: <https://civio.es/novedades/2024/10/01/por-que-nuestros-datos-sobre-gyes-tenedores-de-vivienda-en-alquiler-difieren-de-los-del-banco-de-espana/> (Accessed: 21 June 2025).
- Eurostat (2025a) “Annual sector accounts (ESA 2010)”. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/nasa_10_nf_tr_custom_17117931.
- Eurostat (2025b) “Household final consumption expenditure by purpose (COICOP 2018)”. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/nama_10_cpl8_custom_17117957.
- Future Policy Lab (2023) *Vivienda para vivir: de mercancía a derecho*. Disponible en: <https://www.futurepolicylab.com/enformes/vivienda-para-vivir-de-mercancia-a-derecho/>.
- García-López, M.-À. et al. (2020) “Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona”, *Journal of Urban Economics*, 119, p. 103278. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103278>.
- Gonzalez, L. y Ortega, F. (2013) “Immigration and Housing Booms: Evidence from Spain”, *Journal of Regional Science*, 53(1), pp. 37–59. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jors.12010>.
- Grossmann, V., Laren, B. y Steger, T. (2025) “Das House Kapital: A Long-Run Theory of House Prices and Housing Wealth”, *Journal of the European Economic Association*, 23(2), pp. 705–745. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jeea/jvae038>.
- Jofre-Monseny, J., Martí-nez-Mazza, R. y Segú, M. (2023) “Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies”, *Regional Science and Urban Economics*, 101, p. 103916. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2023.103916>.
- Jordà, Ò., Schularick, M. y Taylor, A.M. (2015) “Leveraged bubbles”, *Journal of Monetary Economics*, 76, pp. S1–S20. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2015.08.005>.
- Jordà, Ò., Schularick, M. y Taylor, A.M. (2017) “Macroeconomic History and the New Business Cycle Facts”, en M. Eichenbaum y J.A. Parker (eds) *NBER Macroeconomics Annual*. Chicago: Chicago University Press, pp. 213–263. Disponible en: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/690241> (Accessed: 22 June 2025).
- Knoll, K., Schularick, M. y Steger, T. (2017) “No Price Like Home: Global House Prices, 1870–2012”, *American Economic Review*, 107(2), pp. 331–353. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/aer.20150501>.

5

Las actitudes hacia lo público y la intervención estatal en España

por ANTONIO M. JAIME-CASTILLO

1. INTRODUCCIÓN

El papel del Estado en la sociedad constituye una de las dimensiones fundamentales del contrato social en las democracias contemporáneas. En los últimos años, el debate público sobre este tema se ha intensificado en todas las sociedades occidentales, a medida que diversos factores estructurales y coyunturales (entre ellos, la globalización económica, el envejecimiento poblacional, las crisis financieras, la pandemia de COVID-19 y el crecimiento de la desigualdad) han puesto a prueba la capacidad redistributiva de los Estados y han reconfigurado las expectativas ciudadanas sobre su función (Gethin et al., 2021). España ofrece un caso especialmente interesante dentro de este contexto. Por un lado, destaca por su elevado nivel de apoyo a la intervención pública y al Estado de bienestar en comparación con otros países de Europa Occidental (Calzada y del Pino, 2011). Por otro, se caracteriza históricamente por bajos niveles de confianza institucional y una percepción de ineficiencia del aparato estatal, lo que genera una tensión entre el apoyo normativo al Estado y la insatisfacción con su desempeño (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2020). Esta ambivalencia se manifiesta con especial claridad en el ámbito fiscal: la ciudadanía española tiende a defender el mantenimiento y la expansión del Estado de bienestar, pero muestra una actitud reticente o escéptica respecto a los impuestos necesarios para financiarlo (Ramos y Miyar, 2012). A pesar de que esta contradicción entre de-

manda de más Estado y menos impuestos no es exclusiva de España, resulta especialmente significativa y persistente en el caso español.

En este escenario, el estudio de las actitudes hacia lo público y hacia la intervención estatal resulta clave para comprender las bases de la legitimidad del sistema político y los márgenes reales para la acción pública. Las actitudes ciudadanas hacia lo público y el papel del Estado no solo reflejan juicios sobre políticas concretas, sino también valores normativos sobre la justicia social, la responsabilidad colectiva y la función redistributiva del Estado (Feldman y Zaller, 1992; Kluegel y Smith, 1986). Este capítulo se propone analizar de manera sistemática las actitudes de la ciudadanía española hacia lo público y la intervención estatal a partir de un conjunto de datos provenientes de encuestas de opinión representativas. Se abordan cuestiones como: ¿hasta qué punto existe consenso sobre el papel del Estado en la economía? ¿Cómo valoran los ciudadanos el equilibrio entre impuestos y servicios? ¿Cuáles son las divisorias ideológicas y sociales que estructuran estas actitudes? ¿Ha cambiado el apoyo a la redistribución en las últimas décadas?

2. LA DICOTOMÍA ENTRE PÚBLICO Y PRIVADO

El balance entre lo público y lo privado es una de las cuestiones fundamentales de la economía política comparada,

que afecta a la configuración del diseño institucional, las políticas públicas o la distribución de los recursos. Esa tensión entre lo público y lo privado tiene su reflejo en el imaginario colectivo y se traduce en diferentes niveles de apoyo a la intervención pública, lo cual condiciona la legitimidad del Estado para desarrollar políticas públicas que transformen la sociedad. Empíricamente, el apoyo a la participación del Estado en la economía está correlacionado con las preferencias por políticas redistributivas, la provisión pública de servicios básicos, la regulación del mercado o la protección frente a riesgos sociales como el desempleo o la pobreza. El respaldo ciudadano a la intervención pública varía de manera significativa según el contexto nacional, los marcos institucionales, pero también en función de las características individuales como el nivel de ingresos, la ideología, la percepción del riesgo o la confianza en las instituciones (Blekesaune y Quadagno, 2003; Jæger, 2006; Mengel y Weidenholzer, 2023). Mientras que ciertos sectores de la ciudadanía apoyan una presencia activa del Estado como garante de igualdad y seguridad, otros expresan mayores reticencias, apelando a principios de autosuficiencia, eficiencia del mercado o libertades individuales (Alesina y Glaeser, 2004; Svallfors, 2012).

Apoyo a la intervención pública

Al comparar las actitudes de la ciudadanía española hacia la responsabilidad del

Estado y la propiedad pública con otros países europeos, se observa un patrón claro: España se sitúa sistemáticamente entre los países europeos con mayor apoyo a la intervención estatal (Calzada y del Pino, 2011). Así se puede constatar con los datos de la última oleada de la Encuesta Europea de Valores (2017-2022) que se presentan en el gráfico 1. En una escala del 1 al 10 (donde valores más altos indican mayor acuerdo), España obtiene una media de 6,11 en la afirmación “el Estado debería asumir más responsabilidad para garantizar el bienestar de todos” y una media de 6,13 en la afirmación “debería incrementarse la propiedad estatal de empresas e industrias”. Estas cifras sitúan a España a la cabeza del conjunto de países incluidos en la Encuesta Europea de Valores. En los primeros años de la década de 1990 (según datos de la misma encuesta), España ya mostraba un nivel de apoyo a la intervención estatal por encima de la mayoría de los países de Europa Occidental. Solo algunos países de Europa del Este mostraban niveles similares o superiores. En torno al año 2000, el apoyo a la intervención estatal en España descendió ligeramente, pero siguió siendo uno de los primeros países y durante el periodo 2008-2010, en plena crisis financiera global, se mantuvo en niveles similares. Y aunque la crisis provocó un aumento del descontento con el mercado en todo el continente, el apoyo a la intervención estatal siguió siendo más bajo en la mayor parte de los países europeos. En el periodo más reciente (2017-2021), España ha alcanzado

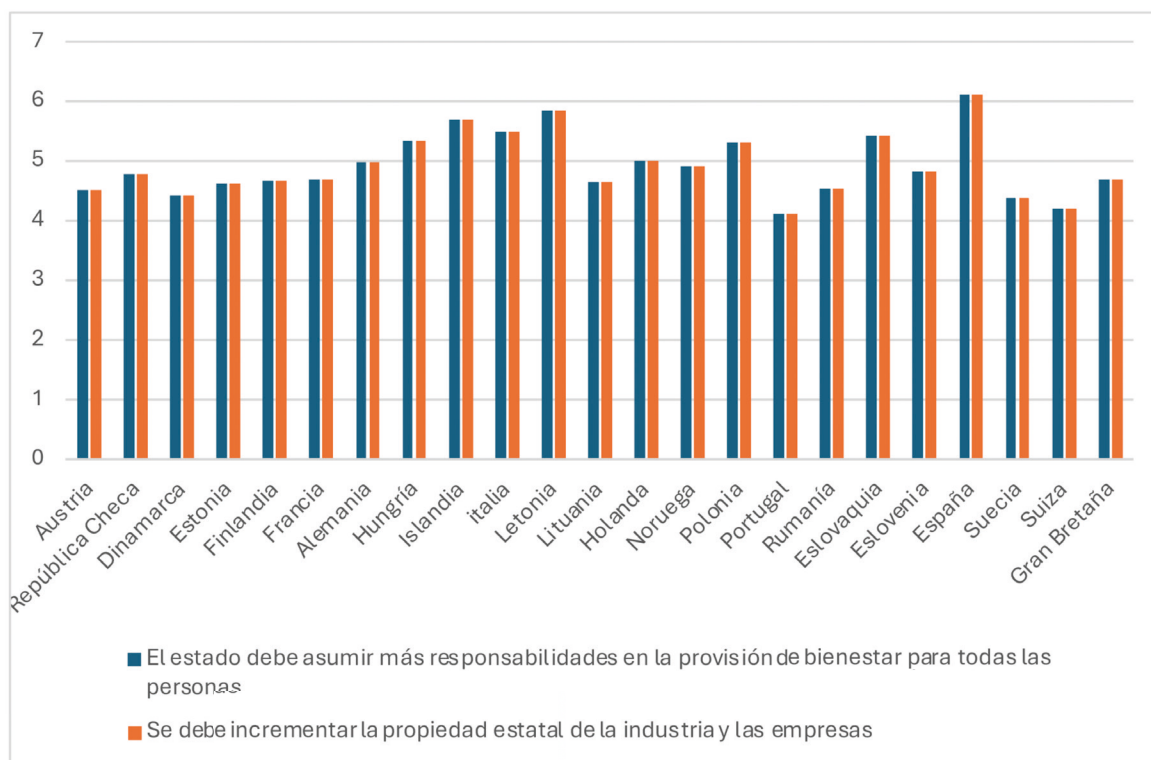


Gráfico 1: Actitudes hacia la intervención estatal en Europa.

Fuente: Encuesta Europea de Valores (2017-2022).

su máximo histórico de apoyo a la intervención pública, lo que la convierte en uno de los países más favorables al papel del Estado en toda Europa. La evolución de España muestra que el apoyo al papel del Estado en la gestión económica no solo se ha mantenido elevado, sino que ha crecido como respuesta a sucesivas crisis: primero la crisis financiera de 2008 y, posteriormente, la pandemia de COVID-19. En otros países occidentales, en cambio, este apoyo se ha mantenido estable o incluso ha disminuido, reflejando una mayor confianza en modelos mixtos o basados en el mercado.

En términos comparativos, España se sitúa sistemáticamente en posiciones similares a las de los países del Este y del Sur de Europa como Italia, cuyo fuerte apoyo a la intervención estatal, se vincula con el legado del comunismo o con Estados de bienestar relativamente débiles (Alesina y Fuchs-Schündeln, 2007). Este dato contrasta con otros países europeos en los que el apoyo a la intervención estatal es mucho más limitado. Así ocurre en los países nórdicos, con Estados de bienestar más generosos, pero también en los países de Europa continental como Alemania o Francia. Esto apunta a un patrón relativamente

consistente a lo largo del tiempo en la configuración de las preferencias hacia la intervención estatal. Con la excepción de los países anglosajones, caracterizados por un binomio de escaso desarrollo del Estado de bienestar y reducido apoyo a la intervención estatal, existe una relación negativa entre tamaño del Estado de bienestar y apoyo a la intervención pública (Finseraas, 2009).

Esta pauta es consistente con las teorías de la economía política que sostienen que un incremento en el nivel de desigualdad produce un incremento en

la demanda de políticas redistributivas al aumentar el número de personas pobres (Meltzer y Richard, 1981). Lo que se observa empíricamente, sin embargo, es que en países con un mayor nivel de desigualdad existe un relativo consenso en torno a la intervención estatal porque la apoyan tanto los grupos con menos recursos como las clases acomodadas, mientras que en países más igualitarios las clases acomodadas son menos partidarias de la intervención pública (Fernández y Jaime-Castillo, 2018). Si bien los mecanismos causales no están del

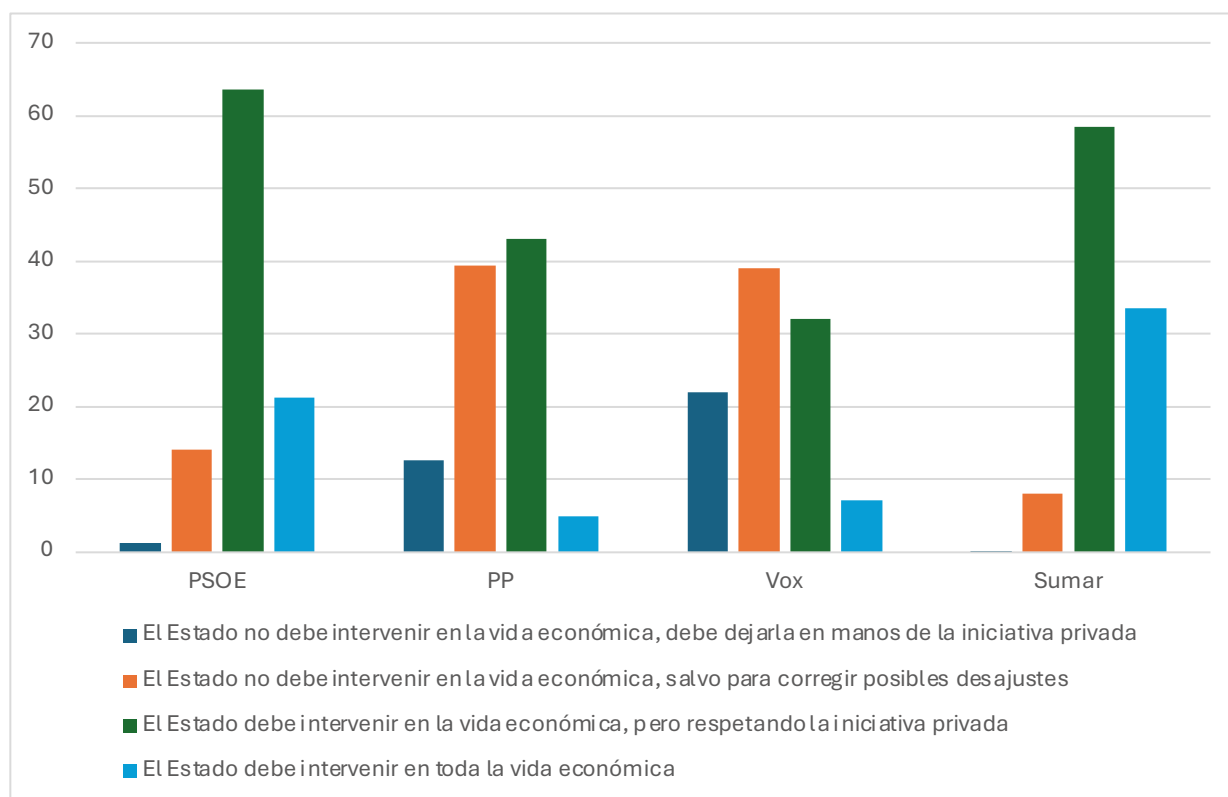


Gráfico 2: Actitudes hacia la intervención estatal en España según recuerdo de voto.

Fuente: CIS Estudio 3469 (2024).

todo claros, todo apunta a que las clases acomodadas son menos partidarias de la redistribución en contextos en los que la redistribución es más intensa, ya que han de realizar un mayor esfuerzo fiscal que en contextos de baja redistribución. En línea con este argumento, podemos observar que en España no han existido históricamente grandes diferencias en el apoyo a la intervención estatal en función del nivel de ingresos o el nivel educativo. Y lo que es aún más llamativo, a pesar de que quienes votan a partidos de izquierda han sido tradicionalmente más estatistas que quienes lo hacen por partidos de derechas, la brecha ideológica en el apoyo a la intervención estatal en España ha sido relativamente pequeña (Fernández-Albertos y Manzano, 2012). No obstante, en un periodo caracterizado por una alta polarización política, cabe preguntarse cómo de robusto es este consenso en torno a la intervención estatal en España.

Si bien los datos siguen siendo inequívocos en cuanto al apoyo mayoritario a la intervención estatal en España, en los últimos tiempos aparecen algunos indicios que apuntan a una cierta polarización de las opiniones en función de la ideología. Así pues, en una encuesta reciente del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en la que se preguntaba por el apoyo a la intervención del Estado, un 52,5% de la ciudadanía afirma que “el Estado debe intervenir en la vida económica, pero respetando la iniciativa privada” y otro 16,3% sostiene que “el Estado debe intervenir en toda la vida

económica” frente al 24,4 % que opina que “el Estado no debe intervenir en la vida económica, salvo para corregir posibles desajustes” y otro 6,8 % para quienes “el Estado no debe intervenir en la vida económica, debe dejarla en manos de la iniciativa privada”. No obstante, como se observa en el gráfico 2, existe una cierta disputa ideológica en relación con el rol del Estado en la economía. Quienes votan a Sumar expresan un apoyo más elevado a la intervención estatal fuerte (“el Estado debe intervenir en toda la vida económica”), con un 33,5 %. En cambio, solo un 5,0 % entre quienes votan al PP y un 7,0 % de quienes votan a Vox expresan esa preferencia. El rechazo a la intervención es mayoritario entre quienes votan a Vox, cuyo electorado tiende a pensar que “el Estado no debe intervenir en la vida económica, salvo para corregir posibles desajustes” (39,1 %) o que el Estado no debe intervenir en absoluto y debe dejar la economía en manos de la iniciativa privada (21,9 %). Las diferencias entre votantes del PSOE y PP son igualmente significativas. Mientras que un 84,7 % del electorado del PSOE es partidario de la intervención estatal en cualquiera de sus dos versiones (fuerte o débil), solo lo es un 47,9% de votantes del PP.

Las diferencias por nivel de ingresos también son significativas. Quienes se ubican en los tramos de ingresos más bajos (menos de 1.100 euros mensuales) muestran un apoyo mayor a la intervención fuerte (29,7 %) que quienes se ubican en los tramos más altos (11,3 % entre quienes ganan más de 5.000 euros men-

suales). De manera similar, entre quienes se identifican con la clase trabajadora, el apoyo a una intervención fuerte del Estado alcanza el 27,7 %, frente a solo un 9,8 % entre quienes se identifican con la clase alta y media-alta. Además, hay un patrón claro de gradación en el apoyo a la intervención moderada (intervención con respeto a la iniciativa privada). Esta opción obtiene su punto más alto en la clase media-alta y desciende progresivamente en las clases más bajas. Estas diferencias sugieren que, aunque los grupos más desfavorecidos demandan más intervención estatal, las clases medias y altas pueden preferir modelos de Estado regulador pero menos intervencionista. Este patrón es consistente las predicciones de los modelos de la economía política (Meltzer y Richard, 1981), según los cuales los individuos con menores ingresos o estatus socioeconómico tienen mayor interés en que el Estado intervenga en la economía, ya que son los principales beneficiarios de dicha intervención.

3. ACTITUDES HACIA EL ESTADO

Actitudes hacia los impuestos

Las actitudes hacia los impuestos miden la disposición de los individuos a financiar colectivamente la intervención pública y los servicios que produce el Estado. Comenzaremos este apartado fijándonos en la relación percibida entre impuestos y servicios públicos, a partir de los datos del Barómetro Fiscal

del Instituto de Estudios Fiscales. En el gráfico 3 se muestra una serie histórica sobre la percepción que tiene la ciudadanía española respecto a la relación entre los impuestos que se pagan y la cantidad y calidad de los servicios públicos y prestaciones que se reciben, en comparación con otros países europeos. El análisis revela tendencias persistentes de insatisfacción, con implicaciones importantes desde la perspectiva de la legitimidad fiscal y el comportamiento tributario. Desde 2003 hasta 2023, la categoría peor ha sido sistemáticamente la más seleccionada (es decir, la percepción de que España ofrece peores servicios públicos que otros países a cambio de sus impuestos). Durante el periodo de la crisis económica y los años posteriores (2008-2016), esta percepción se dispara, alcanzando picos en torno al 75 % entre 2012 y 2014. Aunque esta valoración ha mejorado levemente en los últimos años (55,8 % en 2023), sigue indicando un alto grado de insatisfacción con el funcionamiento del Estado en la provisión de servicios. Este patrón apunta a una brecha entre expectativas y resultados, un fenómeno bien documentado en estudios sobre la moral fiscal. Según la tesis institucionalista de Levi (1988), el cumplimiento tributario no depende solo del cálculo racional (el miedo a la sanción), sino también de una percepción de reciprocidad: las personas tienden a cumplir con sus obligaciones tributarias cuando perciben que el Estado cumple su parte del contrato social. El análisis de los datos de las dos últimas décadas refleja que esa reciprocidad está

en entredicho para una mayoría de la sociedad española.

Más allá de este panorama general, los datos también indican variaciones importantes a lo largo del tiempo. La brusca caída en las percepciones positivas a partir de 2009 coincide con la aplicación de políticas de austeridad fiscal y recortes del gasto público durante la crisis económica. Esto refuerza la idea de que la valoración ciudadana sobre los servicios públicos no es estática,

sino que responde a eventos críticos y políticas macroeconómicas. A partir de 2017 se observa una ligera mejoría en la percepción de la relación entre impuestos y servicios, aunque ésta sigue lejos de alcanzar los niveles observados en el periodo anterior a 2008, cuando las respuestas peor e igual estaban casi empatadas. La proporción que considera que en España la relación es mejor ha oscilado en torno al 10 %, sin experimentar un crecimiento significativo, lo que indica

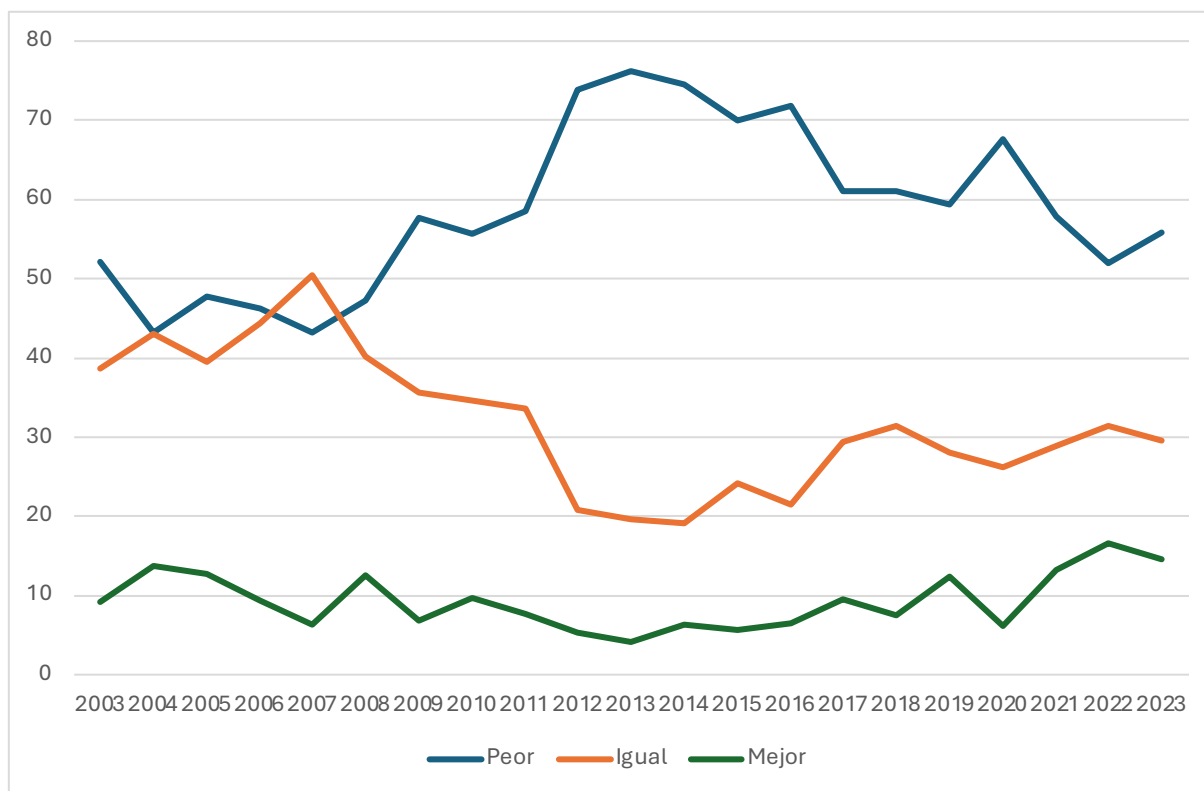


Gráfico 3: Percepción del balance impuestos/servicios públicos en relación con otros países europeos.

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales. Barómetro Fiscal. (2003-2023).

Nota: Según su opinión y conocimiento sobre los impuestos que se pagan en otros países europeos y la cantidad y calidad de los servicios y prestaciones públicas que reciben a cambio los ciudadanos de estos países, ¿cree usted que en España esta relación es...?.

que incluso en contextos de recuperación económica y ampliación del gasto público (como el posterior a la pandemia), la percepción ciudadana cambia lentamente.

Las comparaciones con otros países pueden estar condicionadas por sesgos cognitivos. Es por ello por lo que nos centraremos ahora en la percepción que tiene la ciudadanía sobre lo que recibe la sociedad a cambio de los impuestos que se pagan. Este indicador captura de una manera más ajustada la legitimidad fiscal, es decir, la medida en que la

ciudadanía considera justo y eficiente el intercambio entre su contribución tributaria y los servicios y prestaciones que recibe del Estado. El patrón que emerge en el gráfico 4 es de insatisfacción generalizada. A nivel agregado, el porcentaje de personas que considera que la sociedad recibe poco o nada a cambio de sus impuestos se sitúa ligeramente por encima del 50 %. Esto indica una crisis crónica de legitimidad fiscal, donde alrededor de la mitad de la población percibe una descompensación entre esfuerzo fiscal y prestaciones y servicios públicos.

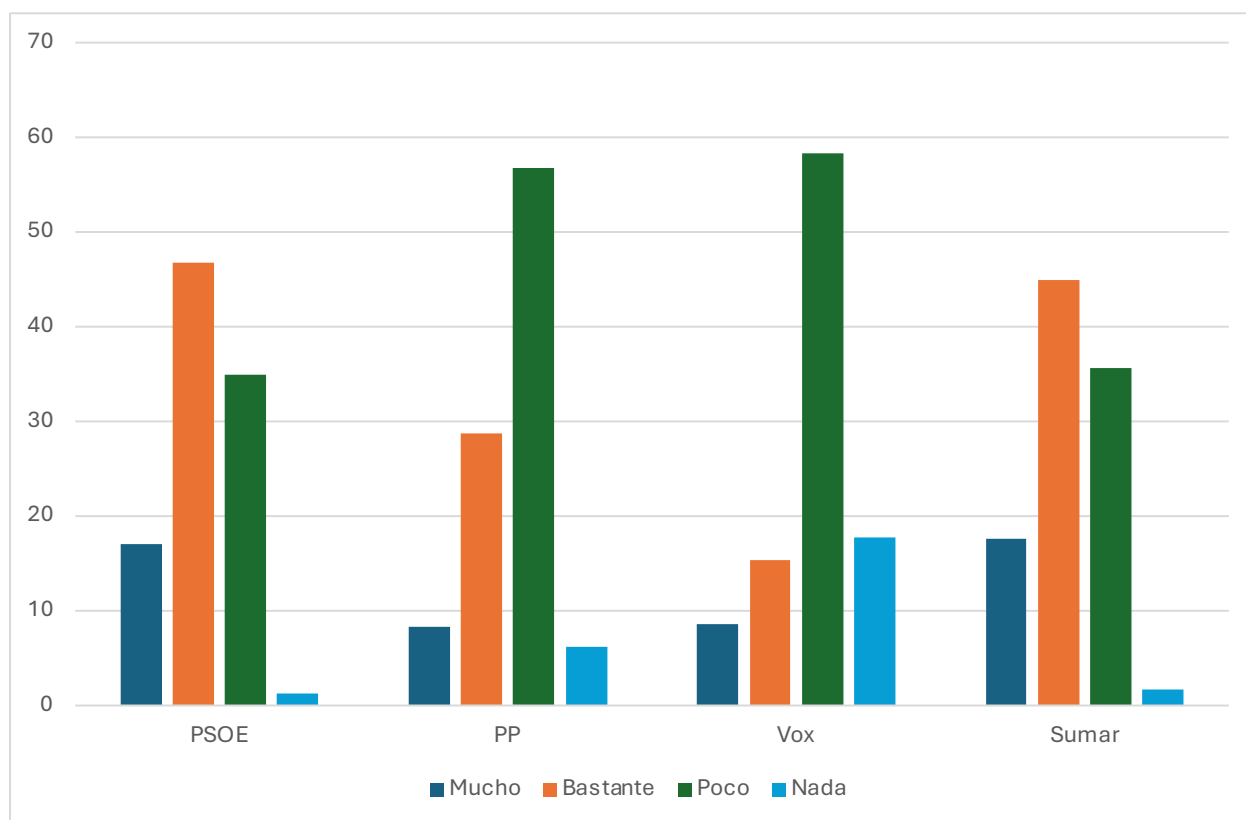


Gráfico 4: Percepción de lo que recibe la sociedad de los impuestos y cotizaciones según recuerdo de voto.

Fuente: CIS Estudio 3469 (2024).

Los datos también indican que existen importantes diferencias en función de la orientación política. Entre quienes votan al PSOE y a Sumar, casi dos tercios perciben que la sociedad recibe mucho o bastante, en contraste con quienes votan a Vox, en cuyo electorado solo una cuarta parte valora positivamente la contraprestación en servicios y prestaciones, y un 17,7 % que sostiene que la sociedad no recibe nada de lo que paga en cotizaciones e impuestos. El caso del electorado del PP también ilustra un escepticismo fiscal moderado: algo más de un tercio piensa que la sociedad recibe mucho o bastante frente a los otros dos tercios que opinan que la sociedad recibe poco o nada. Estas diferencias refuerzan la tesis de que la legitimidad fiscal está profundamente ideologizada, y que las actitudes sobre los impuestos no se derivan exclusivamente de experiencias personales, a pesar de que también se observan diferencias en función del nivel de renta. Quienes ganan más de 5.000 euros mensuales presentan los mayores niveles de satisfacción: un 55,5 % opina que la sociedad recibe mucho o bastante de lo que paga en cotizaciones e impuestos. En el otro extremo, entre quienes ganan menos de 1.100 euros, solo un tercio percibe que la sociedad recibe mucho o bastante, frente a un 10,7 % que opina que la sociedad no recibe nada. Este gradiente inverso entre ingresos y satisfacción con el balance entre impuestos y servicios puede parecer contraintuitivo desde una lógica redistributiva, ya que las rentas bajas son las principales bene-

ficiarias del gasto público. Sin embargo, los ciudadanos con menos recursos pueden tener más contacto con servicios públicos peor financiados, más deteriorados o estigmatizados, lo que deteriora su evaluación de las contraprestaciones recibidas (Roosma, van Oorschot y Gellissen, 2016), al tiempo que los grupos de mayor renta tienen mayores posibilidades de elusión fiscal. La fractura en la percepción de la eficiencia del Estado no solo refleja, por tanto, desigualdades objetivas, sino también un déficit de legitimidad fiscal que puede obstaculizar futuras reformas fiscales o expansiones del Estado del bienestar. Reforzar la calidad, visibilidad y accesibilidad de los servicios públicos entre los segmentos más vulnerables aparece como una tarea crucial para restablecer el contrato social fiscal.

Una cuestión complementaria al contrato fiscal (el balance entre impuestos y servicios) es la concepción que tiene la ciudadanía sobre la función que cumplen los impuestos. En el gráfico 5 se presentan datos sobre el apoyo a diferentes marcos de interpretación del sistema fiscal: los impuestos como instrumento de redistribución, como imposición coercitiva opaca, o como condición para la provisión de servicios públicos. A nivel agregado, un 58,4 % de la ciudadanía piensa que “los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos” pero casi un cuarto de la población opina que “los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a

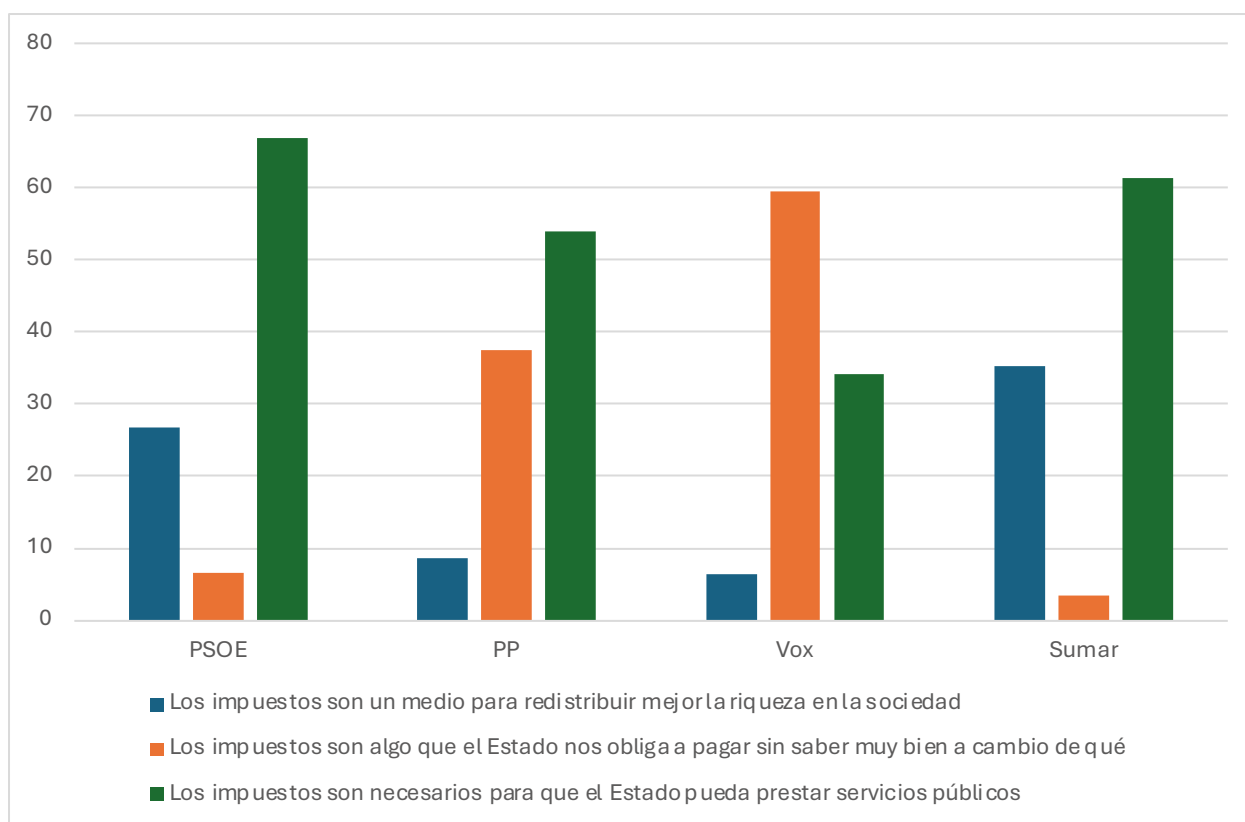


Gráfico 5: Actitudes hacia la función que cumplen los impuestos según recuerdo de voto.

Fuente: CIS Estudio 3469 (2024).

cambio de qué” y apenas un 18,8 % entiende que “los impuestos son un medio para redistribuir mejor la riqueza en la sociedad”. No obstante, a pesar de que las diferencias de opinión ante esta cuestión son menores que en la percepción del balance fiscal, el panorama tampoco es homogéneo.

Las diferencias más notorias obedecen a la orientación política. Entre quienes votan al PSOE unos dos tercios consideran que los impuestos son necesarios para la provisión de servicios públicos y un 26,7 % los concibe como

instrumento redistributivo. Los porcentajes son similares entre el electorado de Sumar, aunque en este caso llegan hasta el 35,2 % quienes perciben los impuestos como un instrumento redistributivo. En cambio, entre el electorado de Vox, solo un 34,1 % identifica la utilidad instrumental de los impuestos y apenas un 6,3 % los vincula a la redistribución de riqueza, frente a un 59,5 % que considera que los impuestos se pagan sin saber qué se recibe a cambio. Esta posición no es mayoritaria entre votantes del PP pero también hay un 37,4 % que niega cual-

quier utilidad de los impuestos, lo que representa un claro indicador de deslegitimación fiscal en el segmento conservador del electorado.

Las opiniones sobre la función de los impuestos también varían según otras divisorias sociales. La percepción de los impuestos como medio para redistribuir la riqueza es sustancialmente mayor entre quienes tienen estudios universitarios (22,1 %) que entre quienes solo alcanzan la secundaria obligatoria o menos (11,8 %). Esta diferencia sugiere un efecto significativo de la educación en la comprensión y aceptación del principio redistributivo del sistema fiscal. Por otro lado, el rechazo a los impuestos como algo que “el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué” es especialmente elevado entre los sectores de menores ingresos (38,6 % entre quienes ganan menos de 1.100 euros al mes), en contraste con el 18,1% entre quienes ganan más de 5.000 €. Esta diferencia es consistente con estudios que vinculan bajos ingresos con mayores niveles de desconfianza institucional y percepción de ineficiencia en la gestión pública (Walle y Bouckaert, 2013). Se refuerza así la idea de que el consentimiento fiscal no depende tanto de la cantidad de impuestos pagados como de la relación entre lo que se paga en impuestos y lo que se cree que se debería pagar, así como de la percepción de equidad y reciprocidad. En última instancia, el consentimiento fiscal dista de ser homogéneo, y depende tanto de condiciones estructurales como de marcos ideológicos (Jaime-Castillo y

Sáez-Lozano, 2016). En este sentido, la fiscalidad no es solo un instrumento técnico, sino un campo ideológico de disputa sobre el papel del Estado y la justicia social y la confianza institucional.

Apoyo a la provisión pública

Un buen indicador del apoyo a la intervención estatal es la posición que adopta la ciudadanía ante el balance entre impuestos y servicios públicos. En una serie histórica, que arranca en 2008, el CIS pide a las personas encuestadas que se sitúen en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa que prefieren “mejorar los servicios públicos, aunque haya que pagar más impuestos” y 10 significa que prefieren “pagar menos impuestos, aunque haya que reducir los servicios públicos”. Como se puede ver en el gráfico 6, a lo largo de todo el periodo 2008-2024, la sociedad española muestra una preferencia estable por un balance entre impuestos y servicios públicos, situándose en torno al valor central de la escala, pero ligeramente inclinada hacia el polo de la mejoría de los servicios, aunque esto suponga incrementos de la presión fiscal (salvo excepciones puntuales y con ligeras oscilaciones, los valores medios se mantienen entre 4,0 y 4,5).

En consonancia con el proceso de polarización incipiente apuntado en apartados anteriores, existen diferencias importantes a lo largo del eje partidista. En 2024, quienes votan a Sumar se posicionan de media en el 2,3, lo que implica

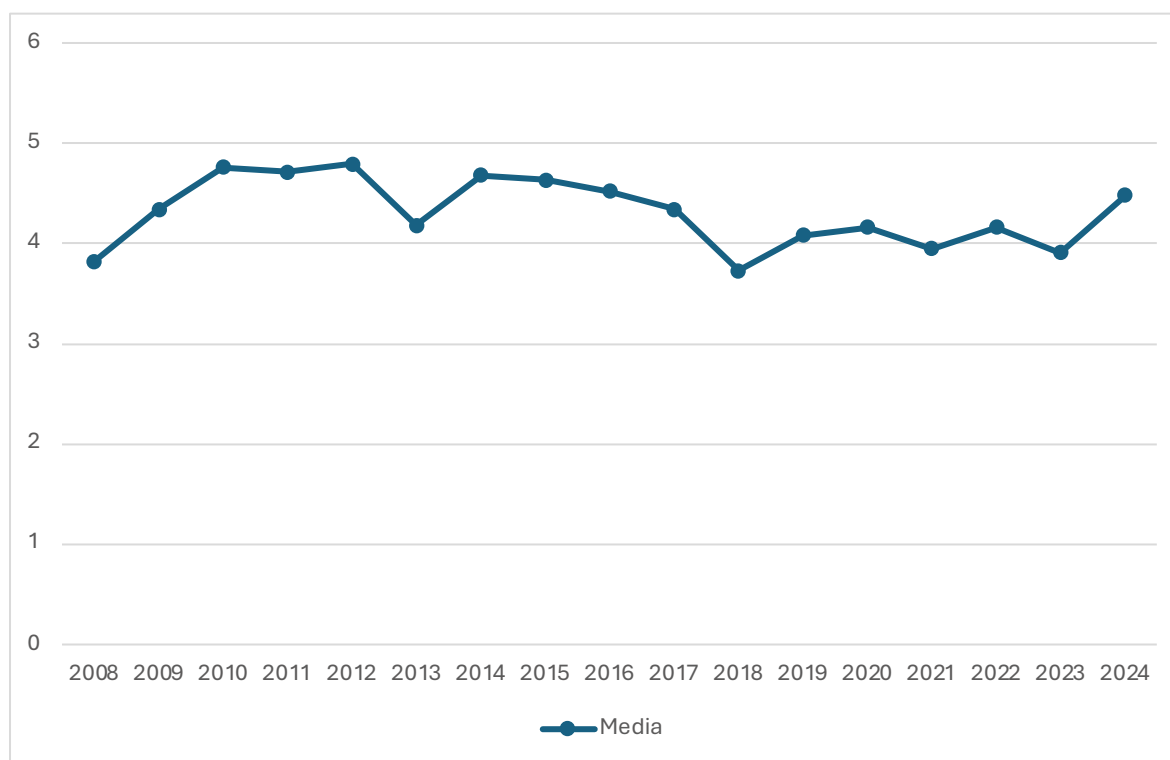


Gráfico 6: Actitudes hacia el mix impuestos/servicios públicos.

Fuente: CIS (2008-2024).

un fuerte respaldo a la expansión fiscal y de los servicios públicos, seguidos por el electorado del PSOE (3,2). En el otro extremo, quienes votan a Vox alcanzan un promedio de 6,3 y el electorado del PP se sitúa en un 5,6. Esta polarización revela una estructuración ideológica del conflicto distributivo en España, aunque existen también otros ejes que vienen a reproducir el conflicto redistributivo clásico entre ganadores y perdedores del mercado: las mujeres son más partidarias de ampliar los servicios al igual que quienes tienen menor nivel educativo o quienes se identifican con la clase traba-

jadora. Pero no existen diferencias significativas en función del nivel de renta o entre parados y quienes tienen un empleo. Y tampoco existen discrepancias en función de la edad. En cambio, la religión sí produce diferencias relevantes. Quienes se declaran católicos practicantes son más partidarios de reducir los impuestos, aunque se sitúan cerca del punto central de la escala (5,2), que quienes se declaran agnósticos o ateos, que se sitúan, en promedio, en el 3,5. Esta diferencia sugiere una división cultural y moral en torno al papel del Estado, posiblemente vinculada a concepciones

distintas sobre el mérito individual y la responsabilidad colectiva consistente con otros estudios (Savage, 2020).

Otro indicador clave de apoyo a la provisión pública en las sociedades contemporáneas es la demanda de redistribución. La preferencia por la redistribución se mide generalmente a través del grado de acuerdo con la afirmación “el gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos”. Según los datos de la Encuesta Social Europea (ESS) para el periodo

2002-2022, España está entre los países con mayor demanda de redistribución, a la par que otros países del Sur y del Este de Europa. Entre 2002 y 2018, una proporción estable, en torno al 80 % de la ciudadanía española, se mostraba de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que el gobierno debe redistribuir los ingresos. Dado este apoyo generalizado a la redistribución, las diferencias en función de características como el nivel de renta (o incluso la ideología) han sido relativamente pequeñas. Sin embargo,

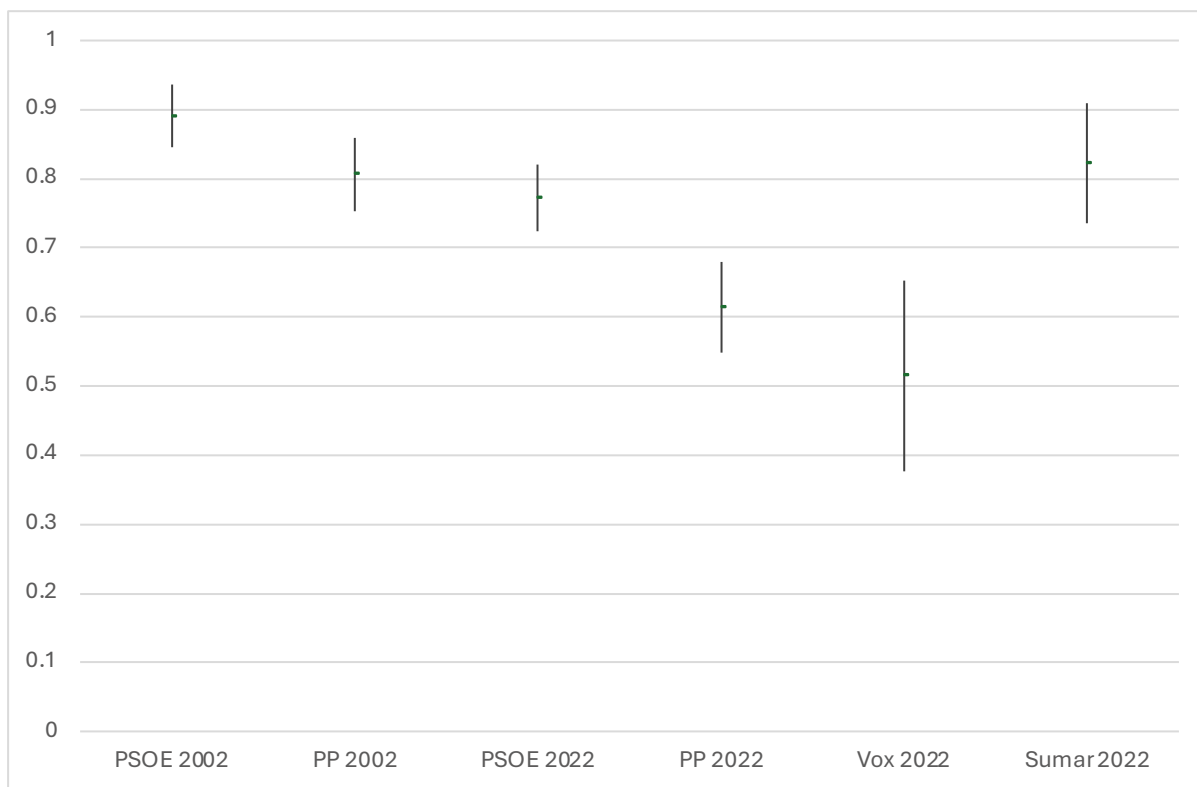


Gráfico 7: Preferencias por la redistribución por recuerdo de voto.

Fuente: ESS (2002-2022).

Nota: Probabilidades estimadas a partir de una regresión logística con las preferencias por la redistribución como variable dependiente controlando por género, edad, educación, ingresos y situación laboral.

en las dos últimas oleadas de la ESS en España (2020 y 2022), la proporción de la población que apoya la redistribución ha descendido hasta el 67-68 %, sin que se haya producido un movimiento similar en otros países con niveles similares de apoyo a la redistribución (en Portugal siguen siendo nueve de cada diez quienes apoyan la redistribución). Y como ocurría con otras actitudes, también aquí observamos signos de polarización.

El gráfico 7 presenta las probabilidades de apoyar la redistribución entre votantes de diferentes partidos en 2002 y 2022, controlando por género, edad, educación, ingresos y situación laboral¹. Al comparar los años 2002 y 2022, se observa que el apoyo a la redistribución se ha reducido en el conjunto del electorado, y tanto entre votantes del PSOE como del PP (los dos partidos presentes en ambos periodos). No obstante, el descenso en el apoyo a la redistribución es más intenso en el caso del electorado del PP, que pasa de una probabilidad de apoyar la redistribución del 80,6 % en 2002 al 61,4 % en 2022. Aunque sigue siendo una probabilidad elevada, esta caída de casi 20 puntos es altamente significativa. Entre el electorado del PSOE, esa misma probabilidad desciende, pero con menos intensidad, pasando de 89,1% en 2002 al 77,3 % en 2022.

Además del descenso global en el apoyo a la redistribución, también se observa en 2022 un incremento notable de la polarización en torno a esta cuestión. Esto se debe, en gran medida a la presen-

cia de Vox y Sumar, pero también al desplazamiento del electorado del PP hacia posiciones menos favorables a la redistribución. El electorado de Vox muestra la probabilidad más baja de apoyar la redistribución (51,5 %). En contraste, la probabilidad de apoyarla alcanza el 82,2 % entre el electorado de Sumar, que es solo ligeramente superior a la del electorado del PSOE en 2002. Este panorama sugiere que los nuevos partidos no solo representan intereses materiales distintos, sino también visiones morales opuestas sobre la justicia social, en la medida en que el alineamiento partidista es el principal predictor de las preferencias redistributivas en España, incluso cuando se controlan factores estructurales como ingresos o educación. Este patrón sugiere, adicionalmente, que el conflicto redistributivo puede estar creciendo, a pesar de ser todavía menos importante que en otros países europeos.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los análisis previos muestran que en España existe un amplio respaldo al papel activo del Estado en la economía, a la redistribución de la riqueza y al mantenimiento del Estado del bienestar. Sin embargo, este respaldo está condicionado por factores ideológicos y también (aunque en menor medida) por factores socioeconómicos, lo que genera un paisaje de opiniones heterogéneo

y, en ciertos aspectos, polarizado. Además, persiste una percepción extendida de que el sistema fiscal no ofrece una contraprestación adecuada en términos de servicios públicos, lo que debilita la legitimidad del sistema tributario. El análisis comparado de los datos presentados revela dos dinámicas principales. En primer lugar, el Estado sigue siendo visto como un actor central en la provisión de bienestar, especialmente por los sectores más vulnerables de la sociedad. Sin embargo, esta demanda de intervención pública coexiste con altos niveles de insatisfacción respecto al retorno percibido de los impuestos.

En segundo lugar, se observa una clara estructuración ideológica del conflicto redistributivo, con diferencias notables entre votantes de izquierda y de derecha. La polarización en torno al papel del Estado es más intensa en el electorado de los nuevos partidos (Sumar y Vox), lo que sugiere un realineamiento del eje distributivo en la competencia política. La izquierda emergente presenta niveles de apoyo redistributivo superiores a los del electorado socialista tradicional, mientras que la derecha populista muestra un alejamiento significativo del consenso redistributivo, acompañado de una fuerte desconfianza hacia el sistema fiscal. Estas tendencias tienen importantes implicaciones para el futuro del Estado del bienestar en España. Aunque existe una base social significativa a favor del fortalecimiento del sector público, ésta puede verse erosionada si no se abordan los déficits de calidad, equidad y legiti-

midad percibidos por los ciudadanos. Estos hallazgos sugieren algunas recomendaciones de política pública:

1. Reforzar la calidad y visibilidad de los servicios públicos: Para mejorar la legitimidad fiscal, es crucial que la ciudadanía perciba de forma tangible los beneficios derivados de sus contribuciones. Esto requiere invertir no solo en la extensión del gasto social, sino en la mejora de la calidad, accesibilidad y transparencia de los servicios públicos, especialmente en sectores como salud, educación y vivienda.
2. Promover la equidad en la estructura fiscal: Es necesario avanzar hacia un sistema tributario más equitativo, que combata la elusión y la evasión fiscal, y que distribuya la carga impositiva de forma equitativa entre rentas altas y bajas. La percepción de justicia tributaria es un elemento central para fortalecer el consentimiento fiscal.
3. Fomentar la cultura fiscal mediante educación y comunicación pública: La comprensión del papel de los impuestos y su relación con el bienestar colectivo debe ser promovida desde una pedagogía cívica institucional. Campañas de sensibilización y mayor transparencia en el gasto pueden contribuir a reducir la percepción de opacidad y coerción.
4. Diseñar políticas redistributivas sensibles al ciclo económico: En con-

textos de crisis, el respaldo al papel del Estado se intensifica. Diseñar instrumentos fiscales y de gasto contracíclicos, como los estabilizadores automáticos o las transferencias focalizadas, puede servir para reforzar la función protectora del Estado y consolidar la legitimidad de las políticas de bienestar en momentos críticos.

1. De esta forma se elimina el sesgo atribuible a diferencias sociodemográficas, lo que permite observar con claridad el efecto de la orientación política en las preferencias redistributivas.

Bibliografía

- Alesina, A., y N. Fuchs-Schündeln (2007). "Good-Bye Lenin (or Not?): The Effect of Communism on People's Preferences", *American Economic Review*, 97(4), pp. 1507-1528.
- Alesina, A. y E. Glaeser (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Blekesaune, M. y J. Quadagno (2003). "Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations". *European Sociological Review*, 19(5), pp. 415-427.
- Calzada, I. y E. del Pino, E. (2011). "Are Spaniards Different? European Convergence and Regional Divergence in the Evaluation of the Welfare State", en A. M. Guillén, y M. León, eds., *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate, pp. 139-164.
- Feldman, S., y J. Zaller (1992). "The Political Culture of Ambivalence: Ideological Responses to the Welfare State. *American Journal of Political Science*, 36(1), pp. 268-307.
- Fernández, J. J. y A. M. Jaime-Castillo (2018). "The Institutional-political Foundations of Social Class Differences in Pro-redistribution Attitudes: A Cross-National Analysis, 1985-2010", *Social Forces*, 96(3), pp. 1009-1038.
- Fernández-Albertos, J., y D. Manzano (2012). "The Lack of Partisan Conflict over the Welfare State in Spain", *South European Society and Politics*, 17(3), pp. 427-447.
- Finseraas, H. (2009). "Income Inequality and Demand for Redistribution: A Multilevel Analysis of European Public Opinion", *Scandinavian Political Studies*, 32: 94-119.
- Gethin, A., C. Martínez-Toledano y T. Piketty (eds.) (2021). *Political Cleavages and Social Inequalities: A Study of Fifty Democracies, 1948-2020*. Harvard University Press.
- Jæger, M. M. (2006). "Welfare Regimes and Attitudes Towards Redistribution: The Regime Hypothesis Revisited", *European Sociological Review*, 22(2), pp. 157-170.
- Jaime-Castillo, A. M. y J. L. Sáez-Lozano (2016). "Preferences for Tax Schemes in OECD Countries. Self-Interest and Ideology", *International Political Science Review*, 37(1), pp. 81-98.
- Kluegel, J. R. y E. R. Smith (1986). *Beliefs about inequality: Americans' views of what is and what ought to be*. Nueva York: Aldine de Gruyter.
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Meltzer, A. H., y S. F. Richard (1981). "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 914-927.
- Mengel, F., y E. Weidenholzer (2023). "Preferences for redistribution", *Journal of Economic Surveys*, 37: 1660-1677.
- Pérez-Díaz, V. y J. C. Rodríguez (2020). *Las desigualdades económicas en España: realidades y percepciones*. Madrid: FUNCAS.
- Ramos, M. y M. Miyar (2012). "Las actitudes fiscales de los españoles: ¿Más Estado, pero menos impuestos?", *Cuadernos de Información Económica*, 231: 125-140.
- Roosma, F., W. van Oorschot, W. y J. Gelissen (2015). "The Achilles' heel of welfare state legitimacy: perceptions of overuse and underuse of social benefits in Europe", *Journal of European Public Policy*, 23(2), pp. 177-196.
- Savage, L. (2020). "Religion, partisanship and preferences for redistribution", *European Journal of Political Research*, 59, pp. 91-113.
- Svallfors, S. (2012). *Contested Welfare States: Welfare Attitudes in Europe and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Walle, S. y G. Bouckaert (2013). "Public service performance and trust in government: The problem of causality", *The International Journal of Public Administration*, 29(8-9), pp. 891-913.

6

La transformación de la universidad española y sus desafíos actuales

por MARÍA FERNÁNDEZ MELLIZO-SOTO

1. CAMBIOS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL: UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO

En las últimas cinco décadas, la universidad española ha experimentado una profunda transformación. Desde principios de los años setenta hasta la actualidad, se ha pasado de un modelo tradicional y centralizado, característico de la dictadura franquista, a otro más moderno y descentralizado, desarrollado progresivamente desde el final del franquismo y consolidado durante la democracia. En 1970, en la fase final de la dictadura, la Ley General de Educación (LGE) supuso un avance relevante hacia la modernización del sistema educativo —incluida la universidad—, aunque su implementación se vio restringida por una dotación presupuestaria inferior a la requerida. Ya en democracia, la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 configuró las bases del nuevo modelo universitario, más moderno y descentralizado, transfiriendo la mayor parte de las competencias en materia de universidad a las Comunidades Autónomas (CCAA). Entre sus medidas, se dotó a las universidades de autonomía institucional, se amplió la oferta de plazas y el sistema de becas para garantizar la igualdad de acceso, y se impulsó la investigación científica en el ámbito universitario (Sánchez Ferrer, 1996).

A partir de entonces, diversas leyes han introducido modificaciones de menor alcance, pero con aportaciones significativas. La Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001 creó la Agencia

Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) para supervisar la calidad de las universidades, centros y titulaciones, así como para establecer criterios en la contratación del profesorado. La Ley Orgánica de Modificación de la LOU (LOMLOU) de 2007 adaptó los estudios al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), fruto de la Declaración de Bolonia de 1999, introduciendo los títulos de Grado y Máster. Más recientemente, la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) de 2023 definió las actuales categorías de profesorado universitario.

Junto a este marco legislativo, deben considerarse los Reales Decretos que desarrollan las leyes, así como la financiación destinada a su aplicación. Asimismo, resultan determinantes las decisiones de las CCAA —titulares de la mayoría de las competencias— y las propias universidades, que ejercen su autonomía para definir aspectos esenciales de la política universitaria (Ball, 2015).

El estudio de los cambios que se han producido en la universidad reviste especial complejidad, dado que involucra múltiples dimensiones: acceso de los estudiantes, financiación, gobernanza institucional, selección del profesorado o actividad investigadora, entre otras. Este capítulo se centrará en tres de ellas: la extensión de la educación universitaria, la organización de las enseñanzas universitarias y la financiación de la universidad, incluidas las becas y ayudas al estudio. Estas últimas son dimensiones que inciden de manera directa en el

alumnado y sus familias, determinando las condiciones de acceso, permanencia y titulación.

Si bien el texto tiene un carácter fundamentalmente descriptivo, se apoya en marcos conceptuales y analíticos procedentes de la literatura académica nacional e internacional (por ejemplo, Ball, 2015; Ball y Youdell, 2008; Verger, 2016; Verger y Curran, 2014). El enfoque empírico utilizado es el análisis de indicadores estadísticos, textos legislativos y estudios previos, generalmente centrados en periodos más restringidos.

Tras esta introducción, los apartados siguientes se dedican a cada una de las dimensiones señaladas. El artículo concluye con un balance general, en el que se identifican los desafíos de la universidad española y se enumeran algunas propuestas de política universitaria de cara al futuro.

2. LA EXPANSIÓN DE LOS ESTUDIANTES Y DE LAS UNIVERSIDADES

En 1970, el alumnado de educación superior ascendía a 192.139 y la tasa de escolarización sobre la población de 20 a 24 años alcanzaba el 7,54 %. En 1975, el número de estudiantes se elevó a 324.036, situando esta tasa en el 12,66 % (Núñez, 2005).

Durante el último medio siglo, la tendencia al alza se ha mantenido, alcanzando en el curso 2023-2024 un total de 1.762.459 estudiantes, distribuidos en estudios de grado (más del 78 %), máster

(más del 16 %) y doctorado (menos del 5 %). Esto supone una tasa neta de escolarización en grado o máster del 30,4 % entre la población de 18 a 24 años (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). Cabe señalar que, si bien los indicadores no son idénticos debido a los cambios en el sistema educativo, desde 1975 el número de universitarios se ha multiplicado por cinco y la tasa de escolarización se ha duplicado.

En el plano comparado, España presenta un 50,5 % de población de 25 a 34 años con educación superior (incluyendo Formación Profesional de Grado Superior -FPGS-), una cifra superior a la media de la OCDE (47,2 %) y de la UE25 (44,7 %) en 2022. Sin embargo, si se atiende al indicador de stock —la población adulta de 25 a 64 años con estudios superiores— España se sitúa en torno al 40 % (2021), un valor semejante al promedio de dichos países (CRUE, 2024). Esta diferencia se explica porque el país partía de un bajo de capital humano, que se ha ido elevando gracias al mayor nivel educativo de las generaciones jóvenes, convergiendo progresivamente con los países de su entorno.

Uno de los factores determinantes del crecimiento universitario ha sido la incorporación masiva de las mujeres. En los años setenta, los hombres accedían a la universidad en proporciones muy superiores a las mujeres, especialmente en ingenierías, donde la presencia femenina era mínima. En 1970, la tasa bruta de escolarización en facultades era del 5,89 % en el conjunto del alumnado y

del 7,98 % en el caso masculino (Núñez, 2005). Hoy, tras más cinco décadas, la relación se ha invertido: en el curso 2023-2024 las mujeres representan el 56,5 % del total de estudiantes universitarios (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

La expansión del alumnado ha ido acompañada de un incremento notable en el número de universidades. En los inicios de los años setenta existían 15 universidades que en 1975 ascendieron a 23 (Sánchez Ferrer, 1996). Desde entonces la cifra ha aumentado hasta llegar a 91 universidades en el curso 2023-2024 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024), lo que supone casi cuadruplicar la oferta.

Este crecimiento ha tenido un marcado componente territorial (Verger y Curran, 2014). Antes de 1975, las universidades se concentraban en grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Bilbao, y tres de las futuras CCAA —Islas Baleares, La Rioja y Castilla-La Mancha— carecían de universidad. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas, y la mayoría de las provincias, disponen de al menos una institución universitaria, y en todas ellas existe un porcentaje significativo de jóvenes matriculados. No obstante, persisten diferencias: en 2023-2024, la Comunidad de Madrid presenta la tasa neta de escolarización¹ universitaria más alta (44,1 % de la población de 18 a 24 años), frente al 10,3 % registrado en Islas Baleares. La implantación del Estado de las Autonomías y la asunción de competencias uni-

versitarias por parte de las comunidades autónomas explican en gran medida esta expansión territorial.

Otra dimensión clave para comprender el crecimiento del sistema universitario español es la relativa a la titularidad de las instituciones, su carácter público o privado (Ball y Youdell, 2008; Verger, 2016). En 1975, de las 23 universidades existentes en España, únicamente cuatro eran de titularidad privada —la Universidad de Deusto, la Universidad Pontificia de Comillas, la Universidad Pontificia de Salamanca y la Universidad de Navarra—, lo que representaba algo más del 17% del total de instituciones. El resto correspondía a universidades públicas. Sin embargo, en el curso 2023-2024, de las 91 universidades registradas, 41 son privadas, lo que equivale al 45 % del conjunto del sistema universitario (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

En los últimos cincuenta años se distinguen dos etapas. En la primera etapa (1975-mediados de los años noventa) se crearon 27 universidades públicas hasta alcanzar las 50 que existen actualmente; la última que se creó fue la Universidad Politécnica de Cartagena en 1998. En la segunda etapa (mediados de los noventa-actualidad) todas las nuevas universidades que se han creado son de titularidad privada; surgen así la mayoría de las universidades privadas que existen hoy en día, hasta las 41 que hay en total.

La expansión privada solo fue posible a partir de 1991, tras la aprobación del Real Decreto 557/1991 que desarrollaba

el artículo 58 de la LRU de, 1983 y fijaba las condiciones para la creación, así como el reconocimiento, de universidades y centros universitarios (Fernández Mellizo-Soto, 2003). Desde la fundación de la Universidad San Pablo CEU en 1993 hasta el curso 2023-2024, se han constituido 37 universidades privadas.

La distribución territorial revela diferencias notables: en la mayoría de las CCAA predomina la titularidad pública, salvo en Castilla y León, Canarias, País Vasco y, especialmente, en la Comunidad de Madrid; en esta última comunidad existen 13 universidades privadas frente a seis de naturaleza pública (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). Desde 2021, varios decretos de ámbito nacional han procurado regular la creación y el funcionamiento de las universidades privadas, reforzando los requisitos de constitución y actividad, en ocasiones como reacción a aprobaciones autonómicas pese a los informes negativos —no vinculantes— de la administración central.

La proporción de universidades de distinta titularidad tiene un correlato en el balance de estudiantes en los diferentes tipos de universidades. El porcentaje de estudiantes matriculados en universidades privadas se mantuvo en torno al 3 % del total desde 1970 hasta mediados de los años noventa (Fernández Mellizo-Soto, 2003). Desde entonces, ha experimentado un ascenso sostenido hasta alcanzar el 25,7 % en 2023-2024 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

Ampliando la mirada hacia otros países observamos que el sector privado universitario en España está sobredimensionado en el nivel de Máster. En 2022, el porcentaje de titulados en universidades públicas sobre el total fue, en España, superior a la media de la UE25 y la OCDE en Grado y, especialmente, en Doctorado. En estudios de Grado, España se sitúa casi cuatro puntos por encima de la UE25 y 14 por encima de la OCDE; en doctorado, más de seis puntos por encima de la UE25 y de 18 superando a la OCDE. No obstante, en los estudios de Máster la situación es la opuesta, puesto que España está claramente por debajo en el porcentaje de titulados en universidades públicas respecto al total de titulados (UE25: 78 %; OCDE: 65 %; España: 52 %) (OECD, 2024). De hecho, el notable crecimiento de la universidad privada española se concentra en buena medida en este nivel académico. En el curso 2023-2024, el número de alumnos matriculados en másteres privados (145.306) superó ligeramente al de másteres públicos (143.649) (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

La última dimensión que explica esta expansión del sistema universitario es la de las instituciones a distancia. La UNED, de titularidad pública, se creó en 1972 y fue pionera en ofrecer formación sin presencialidad obligatoria. Desde mediados de los noventa, impulsadas por el auge privado, surgieron las demás universidades no presenciales, todas privadas. En 2023-2024 existían siete universidades de esta modalidad, seis

de ellas privadas. En conjunto, las privadas superan en alumnado a las públicas: 187.066 frente a 137.726 estudiantes, lo que supone el 57,6 % del total. La diferencia es particularmente acusada en el nivel de máster: 90.712 matriculados en privadas frente a 12.088 en públicas (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

3. LA REORGANIZACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

La LGE de 1970 supuso una reorganización relevante del sistema universitario al incorporar enseñanzas técnicas —como las escuelas técnicas superiores y determinadas escuelas profesionales de grado medio— en las denominadas escuelas universitarias. A partir de entonces, los estudios universitarios se articularon en tres ciclos. Primer ciclo: tres primeros años de carrera o estudios en escuelas universitarias, con la obtención del título de diplomado; segundo ciclo: dos o tres años adicionales, hasta completar la licenciatura; tercer ciclo: dedicado a los estudios de doctorado (Sánchez Ferrer, 2016).

La LRU de 1983 otorgó a las universidades mayor autonomía para diseñar y modificar planes de estudio, así como para crear nuevas titulaciones. Entre los principales cambios que se produjeron se pueden señalar: la reducción de las licenciaturas a cuatro años (o cinco en casos justificados); la sustitución del sistema tradicional de horas y cur-

sos anuales por un modelo de créditos y cuatrimestres; la posibilidad de que una misma facultad o escuela ofreciera varias titulaciones. Esos cambios se contemplan en la LRU de 1983, aunque a lo largo de los años ochenta y principios de los noventa se van concretando. Los Informes del Consejo de Universidades dan cuenta de ello (véase sobre todo las Memorias del Consejo de Universidades de 1987 y 1988). El “Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional” desarrolla aspectos de la LRU en este sentido.

Por otro lado, la legislación reformista de esos años estableció, además, una distinción entre títulos oficiales, con validez nacional y respaldo gubernamental, y títulos propios, creados y avalados por las propias universidades. El análisis de Sánchez Ferrer (2016) muestra que la LRU facilitó de manera significativa la creación de nuevas titulaciones.

El cambio más profundo de las últimas décadas llegó con la LOMLOU de 2007, inspirada en la Declaración de Bolonia (1999), cuyo objetivo era armonizar la educación superior en Europa. Esta reforma supuso varios cambios: transformó licenciaturas y diplomaturas en grados de cuatro años (cinco en casos específicos), como formación universitaria de carácter general; consolidó los másteres universitarios, mayoritariamente de un año, como estudios de especialización; incrementó la carga práctica en las

asignaturas, perdiendo peso a partir de entonces las clases magistrales; amplió los criterios de evaluación más allá del examen final.

La implantación del EEES impulsó un proceso de diversificación de las enseñanzas universitarias: aumento notable de grados y másteres, expansión de dobles y triples titulaciones, creación de programas interuniversitarios —incluidos los internacionales— y oferta creciente de titulaciones bilingües o en inglés. Cabe destacar el notable incremento en el número de titulaciones universitarias, especialmente en el nivel de máster. En el curso 2007-2008, justo antes de la implantación del EEES en 2008-2009, el sistema universitario español contaba con un total de 2.669 titulaciones de primer y segundo ciclo. Tras la plena adaptación al EEES, en el curso 2010-2011, se registraban 2.338 grados y 2.429 másteres (Ministerio de Educación, 2010). Esta tendencia ascendente se ha mantenido en las últimas décadas: en el curso 2023-2024, la oferta académica alcanzó los 3.322 grados y los 4.049 másteres. Asimismo, en 2023-2024 se registraban en España 38 grados y 434 másteres interuniversitarios (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

En cuanto a la regulación del acceso a la universidad, la LGE de 1970 suprimió la Prueba de Madurez al finalizar el Curso Preuniversitario, permitiendo el ingreso en función de la capacidad de los centros. No obstante, en 1974 se restableció la prueba de acceso a la uni-

versidad bajo el nombre de Selectividad, que valoraba conjuntamente y con igual peso este examen y el expediente académico de secundaria para acceder a los estudios universitarios. En Medicina, desde 1977, se introdujo el numerus clausus para limitar la oferta de plazas (Fernández Mellizo-Soto, 2003).

La LRU de 1983 mantuvo este esquema básico, aunque fue variando ligeramente en reformas posteriores. Actualmente, el examen se denomina Prueba de Acceso a la Universidad (PAU) y, en la fase general —en la que se evalúan asignaturas de carácter obligatorio—, tiene un peso del 40% sobre la nota de acceso (sobre 10 puntos) a la universidad. El 60 % de dicha nota de acceso es la obtenida en los dos cursos de Bachillerato. Se pueden obtener hasta cuatro puntos extra en la fase voluntaria de la PAU —en la que se evalúan asignaturas de carácter optativo—. Debido a que menos del 10 % de los estudiantes suspende esta prueba, el sistema funciona más como un mecanismo de distribución de estudiantes a las diferentes carreras del sector público, que como una herramienta para asegurar un nivel mínimo en el acceso a la universidad —función para la que fue diseñada originalmente—. El exceso de demanda en relación con la oferta de plazas en determinados estudios universitarios ha tenido la consecuencia de que determinadas carreras tienen unas notas de corte muy elevadas, como puede ser el caso de Medicina (Sacristán, 2023; Cobreros, Gortázar y Moreno, 2023).

La LGE de 1970 introdujo el acceso para mayores de 25 años sin Bachillerato, mediante pruebas específicas, y la creación de la UNED en 1972 permitió compatibilizar estudios universitarios con trabajo u otras circunstancias. La LOGSE de 1990 desarrolló la educación de adultos y consolidó itinerarios de acceso para titulados en FPGS (Fernández Mellizo-Soto, 2003). Desde entonces, se han incrementado las oportunidades de acceso para los adultos, ampliando la oferta de pruebas específicas para mayores de 25, 40 y 45 años, con reserva de plazas para estos colectivos, así como para personas con discapacidad o deportistas de alto rendimiento. Asimismo, se contempla el acceso a determinadas titulaciones universitarias para personas mayores de 40 años que acrediten experiencia laboral o profesional vinculada al ámbito de estudio. En el caso de titulados en FPGS, su nota media (sobre 10) puede incrementarse hasta 14 puntos mediante la fase voluntaria de la PAU.

4. EL INCREMENTO DE LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA

La comparación entre el gasto educativo de los años setenta y el actual presenta dificultades, motivadas por cambios económicos y en el propio sistema educativo, así como por la ausencia de datos desagregados en las series antiguas y la heterogeneidad de los indicadores iniciales. Aun así, es posible reconstruir la

tendencia general para España a lo largo del último medio siglo (Ball, 2015).

Según Sánchez Ferrer (1996), la financiación pública por estudiante permaneció estancada durante la primera mitad de los setenta, experimentando un notable incremento desde 1977 coincidiendo con los Pactos de la Moncloa que impulsaron el conjunto del sistema educativo (Fernández Mellizo-Soto, 2003). En 1985, el gasto total —público y privado— en enseñanza superior representaba el 0,6 % del PIB, correspondiendo íntegramente a la educación universitaria, ya que la educación superior incluía únicamente este nivel. Ese año, el gasto anual por estudiante, en dólares ajustados a la Paridad del Poder Adquisitivo o PPA, alcanzaba los 2.131 (Bricall, 2000; con datos de la OCDE). Varias décadas después, el gasto en educación terciaria aumentó hasta el 1,4 % del PIB en 2021, con un gasto por estudiante universitario de 16.751 \$-PPA en 2020 (INEE, 2024; con datos de la OCDE para una mejor comparación).

Si se considera exclusivamente el gasto público y se excluye la investigación, el porcentaje para 2022 se sitúa en el 0,86 % del PIB (CCOO, 2025), con un gasto anual por estudiante de 9.404 €-PPA en 2020 (INEE, 2023). La tendencia general desde 1978 ha sido ascendente, aunque con retrocesos, como el ocasionado por la crisis económica de finales de la década de 2000.

La comparación con otros países depende del indicador utilizado. En 2021, el gasto total en educación terciaria de España (1,4 % del PIB) es similar al promedio

de la OCDE (1,5 %) y ligeramente superior al de la UE-25 (1,3 %). Sin embargo, el gasto público en instituciones de educación superior —sin investigación— se sitúa en el 0,96 % del PIB, por debajo de la media de la OCDE y la UE-25 (0,99 %) (CyD, 2024). En gasto anual por estudiante universitario, España (16.751 \$-PPA) está claramente por debajo de la OCDE (22.096) y la UE (21.307) (INEE, 2024). Al considerar el conjunto de la educación superior, en 2019 el gasto español por estudiante fue de 9.796 €-PPA, frente a 10.775 en la UE-27 (INEE, 2023). Esto refleja un retraso claro en financiación por estudiante.

Dada la descentralización universitaria, el gasto público en este nivel educativo depende de las CCAA (Verger y Curran, 2014). Se observan importantes diferencias regionales. En 2021, Andalucía lidera el gasto público en universidad con un 1,3 % del PIB, mientras que Baleares, la Comunidad con menor gasto, registra un 0,4 %. En gasto por estudiante universitario, las cifras oscilan entre los 5.362 € de Madrid y los 9.689 € de La Rioja (CyD, 2024).

En cuanto a las ayudas a los estudiantes para acceder a la universidad, en los años setenta, la universidad era de pago parcial y las becas eran muy limitadas. A pesar de que la LGE de 1970 propuso su aumento, en 1977 sólo cubrían al 7,5 % del alumnado. Estas ayudas se concedían en función de la renta y el rendimiento académico, en cuantías bastante reducidas; en 1982 representaban un 0,01 % del PIB (Fernández Mellizo-Soto, 2003).

Las becas poco a poco se fueron expandiendo hasta que, en el curso 2022-2023, el 24,6 % de los estudiantes de grado y el 14,09 % de máster recibieron una beca general del Estado o del País Vasco, además de ayudas autonómicas y universitarias (SIIU, 2024). Sumando todas las modalidades, aproximadamente el 40 % del alumnado de educación terciaria cuenta con algún apoyo (INEE, 2024). El gasto público en becas pasó del 0,01 % del PIB en 1982 al 0,1 % en 2021 (CRUE, 2024).

En 1983 se reformó el sistema de ayudas al estudio, priorizando las becas postobligatorias y creando las becas compensatorias, dirigidas a estudiantes de bajo nivel socioeconómico. Posteriormente se introdujeron ayudas de movilidad y, aunque la crisis de 2008 y las reformas de 2012 endurecieron los requisitos académicos, estos se han suavizado en años recientes, consolidando un aumento tanto en la cobertura como en la cuantía media.

A pesar del avance de las últimas décadas, España destina menos a becas y ayudas al estudio que la media europea: en 2021, el gasto público en ayudas al estudio en la UE-27 fue del 0,21 % del PIB, frente al 0,1 % español (CRUE, 2024). Las diferencias de diseño en tasas y becas dificultan comparaciones más precisas.

Indicadores ^a	Hace medio siglo ^b	En la actualidad ^c
<i>Extensión de la educación universitaria</i>		
No. de estudiantes	324.036	1.762.459
Tasa de escolarización	12,66%	30,4%
% estudiantes universidades privadas	3%	25,7%
% universidades privadas	17%	45%
<i>Organización de estudios universitarios</i>		
Estructura de los estudios	Diplomatura (3 años) Licenciatura (5-6 años)	Gardo (4-5 años) Máster (1-2 años)
No. de titulaciones	2.699 ^d	3.322 grados 4.049 másteres
Parueba acceso a la universidad	Selectividad	PAU
Segundas oportunidades	Acceso mayores de 25 años UNED	Acceso desde FPGS Acceso a más colectivos Convalidación experiencia laboral
<i>Financiación universitaria</i>		
Gasto total como % del PIB	0,6%	1,4%
Gasto total anual por estudiante (dólares-PPA)	2.131	16.751
% Estudiantes con beca	7,5%	24,6% grado 14,09% máster 40% alguna ayuda
Gasto público dedicado a becas como % del PIB	0,01%	0,1%

Tabla 1: Transformación de la universidad española.

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes citadas en el texto.

Adaptación de la Tabla I de Fernández-Mellizo (2025).

Nota: a) Dada la complejidad de comparar indicadores exactamente iguales, se ha optado por la comparación de aquellos más semejantes. Tienen los detalles técnicos en el texto.

b) Los datos abarcan desde 1970 a 1985, dependiendo de la disponibilidad de cada indicador.

c) Los datos son los últimos disponibles, entre 2020 y 2025.

d) Se refiere al dato del curso 2007-2008, antes de la implantación de la LOMLOU.

Indicadores ^a	España	Media de la UE ^b
<i>Extensión de la educación universitaria</i>		
Tasa de escolarización educ. superior (pob. 25-34 años)	50,5%	44,7%
Tasa de escolarización educ. superior (pob. 25-64 años)	40%	40%
% de titulados en univ. públicas (Grado)	77,2%	73,4%
% de titulados en univ. públicas (Máster)	52%	78%
% de titulados en univ. públicas (Doctorado)	93,5%	87%
<i>Financiación universitaria</i>		
Gasto total en educ. terciaria como % del PIB	1,4%	1,3%
Gasto público en inst. de educ. superior (excl. investig.) como % del PIB	0,96%	0,99%
Gasto anual por estudiante universitario (dólares-PPA)	16.751	21.307
Gasto anual por estudiante en educ. superior (excl. investig.) (euros-PPA)	9.796	10.775
Gasto público en ayudas al estudio (becas y préstamos) como % del PIB	0,1%	0,21%

Tabla 2: Comparación internacional de la universidad española.

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes citadas en el texto.

Nota: a) Dada la complejidad de comparar indicadores exactamente iguales, se ha optado por la comparación de aquellos más semejantes. Tienen los detalles técnicos en el texto. Los datos abarcan desde 2019 a 2022, dependiendo de la disponibilidad de cada indicador.

b) El conjunto de países incluidos en esta media puede variar. Se ha utilizado el disponible para cada indicador. A lo largo del capítulo se dan más detalles.

5. LOS DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA

Este trabajo ha ofrecido un análisis panorámico de las transformaciones que ha experimentado la universidad española a lo largo del último medio siglo. La atención se ha centrado en tres dimensiones clave de la política universitaria —extensión, organización y financiación— consideradas especialmente relevantes para el acceso y la trayectoria académica del alumnado. La Tabla 1 sintetiza los principales indicadores tratados en el capítulo, permitiendo visualizar de forma comparativa la evolución de la universidad

española en las dimensiones mencionadas. En conjunto, los datos reflejan un balance positivo de los cambios acaecidos en el sistema universitario durante este periodo.

Sin entrar en los aspectos metodológicos más complejos sobre la evolución de la igualdad de oportunidades educativas (Fernández-Mellizo, 2014), puede afirmarse que los cambios observados tienden a mitigar el efecto del origen socioeconómico en el acceso y progreso universitario. La expansión de la oferta pública, su distribución territorial más equitativa, la reducción de la duración de las licenciaturas, la flexibilización de

los itinerarios de acceso, el incremento de la financiación y el fortalecimiento del sistema de becas —especialmente aquellas vinculadas a criterios socioeconómicos— han podido contribuir a mejorar las oportunidades para los colectivos más vulnerables (Fernández Melizo-Soto, 2003).

Sin embargo, algunos indicadores, así como el análisis desarrollado en el conjunto del capítulo sobre la evolución del sistema universitario, invitan a una reflexión crítica. El notable crecimiento del sector privado universitario plantea interrogantes en términos de calidad y equidad, debido al coste elevado de sus programas. Asimismo, la prolongación de las diplomaturas y la consolidación de los másteres —en ocasiones obligatorios para el ejercicio profesional— introducen nuevas barreras económicas. La proliferación de titulaciones, si no está debidamente regulada, puede generar disfunciones en el mercado laboral y reforzar la segmentación socioeconómica. La menor ponderación de la prueba de acceso a la universidad frente a la nota de Bachillerato suscita preocupación sobre prácticas inflacionarias en centros educativos, especialmente privados. La escasez de plazas públicas en determinadas áreas genera tensiones en el sistema de asignación. Además, la financiación universitaria presenta disparidades significativas entre comunidades autónomas. El endurecimiento de los criterios académicos para la concesión y renovación de becas puede comprometer la continuidad de los es-

tudios para estudiantes con menos recursos ante dificultades puntuales.

La Tabla 2 presenta un resumen de la comparación internacional de España en diferentes indicadores, con el ánimo de mostrar en qué medida la situación de la universidad española es o no semejante a la de los países de su entorno (UE). La tasa de escolarización en educación superior en España de la población joven es superior a la media de UE, aunque la de la población adulta es similar. Ello es debido al atraso comparativo de España respecto a los países de su entorno que, poco a poco, se ha ido mitigando. En cuanto a la titularidad de las universidades, en España predominan los egresados de instituciones públicas tanto en el nivel de Grado como, sobre todo, en el de Doctorado. Sin embargo, en el nivel de Máster la situación es completamente diferente; el porcentaje de egresados de instituciones privadas en España es muy superior al de la media de UE. Respecto al gasto en educación superior, apenas hay diferencias en su peso respecto al PIB entre España y la UE; sin embargo, España va por detrás de la UE en relación con el gasto por estudiante. Por último, el gasto en ayudas al estudio, que incluye becas y préstamos a los estudiantes, es inferior en España que en la UE.

A partir del análisis realizado de la transformación de la universidad española y su comparación internacional, se identifican varios desafíos y ámbitos de mejora para el sistema universitario español:

1. Fortalecimiento del sector público y regulación del sector privado: Ampliar la oferta de plazas públicas, especialmente en el nivel de máster, y garantizar una calidad adecuada en el sector privado, en particular en modalidades no presenciales. El Gobierno Central debería asumir un papel activo en la armonización interterritorial.
2. Racionalización de la oferta académica: Evaluar la coherencia y pertinencia de las titulaciones, especialmente las dobles y triples, atendiendo a criterios de demanda, calidad e inserción laboral.
3. Ampliación de plazas públicas en grados tensionados: Reducir la presión sobre las notas de acceso mediante una oferta más ajustada a la demanda.
4. Revisión del sistema de acceso: Reequilibrar el peso de la nota de Bachillerato frente a la prueba estandarizada (PAU), e implementar mecanismos de ponderación que corrijan posibles distorsiones entre centros.
5. Incremento de la financiación pública y refuerzo del sistema de becas: Aumentar el gasto por estudiante, especialmente en comunidades con menor inversión, y reforzar el sistema de becas, sobre todo las compensatorias del nivel socioeconómico, relajando los requisitos académicos para garantizar la equidad.

La transformación de la universidad española en el último medio siglo ha sido profunda; puede considerarse, en términos generales, una historia de éxito en las dimensiones analizadas. No obstante, persisten desafíos que requieren atención para evitar retrocesos y consolidar los avances logrados. La vigilancia activa y el compromiso con una política universitaria inclusiva y de calidad son esenciales para seguir progresando en la democratización del acceso y la mejora del sistema.

1. La tasa de escolarización es el cociente entre el número de estudiantes y la población de una determinada edad, en porcentaje. La tasa bruta no precisa la edad de los estudiantes; normalmente se forma a partir del número de estudiantes de un determinado nivel educativo como porcentaje de la población con la edad teórica a la que se estudia ese nivel educativo. En cambio, la tasa neta de escolarización sí precisa la edad de los estudiantes y se forma a partir del número de estudiantes de una edad como porcentaje de la población de esa misma edad.

Bibliografía

- Ball, S. J. (2015). What is Policy? 21 Years Later: Reflections on the Possibilities of Policy Research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(3), 306-313. <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). *Hidden Privatisation in Public Education*. Education International. Recuperado de <https://www.ei-ie.org/en/item/25671:hidden-privatisation-in-public-education>
- Bricall, J.M. (2000). *Informe Universidad 2000*. Recuperado de https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2014/05/Bricall_JM-2000-Informe-Universidad-2000.pdf
- CCOO (2025). *La financiación de la educación universitaria en España*. Fundación 1º de Mayo. Recuperado de <https://1mayo.ccoo.es/48b4eb1e6a5421c53a43efc98d0ba905000001.pdf>
- Cobrerros, C., Gortázar, L. y Moreno, J.M. (2023). *La subida de las notas de Selectividad: ¿Inflación o competición?* EsadeEcPol Brief, 41. Recuperado de <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/la-subida-de-las-notas-de-selectividad-inflacion-o-competicion/>
- CRUE (2024). *La universidad española en cifras. Curso académico 2021/2022*. Recuperado de <https://www.crue.org/wp-content/uploads/2024/06/UEC-2021-2022.pdf>
- CyD (2024). *Informe CYD 2024*. Recuperado de <https://www.fundacioncyd.org/publicaciones-cyd/informe-cyd-2024/>
- Fernández Mellizo-Soto, M. (2003). *Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Fernández-Mellizo, M. (2014). La evolución de la desigualdad de oportunidades educativas: una revisión sistemática de los análisis del caso español. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 147(1), 107-117. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.147.107>
- Fernández-Mellizo, M. (2025; en prensa). Los cambios en la universidad española (1975-2025): expansión, reorganización y financiación. *Revista de Educación*, 410. Dentro del monográfico titulado "Transformación educativa: medio siglo tras la muerte de Franco".
- Fernández-Mellizo, M. (2025; en prensa). Los cambios en la universidad española (1975-2025): expansión, reorganización y financiación. *Revista de Educación*, 410. Dentro del monográfico titulado "Transformación educativa: medio siglo tras la muerte de Franco".
- INEE (2023). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2023*. Recuperado de https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/sistema-estatal-de-indicadores-de-la-educacion-2023_182384/
- INEE (2024). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2024. Informe español*. Recuperado de https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/panorama-de-la-educacion-indicadores-de-la-ocde-2024-informe-espanol_184584/
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2024). *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2024/2025*. Recuperado de <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/detalle-publicacion/MICIU/Datos-y-cifras-del-Sistema-Universitario-Espanol0.html>
- Ministerio de Educación (2010). *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2010/2011*. Recuperado de https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/datos-y-cifras-del-sistema-universitario-espanol-curso-2010-2011_184164/
- Núñez, C.E. (2005). Educación. En A. Carreras y X. Tafunell. (coords.). *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX* (2ª ed. revisada y ampliada, Vol 1. pp. 154-243). Bilbao: Fundación BBVA.
- OECD (2024). *Education at a Glance 2024. OECD Indicators*. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html
- Sacristán, V. (2023). *Notas de acceso a la universidad: ¿son equitativas? Análisis de las diferencias entre las notas de bachillerato y las de la selectividad y sus efectos sobre la equidad en el acceso a la universidad*. Observatorio del Sistema Universitario. Recuperado de <https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2023/06/Informe-bachillerato-PAU.pdf>

Bibliografía

Sánchez Ferrer, L. (1996). *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993*. [Tesis Doctoral, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones]. Recuperado de <https://digital.march.es/fedora/objects/fjm-pub:1070/datastreams/OBJ/content>

SIU (2024). *Estadística de becas y ayudas al estudio en enseñanzas universitarias. Curso 2022-2023*. Recuperado de <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/documento/28eb6675-27b7-4b7d-817c-f874959be34f>

Verger, A. (2016). The Global Diffusion of Education Privatization. Unpacking and Theorizing Policy Adoption. En K. Mundy, A. Green, B. Lingard y A. Verger. *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 64-80). Massachusetts: Wiley.

Verger, A., y Curran, M. (2014). New Public Management as A Global Education Policy: Its adoption and re-contextualization in a Southern European Setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-27. <http://dx.doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>

7

La paradoja liberal en las actitudes ante la inmigración en España y Europa (2002-2024)

por HÉCTOR CEBOLLA *y* MÓNICA MÉNDEZ

1. INTRODUCCIÓN

A medida que se ha incrementado y consolidado la presencia de inmigrantes en los países económicamente más desarrollados ha aumentado también el interés por conocer la opinión de su población autóctona ante esta realidad. Este es particularmente el caso en aquellos países en los que la inmigración ha entrado de lleno, no sólo en la agenda pública, sino también en la competición partidista. Recientemente en algunos países la inmigración ha adquirido aún más relevancia con el creciente apoyo a partidos de la derecha radical, como consecuencia del protagonismo que tienen en el ideario y programas de estos partidos los asuntos identitarios, las propuestas restrictivas de la inmigración y, en algunos casos, los discursos abiertamente xenófobos.

Una cierta tradición en los estudios sobre inmigración alude desde finales del siglo pasado a la “paradoja liberal” para describir la tensión que existe en las democracias liberales entre algunos de sus valores fundamentales como el respeto a los derechos humanos o la apertura de la economía al exterior, el discurso restrictivo de muchos de sus dirigentes y de sus opiniones públicas en relación con el control migratorio (Hollifield, 1998). En tiempos más recientes esta tensión se pone también de manifiesto a la vista del cambio poblacional que implica una reducción de la mano de obra disponible en muchos países desarrollados.

España ha constituido, en cierto modo, una excepción a la paradoja li-

beral. De manera sostenida, este país ha mostrado actitudes favorables o poco restrictivas hacia la inmigración (Cebolla y González, 2008; Méndez, Cebolla y Pinyol, 2013; Cebolla y González, 2016), un tema que ha tenido mucho menos peso en los debates públicos y en las contiendas electorales que en otros países de nuestro entorno más inmediato. En este contexto, el principal objetivo de este capítulo es analizar la evolución de las actitudes de los ciudadanos en España hacia la inmigración y la política migratoria, en comparación con otros países europeos. Para ello, se emplearán principalmente datos de la Encuesta Social Europea (ESS), desde su primera edición en 2002 hasta la más reciente (2023/24), así como de otras encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Las encuestas ofrecen información de gran valor para comprender las percepciones sociales, aunque presentan ciertas limitaciones. En ocasiones, pueden llevar a generalizaciones excesivas sobre una realidad compleja y diversa, ya sea por su cobertura territorial o porque, salvo excepciones o preguntas específicas, suelen abordar la inmigración y a los inmigrantes de manera global. Además, este tipo de cuestiones son especialmente susceptibles a respuestas socialmente deseables, lo que puede dificultar que las opiniones recogidas reflejen con precisión las actitudes reales de los encuestados.

Uno de los motivos por los que resulta interesante actualizar nuestro conocimiento sobre esta realidad es, como

se ha mencionado previamente, el incremento del apoyo a partidos de la derecha radical en varios países europeos, y la centralidad del tema de la inmigración en el discurso político-electoral de casi todos los países desarrollados. España podría haber dejado de ser una excepción en este sentido. En los últimos años, los resultados electorales han dado acceso a las instituciones a varios partidos que, en el espacio de la derecha radical, han situado su visión crítica de la inmigración entre los temas más relevantes de su discurso, como pueden ser, entre otros, VOX y más recientemente Alianza Catalana o Se Acabó la Fiesta. Por ello, prestaremos especial atención a analizar las diferencias en las actitudes generales respecto a la inmigración en función de la auto-ubicación ideológica de los encuestados. Queremos así actualizar el conocimiento sobre la posición que España ocupa en relación con otros países y, en un contexto de mayor polarización política (Torcal, 2023), la aplicabilidad de la lógica de la paradoja liberal en nuestro entorno.

En nuestro análisis, detectamos que, en términos generales, España mantiene actitudes positivas hacia la inmigración, incluso en momentos de crisis, y estas actitudes se sitúan más cerca de los países nórdicos que del resto de los países del sur de Europa. Observamos también que recientemente la relación entre ideología y actitudes hacia la inmigración se ha hecho más estrecha, incrementándose la polarización ideológica en torno a esta cuestión. Sin em-

bargo, los españoles que se auto-ubican en la derecha siguen mostrando mayor flexibilidad hacia la inmigración que sus homólogos europeos. Así, la excepcionalidad española en las actitudes hacia la inmigración no se debe solo a la benevolencia de la izquierda, sino también a la moderación relativa de la derecha, lo que dificulta la movilización política del rechazo a la inmigración.

2. LA EXCEPCIONALIDAD ESPAÑOLA: UN PAÍS CON ACTITUDES GENERALES POSITIVAS HACIA LA INMIGRACIÓN

Desde el gran boom migratorio hacia España de principios de siglo se ha descrito a menudo si España era caso “excepcional” (Arango, 2013; Pardos-Prado, 2020) tanto en relación con la flexibilidad de su población ante la inmigración, así como por su posición relativa en una perspectiva comparada y por la estabilidad de estas actitudes positivas en momentos críticos como los de la Gran Recesión iniciada en 2008 (Méndez, Cebolla y Pinyol, 2013; Rinken y Trujillo-Carmena, 2018). En términos generales, los estudios comparados sobre actitudes hacia la inmigración muestran que España ha tendido a estar más cerca de los países nórdicos que de los de su entorno más próximo (Hemprich, 2025). Aunque los datos para afirmarlo no estén exentos de limitaciones (entre otras cosas por la participación irregular en el tiempo de algunos países en nuestras fuentes estadísticas), esta excepcionalidad es llama-

tiva en comparación con otros países del sur de Europa, como Italia y Grecia, que comparten desafíos estructurales —al ser principales puntos de entrada de flujos migratorios irregulares— pero presentan dinámicas de opinión pública más reticentes hacia la inmigración. Este contraste permite explorar hasta qué punto factores como el contexto económico, el contexto político-partidista, o los modelos de gestión de la inmigración inciden en la manifestación de la paradoja liberal en diferentes entornos nacionales.

Esta posición de España es singular en el marco internacional sobre todo si tenemos en cuenta la rapidez e intensidad con la que se convirtió en un país de destino migratorio. Con excepciones lejanas, como los Emiratos Árabes Unidos, casi ningún otro país del mundo experimentó un incremento tan relevante del peso absoluto y relativo de la inmigración en su población (Cebolla y González, 2013), como lo hizo España en un plazo inferior a una década¹. Naturalmente, España no ha sido inmune al descontento y de forma sistemática ha habido un porcentaje de la población que ha manifestado actitudes reticentes o de rechazo a la población inmigrante. Cea D’Ancona y Vallés (2008), señalan que a mediados de la primera década del siglo actual estas actitudes positivas o tolerantes dejaron de ser tan predominantes, viéndose desplazadas por otras más “ambivalentes” o incluso reacias, particularmente a partir de la Gran Recesión de 2008, que tuvo un impacto fuerte en el mercado laboral y el gasto públi-

co. Sin embargo, a pesar del descenso experimentado por las actitudes positivas ante la inmigración, las previsiones catastrofistas no se cumplieron. Ciertamente que aumentaron ligeramente las actitudes de rechazo, pero, como también señalan Cea D’Ancona y Valles (2011), no tanto a costa de las actitudes favorables o tolerantes sino de un descenso de las actitudes ambivalentes. Es más, el deterioro se expresó más bien en la valoración de la posición que ocupaban los inmigrantes en el mercado laboral o su acceso a los recursos y servicios públicos, pero apenas tuvo repercusión en otras dimensiones relevantes relacionadas con su integración (Méndez, Cebolla y Pinyol, 2013).

Desde entonces el debate viene siendo muy rico. González Enríquez, Mariscal de Gante y Rinken (2024) a partir de una encuesta realizada en 2020 presentan una tipología con cinco perfiles actitudinales claramente diferenciados respecto a la inmigración y los inmigrantes en España. El primer perfil, denominado “hostil”, se caracteriza por una oposición abierta y generalizada a la inmigración, sustentada en argumentos tanto culturales como económicos, y representa aproximadamente el 9% de la población encuestada. El segundo grupo estaría conformado por quienes se sienten agraviados por la inmigración, y muestran una actitud negativa, principalmente vinculada a la percepción de competencia por los recursos públicos y laborales, suponiendo alrededor del 17%. El tercer grupo es el “reacio”, que

manifiesta reticencias moderadas, especialmente respecto al impacto percibido de la inmigración en el empleo y los servicios públicos, y constituye cerca del 19 % de la población. El cuarto grupo es el que denominan “ambivalente” y presenta actitudes fluctuantes; engloba aproximadamente el 25 % de los encuestados. Por último, el perfil que denominan “acogedor” se distingue por una actitud claramente favorable hacia la inmigración y los inmigrantes, fundamentada en valores de solidaridad y apertura, y supone el 30 % del total. Por si el dato ayudara a quienes deseen hacer predicciones en su investigaciones, se apunta una creciente polarización ideológica en las actitudes sobre la inmigración en España, algo que seguramente se está produciendo también en los países de nuestro entorno (Böhmelt et al., 2024).

3. LA INMIGRACIÓN NO HA ESTADO EN EL CENTRO DEL DEBATE PÚBLICO SALVO EXCEPCIONES PUNTUALES

La inmigración solo ha figurado entre los tres principales problemas del país en momentos muy puntuales. Para confirmarlo se puede recurrir a la pregunta abierta sobre esta cuestión que incluyen los barómetros mensuales del CIS (gráfico 1). En 2000, cuando esta pregunta sobre los principales problemas del país se incluyó de forma regular en los barómetros del CIS, el porcentaje que mencionaba la inmigración como problema no llegaba al 10 %. La situación era diferen-

te cinco o seis años después, cuando en casi ningún barómetro el porcentaje que lo mencionaba bajaba del 25 %. En 2006 el porcentaje de españoles que consideraba la inmigración como uno de los tres principales problemas de España llegó a situarse entre el 40 % y el 50 %, coincidiendo con la denominada “crisis de los Cayucos” en septiembre de 2006, pero en ningún momento posterior ha alcanzado estas cifras, tampoco durante el periodo de la Gran Recesión cuando el porcentaje que consideraba la inmigración como uno de los principales problemas disminuyó considerablemente. En cualquier caso, los porcentajes de mención generalmente bajos parecen mostrar que la inmigración no se consideraba por la población como “chivo expiatorio” que aglutina otros malestares o problemas, al figurar en esos momentos críticos por detrás de otros problemas mencionados como el paro, los problemas económicos o la actuación de los políticos.

Con posterioridad a aquel momento la inmigración se ha mantenido en niveles bajos de mención, generalmente no superiores al 5 %, hasta septiembre de 2018, cuando se produjo un incremento ¿que? se mantuvo prácticamente hasta la llegada del Covid-19. Desde que finalizó la pandemia hasta mediados de 2024 los porcentajes de mención se mantuvieron en torno al 10 %, y solo superaron de nuevo esta cifra en septiembre de 2024. Este repunte marca una pauta según la cual los máximos de esta serie histórica suelen coincidir con momentos en los que la inmigración tiene una presencia

intensa en los medios de comunicación (el proceso de regularización en la primavera de 2005, la “crisis de los cayucos” en septiembre de 2006 y otros momentos en los que las llegadas de inmigrantes africanos a la frontera sur se han incrementado en 2024 y 2025).

*¿A quiénes preocupa la
inmigración? Indicios recientes
de polarización ideológica*

El gráfico 2 compara el barómetro de septiembre de 2024 con otro equivalente casi dos décadas atrás en el que el porcentaje global de menciones fue similar

(en torno al 30 % de los entrevistados). Así, se puede ver cómo las diferencias en la preocupación en función de características personales como el sexo, la edad, y en menor medida, el nivel de estudios, han sido relativamente estables. Es decir, la propensión con la que un encuestado identifica la inmigración como uno de los principales problemas de España en función de su perfil sociodemográfico, no parece haber cambiado a lo largo del tiempo.

Sin embargo, sí que ha cambiado de forma notable esta propensión en función de su auto-ubicación en la escala izquierda-derecha. Mientras que en 2005 el porcentaje que mencionaba la inmi-

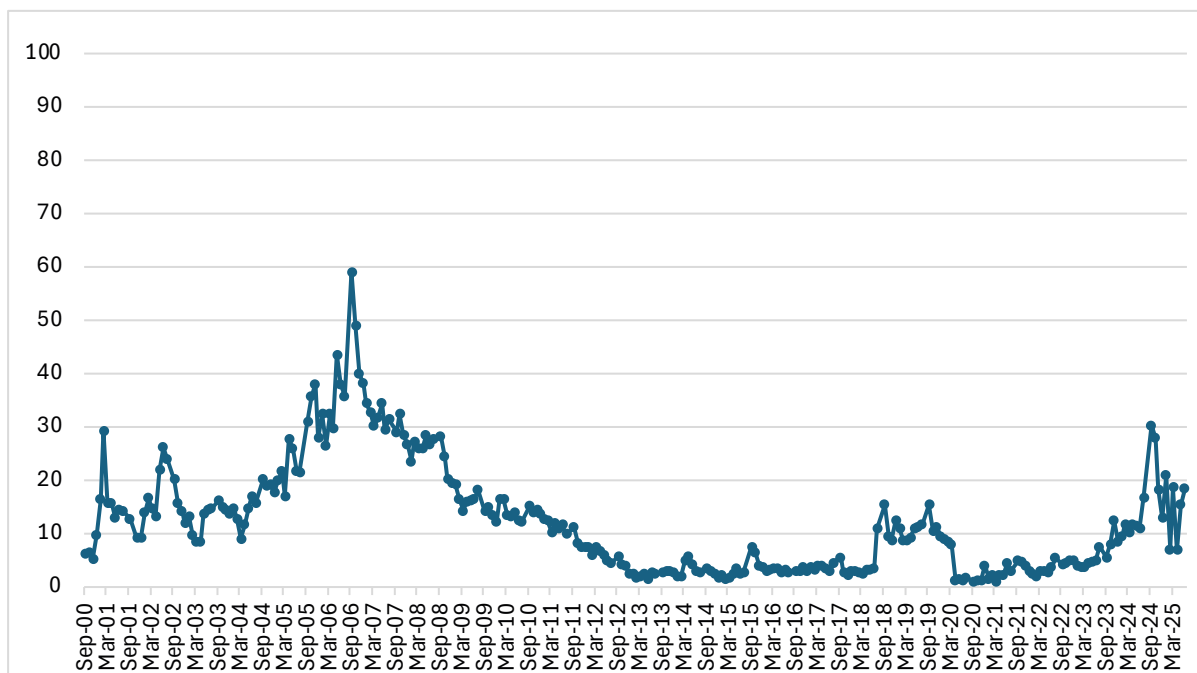


Gráfico 1: Porcentaje que menciona la inmigración entre los tres principales problemas del país (2000-2025).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los barómetros del CIS, 2000-2025 (www.cis.es).

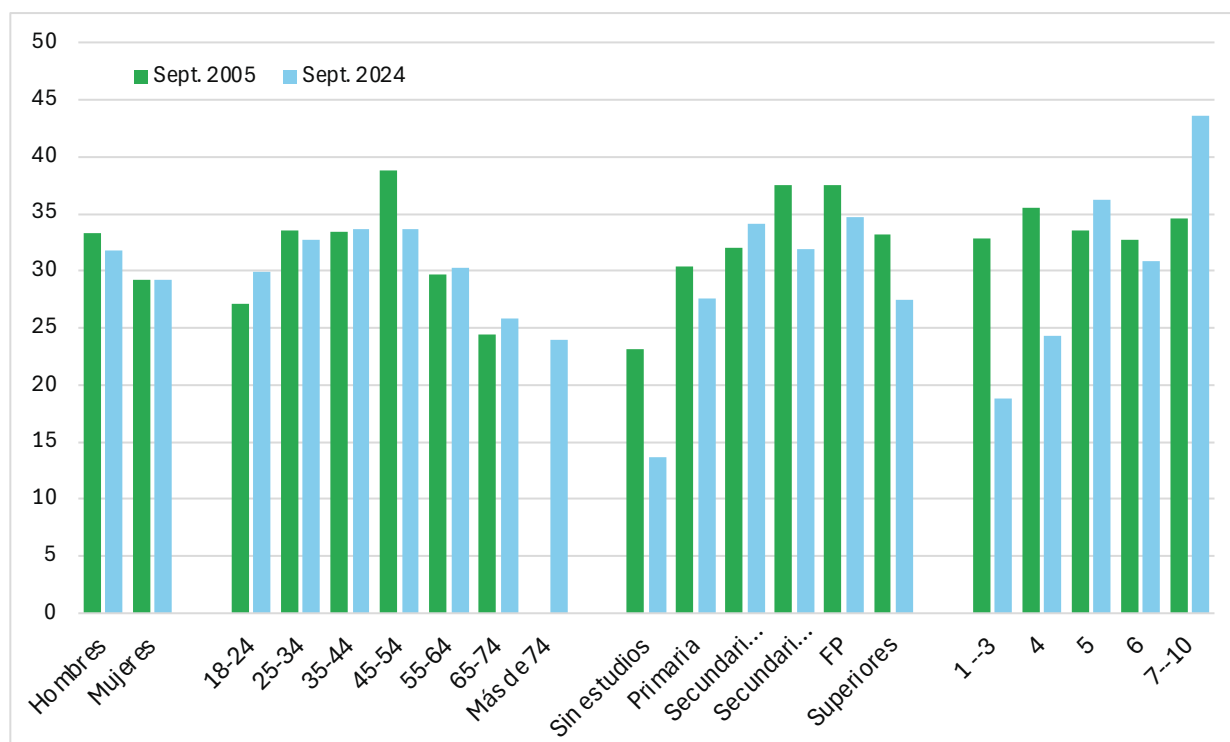


Gráfico 2: Porcentaje que menciona la inmigración entre los tres principales problemas del país por sexo, edad, nivel de estudios y auto-ubicación ideológica (1-10), septiembre 2005 vs. septiembre 2024.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los barómetros del CIS de septiembre de 2005 (CIS 2618) y septiembre de 2024 (CIS 3474), www.cis.es.

gración como primer, segundo o tercer problema estaba en el entorno del 30-35 % independientemente de su ubicación en la escala izquierda-derecha, en 2024 había cambiado. En concreto, la ideología se ha convertido en tiempos recientes en una herramienta con cierta capacidad para predecir la percepción de los españoles de la inmigración como problema: mientras que entre los que se auto-ubicaba en la extrema izquierda solo un 19 % mencionaba la inmigración, en septiembre de 2024, entre los de extrema derecha lo hacía un 44 %.

La valoración general de la inmigración en España en perspectiva comparada

A pesar de la atención mediática que recibe, el porcentaje de españoles que menciona la inmigración entre los principales problemas únicamente proporciona una medida relativa de la preocupación por este tema, dado que cada persona encuestada tiene la posibilidad de mencionar, de forma espontánea y sin opciones de respuesta preestablecida, un máximo de tres problemas a los que se

enfrenta el país. Por tanto, aun siendo relevante monitorizar su evolución, centrarse excesivamente en esta pregunta no es la mejor manera de caracterizar las actitudes hacia la inmigración.

Ponemos por tanto ahora el foco en otros indicadores generales menos sensibles a la dinámica de los medios de comunicación. Para ello podemos ver cómo es la valoración genérica de la inmigración. No existe una serie histórica tan completa como la anterior y que abarque todo el período de interés. En todo caso, datos de distintas encuestas muestran que, desde que comenzó a intensificarse la presencia de inmigrantes,

los españoles tenían una percepción general de la inmigración positiva. Así, en mayo de 2004 el 43 % de los españoles consideraba positivo el efecto de la inmigración en los países desarrollados, frente al 28 % que tenía una opinión negativa, cifras similares a las anteriores ocasiones en que se había hecho esta pregunta. Posteriormente, las encuestas realizadas por el IESA-CSIC en diciembre de 2005 y 2006 apuntaban en la misma dirección: una amplia mayoría de los españoles consideraba positiva la presencia en España de personas de diferente origen racial, religioso o cultural.

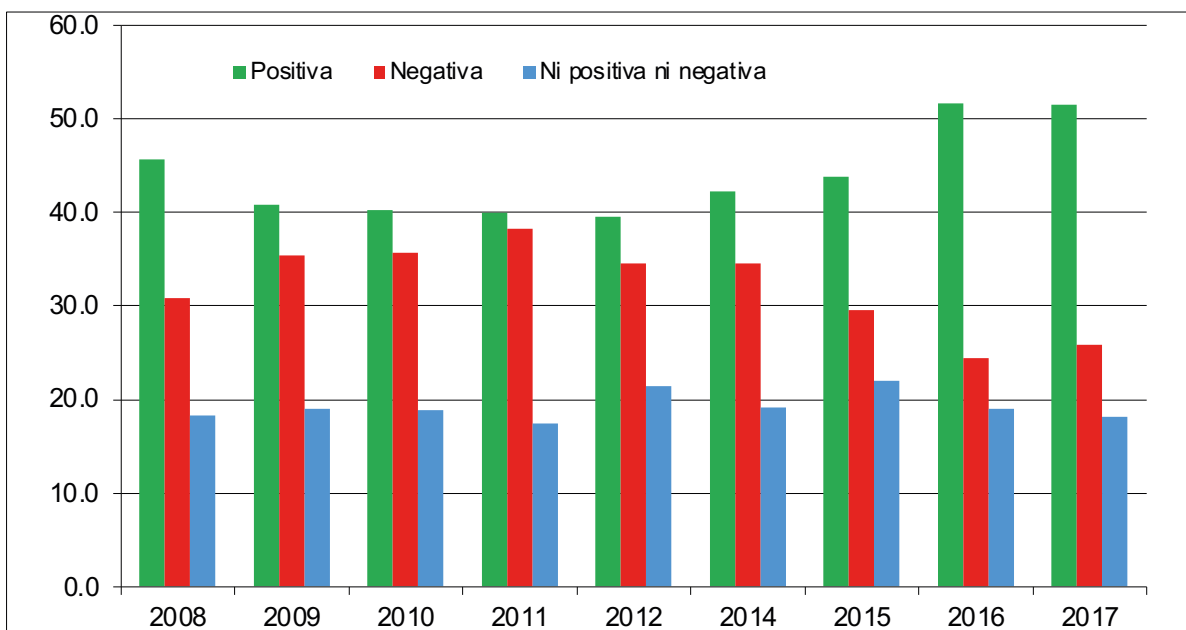


Gráfico 3: Valoración general de la inmigración (2008-2017)

Fuente: Elaboración propia con datos del CIS, estudios 2731 (2007), 2773 (2008), 2817 (2009), 2846 (2010), 2918 (2011), 2967 (2012), 3019 (2014), 3119 (2015), 3161 (2016) y 3190 (2017).

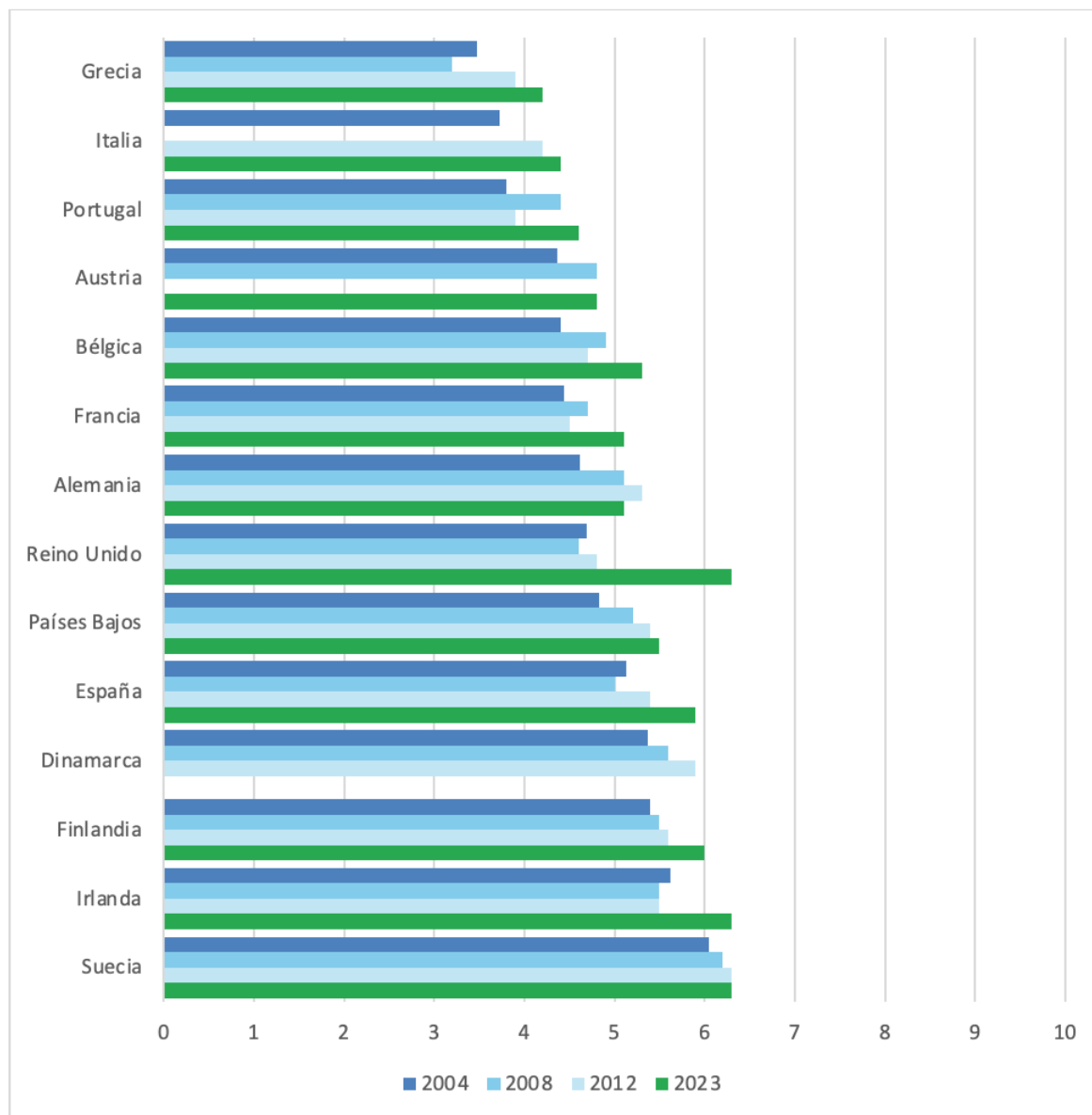


Gráfico 4: Valoración del impacto general de la inmigración por países UE-15 participantes en las ediciones de la ESS seleccionadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ESS (2004, 2008, 2012 y 2023).

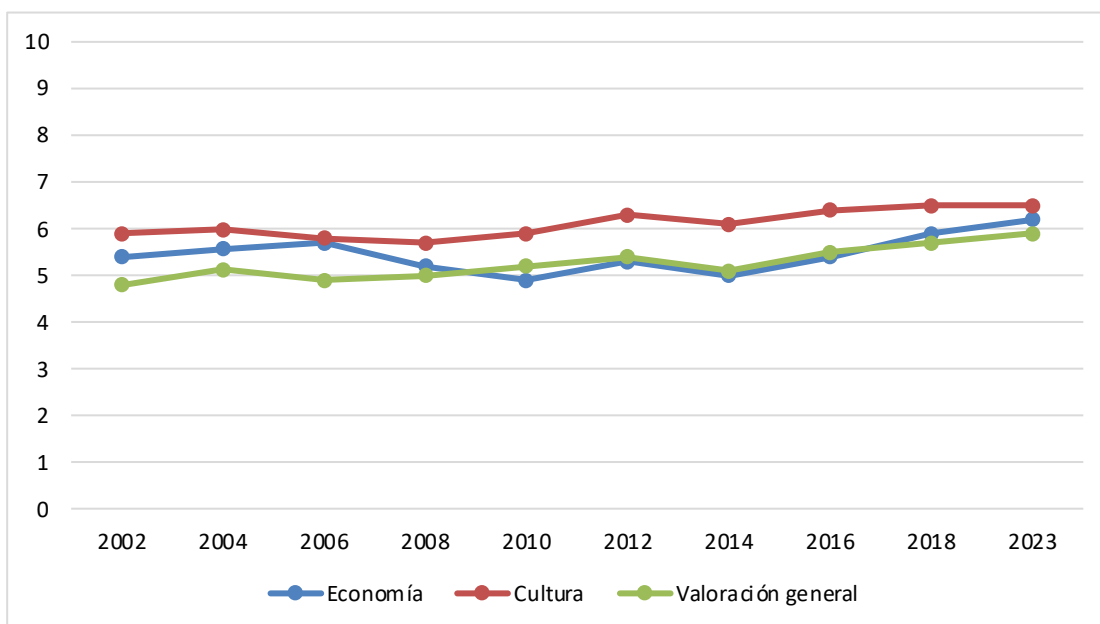


Gráfico 5: Valoración promedio de la inmigración en España por su impacto general (país peor 0-mejor para vivir, 10), en la economía (empeora 0, mejora 10) y en la cultura (cultura del país se empobrece 0 vs. enriquece 10).

Fuente: propia con datos de la Encuesta Social Europea ESS1 (2002)-ESS11 (2023/24). Se han excluido los datos de la ESS10 por haberse realizado con un modo de administración distinto (autoadministrado online+papel) al resto (modo presencial).

En las encuestas monográficas realizadas por el CIS con preguntas genéricas sobre la misma cuestión se pudo observar que durante la Gran Recesión de 2008 se produjo un descenso de las actitudes positivas, y un ascenso tanto de las negativas como de las neutras, sobre todo en el periodo 2008-11, revirtiéndose posteriormente a partir de 2012 levemente esa tendencia, y ya de manera mucho más clara en 2016 y 2017. En estos dos últimos años el porcentaje de españoles con una visión positiva superaba el 50%. Con todo, la evolución que muestra el gráfico 3 documenta la resistencia de la sociedad española en su posición positiva sobre la inmigración con posterioridad a 2012. Desde entonces se ha producido tanto un aumento de quienes tenían una

posición positiva como un descenso de los que la tenían negativa.

Desafortunadamente no se han realizado más estudios monográficos desde 2018 que nos permitan completar esta reflexión con la evolución reciente de este indicador.

Con todo, los datos de otras fuentes se pueden utilizar para confirmar este diagnóstico. Los datos de la ESS, y concretamente de una pregunta en la que se pide una valoración general sobre el impacto de la inmigración en cada país muestran una valoración media positiva desde 2002 (la inmigración hace que España sea un país peor [0 en la escala] o mejor [10 en la escala]), con valores promedio ligeramente superiores al 5.

El gráfico 4 muestra la evolución de la valoración general de la inmigración en España en comparación con otros países europeos que participaron en las ediciones de la ESS realizadas en 2004, 2008, 2012 y 2023. La posición de España, que históricamente se ha situado entre los países con actitudes más positivas hacia la inmigración, está en niveles similares a los observados en los países escandinavos, tradicionalmente reconocidos por su apertura y tolerancia y, hasta hace poco, en algunos casos por ser modelos de recepción de inmigración humanitaria. En concreto, la puntuación media de España en la valoración del impacto general de la inmigración se ha mantenido consistentemente por encima de 5 en una escala de 0 a 10, alcanzando en 2023 una puntuación de 5,9. Este resultado sitúa a España como uno de los países con la actitud más favorable de la Unión Europea, por detrás de casos como Suecia e Irlanda, y claramente por encima de otros vecinos del sur de Europa como Portugal, Italia o Grecia, donde las actitudes han sido sistemáticamente más negativas.

La tendencia positiva se constata también cuando se pregunta por la valoración del impacto de la inmigración en aspectos concretos, como la economía o la vida cultural (ver gráfico 5).

La comparación con los países escandinavos es especialmente relevante. Mientras que en España, como en Suecia o Noruega, la inmigración ha solido ser percibida como un factor positivo para la economía y la sociedad, en los países

del sur de Europa la opinión pública tiende a ser más ambivalente o incluso negativa, especialmente en contextos de crisis económica o cuando la inmigración se convierte en un tema central del debate político. Esta diferencia se mantiene incluso en los momentos más críticos, como la Gran Recesión, donde la opinión pública española mostró una mayor resiliencia en su actitud positiva hacia la inmigración respecto a la de sus vecinos mediterráneos.

Aunque la posición positiva relativa de España en materia de actitudes ante la inmigración es recurrentemente discutida y documentada (Funcas, 2025), datos como los que aquí se están presentando suelen ser a menudo vistos con desconfianza o, incluso, cuestionados en el debate público en España, asociándolos con herramientas estadísticas o con la incidencia de sesgos de deseabilidad social. Sin embargo, es importante destacar que muchos de los experimentos de campo llevados a cabo simultáneamente en España y en otros países europeos, confirman la idea de que España es un país más equilibrado en el trato a la población inmigrante y de origen inmigrante que otros de su entorno para estudiar el acceso a mercados clave para el bienestar como el laboral (ver número especial del *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Lancee, 2021, Polavieja et al., 2023; Fernández-Reino, Di Stasio y Veit, 2023) o el educativo (ver la próxima publicación de los datos del proyecto www.EqualStrength.eu que ha realizado un experimento de campo sobre el acceso a la educación infantil).

*Alguna explicación de la
excepcionalidad española: el papel
de la ideología*

¿Qué hay detrás de la excepcionalidad española? Desde hace décadas la literatura especializada ha intentado explicar la excepcionalidad española en cuanto a la flexibilidad de sus actitudes hacia la inmigración y la reducida incidencia comparada de la discriminación en la sociedad. Se han propuesto diversas hipótesis que van, desde factores históricos —como la reacción contra el dominio identitario del franquismo— hasta causas socioeconómicas, relacionadas con el modelo de crecimiento basado en sectores intensivos en mano de obra poco cualificada, o el consenso de facto que ha guiado a los partidos de gobierno y a las minorías parlamentarias que los apoyaban por el modelo de gestión de la inmigración desarrollado en los últimos 25 años. Sin embargo, ninguna de estas explicaciones resulta del todo satisfactoria. Las argumentaciones históricas, por ejemplo, requieren contra-fácticos difíciles de demostrar empíricamente, mientras que las explicaciones económicas chocan con la evidencia de que, incluso en periodos de fuerte desempleo y precariedad laboral para la población autóctona, la actitud general hacia la inmigración apenas se ha resentido.

En este contexto, resulta relevante explorar nuevas vías de análisis que permitan comprender mejor la singularidad española. En este apartado final, proponemos abordar una posible causa poco

estudiada hasta ahora: la comparación de las actitudes hacia la inmigración entre españoles y europeos de la UE15 (países occidentales con una larga trayectoria migratoria), utilizando los datos de la ESS y centrándonos en la escala ideológica. Esta comparación nos permitirá analizar en qué medida (el grado de) benevolencia hacia la inmigración en España se explica por la posición de los ciudadanos de izquierdas, de derechas, o de ambos grupos, una cuestión de especial interés en un momento en el que, como se explica en la introducción del trabajo, España ya cuenta con partidos abiertamente críticos con el modelo migratorio imperante, y el debate sobre la inmigración ha adquirido una nueva centralidad en la agenda política y electoral.

La decisión de comparar a España con los países de la UE15 y excluir a los del este de Europa se justifica porque estos últimos tienen una experiencia migratoria y un contexto socioeconómico muy diferentes, lo que dificulta la comparación directa. El análisis de las actitudes en función de la posición en la escala ideológica, por su parte, permitirá identificar hasta qué punto la singularidad española es fruto de un consenso transversal o, por el contrario, de la posición predominante de uno de los extremos del espectro político. Todo ello resulta especialmente relevante en un contexto en el que los incentivos para debatir sobre inmigración en clave técnica o normativa se ha incrementado notablemente, tanto en la esfera pública como en la competición partidista.

Las actitudes hacia la inmigración de los españoles en función de su ideología presentan alguna regularidad poco conocida: en comparación europea, los más flexibles en términos relativos son los españoles de derechas. Para profundizar en este análisis y confirmar estadísticamente si existen o no diferencias en la valoración de los españoles en función de su ideología con otros europeos, utilizaremos los datos del archivo acumulativo (cumulative file) de la ESS con el fin de estimar regresiones ponderadas que comparen sistemáticamente las actitudes hacia la inmigración en España frente al conjunto de países europeos analizados. Esto permite controlar por diversas variables sociodemográficas como la edad o el sexo y examinar, de manera más rigurosa, si las diferencias observadas en el gráfico 5 se mantienen una vez considerados otros factores explicativos. Los análisis se presentan en varios gráficos que incluyen, además del indicador sobre permitir la entrada de inmigrantes de países pobres de fuera de Europa, otras medidas complementarias de actitudes hacia la inmigración recogidas en la ESS. De este modo, podremos evaluar si la moderación relativa de las personas que se auto-ubican en la derecha constituye un patrón consistente a lo largo de diferentes dimensiones de las actitudes migratorias o si, por el contrario, se circunscribe a aspectos específicos del fenómeno migratorio.

El gráfico 6 presenta uno de los hallazgos más reveladores del análisis: la evolución de las actitudes respecto a permitir o no la entrada de inmigrantes de

países pobres de fuera de Europa, medida a través de la ESS, según la auto-ubicación ideológica de los encuestados en una escala de 0 (izquierda) a 10 (derecha). Este indicador específico captura las actitudes hacia la inmigración más controvertida —la procedente de países con menor desarrollo económico y fuera del espacio europeo— y permite observar cómo estas actitudes varían según el posicionamiento político de los ciudadanos. Los resultados muestran que, tal y como cabía esperar tanto en España como en el conjunto de países europeos analizados, existe una pendiente negativa clara que relaciona la posición ideológica con la apertura hacia la inmigración. Es decir, conforme nos desplazamos hacia la derecha del espectro político, las actitudes se vuelven progresivamente más contrarias a permitir la entrada de inmigrantes de países pobres extraeuropeos. Esta tendencia se mantiene constante a lo largo de los diferentes años analizados (2002, 2009, 2015 y 2024), lo que sugiere una estructuración ideológica estable de las actitudes migratorias.

Sin embargo, el gráfico 6 también documenta la diferencia sistemática entre España y la media europea, especialmente pronunciada en la parte derecha del espectro ideológico. Mientras que en España quienes se sitúan más a la izquierda de la escala (posiciones 1-3 en la escala) muestran actitudes muy similares a sus homólogos europeos, los españoles de derechas presentan posiciones bastante más favorables hacia la inmigración que sus equivalentes en la

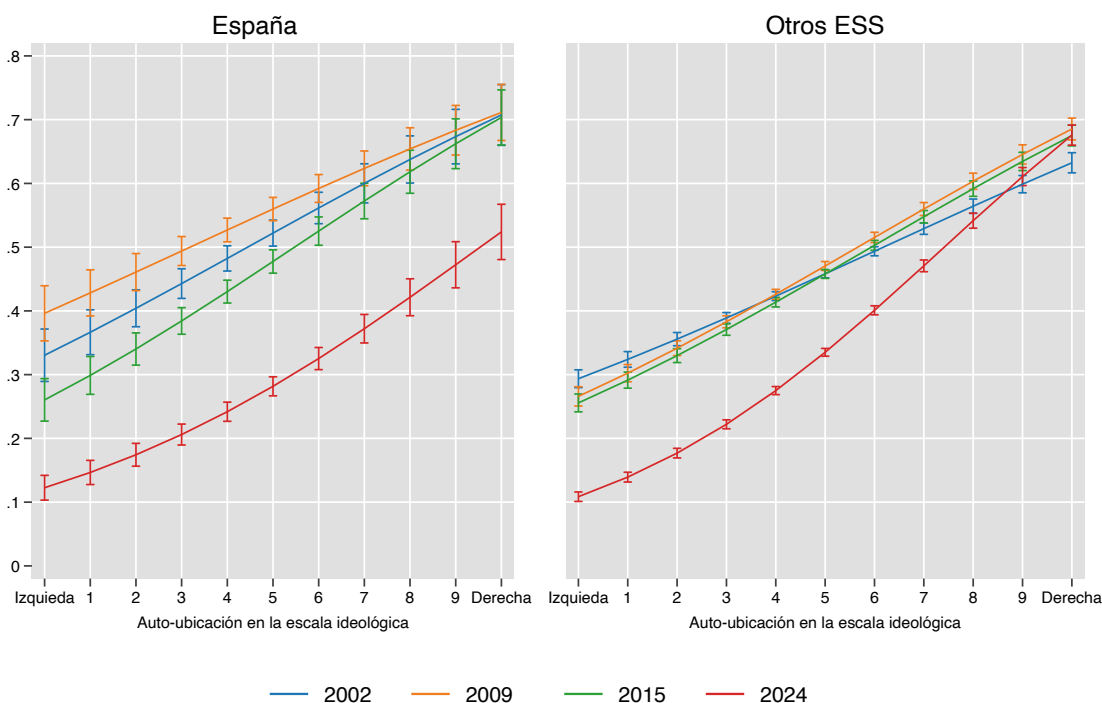


Gráfico 6: Apoyo a políticas restrictivas de la inmigración procedente de países pobres de fuera de Europa en España y en los países de la UE-15 participantes en la ESS, en función de la auto-ubicación en la escala ideológica (0-10).

Fuente: % que apoya admitir a pocos o ningún inmigrante de estos países. Estimación propia a partir de la muestra acumulada de la ESS. Datos ponderados.

media de países de la ESS. Esta diferencia se hace especialmente patente en las posiciones más conservadoras del espectro (7-10), donde la brecha entre las actitudes en España y en el resto de los países de la UE-15 se amplía considerablemente. Mientras que en la media de los países de la UE-15 que se ubica más a la derecha casi el 70% prefiere no permitir ningún o permitir pocos inmigrantes de países pobres, en España solo el 50% de los ubicados más a la derecha quienes respaldan esta posición.²

Este hallazgo tiene implicaciones fundamentales. En primer lugar, sugiere que la excepcionalidad española en

materia de actitudes migratorias no se debe tanto a una mayor benevolencia de los ciudadanos de izquierdas, sino a que sobre todo las personas ubicadas en posiciones del extremo derecho de la escala ideológica mantienen actitudes más tolerantes que sus homólogos europeos. En segundo lugar, este patrón podría ser importante para explicar por qué en España ha sido más difícil para los partidos políticos movilizar electoralmente el rechazo a la inmigración: incluso entre los votantes potenciales de los partidos de centro derecha y de derecha radical, las actitudes son menos hostiles que en otros contextos europeos donde la movi-

lización de este sector del electorado ha tenido mayor éxito.

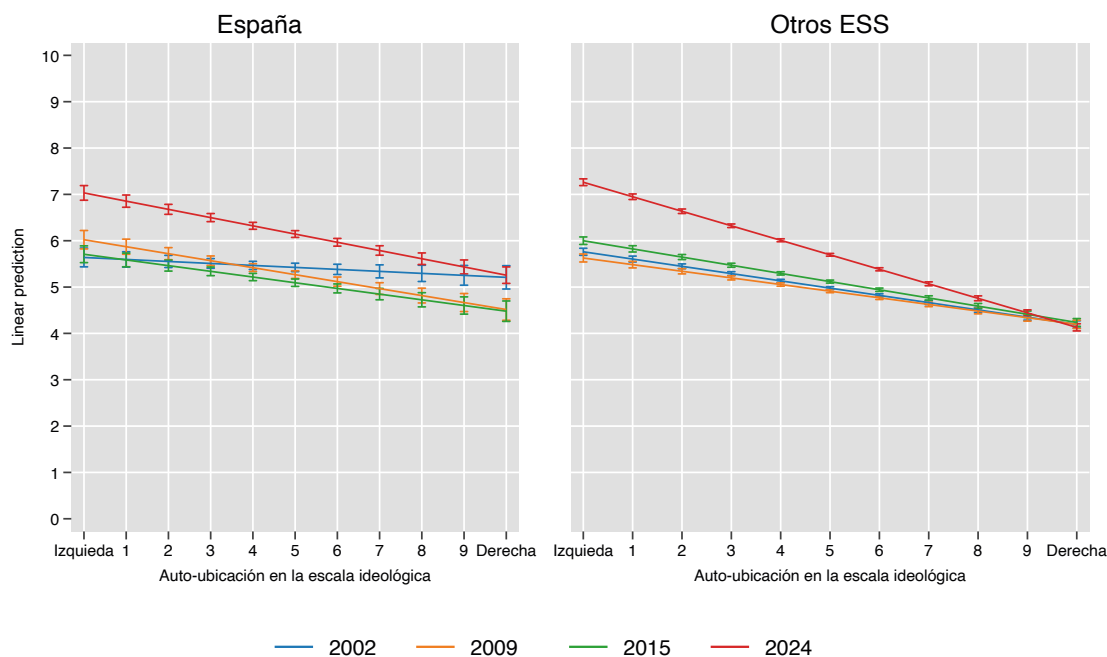
En el gráfico 7 se presentan dos paneles equivalentes, uno muestra por un lado los datos de España y otro la media de los países de la UE-15 que participan en la ESS, que permiten comprobar cómo lo aquí dicho se aplica tanto para la forma en la que los españoles valoran el impacto económico como el impacto cultural de la inmigración. El primer panel del gráfico ilustra hasta qué punto los ciudadanos consideran que la inmigración es beneficiosa para la economía de su país. En ambos contextos —España y el resto de los países europeos— se observa una pendiente negativa clara: a medida que se avanzan posiciones hacia a la derecha en la escala ideológica, disminuye la valoración positiva del impacto económico de la inmigración. Sin embargo, destaca de nuevo la posición relativa de España en relación con otros países. En todos los años analizados, la población residente en España, especialmente la situada en la derecha ideológica, muestra una valoración más favorable de la inmigración para la economía que sus equivalentes europeos. Mientras que en el resto de los países la caída en la valoración es más acusada y los niveles entre la derecha y la izquierda tienden a converger en valores bajos, en España incluso los sectores más conservadores mantienen una percepción relativamente positiva, y la brecha entre la izquierda y la derecha es menos pronunciada. Además, la evolución temporal muestra una notable estabilidad, con ligeras va-

riaciones en los años de crisis, pero sin grandes rupturas en el patrón general.

El segundo panel gráfico analiza la percepción sobre si la presencia de inmigrantes empeora la vida cultural del país. Aquí, la escala está invertida: valores más altos indican una visión más negativa del impacto cultural de la inmigración. De nuevo, la tendencia es descendente en ambos contextos: cuanto más a la derecha en auto-ubicación ideológica, mayor es la percepción de que la inmigración empeora la vida cultural. Sin embargo, la diferencia entre España y el resto de Europa persiste. La población residente en España, incluso los ubicados ideológicamente en la derecha, tiende a situarse sistemáticamente por debajo de la media europea en cuanto a rechazo cultural, es decir, consideran en menor medida que la inmigración perjudica la vida cultural nacional. La brecha es especialmente visible en los años más recientes, cuando la derecha española sigue mostrando actitudes menos negativas que la derecha europea, y la izquierda mantiene posiciones muy similares en ambos contextos.

En conjunto, ambos gráficos refuerzan la idea de que la excepcionalidad española en materia de actitudes hacia la inmigración no se limita a una dimensión específica, sino que se extiende tanto a la valoración económica como a la cultural. El patrón es consistente también en lo que se refiere a la auto-ubicación ideológica. Los españoles de izquierdas comparten posiciones relativamente similares a los europeos

La inmigración es buena para la economía de un país



La vida cultural del país empeora por la presencia de inmigrantes

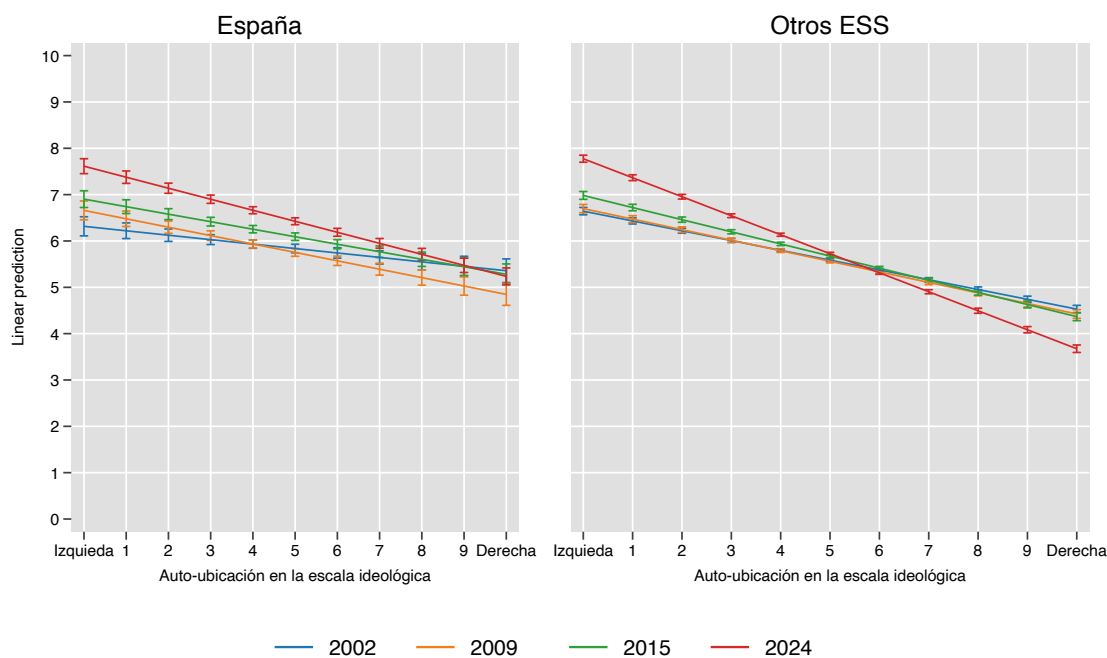


Gráfico 7: Valoración del impacto de la inmigración en la economía y la vida cultural de los países por auto-ubicación ideológica.

Fuente: Estimación propia a partir de la muestra acumulada de la ESS. Datos ponderados.

respecto a esa sensibilidad. Lo más excepcional parece ser la posición de los residentes españoles que se ubican a la derecha del espectro ideológico. En España estos parecen más flexibles en términos relativos que los europeos de derechas. Esto puede deberse al hecho de que la intensificación de las llegadas a principios de siglo coincidió con un periodo de bonanza económica en parte alimentado por la expansión de sectores productivos intensivos en mano de obra poco cualificada. Por ello la necesidad de atraer inmigración ha generado fuertes consensos en la sociedad española y, por esta razón, no ha sido objeto de debate electoral, ni apenas discutido en términos técnicos en los debates políticos ordinarios. Las fuerzas mayoritarias en las Cortes y las minorías nacionalistas en las que se han tenido que apoyar los gobiernos minoritarios, han compartido lo fundamental del modelo de gestión de la inmigración. Aunque la irrupción de VOX ha coincidido con un repunte de los escépticos ante la inmigración, no parece que la asociación entre estos dos hechos sea obvia (González y Rinken, 2021) o que, en su origen, el sentimiento anti-inmigración fuera determinante para sus votantes (Rinken, 2019).

Diferentes investigaciones han puesto de manifiesto la mayor relevancia de otros temas en el apoyo a VOX como la unidad de España (especialmente durante los momentos álgidos del “procès” catalán a favor de la independencia), el rechazo a la descentralización política o el rechazo al feminismo y las políticas

de apoyo a la diversidad (Turnbull-Duarte et al., 2020; Ramis-Moyano et al., 2023, Anduiza y Rico, 2024). Aunque posteriormente otros partidos han accedido a las instituciones representativas manteniendo discursos más claramente centrados en la inmigración como problema, en el momento en el que escribimos estas líneas la cuestión migratoria sigue teniendo, en términos comparados, una presencia menos destacada en la competición partidista española. Ello no implica que las cosas no puedan cambiar. En la derecha del espectro ideológico algunos partidos pueden tener incentivos para diferenciarse entre sí y, con ello, abrir la caja de los truenos de la inmigración. Dada la importancia del discurso político en la conformación de las actitudes (Rinken, 2025), será responsabilidad de todos los partidos evitar que esta especificidad se vea en riesgo.

4. CONCLUSIONES

1. En las últimas dos décadas el debate sobre la inmigración ha cobrado un protagonismo creciente en las democracias europeas, tanto en la agenda pública como en la competición partidista. La llamada “paradoja liberal” —la coexistencia de valores universalistas y un discurso que parece fomentar restricciones migratorias— ha marcado la reflexión sobre cómo las sociedades avanzadas gestionan la tensión entre apertura y control. En este contexto, España ha ocupa-

do una posición singular, al mostrar una excepcional resistencia a la hostilidad migratoria que sí ha arraigado en otros países de su entorno, como Italia y Grecia, y ha mantenido actitudes más cercanas a las de los países nórdicos, reconocidos por su tradición tolerante.

2. A pesar de los desafíos estructurales propios de cualquier sociedad que incrementa su diversidad y de la intensidad con la que España se transformó en destino migratorio en un tiempo récord, la opinión pública española ha mantenido una valoración mayoritariamente positiva sobre la inmigración. Este rasgo se ha mantenido incluso en periodos de crisis económica, como la Gran Recesión de 2008, cuando las actitudes se tornaron más ambivalentes, pero no llegaron a desplazar de manera duradera la benevolencia social.
3. En este capítulo hemos utilizado datos de la Encuesta Social Europea y otras encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas para mostrar cómo la inmigración solo ha sido percibida como uno de los principales problemas del país en momentos puntuales, generalmente asociados a una mayor presencia mediática.
4. La sociedad española es heterogénea en sus actitudes hacia la inmigración. Sin embargo, la evolución más relevante en los últimos años ha sido

la creciente polarización ideológica: la ideología se ha convertido en un predictor más poderoso que el sexo, la edad, o incluso que el nivel educativo, a la hora de explicar las actitudes migratorias. Así, mientras que en 2005 la preocupación por la inmigración era similar en toda la escala ideológica, en 2024 los ciudadanos de extrema derecha la mencionan como problema con mucha más frecuencia que los de extrema izquierda (44 % frente a 19 %). No obstante, la peculiaridad española no se limita a la mayor benevolencia de la izquierda.

5. El análisis comparado con la media europea revela que los españoles de derechas mantienen actitudes más favorables hacia la inmigración que sus homólogos europeos, tanto en la valoración de su impacto económico como cultural. Esta diferencia se acentúa en los extremos del espectro ideológico, donde la derecha española sigue mostrando una tolerancia inusual en el contexto europeo. Esta moderación relativa de la derecha española explica, en parte, por qué la movilización electoral del rechazo a la inmigración ha sido más difícil de consolidar en España que en otros países europeos, incluso en un contexto de mayor polarización política y presencia de partidos críticos con la inmigración en las instituciones.

En resumen, el capítulo destaca la singularidad de la sociedad española

por su relativa apertura hacia la inmigración, la creciente importancia de la ideología en la configuración de las actitudes y la persistencia de una mayoría social que valora positivamente la diversidad, incluso en tiempos de polarización y crisis. La comparación internacional refuerza la idea de que esta excepcionalidad no es solo una cuestión de valores, sino también responde a una estructura social y política del país, y al hecho de que las fuerzas políticas con presencia institucional hasta el momento han actuado, de facto, por consenso en materia de inmigración. Ni el acceso a servicios a través del Padrón, ni la lógica del arraigo o el mensaje de que la inmigración es necesaria han sido abiertamente cuestionados hasta ahora. Todos estos elementos han sido fundamentales para entender la resiliencia de la tolerancia hacia la inmigración en España.

Sin embargo, existen indicios claros de que este equilibrio se encuentra hoy más amenazado que en las dos últimas décadas. Entre ellos, los recientes episodios de rechazo a la inmigración en Torrepacheco, el aumento del apoyo electoral a partidos con discursos y propuestas antiinmigración, y un contexto internacional marcado por políticas cada vez más restrictivas. El futuro de esta resiliencia dependerá en buena medida de la posición que adopten los partidos políticos, los medios de comunicación y otros actores sociales.

1. Si en 1998 el porcentaje de personas residentes en España nacidas en el extranjero constituía el 2,9% del total, en 2005 esta cifra se había incrementado hasta alcanzar el 10% y al 19% en 2025. Datos procedentes de la explotación estadística del Padrón para los años 1998 y 2005, y de la nota de prensa con los datos de la Estadística Continua de Población a 1 de abril de 2025 (INE).
2. Cabe decir que no existen diferencias sistemáticas entre quienes no contestan sobre su ubicación ideológica y los que lo hacen de forma que podemos descartar que las posiciones más escépticas se acumulen en los casos perdidos para la regresión.

Bibliografía

- Anduiza, E. y Rico, G. (2024) "Sexism and the far-right vote: the individual dynamics of gender backlash" *American Journal of Political Science*, Vol. 68, 478–493.
- Arango, J. (2013). *Exceptional in Europe? Spain's experience with immigration and integration*. Migration Policy Institute.
- Böhmelt, T., Ezrow, L., y Zur, R. (2024). Anti-immigration party success abroad and voter polarization at home. *Electoral Studies*, 88, 102762. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2024.102762>
- Cea D'Ancona, M^a Á. y Valles Martínez, M. S. (2008) Evolución del racismo y la xenofobia en España [Informe 2008], Madrid. OBERAXE. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Cea D'Ancona, M^a Á. y Valles Martínez, M. S. (2011) *Evolución del racismo y la xenofobia en España [Informe 2011]*, Madrid. OBERAXE. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Cebolla Boado, H., y González Ferrer, A. (2013). *Inmigración: ¿integración sin modelo?* Alianza.
- Cebolla Boado, H., y González Ferrer, A. (2008). 112. *La inmigración en España (2000-2007)*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates.
- Cebolla-Boado, H., y González Ferrer, A. (2016). *¿Ha podido más la crisis o la convivencia?: Sobre las actitudes de los españoles ante la inmigración*. Fundación Alternativas.
- Fernández-Reino, M., Di Stasio, V., y Veit, S. (2023). Discrimination unveiled: A field experiment on the barriers faced by Muslim women in Germany, the Netherlands, and Spain. *European Sociological Review*, 39(3), 479–497.
- Funcas. (2025). *La opinión pública española sobre la inmigración se mantiene entre las más positivas de Europa*. Funcasblog. <https://blog.funcas.es/la-opinion-publica-espanola-sobre-la-inmigracion-se-mantiene-entre-las-mas-positivas-de-europa/>
- González Enriquez, C., Mariscal de Gante, A. y Rinken, S. (2024): "Las actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes en España. Una tipología", *Papers*, 109(3), pp. 1-26.
- González Enriquez, C., y Rinken, S. (2021). Spanish public opinion on immigration and the effect of VOX.
- Hemprich, L. (2025, January 7). *Attitudes towards migration in Europe, evidence from the European Social Survey*. RF Berlin. <https://www.rfberlin.com/attitudes-towards-migration-in-europe/>
- Hollifield, J. F. (1998). "Migration, trade, and the nation-state: The myth of globalization". *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 595–636. <https://www.jstor.org/stable/45302102>
- Lancee, B. (2021). "Ethnic discrimination in hiring: comparing groups across contexts. Results from a cross-national field experiment". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(6), 1181–1200.
- Méndez, M., Cebolla, H., y Pinyol, G. (2013). "¿Han cambiado las percepciones sobre la inmigración en España?" *Político*, 17. <http://www.falternativas.org/en/content/download/20300/526700/version/4/file/zoomPoll7.pdf>
- Pardos-Prado, S. (2020). *Migration Politics: The end of spanish exceptionalism? The Oxford Handbook of Spanish Politics*, págs. 445–464, 445–464. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8937921>
- Polavieja, J. G., Lancee, B., Ramos, M., Veit, S., y Yemane, R. (2023). "In your face: A comparative field experiment on racial discrimination in Europe". *Socio-Economic Review*, 21(3), 1551–1578. <https://doi.org/10.1093/ser/mwad009>
- Ramis-Moyano, R., Pasadas del Amo, S. y Font, J. (2023): "Not only a territorial matter: the electoral surge of VOX and the anti-libertarian reaction", *PloS one*, 18 (4) <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0283852>
- Rinken, S. (2025). *Attitudes toward immigration and immigrants*. In *Elgar Encyclopedia of Global Migration* (pp. 73–74). Edward Elgar Publishing.
- Rinken, S., y Trujillo-Carmona, M. (2018). "The "intergroup paradox" in Andalusia (Spain): an explanatory model". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(14), 2392–2414.
- Rinken, S. (2019). *Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España*. Anuario CIDOB de la Inmigración, 68–84.

Bibliografía

Torcal, M. (2023). *De votantes a hooligans: La polarización política en España*. Los libros de la Catarata. <https://books.google.es/books?hl=en&lr=yid=C-CtEAAAQ-BAJyoi=fndypg=PT47ydq>

Turnbull-Dugarte, S. J., Rama, J., y Santana, A. (2020). The Baskerville's dog suddenly started barking: voting for VOX in the 2019 Spanish general elections. *Political Research Exchange*, 2(1). <https://doi.org/10.1080/2474736X.2020.1781543>

8

Independencia judicial y poder político: el caso del Tribunal Constitucional español

por JOAN-JOSEP VALLBÉ

1. INTRODUCCIÓN

En las democracias contemporáneas, los tribunales constitucionales son instituciones singulares: no forman parte del poder legislativo ni del ejecutivo, ni tampoco de la justicia ordinaria. Son, por diseño, poderes “contramayoritarios”, dotados de la capacidad de anular leyes aprobadas por mayorías parlamentarias, interpretar la Constitución y resolver conflictos estructurales dentro del sistema político. Esta posición les otorga un potencial de control institucional, pero también los sitúa en una tensión permanente entre independencia y legitimidad democrática.

El caso español es paradigmático de esta tensión. El Tribunal Constitucional, creado por la Constitución de 1978 como pilar del nuevo orden democrático, fue concebido como un órgano autónomo, especializado y ajeno a los tribunales ordinarios, encargado de velar por la supremacía de la norma constitucional. Sin embargo, su diseño institucional — especialmente en lo relativo al sistema de nombramiento de magistrados— ha permitido una profunda penetración de la lógica partidista en su composición y funcionamiento. A lo largo de las últimas cuatro décadas, el TC ha estado marcado por bloqueos en sus renovaciones, mayorías prolongadas artificialmente, un agudo disenso interno, y una utilización estratégica por parte de los actores políticos, que ha proyectado sobre el Tribunal dinámicas propias del conflicto parlamentario.

Esta trayectoria ha tenido efectos sustantivos sobre su comportamiento jurisdiccional. El TC ha mostrado una notable deferencia hacia el legislador estatal, especialmente cuando existe congruencia ideológica entre la mayoría del Tribunal y el partido o coalición en el poder. Además, a pesar de que en sus inicios el Tribunal mostró una clara sensibilidad en favor del proceso de construcción autonómica (como muestra su STC 76/1983), con posterioridad ha ido actuando como actor recentralizador en la gestión de conflictos competenciales, limitando la expansión de las competencias autonómicas incluso en contextos de alta legitimidad democrática. Por último, el creciente uso de votos particulares y las maniobras de recusación estratégica han puesto de manifiesto un funcionamiento interno alineado con la polarización partidista. Este capítulo examina empíricamente estas dinámicas para responder a una pregunta central: ¿actúa el Tribunal Constitucional español como un contrapeso institucional autónomo o como un engranaje más del poder político? Para ello, el análisis se estructura en siete secciones. Tras esta introducción, se describe el diseño y las funciones del TC (sección 2) y se analiza su forma de composición y politización (sección 3). La sección 4 examina su comportamiento deferente hacia el legislador; la sección 5, su papel recentralizador en la política territorial; y la sección 6, las lógicas internas de polarización y disenso. El capítulo concluye con una serie de propuestas orientadas a

reformular el modelo institucional del TC para reforzar su independencia, pluralismo y legitimidad democrática.

2. ORIGEN, DISEÑO Y FUNCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La creación del Tribunal Constitucional (TC) en la Constitución de 1978 fue una de las piezas clave del nuevo orden democrático surgido tras la dictadura franquista. Inspirado en el modelo kel-seniano de justicia constitucional concentrada, el TC se estableció como un órgano independiente y separado de la jurisdicción ordinaria, encargado de velar por la supremacía de la Constitución mediante el control de constitucionalidad de las normas, la gestión de conflictos competenciales y la protección de derechos fundamentales a través del recurso de amparo (Rodríguez Patrón, 2016).

Este diseño institucional no solo respondía a estándares europeos consolidados, sino también a consideraciones de oportunidad política. En un contexto de transición política condicionada por las élites del régimen franquista, resultaba funcional para las nuevas élites democráticas evitar que un Tribunal Supremo aún controlado en buena parte por magistrados del antiguo régimen se convirtiera en un obstáculo para el desarrollo legislativo del nuevo Estado de derecho (Vallbé, 2025). Separar la función de control de constitucionalidad del resto de la judicatura permitía, en definitiva,

limitar la capacidad de obstrucción del aparato judicial heredado.

El TC se concibió desde su origen como un actor político de primer nivel. Sus doce magistrados son propuestos por actores institucionales claramente politizados: Congreso, Senado, Gobierno y Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). La renovación de sus miembros es escalonada (por tercios cada tres años), y su mandato es de nueve años no renovable.

Pese a su diseño como contrapeso institucional, la experiencia acumulada desde 1980 ha mostrado que el Tribunal opera en un entorno de fuerte polarización. La politización del proceso de nombramiento ha derivado en una clara alineación ideológica entre el tribunal y las mayorías parlamentarias o ejecutivas responsables de su composición. Aunque sus magistrados actúan formalmente con independencia y sus sentencias no revelan el voto individual, la posibilidad de emitir votos particulares ha permitido observar con claridad la existencia de bloques ideológicos estables en el seno del Tribunal (Hanretty, 2012; Vallbé, 2024).

El Tribunal Constitucional dispone de varias herramientas para ejercer sus funciones. Entre ellas destacan el recurso de inconstitucionalidad (presentado por actores políticos como el Gobierno, el Defensor del Pueblo, grupos parlamentarios o ejecutivos autonómicos), la cuestión de inconstitucionalidad (planteadas por jueces ordinarios durante un procedimiento judicial concreto) y el recurso

de amparo (interpuesto por ciudadanos o entidades cuando consideran vulnerados sus derechos fundamentales). Sus sentencias pueden confirmar la constitucionalidad de las normas impugnadas o expulsarlas del ordenamiento por inconstitucionales, total o parcialmente.

A lo largo de su historia, el TC ha oscilado entre momentos de fuerte activismo y etapas de deferencia hacia los poderes legislativo y ejecutivo. En algunos casos, ha actuado como verdadero “legislador negativo”, invalidando normas aprobadas por mayorías parlamentarias, mientras que en otros ha evitado el conflicto con los poderes constituidos, lo que ha erosionado su papel “contramayoritario”. Las tensiones son especialmente visibles en el ámbito territorial: en litigios entre el Estado y las comunidades autónomas, el TC ha mostrado un sesgo sistemático a favor del Gobierno central, independientemente de la composición ideológica del Tribunal (Vallbé, Cetrà y Sanjaume, 2025).

En definitiva, el Tribunal Constitucional constituye una pieza esencial del diseño institucional español, pero su trayectoria refleja las tensiones entre la pretensión de independencia y los condicionamientos de una arquitectura institucional fuertemente politizada.

3. Composición y politización: el diseño institucional del TC

El diseño del Tribunal Constitucional español combina, desde su origen, dos características aparentemente contradictorias: un mandato explícito de independencia frente a los poderes cons-

tituidos y una forma de nombramiento directamente controlada por esos mismos poderes. La Constitución de 1978 establece que el TC estará compuesto por doce magistrados nombrados por el Rey a propuesta de cuatro instituciones: cuatro por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Todos ellos deben contar con el respaldo de una mayoría de tres quintos en el órgano proponente, un umbral pensado para fomentar el consenso y garantizar perfiles de alta cualificación técnica (art. 159 CE).

Esta arquitectura buscaba evitar el monopolio de un solo poder sobre la composición del Tribunal, pero no previó suficientemente las dinámicas de polarización ni el uso estratégico del bloqueo institucional como forma de mantener mayorías heredadas. A ello se suma la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) de 2007, que introdujo formalmente a los parlamentos autonómicos en el proceso de selección de los cuatro magistrados que debe proponer el Senado. Aunque esta innovación parecía abrir la puerta a una mayor representación territorial, su efecto ha sido limitado: en la práctica, los grupos territoriales del Senado suelen consensuar candidaturas ya pactadas por los partidos estatales.

La práctica ha consolidado un patrón de reparto de cuotas partidistas. Tanto en el Congreso como en el Senado, los partidos con capacidad para formar mayorías cualificadas acuerdan el reparto

de los puestos entre juristas afines a sus posiciones políticas. Un estudio sobre el perfil de los magistrados del TC entre 1980 y 2020 revela que un 56% procedía del mundo académico, mientras que un 43% eran jueces de carrera; las trayectorias de fiscales, abogados y altos funcionarios son residuales (Vallbé, 2024). La edad media de nombramiento se sitúa en torno a los 60 años (aunque ha ido aumentando con los años), y la proporción de mujeres ha sido históricamente muy baja: solo dos de los primeros 25 magistrados fueron mujeres, una cifra que ha aumentado lentamente en años recientes, aunque nunca ha habido paridad (véase gráfico 1). En toda su historia, solo ha habido un 16% de magistradas.

La suspensión fue adoptada con el voto de calidad del presidente Pedro González-Trevijano y sin precedentes equivalentes en la jurisprudencia del Tribunal, provocando una crisis institucional abierta y fuertes críticas por injerencia en el poder legislativo. Este episodio ilustra de forma clara cómo la prórroga artificial de una mayoría caducada puede alterar el equilibrio entre poderes y comprometer la legitimidad de las funciones del TC. Paradójicamente, el diseño escalonado y los mandatos no renovables —pensados para favorecer la estabilidad— han contribuido, en un contexto de polarización, a perpetuar mayorías caducas y aumentar la percepción de politización del órgano. Además,



Gráfico 1: Evolución de la presencia de mujeres en la composición del Tribunal Constitucional (1981-2025).

Fuente: Elaboración propia.

el proceso de deliberación y votación interna del TC permite observar con claridad la existencia de bloques ideológicos relativamente estables. Las decisiones se adoptan por mayoría simple entre los magistrados presentes en cada sesión (quórum mínimo de ocho), y el presidente tiene voto de calidad en caso de empate. Los votos particulares, publicados junto a la sentencia, permiten mapear la alineación ideológica de los magistrados con bastante precisión (Hanretty, 2012). Estudios recientes muestran la existencia de dos grandes bloques —progresista y conservador, como muestra el gráfico 2— que tienden a alinearse con las mayorías parlamentarias que promovieron sus nombramientos (Garoupa, Gómez-Pomar y Grembi, 2013; Vallbé, 2024).¹

En este contexto, el TC no solo aparece como una instancia jurídica, sino como un actor institucional integrado en el sistema de equilibrios de poder entre partidos. Su composición se convierte en una prolongación del conflicto parlamentario, y sus decisiones pueden ser leídas en clave política (Hanretty, 2012; Garoupa, Gómez-Pomar y Grembi, 2013). Esta situación ha debilitado su legitimidad como árbitro imparcial y ha alimentado la percepción de que el Tribunal participa en la lógica de las mayorías parlamentarias, desdibujando su perfil como poder contramayoritario.

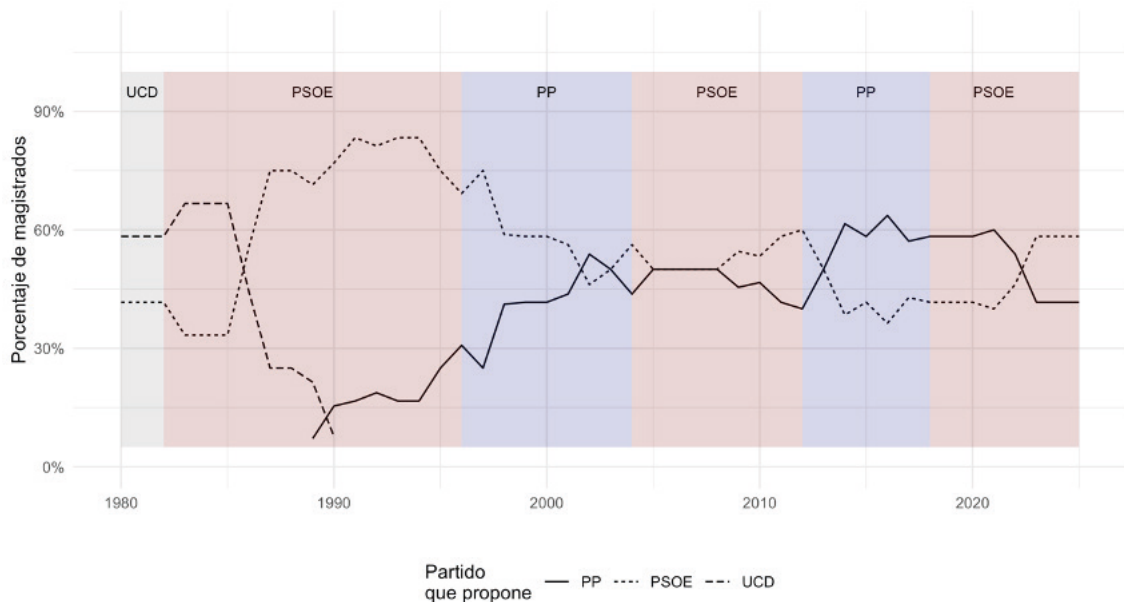


Gráfico 2: Evolución de la congruencia política entre el Congreso y el TC, 1980–2024.

Fuente: Vallbé y Lozano (2025).

4. DEFERENCIA AL LEGISLADOR: COMPORTAMIENTO JURISDICCIONAL DEL TC

Una de las cuestiones fundamentales en la evaluación del papel “contramayoritario” del Tribunal Constitucional (TC) es su comportamiento ante el legislador. En un modelo ideal de justicia constitucional, el TC debería ejercer un control efectivo y exigente sobre el legislador, invalidando aquellas normas que contravienen los principios constitucionales. En la práctica, sin embargo, el TC español ha mostrado un patrón sostenido de deferencia hacia el legislador, especialmente cuando existe congruencia ideológica entre la mayoría parlamentaria que aprueba la norma y la mayoría del propio tribunal.

Los estudios empíricos realizados en la última década permiten cuantificar esta deferencia. En un análisis empírico de más de 700 decisiones plenarias entre 1990 y 2020, mostré que el TC declara inconstitucionales solo alrededor del 25% de las normas impugnadas en recursos de inconstitucionalidad, y que esta proporción disminuye significativamente cuando el Gobierno y la mayoría del TC están ideológicamente alineados (Vallbé, 2024). El Tribunal actúa, en estos casos, como un legislador negativo débil, comparado con los demás tribunales constitucionales europeos (Pócza, 2024).

Este comportamiento deferente se refuerza con el uso creciente de las denominadas sentencias interpretativas, mediante las cuales el TC evita declarar

la nulidad de una norma, condicionando su constitucionalidad a una determinada interpretación. Aunque esta técnica puede verse como una forma de modulación que evite un enfrentamiento con el legislador, también puede verse como una práctica de activismo legislativo positivo por parte del Tribunal, que en principio solo tiene encomendada la función de legislador negativo. En contextos de alta tensión política, esta modalidad de sentencia constitucional —especialmente entre un Gobierno y un Tribunal con mayorías políticas opuestas— puede tener efectos desestabilizadores importantes.

El grado de deferencia del Tribunal también varía según el tipo de actor que interpone el recurso y la materia objeto de revisión (véase gráfico 3). Los recursos presentados por gobiernos autonómicos o por grupos parlamentarios de la oposición tienen una menor probabilidad de prosperar, en comparación con los que presenta el Gobierno central o el Defensor del Pueblo. Este patrón sugiere que el TC valora no solo el contenido jurídico del recurso, sino también su origen político y su potencial impacto institucional.

Desde una perspectiva comparada, esta pauta es coherente con lo observado en otros tribunales constitucionales de Europa occidental, donde la judicialización de la política no ha eliminado la deferencia hacia el legislador (Pócza, 2024). Sin embargo, la especificidad del caso español radica en la intensidad de esta deferencia en un contexto de pola-

rización política, en el que las mayorías parlamentarias tienden a utilizar el TC como extensión de su estrategia legislativa. Esto debilita la imagen del Tribunal como contrapeso neutral.

Un segundo factor que modula el comportamiento del TC es la composición ideológica del propio tribunal. Durante los periodos en que el TC ha estado controlado por una mayoría conservadora (por ejemplo, entre 2005 y 2016), la probabilidad de declarar inconstitucionales normas impulsadas por gobiernos socialistas ha sido significativamente mayor que en sentido inverso. Esta asimetría ha alimentado la percepción de que el control de constitucionalidad no solo responde a criterios jurídicos, sino también a equilibrios partidistas.

Los votos particulares (votos disidentes o concurrentes) también revelan patrones ideológicos coherentes. En concreto, los magistrados suelen emitir votos disidentes cuando se produce una falta de alineamiento entre su propia orientación ideológica y la de la mayoría del tribunal, lo que refuerza la hipótesis de una estructura de bloques internos (Hanretty, 2012; Vallbé, 2024).

En conjunto, los datos disponibles permiten concluir que el TC ejerce su función de control constitucional de forma asimétrica y estratégica. Lejos de operar como un poder contramayoritario autónomo, su comportamiento está condicionado por las dinámicas del sistema político y, en particular, por la congruencia entre sus mayorías internas y las del legislador.

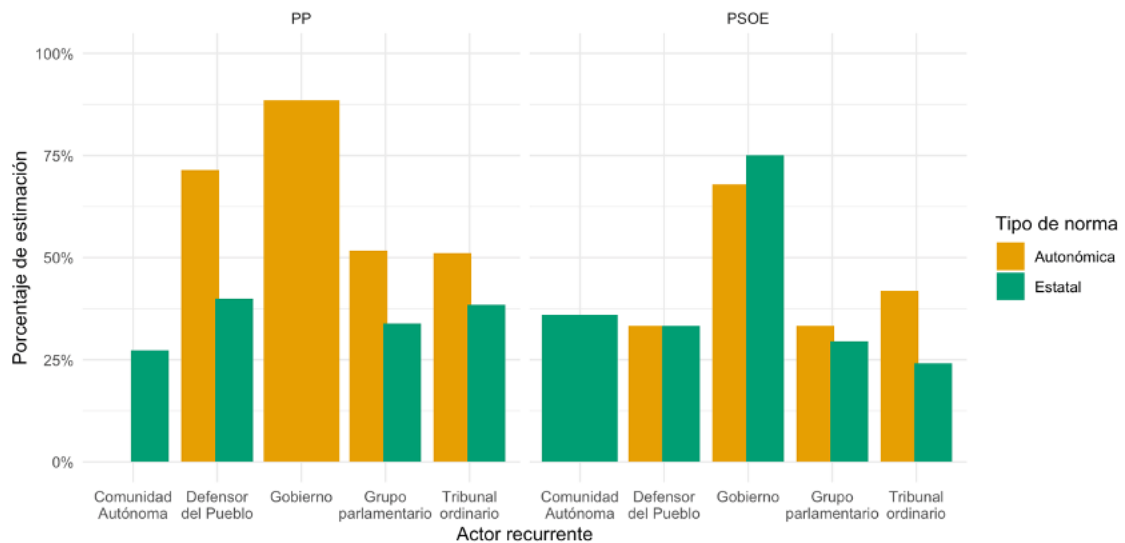


Gráfico 3: Porcentaje de estimación de recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, desagregado por tipo de norma, actor recurrente y composición ideológica del TC.

Fuente: Elaboración propia.

Este patrón de deferencia tiene importantes implicaciones democráticas. Por un lado, limita la capacidad del TC para actuar como freno a reformas legislativas de dudosa constitucionalidad. Por otro, contribuye a erosionar la legitimidad del Tribunal como árbitro imparcial, al reforzar la percepción de que actúa como un tercer actor político más, integrado en la lógica de los bloques parlamentarios.

5. EL SESGO CENTRALISTA DEL TC: CONFLICTOS TERRITORIALES Y RECENTRALIZACIÓN

Uno de los espacios donde la actuación del Tribunal Constitucional (TC) ha tenido mayor impacto es en la política territorial. En principio, el diseño descentralizado del Estado autonómico hacía del TC el árbitro natural de los conflictos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas. En la práctica, sin embargo, el Tribunal ha ejercido ese arbitraje con un patrón sistemático de recentralización, convirtiéndose en un agente clave en la reconfiguración del reparto de poder territorial.

Diversos estudios empíricos han mostrado que las leyes autonómicas tienen una probabilidad significativamente mayor de ser anuladas total o parcialmente por el TC que las leyes estatales. Un análisis de más de 1800 pronunciamientos entre 1981 y 2023 arroja que la probabilidad de que una norma autonómica sea declarada inconstitucional

es más del doble que la de una norma estatal, incluso controlando por la materia, el tipo de actor que interpone el recurso y la composición ideológica del Tribunal (Vallbé, Cetrà y Sanjaume, 2025). Este sesgo estructural a favor del legislador estatal se ha mantenido a lo largo del tiempo, aunque se intensifica cuando el TC está controlado por una mayoría conservadora.

En particular, las decisiones del TC en materia territorial reflejan una visión restrictiva de la autonomía política. El instrumento principal ha sido la interpretación expansiva del llamado “bloque de constitucionalidad” (formado por la Constitución, los estatutos de autonomía y la legislación básica estatal), que ha permitido al Tribunal suprimir o reinterpretar normas autonómicas sin necesidad de declarar su inconstitucionalidad formal. Esta técnica se observa claramente en la STC 31/2010, donde el TC reinterpreta artículos del Estatuto de Cataluña sin anularlos, condicionando su validez a una determinada lectura doctrinal. También sentencias como la STC 86/1982 o la STC 247/2007 han consolidado una doctrina que afirma la primacía de la legislación básica estatal, incluso en materias concurrentes o compartidas, limitando así el margen de innovación normativa autonómica. Estas decisiones han reforzado una interpretación restrictiva de la autonomía que ha sido percibida, en diversos casos, como un proceso de recentralización.

Este patrón se hace más explícito todavía cuando el recurso lo interpone el

Gobierno central contra comunidades autónomas gobernadas por partidos nacionalistas o regionalistas (Vallbé, Cetrà y Sanjaume, 2025). La jurisprudencia del TC ha mostrado una propensión más alta a estimar los recursos del Estado cuando el actor autonómico tiene una agenda de ampliación competencial o defensa de derechos diferenciales (por ejemplo, las STC 31/2010 y 137/2010 en lo que respecta al desarrollo autonómico de competencias en materia de Administración de Justicia). En cambio, los recursos planteados por comunidades autónomas contra normas estatales tienen menos probabilidades de prosperar, incluso cuando el argumento competencial es similar (por ejemplo, la STC 96/2018 sobre conflicto positivo de competencias en materia educativa).

La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña (STC 31/2010) es un caso emblemático. A pesar de que el texto había sido aprobado por el Parlamento catalán, por las Cortes Generales y refrendado en referéndum, el TC anuló o reinterpretó más de dos docenas de artículos clave. Más allá de su contenido jurídico, esta decisión tuvo un impacto político mayúsculo, al alimentar el auge del independentismo y la percepción de que el TC actuaba como freno político a la autonomía catalana más que como árbitro legal. El conflicto institucional derivado de aquella sentencia marcó un antes y un después en la legitimidad del TC en varias comunidades con fuerte identidad nacional propia.

Esta percepción no se limita a Cataluña. En otras comunidades como Euskadi

o Galicia también se ha denunciado una actuación parcial del TC (por ejemplo, tras la STC 103/2008 sobre el “Plan Ibarretxe”, o la STC 9/2001 sobre la Ley de Pesca de Galicia), especialmente cuando el Gobierno central está en manos de un partido estatal con mayoría en el Tribunal. La consecuencia ha sido una judicialización constante de la política territorial, con el TC como escenario de batallas políticas no resueltas en el Parlamento ni mediante el diálogo intergubernamental.

Una excepción parcial a este patrón se observa cuando el Gobierno central depende del apoyo parlamentario de partidos nacionalistas de ámbito regional. En estos contextos, el Gobierno tiende a evitar el conflicto constitucional con sus socios y, en ocasiones, el TC muestra una actitud más contenida. Este comportamiento sugiere que el Tribunal, lejos de ser un actor puramente jurídico, responde también a las dinámicas estratégicas del sistema político.

6. DISENSO INTERNO, BLOQUES IDEOLÓGICOS Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

Uno de los rasgos más distintivos del funcionamiento interno del Tribunal Constitucional (TC) español es el uso frecuente de votos particulares por parte de sus magistrados. Estos votos —ya sean discrepantes (voto particular disidente) o concurrentes (cuando se comparte el fallo pero se discrepa de la fundamentación jurídica)— son una manifestación

explícita del disenso dentro del órgano y reflejan, con notable fidelidad, la existencia de bloques ideológicos estables en su seno.

A diferencia de otros tribunales europeos en los que la colegialidad tiende a amortiguar las diferencias internas —como el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, donde los votos particulares son escasos y deliberaciones extensas promueven el consenso, o el Tribunal Constitucional de Italia, que directamente prohíbe su publicación—, el TC español ha desarrollado una cultura de disenso visible, en la que los votos particulares son habituales y reflejan divisiones ideológicas consistentes. Este fenómeno no ha hecho sino intensificarse desde la década de 1990, en paralelo con el aumento de la polarización parlamentaria y la consolidación del reparto de cuotas partidistas en el nombramiento de los magistrados. Por ejemplo, los tres magistrados que han emitido más votos particulares de la historia del TC son los progresistas Fernando Valdés Dal-Ré (68 votos), Juan Antonio Xiol Ríos (66) y Adela Asua Batarrita (62), todos ellos coetáneos en el periodo 2010-2020, marcado por un control conservador del Tribunal y una alta polarización política (Vallbé, 2024).

Precisamente, el análisis longitudinal de los votos particulares permite identificar coaliciones ideológicas consistentes y estables. Estudios empíricos basados en técnicas de estimación de puntos ideales muestran que los magistrados pueden agruparse en dos bloques

ideológicos principales —progresista y conservador— cuya composición se mantiene estable durante años y que, en general, reproducen las mayorías parlamentarias responsables de su designación (Hanretty, 2012). Este alineamiento no es meramente retórico: los patrones de voto revelan una alta coherencia interna dentro de cada bloque, especialmente en casos sensibles desde el punto de vista político, como los relativos a derechos fundamentales, modelo territorial o legislación penal.

Más aún, el comportamiento de los magistrados en los votos particulares revela una dinámica de “voto en bloque” que va más allá del análisis estrictamente jurídico de cada caso. Esta pauta se ha vuelto especialmente visible en las últimas décadas, cuando las decisiones más relevantes del TC han sido adoptadas por mayorías ajustadas, y los votos particulares —firmados a menudo por varios magistrados políticamente afines a la vez— han funcionado como formas de denuncia pública de una supuesta desviación ideológica de la mayoría (Vallbé, 2024). Un ejemplo claro es la sentencia sobre la inconstitucionalidad parcial del primer estado de alarma durante la pandemia de COVID-19 (STC 148/2021), adoptada por 6 votos contra 5. En sus votos particulares, varios magistrados progresistas —como María Luisa Balaguer y Cándido Conde-Pumpido— acusaron a la mayoría de forzar una lectura de la Constitución para debilitar al poder ejecutivo en un momento de emergencia sanitaria, y de sustituir el juicio jurídico

por una lógica de confrontación política. También ha ocurrido lo contrario: en sentencias como la STC 161/2013 o la STC 41/2013, magistrados de perfil conservador —como Pedro González-Trevijano y Andrés Ollero Tassara— han firmado votos particulares conjuntos.

En este contexto de división interna, un mecanismo adicional ha adquirido una relevancia creciente: la recusación de magistrados. Aunque jurídicamente concebido como un instrumento excepcional para garantizar la imparcialidad, en la práctica reciente la recusación se ha utilizado de forma estratégica por los actores políticos para alterar artificialmente las mayorías internas del Tribunal. Uno de los casos más paradigmáticos fue el del recurso contra el Estatuto de Cataluña (STC 31/2010), en el que varios magistrados fueron recusados por su presunta falta de imparcialidad. La única recusación que fue estimada (la del progresista Pablo Pérez Tremps) dejó al tribunal con una mayoría conservadora. Además, esta operación paralizó durante más de tres años el fallo del TC y contribuyó a desestabilizar tanto su funcionamiento como su credibilidad institucional.

Este patrón ha reaparecido con fuerza en el contexto de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, para los encausados por el procés, cuyos recursos de inconstitucionalidad se encuentran actualmente en tramitación dentro del TC. En los últimos meses, el TC ha recibido más de 50 solicitudes de recusación contra algunos de sus magistrados, en una ofensiva sin precedentes por parte de partidos y acto-

res políticos que pretenden condicionar el fallo del Tribunal o debilitar la mayoría necesaria para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma. Finalmente, el TC apartó de las deliberaciones al magistrado conservador José María Macías, por haber realizado numerosas declaraciones públicas contra los indultos del procés, contra el independentismo catalán e incluso contra la propia ley de amnistía cuando era vocal del CGPJ. Este volumen inédito de recusaciones en este asunto confirma que el procedimiento de recusación se ha convertido, de facto, en una herramienta más de la confrontación institucional.

Ahora bien, sería un error interpretar este fenómeno únicamente como una estrategia oportunista. El aumento de las recusaciones también puede leerse como un síntoma del deterioro estructural de la imparcialidad del órgano. A medida que los partidos intensifican el control sobre el proceso de nombramiento, y seleccionan a candidatos cada vez más alineados con sus intereses ideológicos, se amplía la posibilidad de que los magistrados incurran efectivamente en causas objetivas de recusación, como el haber participado en debates parlamentarios, haber manifestado públicamente opiniones sobre la norma impugnada o mantener vínculos estrechos con actores políticos implicados en el litigio. Así, el procedimiento de recusación no solo se instrumentaliza con fines tácticos, sino que encuentra terreno fértil en una arquitectura institucional que ha dejado de ofrecer garantías creíbles de neutralidad.

Estas maniobras muestran cómo el diseño del Tribunal, pensado para funcionar con renovaciones escalonadas y mayoría reforzada, puede verse vulnerado por estrategias externas que buscan maximizar el rendimiento político de cada sentencia. En lugar de blindar la neutralidad del TC, su configuración actual lo hace vulnerable a interferencias externas, especialmente cuando los actores políticos emplean mecanismos jurídicos con finalidades estratégicas —pero también expone las consecuencias de una creciente indistinción entre la esfera judicial y la partidista.

La polarización interna ha tenido consecuencias institucionales relevantes. Por un lado, ha dificultado la renovación fluida de los magistrados y ha alimentado los bloqueos en la designación de nuevos miembros. Por otro, ha erosionado la autoridad simbólica del Tribunal como intérprete neutral del texto constitucional. La publicación de votos particulares firmados por grupos de magistrados vinculados a uno u otro bloque ha trasladado a la opinión pública la imagen de un TC dividido, previsible y alineado con los intereses partidistas (Aguado Renedo et al., 2024).

En suma, la cultura del disenso explícito dentro del TC, lejos de expresar solo matices doctrinales, ha generado alineamientos ideológicos estables que reflejan las tensiones del sistema político y condicionan la dinámica deliberativa interna. La utilización estratégica de las recusaciones, junto con la persistencia de los votos particulares y la lógica

de bloques, revela la naturaleza política del Tribunal, compromete su neutralidad institucional y limita su capacidad para actuar como un árbitro creíble en los conflictos constitucionales más relevantes del país.

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA

El Tribunal Constitucional es, por definición, una institución ambivalente. Como árbitro último del orden constitucional, debe operar con independencia respecto al poder político. Pero como órgano de control en un Estado democrático, está sujeto —de forma inevitable— a mecanismos de legitimación institucional que lo conectan con los poderes representativos. Esta tensión estructural entre independencia judicial y control democrático es consustancial a cualquier tribunal constitucional, pero en el caso español se ha gestionado mediante un diseño que ha facilitado una fuerte integración del TC en las dinámicas del poder político.

A lo largo de las últimas décadas, el TC ha reproducido las mayorías parlamentarias en su composición, ha mostrado una deferencia sistemática hacia el legislador estatal, ha desempeñado un papel recentralizador en los conflictos territoriales y ha operado con lógicas internas de bloques ideológicos. El uso estratégico de las recusaciones y los bloqueos en las renovaciones han erosionado su imagen de imparcialidad. Esta trayectoria no res-

ponde únicamente a comportamientos individuales o coyunturales, sino a un modelo institucional que ha renunciado en gran medida a garantizar una autonomía funcional real del Tribunal respecto a las mayorías políticas.

Este diagnóstico no niega la centralidad institucional del TC en el sistema político español. Su existencia ha configurado algunos de los equilibrios fundamentales del régimen constitucional surgido en 1978, y ha desempeñado un papel relevante en la definición del modelo de descentralización territorial y en la interpretación de los derechos fundamentales. No obstante, su intervención en estos ámbitos ha estado lejos de ser neutral o integradora: con frecuencia, sus decisiones han reflejado las correlaciones de fuerza del poder político, actuando a veces más como refuerzo que como contrapeso de las mayorías parlamentarias (especialmente en lo que respecta al modelo autonómico) o limitando el alcance de derechos reconocidos formalmente. Pero en el contexto actual —marcado por la polarización, la crisis de legitimidad de las instituciones y el conflicto territorial persistente— resulta urgente repensar su arquitectura institucional para reforzar su papel como árbitro neutral y creíble del sistema constitucional.

8. PROPUESTAS DE REFORMA

1. Reformar el sistema de nombramientos: más meritocracia, pluralismo y sorteo

El actual modelo de designación directa por los poderes legislativo y ejecutivo ha derivado en una lógica de cuotas partidistas que compromete la independencia del TC. Una alternativa viable sería instaurar una comisión evaluadora independiente y ad hoc cada vez que se deba renovar el tribunal. Esta comisión podría estar compuesta mediante sorteo entre un colectivo amplio y plural de profesionales del derecho, de la judicatura, la universidad, los colegios profesionales e incluso representantes del ámbito cultural o científico. Además, si hay más candidatos que plazas vacantes (tras una evaluación de méritos), se puede plantear que entre los que superan el umbral de idoneidad, la designación final se resuelva por sorteo público. Este sistema garantizaría una selección más abierta, meritocrática y menos predecible desde el punto de vista partidista.

Se podría replantear también la restricción de que todos los magistrados sean juristas y abrir la posibilidad de incorporar perfiles con conocimiento constitucional desde otras disciplinas como la ciencia política, la sociología jurídica o la economía pública, tal como se ha hecho en otros países (Alemania, Austria, Francia). Un tribunal constitucional no es únicamente un órgano técnico jurídico, sino una institución que toma

decisiones que configuran el equilibrio institucional y social de una democracia.

2. Incluir criterios de representación territorial y sensibilidad lingüística

Aunque la Ley Orgánica del TC contempla la participación de los parlamentos autonómicos en la designación de magistrados propuestos por el Senado, este mecanismo ha sido hasta ahora inefectivo. Dado el papel central del TC en el proceso autonómico, es necesario desarrollar mecanismos reales de representación territorial efectiva, por ejemplo, mediante la exigencia de que al menos un número determinado de magistrados cuente con experiencia profesional relevante en el ámbito autonómico o haya sido propuesto formalmente por parlamentos regionales.

Asimismo, se debería incorporar como criterio de idoneidad el conocimiento práctico de la diversidad lingüística y jurídica del Estado, tomando como referencia el caso del Tribunal Supremo de Canadá, que exige que al menos tres jueces provengan de Quebec y conozcan el derecho civil y el francés. En España, donde la justicia constitucional opera sobre una realidad plurinacional, plurilingüe e incluso con comunidades que gozan de derecho civil propio, esta sensibilidad debería formar parte del perfil institucional del TC.

3. Activar mecanismos automáticos de renovación

El bloqueo en la renovación del TC y del CGPJ es uno de los elementos más disfuncionales del sistema judicial español. Resulta imprescindible establecer mecanismos automáticos de renovación: por ejemplo, que una vez vencido el mandato de un magistrado, su relevo se active de forma automática si en un plazo razonable (por ejemplo, seis meses) no hay acuerdo parlamentario. Una vez activado el procedimiento automático, el nombramiento podría producirse por sorteo entre un conjunto de personas candidatas que cumplan unos determinados requisitos de calidad intelectual y profesional. También se podría contemplar que en caso de bloqueo, la selección pase a una instancia técnica o que se prorrogue temporalmente el mandato sin que el magistrado pueda votar en deliberaciones del Pleno. Esta reforma es clave para preservar la legitimidad democrática del Tribunal.

4. Regular mejor las recusaciones para evitar su abuso estratégico

El uso estratégico de las recusaciones se ha intensificado en los últimos años hasta el punto de poner en riesgo el funcionamiento del TC. Sin embargo, también es cierto que la creciente identificación partidista de algunos magistrados puede dar lugar a causas objetivas de recusación. Por ello, se propone reformar la

LOTIC para acotar y clarificar los motivos admisibles de recusación, prever un filtro preliminar con criterios homogéneos, e introducir medidas contra el uso abusivo de este procedimiento. Además, la reforma del sistema de nombramientos propuesta en los puntos 1 y 2 podría atenuar el uso estratégico de las recusaciones.

5. Mayor transparencia en el funcionamiento interno

Más allá de los votos particulares, es necesario avanzar hacia una cultura de transparencia real en el funcionamiento del Tribunal. En lugar de cuestionar los votos discrepantes, convendría exigir más: publicar los votos individuales de cada magistrado en cada sentencia — como ya hacen algunos tribunales internacionales como el Tribunal Supremo de los Estados Unidos— permitiría a la ciudadanía entender la lógica interna de las resoluciones.

También es fundamental hacer más transparentes las reglas de reparto de ponencias: quién asigna cada caso, en qué plazos y con qué criterios. Debería garantizarse que la asignación sea efectivamente aleatoria y se publiquen estadísticas anuales con estos datos. Asimismo, sería deseable publicar sistemáticamente el tiempo que transcurre entre la asignación de una ponencia y su deliberación en Pleno.

6. Limitar el uso estratégico de las decisiones interpretativas

El uso extensivo de sentencias interpretativas por parte del TC ha permitido evitar el conflicto con el legislador, pero también ha diluido su función de control sustantivo. No se propone eliminar esta técnica, pero sí acotarla: establecer doctrinalmente bajo qué condiciones es legítima una sentencia interpretativa, exigir una argumentación explícita cuando se utilice y prever límites cuando implique reescribir el contenido normativo sin control parlamentario.

La trayectoria del Tribunal Constitucional español muestra con claridad los riesgos de un diseño institucional que, aunque formalmente equilibrado, no ha sido capaz de blindarse frente a las dinámicas partidistas del sistema político. Su papel como garante último del orden constitucional se ha visto condicionado por mayorías caducas, procesos de nombramiento opacos y una jurisprudencia cada vez más previsible en función de los equilibrios parlamentarios.

Sin embargo, esta situación no es irreversible. Las propuestas de reforma aquí planteadas —centradas en criterios como pluralismo, profesionalización, transparencia y desconcentración del poder— no requieren una ruptura sistémica, sino una lectura exigente del marco constitucional vigente. Reforzar la autonomía del Tribunal y hacer su composición más plural no es un gesto tecnocrático, sino una condición indispensable para preservar el principio de separación de po-

deres, la calidad del debate legislativo y la igualdad de los actores institucionales ante la norma constitucional.

En un momento de creciente desafección institucional y polarización política, hacer esfuerzos para aumentar la legitimidad democrática del TC no es solo una necesidad jurídica, sino también democrática.

1. Las referencias temporales de los gobiernos son: UCD (1980-1982), PSOE (1982-1996), PP (1996-2004), PSOE (2004-2012), PP (2012-2018), PSOE (2018-2025).

Bibliografía

- Aguado Renedo, César; Bilbao Ubi-
llos, José María; García Roca, Ja-
vier; López Guerra, Luis; Pérez Vera,
Elisa; Rodríguez-Izquierdo Serrano,
Miryam; Ruíz-Rico Ruíz, Gerardo
(2024). Encuesta sobre el *Tribunal
Constitucional. Teoría y Realidad
Constitucional* 53: 15-115.
- Garoupa, N., Gómez-Pomar, F. y
Grembi, V. (2013). "Judging Under
Political Pressure: An Empirical
Analysis of Constitutional Review
Voting in the Spanish Constitu-
tional Court". *Journal of Law,
Economics, and Organization*,
29(3), pp. 513-534.
- Hanretty, C. (2012). "Dissent in
Iberia: The ideal points of justices
on the Spanish and Portuguese
Constitutional Tribunals". *Eu-
ropean Journal of Political Re-
search*, 51(5), pp. 671-692.
- Pócza, K. (ed.) (2024). *Constitu-
tional Review in Western Europe.
Judicial-Legislative Relations in
Comparative Perspective*. Lon-
don: Routledge.
- Rodríguez-Patrón, P. (2016). "El
Tribunal Constitucional." En Cas-
tellà, J. M. (ed.). *Derecho Cons-
titucional Básico*. Barcelona:
Huygens Editorial, pp. 207-223.
- Vallbé, J.-J. (2024). "The Spanish
Constitutional Court. The Ju-
dicial Politics of Constitutional
Review and Interpretation". En
Pócza, K. (ed.). *Constitutional
Review in Western Europe. Ju-
dicial-Legislative Relations in
Comparative Perspective*. Lon-
don: Routledge, pp. 241-263.
- Vallbé, J.-J. (2025). "Judicial Poli-
tics and Bureaucracies in Spain".
En Boix, C. y Beramendi, P. (eds.).
*Twisted Modernization: The Poli-
tical Economy of Contemporary
Spain*. Cambridge: Cambridge
University Press (en prensa).
- Vallbé, J.-J. y Lozano, L. M. (2025).
"El poder judicial en España: or-
ganización, funciones y dinámicas
políticas". En: Reniu, J. M. (ed.).
Sistema político español. 3.ª ed.
Barcelona: Huygens (en prensa).
- Vallbé, J.-J., Cetrà, D. y Sanjaume,
M. (2025). "Courts as Counter-Ma-
joritarian Forces? Judicial Review
and Majority-Minority Conflicts
in Federations" (manuscrito en
revisión).

9

La calidad institucional en España

por VÍCTOR LAPUENTE *y* BELÉN LLORENTE

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda el estado actual de la calidad institucional – con énfasis en la corrupción – en España, un fenómeno que incide directamente en el desarrollo económico y la cohesión social de un país. Examinaremos las percepciones y mediciones internacionales sobre corrupción, tanto a nivel nacional como regional, así como las consecuencias sociales y económicas derivadas.

Además, indagaremos un poco en las causas estructurales que explican la situación actual y que, por tanto, se pueden interpretar como vías para la mejora. Explicaremos también por qué la corrupción, entendida como un fracaso de las instituciones, afecta negativamente a múltiples dimensiones de la vida pública y privada. Como veremos, muchos estudios enfatizan cómo la percepción de la calidad del gobierno condiciona la felicidad, la salud y el desarrollo de las comunidades.

Miraremos la evolución y situación de la calidad institucional en España tanto a nivel nacional, con la posición en el ranking de Transparencia Internacional, como a nivel autonómico, con el ranking que, para la Comisión Europea, realiza la Universidad de Gotemburgo. A partir del Índice Europeo de Calidad de Gobierno (EQI), mostraremos las disparidades existentes entre las diferentes regiones españolas, que evidencian una creciente heterogeneidad. Las implicaciones para la cohesión territorial del país, y un desarrollo equilibrado, que-

dan fuera de este capítulo, pero obvia (y desgraciadamente) revisten interés.

Confiamos en que este capítulo, permita, en una primera aproximación, comprender no solo el estado actual de la corrupción en España, sino también los retos y oportunidades para mejorar la calidad institucional y, con ello, el bienestar de la sociedad en su conjunto.

2. LA CALIDAD INSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL

¿En qué ranking mundial te gustaría que tu país ocupara el primer lugar? ¿En el ranking de democracias? En la mayoría de los casos, sí, porque vivir en una democracia suele asociarse con mejor calidad de vida. Pero, aunque la democracia es necesaria, no es suficiente. El bienestar de una sociedad depende en gran medida de la calidad de sus instituciones, tanto en el ámbito democrático como en la administración pública. Por eso preocupa tanto la degradación institucional que se observa en muchas administraciones de todo el planeta, desde la colonización política feroz llevada a cabo por el régimen de Viktor Orban en Hungría al desmantelamiento de las agencias federales estadounidenses por parte del DoGE (Department of Government Efficiency) dirigido por Elon Musk bajo los auspicios del presidente Trump.

Pero ¿qué entendemos por calidad institucional o calidad de gobierno? Básicamente, la mayoría de los académicos nos referimos con esos términos a que las

decisiones y políticas públicas, sean éstas de corte neoliberal o socialdemócrata, conservadoras o progresistas, se implementan de manera justa y equitativa, sin privilegios, sin corrupción ni abusos. Conceptualmente, adoptamos la definición estándar de calidad de gobierno que plantearon Rothstein y Teorell (2008) en el artículo fundacional del *quality of government*. Esta definición concibe la calidad institucional como la imparcialidad en el ejercicio del poder público.

Medir esta imparcialidad o calidad institucional no es sencillo. Si solo atendemos a datos “objetivos” —como leyes aprobadas, sentencias por corrupción o noticias sobre escándalos— podríamos obtener una imagen errónea o distorsionada. Los países más corruptos, paradójicamente, son expertos en promulgar leyes de “buen gobierno”. Ya lo decía el historiador romano Tácito: cuanto más corrupto es el Estado, más leyes tiene.

90	Denmark	68	Barbados	56	Czechia	45	Côte d'Ivoire
88	Finland	67	Austria	56	Grenada	45	Senegal
84	Singapore	67	France	56	Spain	45	Sao Tome and Principe
83	New Zealand	67	Taiwan	55	Fiji	44	Jamaica
81	Switzerland	65	Bahamas	55	Oman	44	Kosovo
81	Luxembourg	65	United States	54	Italy	44	Timor-Leste
81	Norway	64	Israel	53	Bahrain	43	Bulgaria
80	Sweden	64	Korea, South	53	Georgia	43	China
78	Netherlands	63	Chile	53	Poland	43	Moldova
77	Australia	63	Lithuania	51	Mauritius	43	Solomon Islands
77	Ireland	63	Saint Vincent and the Grenadines	50	Malaysia	42	Albania
77	Iceland	62	Cabo Verde	50	Vanuatu	42	Ghana
76	Estonia	60	Dominica	49	Greece	41	Burkina Faso
76	Uruguay	60	Slovenia	49	Jordan	41	Cuba
75	Canada	59	Saint Lucia	49	Namibia	41	Hungary
75	Germany	59	Latvia	49	Slovakia	41	Trinidad and Tobago
74	Hong Kong	59	Qatar	47	Armenia	41	Tanzania
72	Bhutan	59	Saudi Arabia	47	Croatia	41	South Africa
72	Seychelles	58	Costa Rica	46	Kuwait	40	Kazakhstan
71	United Kingdom	57	Botswana	46	Malta	40	North Macedonia
71	Japan	57	Portugal	46	Montenegro	40	Suriname
69	Belgium	57	Rwanda	46	Romania	40	Vietnam
68	United Arab Emirates	56	Cyprus	45	Benin	39	Colombia

Gráfico 1: Posiciones de los países en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional (TI), 2024.

Fuente: CPI.

Por eso, cobran especial relevancia los índices basados en percepciones, como el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. En esta clasificación, una posición más alta implica menor corrupción percibida. Y este año ha alcanzado un gran impacto mediático la publicación de este índice porque la posición española ha descendido diez puestos respecto al año anterior; España ocupa actualmente el puesto 46, detrás de la mayoría de los países de la Unión Europea (UE), y a la altura de la República Checa o Italia, países tradicionalmente con instituciones más débiles. Lo más preocupante no es solo esa posición mediocre, sino la tendencia negativa: hace 20 años estábamos en el puesto 22. ¿Qué ha sucedido para que hayamos caído tanto?

Cuando estos rankings se publican, los gobiernos que mejoran suelen exhibirlo con orgullo, mientras que aquellos que bajan intentan desacreditar los indicadores por basarse en percepciones subjetivas y no en hechos concretos. Sin embargo, es importante recordar que las percepciones cuentan, porque tanto ciudadanos y ciudadanas, como inversores, actúan en función de ellas. Nadie lleva su dinero a un país donde cree que hay corrupción, independientemente de la realidad objetiva.

De hecho, una mejor posición en estos índices se asocia con una mejor valoración crediticia, mayor inversión, crecimiento económico, reducción de desigualdades, mayor esperanza de vida, mejor salud de la población y mejor pro-

tección del medioambiente. Y no solo hay asociación estadística, sino que muchos estudios (para un resumen inicial, véase Holmberg, Rothstein and Nasir-tousi 2009; para uno más reciente, Reginato et al., 2023) han encontrado un efecto causal entre la posición de un país en este tipo de rankings y su futuro económico (en más riqueza e igualdad), social (en más bienestar de la población y sostenibilidad medioambiental) y, muy importante también, político (en menor voto a opciones populistas). Es difícil encontrar una variable más correlacionada con el voto a Le Pen o Macron en Francia que la corrupción – o, para ser precisos, la percepción de corrupción que tienen los ciudadanos de una región en particular (Bauhr y Charron, 2023). Allá donde, de media, la ciudadanía tiene una mala visión de la calidad del gobierno, el porcentaje de voto a la extrema derecha sube notablemente. Y, como advierten expertos en el estudio del bienestar psíquico, los gobiernos no corruptos nos hacen más felices (Shiroka, Batlett y Krasniqi, 2023). Por eso, la posición de España, que se sitúa en la parte media-baja de la UE —junto a Chipre o República Checa, y por debajo de Letonia o Portugal—, no es nada alentadora.

Pero ¿es España realmente tan corrupta? Desgraciadamente, hasta que la inteligencia artificial desarrolle un medidor fiable y universal de la corrupción, debemos guiarnos por estas evaluaciones internacionales. Es probable que en España haya menos corrupción objetiva que en algunos países mejor clasificados,

como Portugal o Costa Rica. Esto ayudaría a entender la relativa paradoja de que, a pesar de los escándalos de corrupción, la prima de riesgo española está en niveles envidiables, como se ha mencionado en la introducción de este informe. Pero no solo importa la realidad de la corrupción, sino también la percepción.

Existen otros indicadores internacionales, como el del Banco Mundial y el desarrollado para la Comisión Europea

por la Universidad de Gotemburgo, que miden no solo la corrupción en sentido estricto, sino también la calidad del gobierno, entendida, como hemos señalado anteriormente, como la capacidad de la administración pública para actuar de manera imparcial y eficiente. Aunque tienen enfoques distintos y usan diferentes metodologías, sorprendentemente sus resultados son muy similares, reforzando la validez de sus conclusiones.

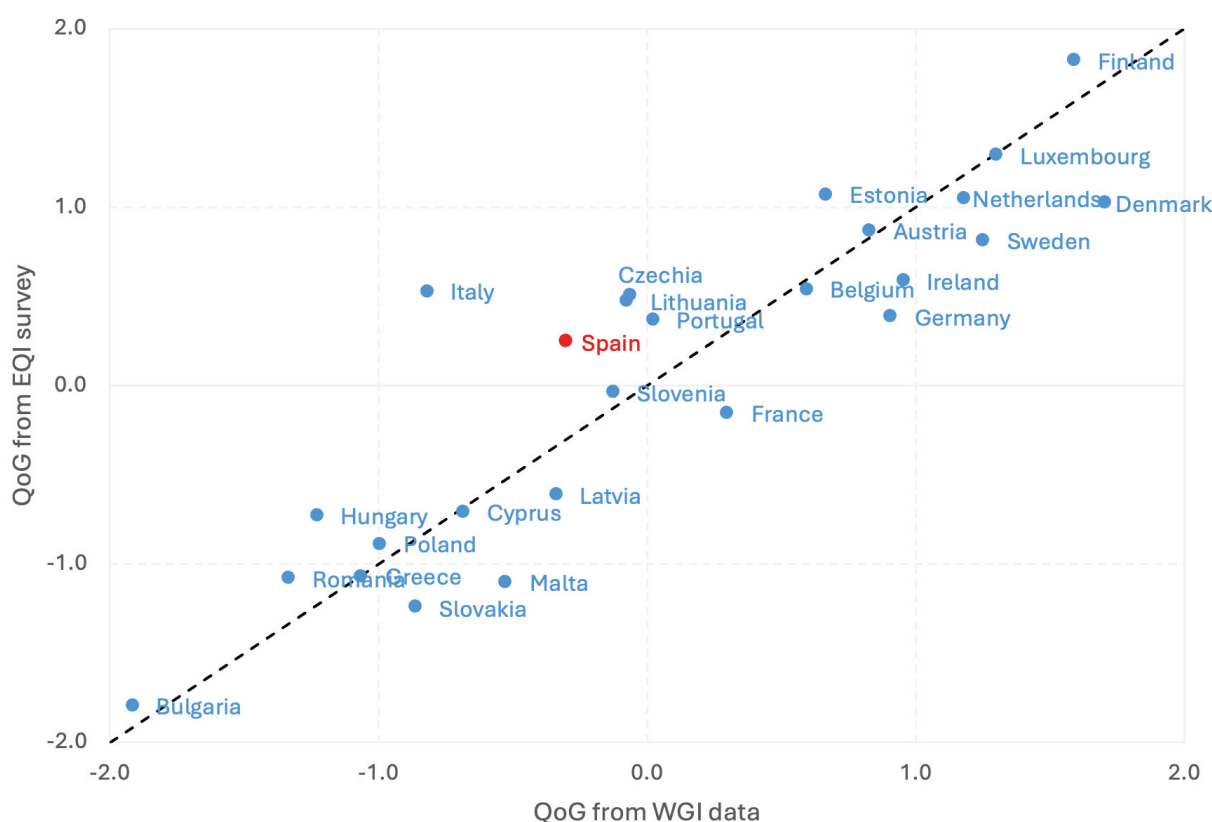


Gráfico 2: Evaluaciones de Calidad de Gobierno de expertos (WGI del Banco Mundial) y ciudadanos (EQI de la Universidad de Gotemburgo) de los 27 países de la UE.

Fuente: Charron, Bauhr y Lapuente, 2024. *The Geography of Quality of Government in Europe Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index. The Quality of Government Institute Working Paper Series.*

Nota: El indicador del World Governance Indicators del Banco Mundial es una combinación de sus cuatro pilares: “control of corruption”, “rule of law”, “voice and accountability” y “government effectiveness”. El indicador del EQI es una combinación de sus tres pilares: “impartiality”, “quality of public services” y “corruption” (z-score standardized con media =0, desviación estándar =1, y re-estandarizadas después de la agregación).

Cuando analizamos la posición de España en estos indicadores, suele ubicarse en una posición media o mediocre (gráfico 2), según el criterio. Estamos lejos de los países con mejor desempeño institucional, como Finlandia o Dinamarca, pero también alejados de los peores, generalmente situados en Europa del Este o Mediterránea. Además, países que solíamos considerar similares, como Estonia, nos llevan una ventaja significativa. Por tanto, el problema no es solo nuestra posición actual sino la trayectoria descendente que hemos experimentado en varios de estos indicadores y, en particular, en el EQI – que lleva trazando las evaluaciones de los ciudadanos europeos desde 2009.

3. LA CORRUPCIÓN A NIVEL AUTONÓMICO

Para explorar las diferencias autonómicas, vamos a mirar con más detenimiento el Índice Europeo de Calidad de Gobierno (EQI), que recoge la opinión de 135.000 personas de 210 regiones de los 27 Estados-miembro de la Unión Europea. Examinamos aquí los datos de la última edición, recogidos en 2024 y presentados oficialmente en Bruselas en marzo de 2025. Para medir las percepciones que la ciudadanía tiene de la calidad institucional, el EQI considera tres dimensiones principales: la imparcialidad –entendida como el trato equitativo a todos los ciudadanos y ciudadanas sin importar sus características personales

o redes de influencia–; la corrupción –la ausencia de abuso del poder público para beneficio privado–; y la calidad –la percepción de que los servicios públicos son eficaces y adecuados–. En concreto, sobre la corrupción se les pregunta a los ciudadanos tanto sus percepciones como sus experiencias personales con la misma – algo que es absolutamente minoritario en países como España, pero muy frecuente en la Europa excomunistas. El índice evalúa las percepciones de la población en tres servicios fundamentales (y que, además, son prestados de forma pública en Europa), como son la atención sanitaria, la educación y la policía o aplicación de la ley (law enforcement). En territorios como España, estas unidades territoriales coinciden en buena medida con las comunidades autónomas, mientras que en otros países europeos las regiones tienen diferentes grados de autonomía.

Los resultados para 2024 mantienen las tendencias observadas en rondas anteriores y se resumen en el mapa del gráfico 3. Las regiones situadas en el noroeste de Europa tienden a mostrar puntuaciones más elevadas que las del sureste. En la cima se encuentra la región de habla sueca de Åland, en Finlandia, mientras que la peor ubicada es Severozapaden, en Bulgaria. Vemos también que hay diferencias regionales significativas en algunos países, como Italia, Bélgica, Grecia, Bulgaria, Francia, incluidas sus regiones de ultramar, Eslovenia, y, muy en particular, España. En nuestro país se observa una gran diversidad interna:

las comunidades del Cantábrico y buena parte del este —con excepción de Cataluña y Valencia— superan la media europea, mientras que otras, especialmente en la zona occidental de la península, están por debajo. Tradicionalmente, el País Vasco era la región mejor valorada, pero en esta edición Cantabria ha tomado ese lugar, y Castilla y León se sitúa a la cola.

Dentro de los países, la naturaleza de esas diferencias regionales es peculiar. Sobre todo, en relación con la posición que ocupan las capitales de cada país, como puede observarse en el gráfico 4. Algunas capitales, como Liubliana, Lisboa, Vilna, Praga o Madrid son las mejores o segundas mejores regiones de su país, mientras que otras, como Atenas,

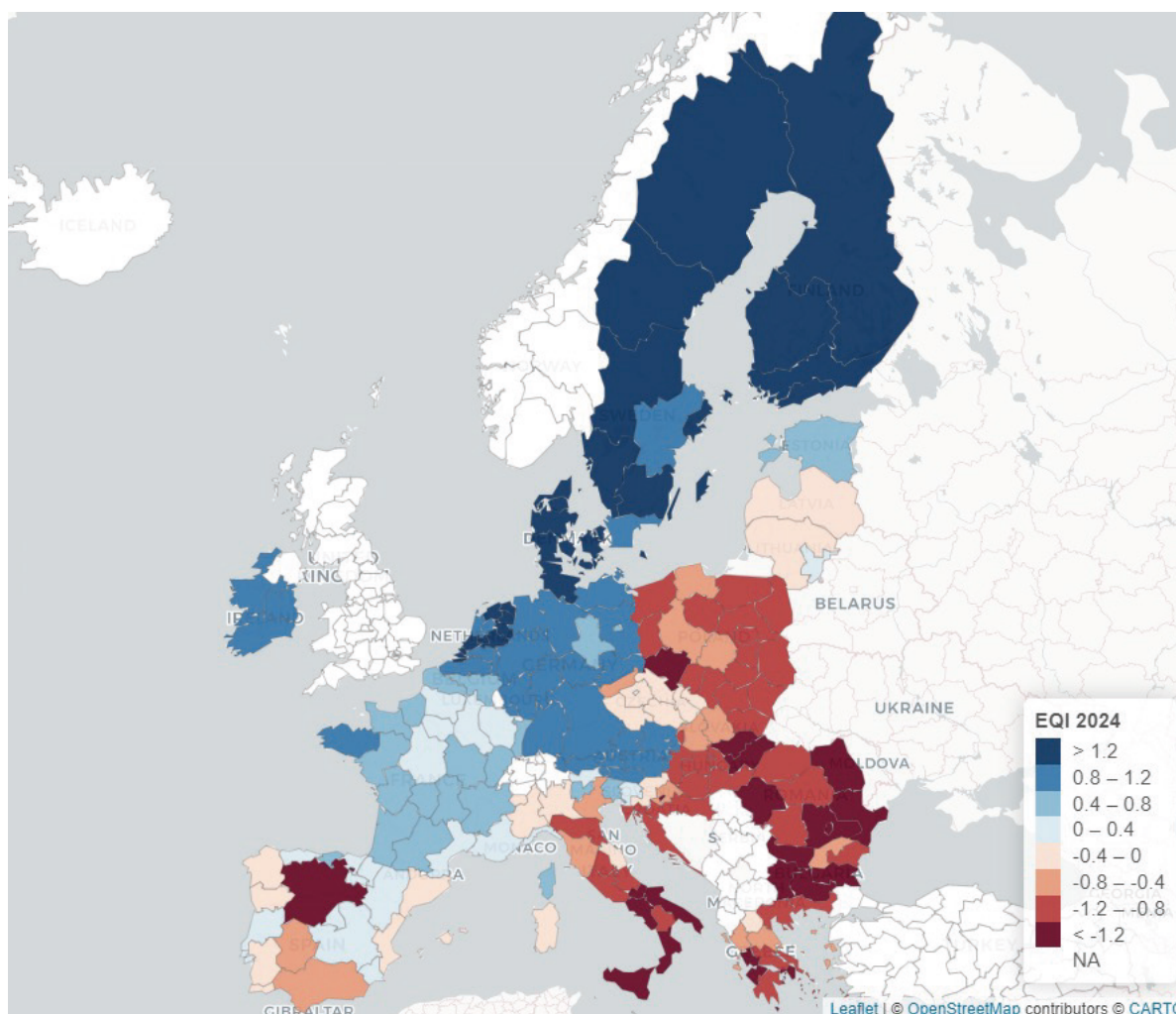


Gráfico 3: Mapa de Calidad de Gobierno, EQI 2024.

Fuente: Charron, Bauhr, y Lapuente, 2024. *The Geography of Quality of Government in Europe Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index. The Quality of Government Institute Working Paper Series.*

Zagreb o Sofía, las capitales son las peor clasificadas. En el mismo gráfico también podemos ver que, en el actual ranking europeo, España se posiciona en el puesto 17 de 27 y que nuestro país es uno de los Estados miembro con más diferencias internas en (percepciones de) calidad institucional.

En el gráfico 5 vemos cómo España ha ido evolucionando en las distintas olas del EQI. Se ha producido un doble fenómeno: las comunidades autónomas se han vuelto más heterogéneas y, mientras que en 2010 se apilaban todas en

posiciones estadísticamente indiferenciables, con la excepción parcial del País Vasco, en la actualidad se han dispersado más claramente. Es decir, España se ha “italianizado” pues, de forma similar a como ocurre en Italia, tenemos tanto territorios a la cabeza como a la cola de Europa. Así, donde antes podíamos hablar de una sola España en términos de (percepciones de) calidad de gobierno, ahora podemos hablar de varias Españas. Una España, sobre todo con regiones del norte y partes del interior, que puntúa claramente por encima de la me-

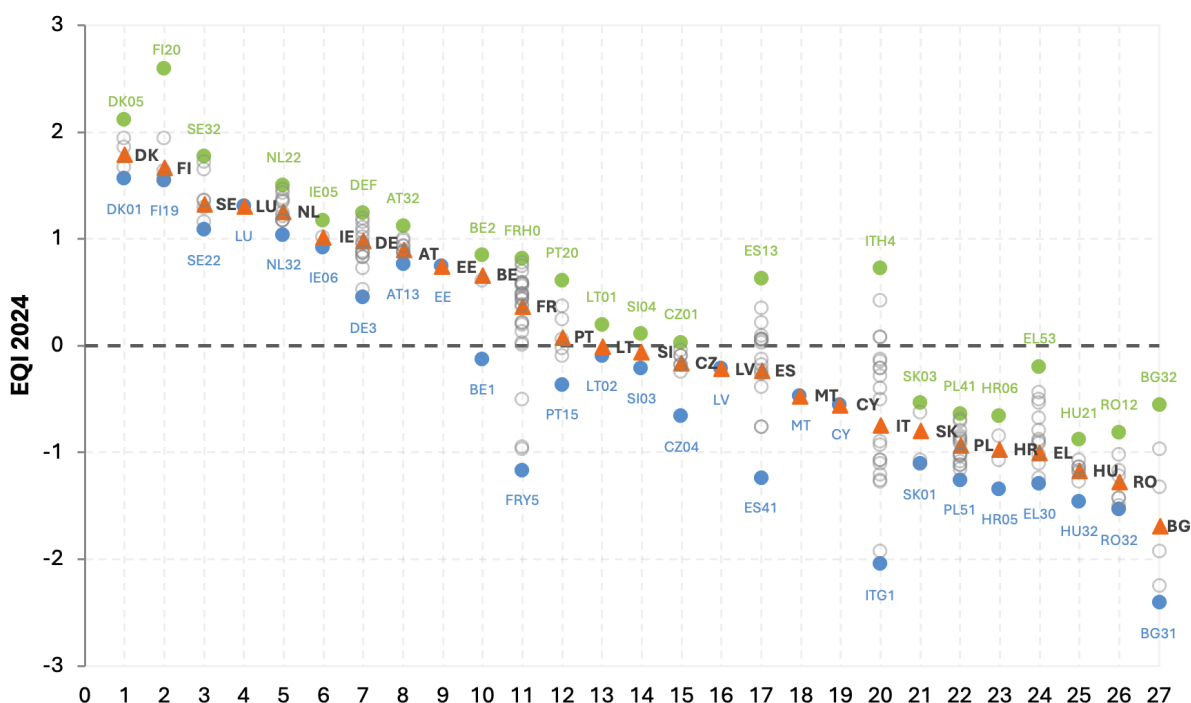


Gráfico 4: Orden de clasificación por país de la Ronda 5 de EQI y variación regional.

Fuente: Charron, Bauhr, y Lapuente, 2024. *The Geography of Quality of Government in Europe Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index. The Quality of Government Institute Working Paper Series.*

Nota: Las regiones altas/bajas están resaltadas. Los países se reordenaron de mejor (lado izquierdo) a peor (lado derecho) de acuerdo con su puntuación media nacional, indicada por el triángulo naranja. La línea horizontal discontinua (eje Y=0) indica la media de la muestra de la UE.



Gráfico 3: Posición relativa de las comunidades autónomas españolas en las cinco rondas del EQI.

Fuente: Bauhr, Charron, y Lapuente, 2024. *The Geography of Quality of Government in Europe Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index. The Quality of Government Institute Working Paper Series.*

dia europea y otra España, fundamentalmente con regiones del sur (aunque aquí también suele aparecer Cataluña y otras regiones mediterráneas), que puntúa por debajo de la media europea.

4. CONSECUENCIAS DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL

Pero, realmente, ¿es esto preocupante? Al final, estamos tratando solo con percepciones de calidad institucional y no con medidores objetivos. Desgraciadamente, aunque pueda parecer que las percepciones de corrupción o calidad

institucional no tienen repercusiones prácticas, la evidencia muestra lo contrario. Como hemos señalado con anterioridad, investigaciones recientes han encontrado que el bienestar económico, la salud, la educación, la participación cívica, la seguridad y la satisfacción con la vida están estrechamente vinculados a la percepción de la calidad de gobierno. La fortuna de los territorios está ligada a sus instituciones, como ha señalado Andrés Rodríguez-Pose, uno de los mayores expertos en los efectos de la calidad institucional sobre el bienestar en las regiones europeas (Rodríguez-Pose, 2020). En particular, el EQI ha demos-

trado una fuerte asociación, y en muchos casos causalidad, entre la calidad institucional percibida por los habitantes de una región europea y estos indicadores de bienestar. En la Europa actual, hay que mirar a la posición de una región en el EQI si queremos conocer por qué los ciudadanos disfrutan de más bienestar -en términos de ingresos, empleo, salud, educación, medio ambiente, seguridad, compromiso cívico, accesibilidad a los servicios, vivienda, comunidad y satisfacción con la vida- (Reginato et al., 2023), se sienten más felices (Shiroka-Pula, Bartlett y Krasniqi, 2023) o votan más a partidos no populistas (Bauhr y Charron, 2023). Gracias al EQI, que se convirtió en "un éxito instantáneo desde su publicación, y varios investigadores recurrieron a él como el principal indicador de la calidad institucional en todas las regiones de Europa" (Rodríguez-Pose 2020: 374), los académicos también han subrayado los efectos clave de tener una alta (percepción de) la calidad del gobierno para comprender las diferencias dentro de los países. Por ejemplo, por qué algunas regiones de Europa, a veces, dentro de un mismo país (pensemos en Trento y Sicilia en Italia, o Flandes y Valonia en Bélgica), exhiben sistemáticamente niveles más altos de desarrollo económico y son más capaces de aprovechar las oportunidades, como los fondos de cohesión, que otros (Rodríguez-Pose, 2013, Rodríguez-Pose y Garcilazo, 2018).

Evidentemente la calidad institucional es tanto causa como efecto de la calidad de la economía (o de la sociedad).

Pero las estrategias de identificación causal cuidadosamente diseñadas por estos estudios han demostrado cómo la causalidad, al menos una parte significativa, va desde la calidad del gobierno hasta la calidad de las sociedades. Por ejemplo, se ha descubierto que la puntuación regional en el EQI es un determinante fundamental del comercio entre regiones europeas. Y no solo eso, la calidad institucional resulta que es todavía más importante para el comercio internacional que para el intra-nacional (Barbero et al., 2021). También se han documentado los importantes efectos del EQI para el apoyo público a la redistribución y la política de cohesión de la UE (Bauhr y Charron, 2020).

Dicho de otra manera, tanto los mediocres resultados obtenidos por la mayoría de las comunidades autónomas españolas como (todavía más importante) su tendencia negativa, deberían llevarnos a una reflexión colectiva importante. Porque si no somos capaces de mejorar la calidad institucional (de nuevo, subrayemos, las percepciones de calidad institucional), podemos pagar un alto precio en términos económicos y de bienestar social.

5. CAUSAS (Y CURAS) DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL

Empecemos por un elemento concreto, la corrupción, y luego pasemos al conjunto, la calidad institucional en general. Los expertos coinciden en que las

razones del deterioro de la posición española en los índices internacionales de corrupción son variadas y complejas. Un factor clave es la proliferación de organismos anticorrupción que, sin embargo, carecen de coordinación efectiva y autonomía suficiente frente a los gobiernos central y autonómicos.

A nivel nacional, las reformas en materia anticorrupción están estancadas. España no ha implementado un plan nacional integral y participativo para combatir la corrupción. La Estrategia Nacional Anticorrupción permanece incompleta, y leyes importantes como la de protección a denunciantes no ofrecen todavía garantías suficientes para quienes alertan sobre irregularidades. Asimismo, la regulación sobre grupos de presión y conflictos de intereses sigue siendo insuficiente. La Oficina de Conflictos de Intereses no tiene capacidad sancionadora, y la Ley de Secretos Oficiales impone restricciones que limitan el acceso a la información pública.

En algunas comunidades autónomas, la situación es aún más preocupante. Por ejemplo, Baleares ha eliminado su oficina anticorrupción, convirtiéndose en la primera región de España —y posiblemente de Europa— en tomar esta decisión. En la Comunidad Valenciana se han derogado instrumentos como el comité de ética y el código ético, debilitando los mecanismos de control. El ámbito político también influye negativamente. Las acusaciones de corrupción entre partidos son frecuentes, a menudo infundadas o precipitadas, generando un

clima de desconfianza que afecta tanto a los medios como a la percepción pública.

Pero, amén de esas causas institucionales, también hay factores sociales que ayudan a explicar la persistencia de la corrupción en algunas democracias. Sobre todo, y ya desde hace muchos años, los expertos en control de la corrupción destacan el papel fundamental de la prensa. La cantidad y calidad de los medios de comunicación están fuertemente correlacionadas con la salud democrática y el control del poder. España ocupa la posición 23 en el índice de libertad de prensa de Reporteros Sin Fronteras, un lugar intermedio que refleja, por un lado, la polarización y dificultades del ecosistema mediático actual (que nos lastraron en años anteriores) y por otro una mejora reciente (estábamos en el puesto 30 en 2024 y en el 36 en 2023).

Esto se exagera aún más si consideramos cómo las redes sociales están desplazando en muchos casos a los medios tradicionales, en los que una parte creciente de la ciudadanía ha perdido confianza. El auge de estos canales alternativos, sin mecanismos de control editorial ni criterios rígidos ni homogéneos de verificación, ha transformado profundamente la comunicación política y ha levantado nuevas fronteras para la calidad democrática. De hecho, numerosos estudios advierten que los periodistas recurren cada vez más a estas plataformas, en especial a X (o antiguo Twitter) para tomar el pulso de la opinión pública (McGregor, 2019). Sin embargo, esa opinión pública digital no refleja fielmente al

conjunto del electorado, sino que constituye una construcción mediada por dinámicas de viralidad y algoritmos, que condiciona la agenda política y acentúa conflictos muchas veces periféricos.

A esta transformación se suma un fenómeno con efectos directos sobre la percepción de la realidad: la desinformación. La revisión de Tucker et al. (2018) sobre las redes sociales y su efecto en la polarización subraya cómo estas plataformas amplifican contenidos erróneos —fake news— y alimentan entornos informativos fragmentados, marcados por cámaras de eco y discursos hostiles. En España, donde el 48% de la población se informa a través de redes sociales (Digital News Report 2024), estos efectos son especialmente visibles: buena parte de los usuarios queda expuesta a narrativas afines a su ideología, lo que reduce el contraste informativo, erosiona la deliberación y refuerza visiones sesgadas del entorno político. Aunque algunos estudios apuntan que las redes pueden facilitar exposiciones accidentales a perspectivas divergentes (Barnidge et al, 2018), también advierten que, si estas se producen dentro de burbujas polarizadas, lejos de fomentar el debate, pueden intensificar el desacuerdo y consolidar prejuicios preexistentes.

En cuanto a la calidad institucional en general, los expertos consultados por la Comisión para el informe del EQI 2024, coinciden (en regiones tan dispares como Atenas, Praga, Bratislava y Madrid) en cuatro aspectos. En primer lugar, que la calidad institucional re-

quiere una inversión en infraestructura y personal. Para la mayoría de los observadores, la inversión continua en infraestructura de atención médica, educación y seguridad ciudadana parece crucial para mejorar la prestación de servicios. En muchas regiones, se trata de invertir en la mejora de una infraestructura que los ciudadanos perciben como crecientemente obsoleta.

En segundo lugar, los expertos subrayan una de las palabras políticamente más denostadas de nuestro tiempo: la meritocracia. Para superar los desafíos que plantea un clientelismo político que no solo no retrocede, sino que incluso avanza en muchas democracias, es imprescindible que la contratación y (sobre todo, en caso como el español) los ascensos en el sector público se basen en el mérito y la capacidad de los aspirantes. El fortalecimiento de la profesionalización de la administración pública contribuye a garantizar que los recursos públicos se asignen de manera eficiente y equitativa, como indica una gran literatura especializada (Dahlsström y Lapuente, 2017).

En tercer lugar, hay que mejorar la transparencia y el acceso a la información pública. Este es un tema muy discutido y donde España ha experimentado grandes avances en la última década (a diferencia de la meritocracia que, en algunos casos, ha disminuido), pero quedan muchos pasos por dar y muchos inconvenientes. Es lamentable que un número tan elevado de informes y documentos públicos no puedan exponerse al escrutinio público por (trasnochadas) visiones

de lo que constituye la discreción y los secretos públicos. La transparencia también se vería beneficiada por una reducción en el control político de los medios de comunicación públicos, un problema en el que España también puntúa alto. Y, lo que es peor, no hay atisbos de mejora en muchas administraciones públicas. Pero si algo comparten las regiones con mayores niveles de calidad institucional en Europa son unos medios de comunicación activos, competitivos, y fíeramente separados del poder político.

En cuarto lugar, lo más etéreo y lo más importante: es necesario fomentar la confianza pública en las instituciones. Reconstruir la fe ciudadana en las instituciones parece una tarea titánica en una época de desconfianza total en todo tipo de intermediarios, de los partidos a las agencias gubernamentales pasando por los medios de comunicación. Pero hay iniciativas que deberían estudiarse más – por ejemplo, métodos para involucrar a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas públicas.

6. CONCLUSIONES

1. España ha retrocedido notablemente en los índices internacionales de percepción de corrupción, pasando del puesto 22 hace 20 años al 46 actual. Dentro de Europa, se sitúa por debajo de la mayoría de sus vecinos, junto a países como Chipre y República Checa, e incluso por detrás de algunos países no europeos de más modesto desarrollo económico y social. Algo parecido observamos en los indicadores generales de calidad institucional. Mejorar esa situación es importante porque la calidad institucional no solo afecta a la imagen exterior del país, sino que influye directamente en la inversión, crecimiento económico y bienestar social.
2. Las regiones españolas muestran una gran disparidad en calidad de gobierno, con algunas comunidades por encima de la media europea y otras por debajo. Esta heterogeneidad regional es creciente, reflejando un fenómeno de “diversificación institucional” similar al observado en Italia.
3. La falta de avances en la estrategia nacional anticorrupción y el debilitamiento de mecanismos de control en algunas comunidades agravan la situación. El excesivo uso político de las acusaciones de corrupción reduce la credibilidad del sistema y dificulta la lucha efectiva contra ella. La prensa es clave para destapar casos y garantizar la transparencia, pero sufre de polarización y limitaciones en España.
4. Mejorar la posición del país exige reformas estructurales de coordinación institucional, protección real a denunciantes y fortalecimiento de medios independientes en la lucha contra la corrupción. Y, en general,

son necesarias más inversiones en infraestructura y personal, meritocracia, transparencia y mecanismos de participación de la sociedad civil que permitan aumentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Bibliografía

- Barnidge, M., Huber, B., de Zúñiga, H. G., y Liu, J. H. (2018). "Social Media as a Sphere for "Risky" Political Expression: A Twenty-Country Multilevel Comparative Analysis", *The International Journal of Press/Politics*, 23(2), 161-182.
- Bauhr, M. y Charron, N. (2023). "It's the quality of government stupid/explaining patterns in support for far right in the 2022 French presidential election", *Electoral Studies*, 84, 102644.
- Charron, N. y Bauhr, M. (2020). "Do Citizens Support EU Cohesion Policy? Measuring European support for redistribution within the EU and its correlates", *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research* 46: 11-26.
- Charron, N., Lapuente, V. y Bauhr, M. (2024). "The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in 2024", *European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds*.
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Holmberg, S., Rothstein, B. y Naisiritousi, N. (2009). "Quality of Government: What You Get", *Annual Review of Political Science* 12: 135-161.
- McGregor, S. C. (2019). "Social media as public opinion: How journalists use social media to represent public opinion". *Journalism*, 20(8), 1070-1086.
- Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., Andi, S., y Kleis Nielsen, R. (2024). "Digital News Report 2024". *Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford*.
- Reginato, E., Massa, L., Fadda, I., y Pavan, A. (2023). "Quality of Government and Well-being: An Empirical Analysis of 158 European Regions", *International Journal of Business and Management*, 18(4), 210-227.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). "Institutions and the fortunes of territories", *Regional Science Policy & Practice*, 12(3), 371-386.
- Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2018). "Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions", en *Place-based Economic Development and the New EU Cohesion Policy*. Routledge. 34-50.
- Rothstein, Bo O. y Teorell, J. (2008). "What is quality of government? A theory of impartial government institutions", *Governance* 21, no. 2: 165-190.
- Shiroka-Pula, J., Bartlett, W., y Krasniqi, B. A. (2023). "Can the government make us happier? Institutional quality and subjective well-being across Europe: A multilevel analysis using eurobarometer survey 2019", *Applied Research in Quality of Life*, 18(2), 677-696.
- Tucker, J. A., Guess, A., Barbera, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., Stukal, D., y Nyhan, B., (2018). "Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature". *Hewlett Foundation*. Available at SSRN.

10

Índice de Calidad Democrática. Retos cronificados de la democracia española

por MODESTO ESCOBAR *y* PABLO CABRERA

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta los resultados de la edición del índice de calidad de la democracia en España 2024 que recoge las evaluaciones de 57 ítems sobre las características de la democracia española y su funcionamiento por parte de una muestra de personas expertas, principalmente personal académico del ámbito de la sociología, la ciencia política y, como novedad de esta edición, el derecho constitucional. Los resultados que arroja este estudio son similares a los obtenidos en ediciones anteriores, y es necesario tomar cierta distancia para apreciar variaciones significativas en la evaluación de la democracia que los expertos consultados vienen realizando en los últimos diecisiete años. La media global que obtiene la democracia en esta edición es 6,4, la misma puntuación que obtuvo en las ediciones de 2022 y 2023.

Sin embargo, esta estabilidad contrasta con el importante deterioro que sufrió la calidad de la democracia en el contexto de la crisis económica, política y social que afectó al país a partir de 2008. No fue hasta once años después, en 2019, cuando el índice de calidad recuperó el valor previo a la crisis. Desde entonces, y esta edición no constituye una excepción, se observa un estancamiento en la mayoría de los indicadores. La democracia española no empeora, pero tampoco mejora, y son varios los aspectos, como la corrupción y la falta de independencia de los medios de comunicación, los que se han cronificado

como asignaturas pendientes de nuestra democracia.

Una novedad de la presente edición del índice de calidad de la democracia es la ampliación de la muestra para incluir a personas expertas del ámbito del derecho constitucional que, en adelante, se unirán a los/as politólogos/as y sociólogos/as que vienen evaluando la calidad democrática a lo largo de los últimos diecisiete años. Esta incorporación responde a la voluntad de aunar las visiones de disciplinas diversas que tienen como objeto de estudio común al sistema democrático, pero que lo exploran desde diferentes perspectivas. En este informe, con el fin de preservar la comparación con las pasadas ediciones del índice, contrastamos directamente las evaluaciones de la muestra que ha participado en las ediciones anteriores, que continúan la serie iniciada en 2008, con la nueva muestra de constitucionalistas. Este análisis segmentado que presentaremos en las siguientes páginas también nos permite explorar las divergencias y los consensos que emergen de las valoraciones de los dos grupos. En general, la comparación de las evaluaciones de ambos grupos arroja más consensos que divergencias.

El año 2024 fue en España, sobre todo, un año de tensión institucional en el que se dio respuesta a algunos de los asuntos pendientes en la agenda pública. Para empezar, en el mes de marzo se llegó a un acuerdo definitivo para impulsar la discusión y aprobación en las Cortes de una ley de amnistía con la finalidad

de perdonar los delitos relacionados con las consultas soberanistas de noviembre de 2014 y octubre de 2017. La ley de amnistía fue finalmente aprobada por el Congreso y publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) en el mes de junio. Otra cuestión que abordó fue el bloqueo de la renovación del Consejo General del Poder Judicial cuyo mandato se había agotado a finales de 2018. En el mes de junio los dos principales partidos del arco parlamentario, PSOE y PP, cerraron el acuerdo de renovación después de la mediación de la Comisión Europea.

En el plano electoral, se celebraron elecciones autonómicas en Galicia en febrero, en el País Vasco en abril, en Cataluña durante la primavera y las elecciones europeas en el mes de junio. Las elecciones autonómicas en Galicia y en el País Vasco se saldaron con sendas victorias de los partidos en el poder, el PP y el PNV. Las elecciones autonómicas se adelantaron en Cataluña y resultaron en una nueva victoria del PSC que amplió su ventaja sobre Junts per Catalunya, el partido del expresidente Puigdemont, y ERC. Con los votos a favor del PSC, ERC y En Comú, Salvador Illa fue investido presidente de la Generalitat en agosto. Además, en junio tuvieron lugar las elecciones europeas que ganó el PP, sacando cuatro puntos de ventaja y dos eurodiputados al PSOE.

En el año 2024 la corrupción y la capacidad de ciertos poderes económicos de influir en la esfera política volvieron a cobrar protagonismo. En febrero se produjeron una serie de deten-

ciones relacionadas con una trama de corrupción en torno a varios contratos públicos suscritos durante la crisis del COVID-19 que podría afectar a diversos organismos del gobierno central y de algunas comunidades.

Por último, a finales de octubre se produjo la DANA, un fenómeno meteorológico caracterizado por lluvias torrenciales, que afectó con más virulencia a algunos municipios de la provincia de Valencia y se saldó con más de 200 víctimas mortales y cuantiosos daños materiales. Esta situación de emergencia social tuvo un impacto importante en el panorama político, debido al sentimiento de abandono expresado por las personas residentes en el epicentro de la tragedia y la falta de una pronta reacción por parte de los poderes públicos. Además, en torno a la tragedia, proliferó la circulación de información falsa o descontextualizada que pudo ayudar a minar la confianza en el sistema político y la administración pública.

En lo que resta de capítulo, como en ediciones anteriores, se detallan los principales hallazgos de la evaluación del año 2024 y se presta especial atención a las debilidades y fortalezas de la democracia en España según los expertos. Además, se incluye un análisis de la serie histórica que recoge la evolución de los principales indicadores en los últimos 17 años, lo que aporta una visión temporal de cómo se ha transformado el sistema democrático bajo la tesis de que el sistema exhibe una serie de fortalezas en ciertos aspectos formales, como la confianza en

Esferas	Áreas
Aspectos formales	
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
Aspectos sustantivos	
C. Gobernabilidad y rendición de cuentas	C.1. Control del gobierno
	C.2. Acción del gobierno
	C.3. Ausencia de corrupción
D. Sociedad civil y participación	D.1. Medios de comunicación
	D.2. Participación política
E. Internacional	E.1. Relaciones internacionales

Tabla 1: Esferas y áreas de la evaluación democrática.*Fuente: Elaboración propia.*

la limpieza de las elecciones, que lo hacen robusto, pero al mismo tiempo coexiste con una cronificación de algunas debilidades, como la corrupción, que no han encontrado una respuesta efectiva aún, constituyendo importantes desafíos para la democracia. Por último, la sección final presenta las opiniones de los/as expertos/as acerca de la necesidad de controlar la circulación de noticias falsas en Internet.

2. EL ÍNDICE DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

Como se ha señalado en informes anteriores, el índice que utilizamos desde hace diecisiete años se compone de cinco esferas o dimensiones (véase la Tabla 1). La primera (A) incluye los aspectos relacionados con la ciudadanía y el respeto de los derechos civiles y sociales. La segunda (B) analiza la relación entre los ciudadanos y el Estado a través de los mecanismos de representación. La tercera (C) se centra en el papel del Gobierno para evaluar la gobernabilidad y la rendición de cuentas. La cuarta (D) examina la sociedad civil y se centra en el papel de los medios de comunicación y en la participación política de la ciudadanía. Por último, la quinta dimensión (E) aborda los aspectos internacionales, es decir, las relaciones y vínculos institucionales con el exterior.

El principal objetivo de esta auditoría es identificar qué elementos del sistema democrático español funcionan

adecuadamente y cuáles presentan déficits, poniendo el foco tanto en la calidad de las instituciones y de los actores que las representan como en la capacidad del Estado para garantizar los recursos necesarios para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos en sus dimensiones formales y sustantivas.

En los aspectos evaluados pueden distinguirse dos enfoques diferentes de la calidad democrática: uno formal y otro sustantivo. Los aspectos formales se contemplan en el reconocimiento de los derechos civiles y sociales de la ciudadanía, en los mecanismos de representación y en el papel de los partidos políticos en el sistema institucional. Por su parte, los aspectos sustantivos se encuentran en el desempeño democrático de la sociedad y del Gobierno, tanto en el ámbito interior como en el internacional.

La figura 1 muestra la evaluación global y por esferas de la calidad de la democracia española para la muestra que continúa en el estudio, formada principalmente por académicos/as del área de ciencias sociales, y la nueva muestra de académicos/as del área de derecho constitucional. Los 398 expertos en ciencias sociales han puntuado la calidad de la democracia española globalmente con un 6,4, la misma puntuación que el año pasado como se verá más adelante, mientras que los 161 nuevos miembros del área del derecho constitucional han valorado con una media de 6,5. En el supuesto de que ambas muestras fueran representativas de ambas poblaciones de especialistas, una prueba estadística

mostraría que no existen diferencias significativas entre ambos grupos. Y ello es así no sólo en los promedios, sino también en la dispersión de las puntuaciones, pues en el primer grupo es de 1,3, mientras que, en el segundo grupo, más pequeño, el promedio de desviaciones sobre la media es de 1,4.

Como en años anteriores, los apartados o esferas de representación y ciudadanía sobresalen por encima del

promedio con una puntuación en torno al 7. En cambio, los aspectos sustantivos, gobierno y sociedad, no llegan a alcanzar el 6. Es importante destacar que todas las esferas presentan puntuaciones por encima de 5, aunque en algunos años y en algunos aspectos concretos, como se verá más adelante, no ha sido o es así. Por su parte, las actuaciones en la esfera internacional han obtenido una puntuación intermedia, evaluada tan solo dos

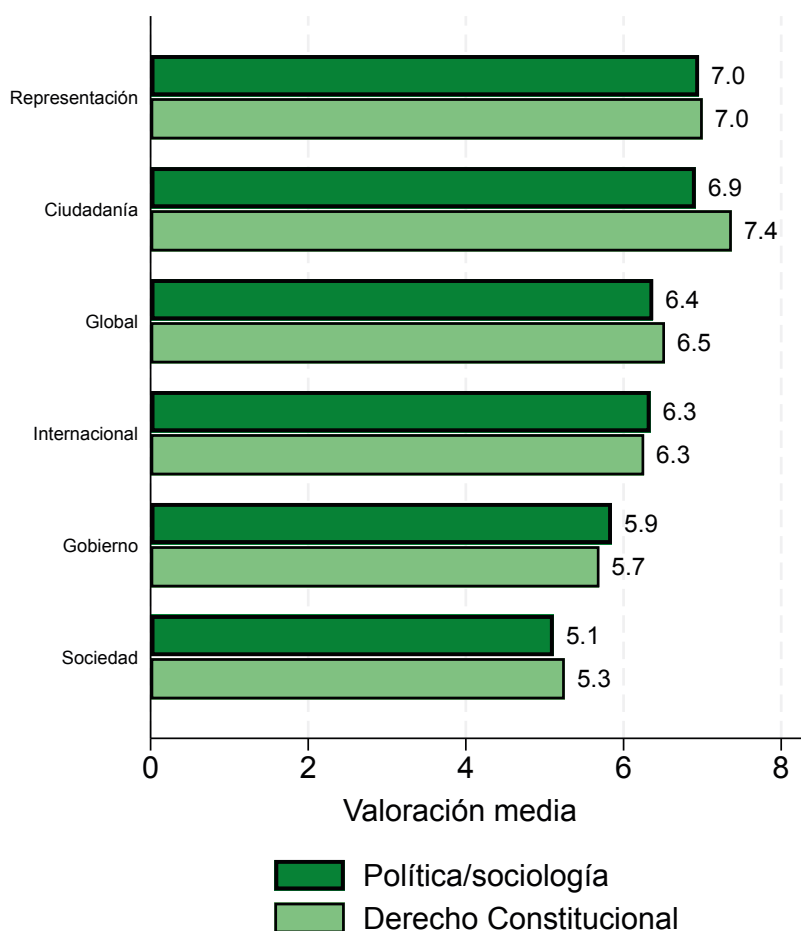


Figura 1: Evaluación de las esferas democráticas.

Fuente: Elaboración propia.

décimas por debajo de la media global en la escala de 0 a 10 que se ha empleado para medir cada uno de los aspectos considerados para la evaluación de la calidad democrática. En cambio, las evaluaciones al Gobierno y la sociedad presentan valores por debajo del 6, siendo los aspectos más críticamente evaluados del sistema democrático.

Si se comparan las evaluaciones por sectores de expertos, al igual que en la valoración global no se observan diferencias significativas en las distintas esferas. La única excepción a esta regla concierne al apartado de ciudadanía, leyes y derecho, que los juristas lo evalúan de modo más condescendiente (7,4) que los sociólogos y politólogos (6,9). Es importante destacar el hecho de que sean precisamente los especialistas en estos temas jurídicos los que valoren mejor las características legales y formales de nuestra democracia.

3. LAS ÁREAS EVALUADAS

En el apartado anterior se han identificado las esferas valoradas positivamente, como la ciudadanía y la representación, y aquellas con una valoración menos favorable, como el gobierno, el marco internacional, y la evaluación de la sociedad. A continuación, se presentará una evaluación detallada de 12 áreas incluidas en estas dimensiones, divididas en cuatro categorías: las mejor valoradas, las que se encuentran en buen estado, las aceptables y las preocupantes.

Las áreas de la democracia española valoradas como más positivas en 2024 son las relacionadas con la calidad de los procesos electorales y con el respeto a los derechos cívico-políticos. La valoración positiva de los procesos electorales se viene manteniendo desde el comienzo de la serie. Los resultados electorales son limpios y los ciudadanos ejercen su derecho de manera libre, y así lo valoran los expertos. Esta alta valoración de las elecciones se asienta en la experiencia generada durante más de cuarenta años de procesos electorales sin incidentes destacables y con un recuento de votos rápido e incontestable. Los aspectos menos sobresalientes de este apartado, esto es, los que alcanzan las menores calificaciones, son el escaso acceso a los medios de comunicación y la desigualdad percibida del voto, ambas no obstante en valores próximos al 7.

En el área de los derechos cívico-políticos se incluyen las libertades de expresión, de asociación, de religión, de hablar la lengua propia y el derecho a vivir según la elección individual. Como en años anteriores, los aspectos mejor valorados han sido la libertad religiosa y la de asociación, las únicas que muestran una puntuación por encima del 8. En contraste, las peores consideradas han sido, la protección de la libertad de expresión (7,4) y el derecho a hablar la propia lengua (7,5), aunque sus puntuaciones alcanzaron el notable, lo que las sitúa por encima de la media global.

Además de las áreas ya mencionadas, hay otras tres que han obtenido una va-

loración por encima de la media global. La primera es la referente a los derechos económicos y sociales, que ha avanzado cerca de un punto y medio desde su valoración más baja en 2013, pero aún no alcanza la nota que obtenía antes de la crisis, por encima del 7. La segunda área destacada es la ciudadanía, que incluye los derechos básicos de inclusión en la comunidad y que ha mejorado su posición, pasando a ocupar el cuarto lugar. Además, los especialistas en derecho constitucional otorgan una puntuación ligeramente más positiva (7,2) a esta área que la muestra de sociología y ciencia política (6,7). Por último, se encuentra el área del Estado de derecho, que presenta una puntuación similar a la media y se ha mantenido en estos valores durante las últimas ediciones.

Frente a esas áreas positivas mencionadas, otras han obtenido una valoración menos favorable. Ligeramente por encima de la media se sitúa el área correspondiente al control del Gobierno, con una puntuación superior en dos décimas a la del pasado año (6,6). El área de actuación internacional, que recoge las valoraciones acerca del cumplimiento de la legalidad internacional y la ausencia de interferencia, se sitúa en el 6,3. Además, otras áreas, como el Estado de derecho (6,1), el papel de los partidos políticos (6,1), la acción del Gobierno (6,0), la participación política (5,2) o el papel de los medios (5,0) apenas presentan cambios con respecto a la edición anterior del estudio. Cabe destacar que estas áreas sufrieron un desgaste acusado

durante la crisis económica y política y comenzaron una recuperación progresiva a partir de 2018, coincidiendo con el cambio en el gobierno. Sin embargo, a partir de entonces la evaluación de estos aspectos se ha estancado y apenas registra cambios. Al comparar las muestras de expertos/as, la evaluación del Estado de derecho es una de las dos áreas que presenta diferencias reseñables. Los especialistas en derecho constitucional valoran bastante mejor (6,9) que los científicos sociales esta área, que incluye el cumplimiento de la legalidad, el ajuste de los funcionarios a la ley, la independencia de los jueces, la igualdad ante la justicia y la aplicación imparcial de la legislación penal.

Finalmente, es importante destacar que la ausencia de corrupción recibe una evaluación negativa. Vuelve a ser la peor valorada un año más. A lo largo de toda la serie, este aspecto nunca había alcanzado una valoración de 5, aunque cabe mencionar que el 4,5 que obtiene se sitúa muy cerca del 4,7 del año 2022 que supuso el máximo de la serie. En cualquier caso, la valoración negativa apunta a que todavía queda un largo camino por recorrer para igualar a los países que mejor controlan la corrupción, a pesar de que en las últimas décadas tanto ciertos procesos judiciales como el llamamiento a la regeneración política hayan contribuido a mejorar ligeramente la valoración de esta área.

Como se verá más adelante, al analizar la evolución de estos indicadores menos positivos, se puede observar una

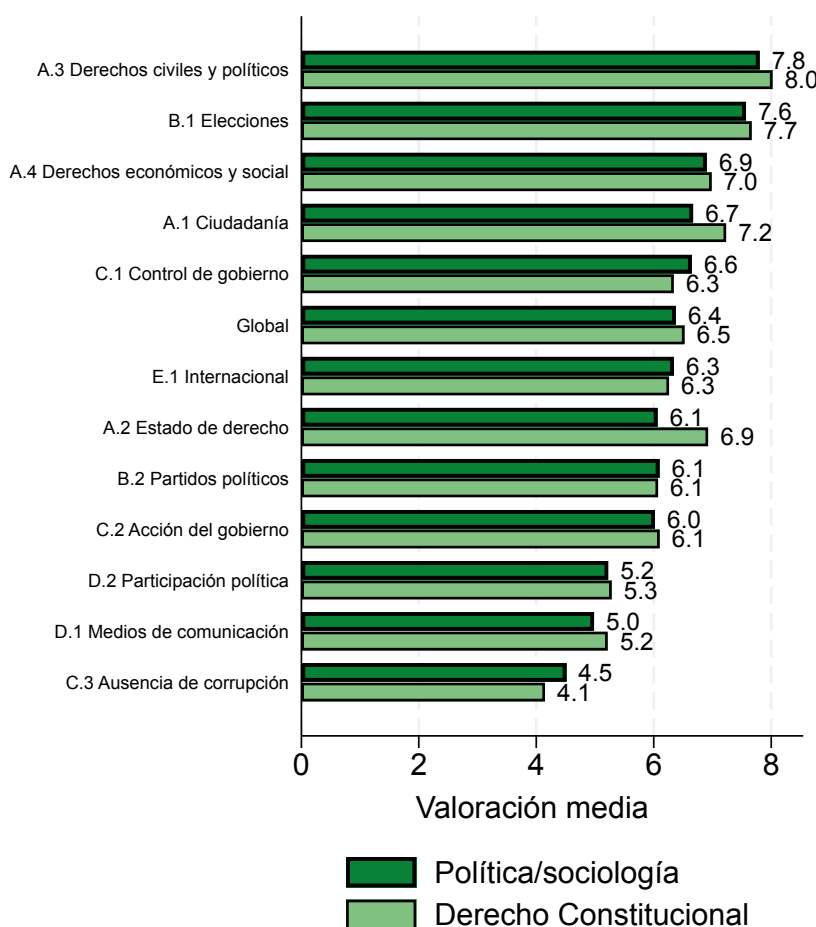


Figura 2: Evaluación de las áreas democráticas.

Fuente: Elaboración propia.

tendencia por ciclos políticos que coincide parcialmente con la entrada y salida de la crisis económica y política que vivió España entre 2008 y 2018. Durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero, solo dos áreas fueron evaluadas negativamente: la participación política y la ausencia de corrupción. En el Gobierno de Rajoy, todas las áreas correspondientes al gobierno, la sociedad civil o la dedicada a la actividad internacional recibieron una

valoración por debajo de 5 en algún momento, excepto en su último año, en el que el control y la acción del Gobierno obtuvieron una puntuación de aprobado. Actualmente, bajo la presidencia de Sánchez la valoración de todas estas áreas se sitúa por encima del cinco con la excepción de la ausencia de corrupción, que baja al 4,5, y el papel de los medios de comunicación que se queda justo en el 5,0.

4. LAS DEBILIDADES DEL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Una vez analizadas las esferas y las áreas, se muestran los 57 aspectos concretos de la democracia española que han sido evaluados. Este apartado se centra en los diez que obtuvieron una menor puntuación, dejando para el siguiente los que recibieron mejor valoración de los expertos.

Los evaluadores de la presente edición del estudio han identificado que

las dos principales debilidades de la democracia española son la falta de respeto de los medios de comunicación a la ciudadanía y la influencia que el poder económico ejerce sobre el sistema político. Estos dos aspectos, que se sitúan con una media de cuatro puntos, se mantienen una edición más como los peor valorados y apenas se aprecian diferencias al compararlos con las puntuaciones del año anterior.

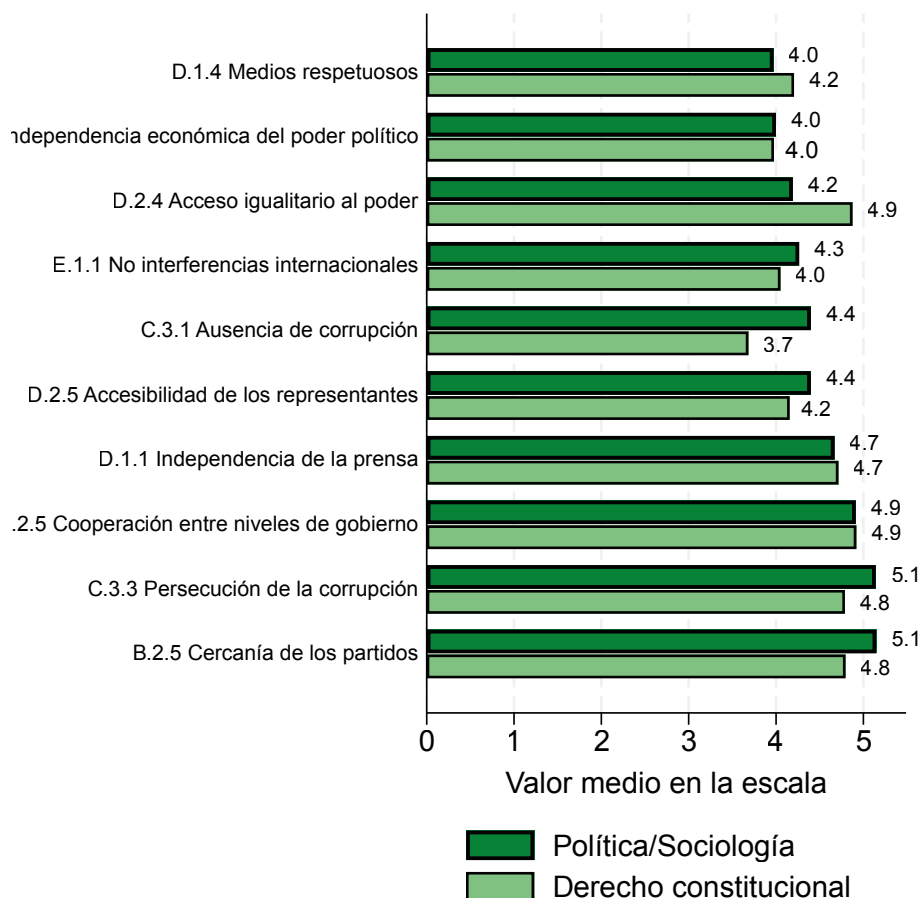


Figura 3: Diez debilidades de la democracia española.

Fuente: Elaboración propia.

Los expertos también han identificado otros aspectos preocupantes que reciben una baja valoración en la democracia española con puntuaciones por debajo del 4,5: la dificultad de acceder al poder, las interferencias internacionales en la política española, la corrupción existente y la escasa accesibilidad de los representantes a los ciudadanos a los que representan. También presentan notas suspensas la independencia de la prensa y la baja colaboración entre niveles de gobierno (local, autonómico y nacional). Sin embargo, entre los diez

aspectos juzgados menos favorablemente hay dos que están por encima del 5, que son la persecución de la corrupción y la cercanía de los partidos políticos.

5. LAS FORTALEZAS FORMALES DE NUESTRA DEMOCRACIA

En el apartado de las fortalezas destaca la integridad y transparencia en el proceso electoral, además del derecho al voto libre de coacciones y amenazas. Los expertos también destacan que los ciu-

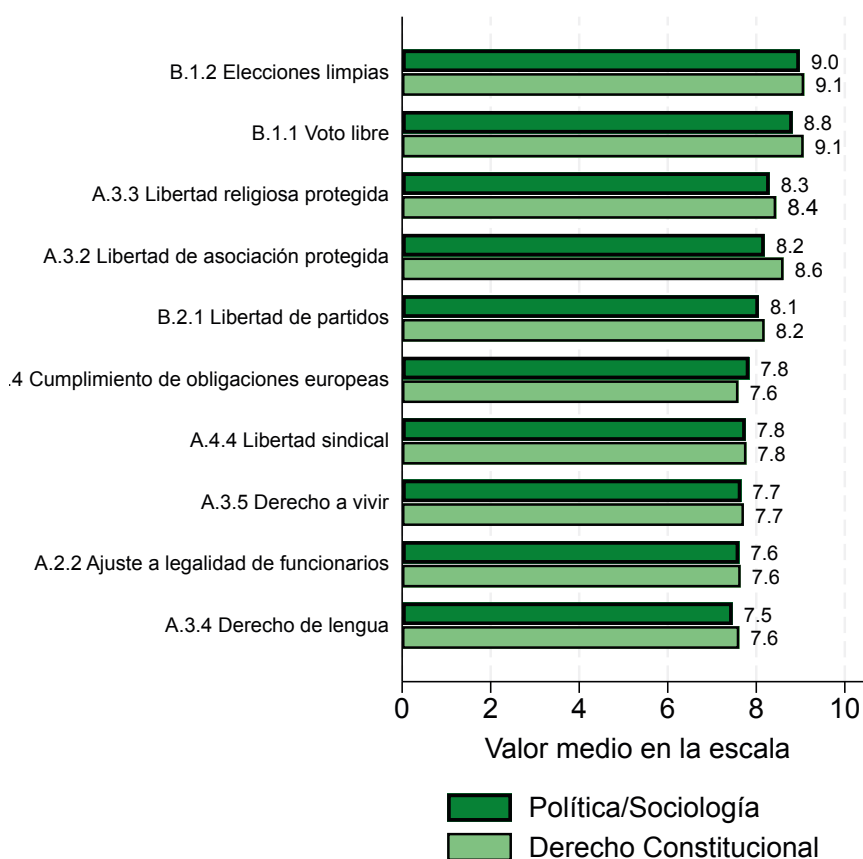


Figura 4: Diez fortalezas de la democracia española.

Fuente: Elaboración propia.

dadanos tienen la libertad para crear, organizar y mantener asociaciones sin obstáculos institucionales, un aspecto crucial para la democracia. Además, se considera que los partidos políticos pueden concurrir en condiciones de igualdad a las elecciones. En consecuencia, se valora positivamente la capacidad de los ciudadanos para participar activamente en los procesos electorales y la libertad de organización política en el país.

Junto a los procesos electorales, hay otras cuestiones relacionadas con la ciudadanía que se valoran positivamente en nuestra democracia. Cinco son los aspectos de esta esfera que se encuentran entre los diez mejor valorados, con una puntuación superior a 7,5. En concreto, se destaca que se respetan las prácticas religiosas, se protege la libertad de asociación, se goza de un elevado reconocimiento de la libertad sindical, existe libertad para que cada cual pueda vivir su vida como quiera y se respeta el derecho de expresarse en cualquier lengua. Todo ello debería contribuir a una sociedad civil fuerte y activa, capaz de participar en la vida pública y de defender sus intereses de forma autónoma y organizada. Estas fortalezas son esenciales para una democracia plural y diversa, donde se fomenta el diálogo y el respeto a la diversidad de opiniones y creencias.

A pesar de que en otras ediciones de este informe la representatividad del Parlamento se encontraba entre las diez principales fortalezas de la democracia, en esta edición ha sufrido un muy leve retroceso que lo deja fuera del ranking.

A pesar de ello obtiene una puntuación de 7,4, lo que supone casi 2,5 puntos más que la puntuación mínima alcanzada en 2012, el punto álgido de la crisis de económica y política. Otro aspecto destacado en ediciones anteriores, sobre todo en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la pandemia de COVID-19, fue la protección de la salud que ha ido descendiendo en valoración en los últimos años y ha desaparecido de la lista de los aspectos mejor valorados quedando ahora solo ligeramente por encima del 7,0.

6. DIFERENCIAS POR ÁREA DE LOS EXPERTOS

Como se ha comentado previamente, una de las novedades de esta evaluación ha sido la incorporación de casi dos centenares de académicos del área del derecho constitucional. También se ha analizado cuáles son las principales diferencias entre estos y los expertos del ámbito de la sociología y la ciencia política respecto a las áreas de la ciudadanía y el estado del derecho. En este apartado, se verá en qué aspectos concretos de los considerados en esta auditoría de la democracia divergen uno y otro colectivo.

Se puede apreciar en la Figura 5 que hay bastantes similitudes en los nueve ítems que han mostrado mayor significación en las diferencias entre sociólogos y politólogos de un lado y profesores de derecho constitucional por el otro.

En primer lugar, destacan cuatro evaluaciones diferentes que han sido va-

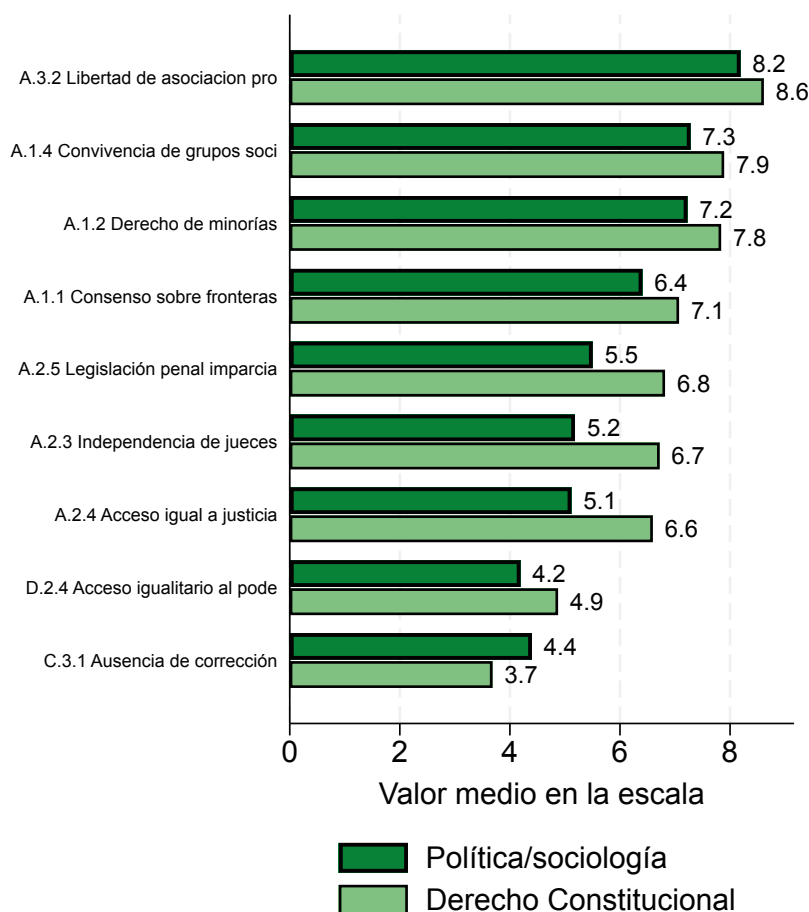


Figura 5: Aspectos valorados desigualmente.

Fuente: Elaboración propia.

loradas por encima del notable por los constitucionalistas y presentan una nota ligeramente menor en la muestra de científicos sociales. Se trata, sobre todo, de aspectos relacionados con la ciudadanía y la concordia: la convivencia entre grupos sociales, el reconocimiento de los derechos de las minorías y el consenso sobre las fronteras. A estas tres, habría que añadir la protección de la libertad de asociación, aspecto que es valorado por los expertos en derecho constitucio-

nal con una nota cercana al sobresaliente (8,6).

Hay un segundo grupo de cuestiones, que no llegan al notable en valoración por ningún grupo de expertos, pero que destacan por haber una gran diferencia en las puntuaciones entre ambos colectivos. El común denominador de las tres valoraciones que conforman este grupo son que afectan a la justicia: la imparcialidad de la justicia penal, la independencia de los jueces y el acceso

igualitario de los españoles a la justicia. En los tres aspectos las diferencias en las puntuaciones se encuentran cercanas al punto y medio. Son las más elevadas entre los 57 ítems evaluados y reflejan un sentimiento crítico de politólogos y sociólogos, que no comparten en la misma medida los constitucionalistas, sobre la imparcialidad, independencia y accesibilidad de las instituciones jurídicas.

En línea similar, los académicos de las ciencias sociales son más escépticos que los de las ciencias jurídicas en relación con el acceso igualitario de los ciudadanos al poder ejecutivo. Sin embargo, en contrapartida, los expertos en derecho constitucional son más críticos con el estado de la corrupción en las instituciones públicas, siendo este el único aspecto donde parece haber diferencias significativas entre uno y otro grupo de expertos.

7. EVOLUCIÓN DE LAS ESFERAS EVALUADAS

A lo largo de los diecisiete años de realización de este diagnóstico de la democracia española, resulta interesante analizar la evolución de las esferas evaluadas. En 2008, el primer año en que se emprendió este estudio, la valoración de la democracia fue de 6,2. Durante los dos primeros años de la crisis económica, experimentó un leve descenso de menos de media décima, manteniéndose estable hasta la llegada del Partido Popular al Gobierno. En ese momento,

coincidiendo con la crisis económica y los subsiguientes recortes de gasto, los expertos estimaron un notable descenso en la calidad de nuestras instituciones democráticas. Sin embargo, a partir de 2015 se ha incrementado la valoración media de la democracia española hasta alcanzar unos máximos en torno al 6,4 en las últimas tres ediciones.

Este año también se ofrece en este informe la evolución de la valoración que los ciudadanos españoles han realizado del funcionamiento de la democracia española en el marco de la Encuesta Social Europea, un estudio bienal que pregunta a una muestra de residentes en España y otros países europeos acerca de sus actitudes hacia el sistema político. Esta puntuación también se hace sobre una escala de 0 a 10, pero lejos de ser un promedio de muchos aspectos evaluados, se trata más bien de una valoración general. Consecuentemente, hay que tomar la comparación con ciertas precauciones.

Del contraste entre ambas evaluaciones (Figura 6), pueden extraerse ciertas evidencias. La primera de ellas es que la opinión de los expertos es siempre mejor que la de la ciudadanía. La segunda es que la muestra de la población solo consideró aprobada la democracia hasta el 2010, siendo el año 2012 el más crítico de la serie para la ciudadanía, mientras que para los expertos lo fue el 2014. Otra cuestión importante que ha de resaltarse es que la crisis afectó bastante más a la opinión de la población general que a la de expertos. Finalmente, cabe decir que, si bien la valoración de los expertos

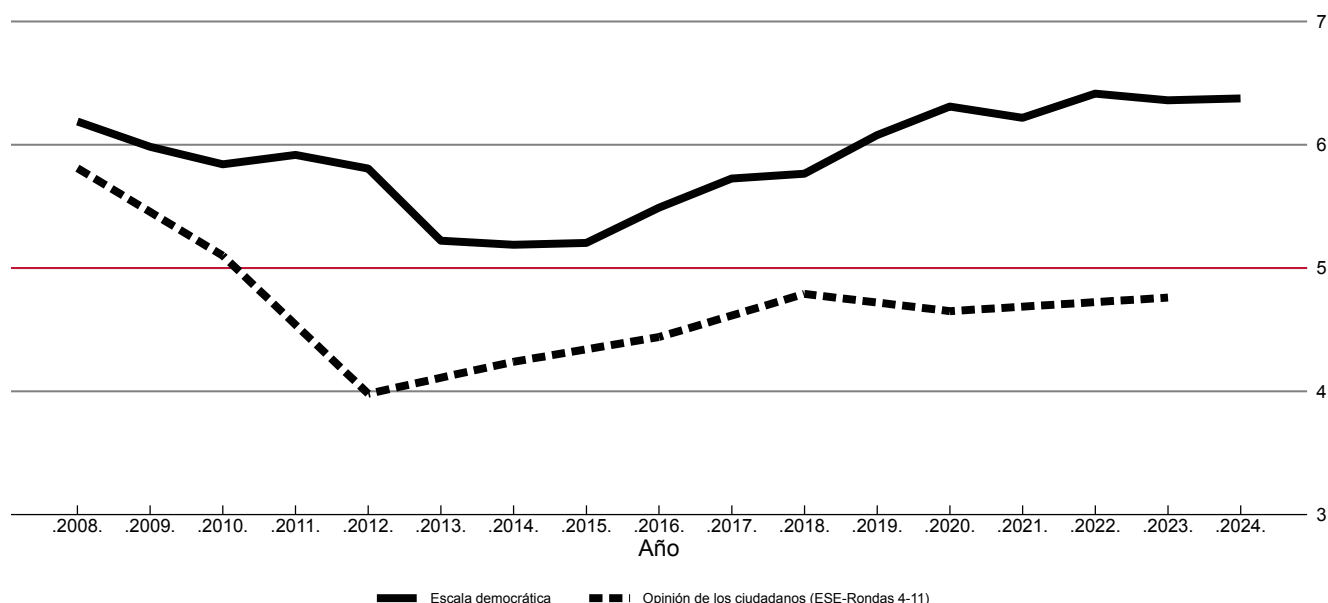


Figura 6: Evolución de la evaluación de la democracia española (2008-2024).

Fuente: Elaboración propia.

recuperó el nivel previo a la crisis, en el caso de los ciudadanos sigue manteniéndose una valoración más negativa, con un promedio que se sitúa por debajo del cinco.

Centrándonos de nuevo en los expertos, la Figura 7 muestra la evolución de sus evaluaciones durante el período analizado, tanto en el conjunto como en cada una de las esferas correspondientes. Las dos primeras dimensiones estudiadas, ciudadanía y representación, se han valorado siempre por encima de la media global a lo largo del extenso período analizado. No obstante, durante los Gobiernos de Rajoy, la representación recibió una valoración superior a la de la ciudadanía. Se trata de los años en

los que la crisis de representación se sintió con mayor virulencia y se produjeron algunos retrocesos manifiestos en los derechos civiles como la promulgación de la llamada ley mordaza. El punto de inflexión fue 2015, coincidiendo con un nuevo ciclo electoral que trasladó a las instituciones la mayor transformación del sistema de partidos ocurrida en la historia reciente de la democracia española. Desde entonces la media de ambas esferas ha mejorado en torno a un punto, hasta situarse en las últimas tres ediciones en un valor medio de 7 puntos.

Las tres restantes esferas valoradas por la muestra se sitúan por debajo de la media (6,4). Sin embargo, todas ellas, en especial los componentes internacional y

gubernamental, han aumentado en más de medio punto desde que en 2018 cambiara el gobierno. Además, por sexto año consecutivo el apartado de sociedad, que engloba la participación política y el papel de los medios de comunicación, supera el punto crítico del 5, tras una tendencia alcista desde la irrupción de nuevos partidos políticos como Ciudadanos y Podemos en la esfera política. Es importante recordar que hasta 2019, esta esfera siempre se encontraba por debajo del cinco en la escala y que, durante los gobiernos de Rajoy, entre 2013 y 2016, tanto la esfera de la sociedad como las correspondientes a la gobernabilidad y a la esfera internacional mostraron valores por debajo del aprobado (véase la Figura 7).

En resumen, este es el sexto año consecutivo en el que todas las esferas de la democracia han sido aprobadas por los expertos que participan en este estudio, lo que lleva a una media global que supera los seis puntos, como lleva sucediendo desde 2019. Sin embargo, todavía hay tres dimensiones que rebajan la evaluación positiva de la representación política y el reconocimiento de la ciudadanía: la sociedad, el Gobierno y las cuestiones internacionales. La perspectiva histórica del estudio muestra que la democracia española está formalmente consolidada pero aún queda mucho por hacer en sus aspectos sustanciales.

Durante los diecisiete años de evaluación, se han identificado dos grandes

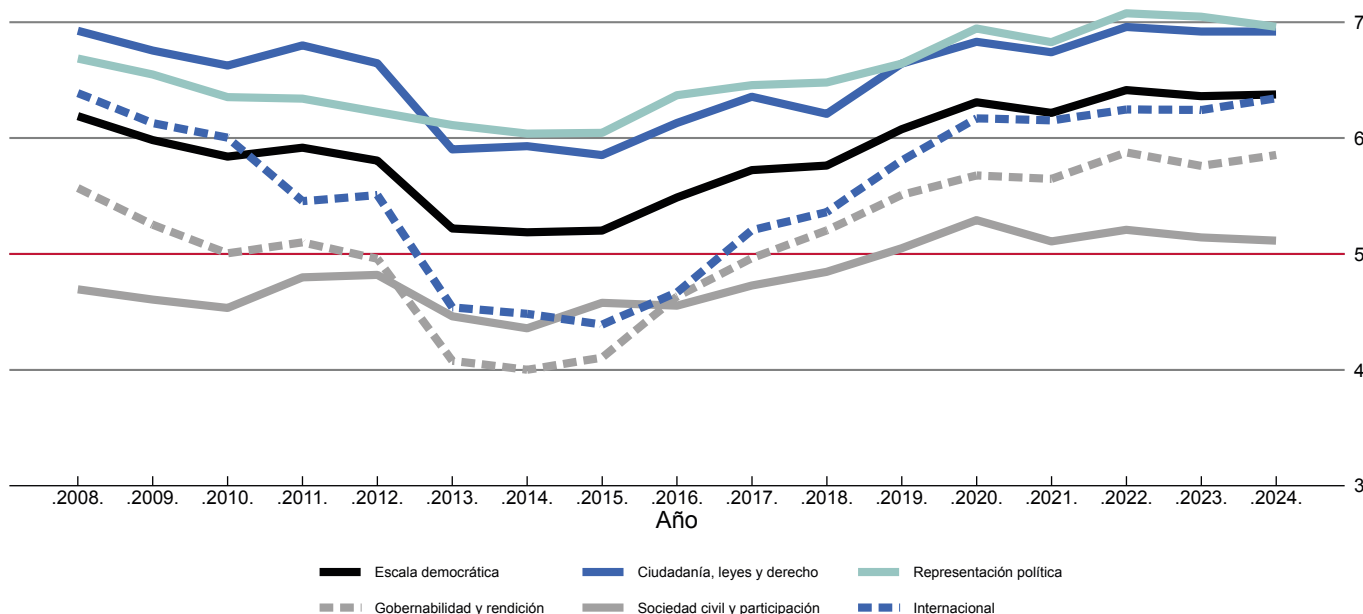


Figura 7: Medias de las esferas por año.

Fuente: Elaboración propia.

factores explicativos que han influido en las valoraciones, aunque es difícil analizarlos de manera separada. El primero de ellos es la crisis económica, política y social de 2008, que afectó tanto al segundo Gobierno de Rodríguez Zapatero como al primer Gobierno de Mariano Rajoy. El segundo factor corresponde al color político del Gobierno en cada momento.

Tal y como muestra la tendencia de esta evaluación (Figura 7), en los tres primeros años se aprecia una ligera disminución en las puntuaciones de todas las áreas, en un contexto de crisis económica que desembocó en una crisis política e institucional de primer orden. No obstante, esta tendencia se suavizó ligeramente con un incremento de las valoraciones en el último año de la IX legislatura, durante el segundo gobierno de Rodríguez Zapatero. Posteriormente, con la llegada del Partido Popular al poder y el estallido de la crisis de representación que desembocó en el movimiento 15-M, la valoración en todas las áreas, con excepción de la representación política, los elementos electorales y la organización de los partidos políticos, sufrieron un descenso significativo, particularmente pronunciado en 2013, manteniéndose así durante los primeros tres años de la legislatura. Sin embargo, en el año electoral de 2015 se observó una ligera recuperación en la valoración. La única excepción a esta tendencia se encontraba en la esfera de la sociedad civil y la participación política, donde se observaba una recuperación más temprana, probablemente influida por el

surgimiento de nuevos partidos políticos que cuestionaban el bipartidismo y daban lugar a un nuevo ciclo en la política española, caracterizado por la falta de un partido hegemónico capaz de obtener la investidura presidencial.

Desde 2015, año de las elecciones generales que dieron lugar al primer Parlamento incapaz de elegir a un presidente de Gobierno, hasta 2020, fecha del primer Gobierno de coalición tras las dos elecciones de 2019, se observa un ascenso paulatino en todas las esferas, que deviene en una valoración global similar a la que se dibujaba en 2008. Pero, el ritmo de la subida se aminora considerablemente a partir de 2020 observándose únicamente pequeñas oscilaciones en las puntuaciones, que prácticamente se estancan a partir de ese año.

A fin de ofrecer un análisis más preciso, resulta pertinente matizar algunos aspectos relativos a la composición de las puntuaciones. En primer lugar, se constata que las esferas mejor valoradas a lo largo de todo el periodo han sido las correspondientes a la representación política, la ciudadanía y los derechos, es decir, aquellas vinculadas con los procesos electorales y el reconocimiento de las libertades civiles. Asimismo, se observa un ligero descenso en la valoración de la esfera de relaciones internacionales entre el primer y el último año evaluado, atribuible, fundamentalmente, a una percepción más crítica por parte de los expertos en relación con el grado de cumplimiento del derecho internacional por parte del Gobierno. Por otra



Figura 8: Comparación de las evaluaciones de 2024 y 2008.

Fuente: Elaboración propia.

parte, la esfera referida a ciudadanía, legalidad y derecho recupera en el último año los niveles de valoración iniciales de 2008, tras experimentar una disminución durante los años centrales de la crisis económica y social. Finalmente, la esfera relativa a la participación de la sociedad civil presenta la evolución más positiva, impulsada en gran medida por el papel activo de las mujeres en la vida política, así como por un incremento general en la implicación ciudadana en los asuntos públicos y un acceso más equitativo al poder.

8. COMPARACIONES TEMPORALES

Una vez explicadas la evaluación de las evaluaciones de las áreas se procederá a hacer comparaciones temporales con el fin de explicar la evolución de los 57 aspectos medidos en el índice. En primer lugar, se muestran cuáles son los aspectos que más han variado desde la primera evaluación con este procedimiento de consulta a expertos. Después el foco se centra en comparar -las peores con las mejores puntuaciones- de cada uno de los 57 componentes que se valoran del funcionamiento democrático.

De la comparación realizada entre el último año (2024) y el primero (2008) puede deducirse un mayor peso de progreso que de retroceso (Figura 8). Recuerdese que la calificación global del primer año fue un 6,2 y actualmente ha subido a 6,4. Se distingue en la figura citada que tras 17 años 22 ítems han retro-

cedido en sus valoraciones. Entre ellos, los cinco más preocupantes, con más de medio punto de caída, son la imparcialidad de la justicia penal, la protección de la libertad de expresión, la estabilidad del gobierno, la independencia de los jueces y la protección de la salud.

En sentido contrario, 35 aspectos de la democracia mejoran. El más resaltado sin duda es la participación de la mujer con una subida de más de punto y medio, pasando de un suspenso a un holgado aprobado. El impulso del movimiento feminista y las políticas puestas en marcha en la primera década de este siglo están en el origen de que tengamos gobiernos y parlamentos prácticamente igualitarios y que se produzca una incorporación efectiva de la mujer en las decisiones democráticas, aunque aún quede un largo recorrido para conseguir la igualdad.

Importante también es el aumento de más de un punto en la responsabilidad de los poderes autonómicos y locales. Todo parece indicar que, al menos a juicio de los expertos, las comunidades autonómicas y los ayuntamientos están consiguiendo independencia en sus decisiones con respecto a las decisiones del gobierno central y, sobre todo, van asumiendo responsabilidades políticas de cara a la ciudadanía, de quienes, a través de sus votos, depende su permanencia en los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Asimismo, ha mejorado la evaluación del consenso sobre las fronteras del Estado, toda vez que el tema de la independencia de Cataluña ha pasado a un segundo plano.

10. ÍNDICE DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

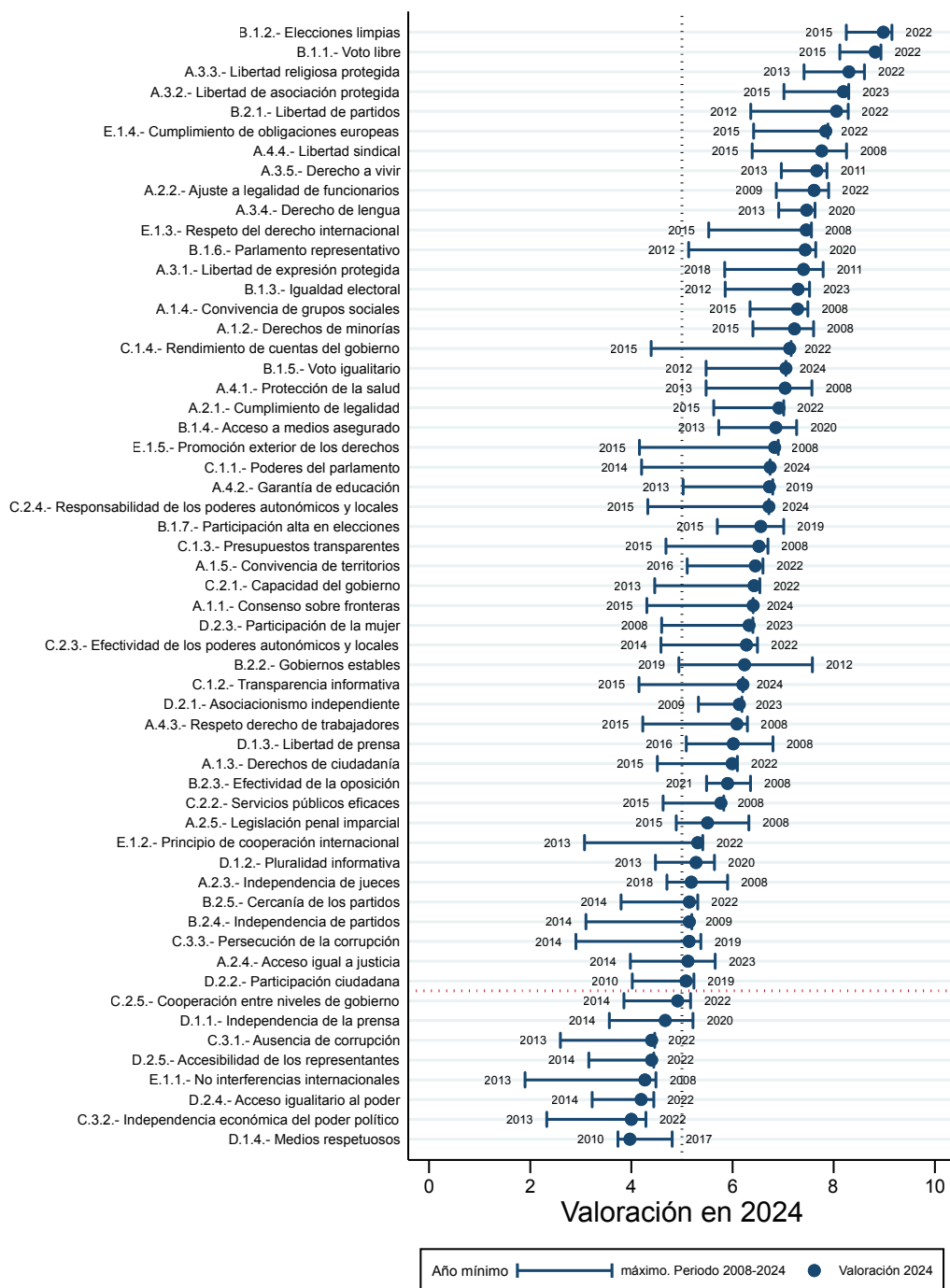


Figura 9: Evaluaciones mínimas y máximas entre 2008 y 2024.

Fuente: Elaboración propia.

Además de estos aspectos mencionados, han conseguido importante ascenso otras tres cuestiones: la representatividad de un Congreso de Diputados con pluralidad de grupos parlamentarios, la carencia de impedimentos para la creación de partidos políticos y la participación ciudadana, cuya valoración ha subido casi un punto desde el comienzo de la serie en 2008.

Si se presta atención a los valores mínimos y máximos que han tenido los diferentes aspectos evaluados en todo el periodo, se pueden obtener las siguientes reflexiones: En primer lugar, es preciso notar que, así como no ha habido mucha variación en las calificaciones globales y por esferas, en lo que respecta a evaluaciones concretas, se encuentran bastantes discrepancias, algunas de ellas cercanas a los tres puntos y casi una veintena con más de dos puntos de diferencia. En la figura 9 pueden identificarse los distintos componentes evaluados, ordenados desde los más positivos hasta los más negativos en 2024, por los expertos en sociología y ciencia política. El intervalo que queda dibujado representa las valoraciones mínimas y máximas del periodo. A la izquierda aparece el año en el que se obtuvo la valoración menor, mientras que a la derecha aparece el tiempo en el que se alcanzó la máxima puntuación. En líneas generales, puede decirse que la mayor parte de las puntuaciones mínimas de la democracia se obtuvieron el periodo postcrisis 2013-2015, mientras que las puntuaciones máximas se reparten en-

tre los años 2008, inicio de la serie, y el 2022, fecha en que se obtuvo la mayor puntuación en la serie.

La misma figura permite distinguir las cuestiones del sistema democrático que siempre han sido evaluadas positivamente (por encima del 5) de aquellas que en todos los momentos de aplicación de este estudio no han alcanzado el punto medio de la escala.

En el lado negativo, se encuentran seis aspectos de las esferas de gobernabilidad, sociedad y esfera internacional. En el primer apartado se encuentra el problema de la corrupción y la dependencia económica del poder político. En la parte social, la accesibilidad de los representantes y el respeto que muestran los medios de comunicación social. En la esfera internacional, el punto crítico de nuestra democracia se refiere a las interferencias internacionales. Todos estos aspectos tuvieron su valor más bajo entre 2010 y 2014, mientras que el periodo en el que mejor se evaluaron todas estas cuestiones fue el comprendido entre 2017 y 2022.

En contraste, existen 22 aspectos que siempre han obtenido una valoración positiva. La mayoría de ellos pertenecen a las esferas de ciudadanía y representación. De todas ellas, las únicas que no han alcanzado en algún momento el aprobado son: el consenso sobre las fronteras, el derecho a la ciudadanía, la independencia de los jueces, la imparcialidad de la justicia criminal, el acceso igualitario a la justicia y el respeto al derecho de los trabajadores. En el res-

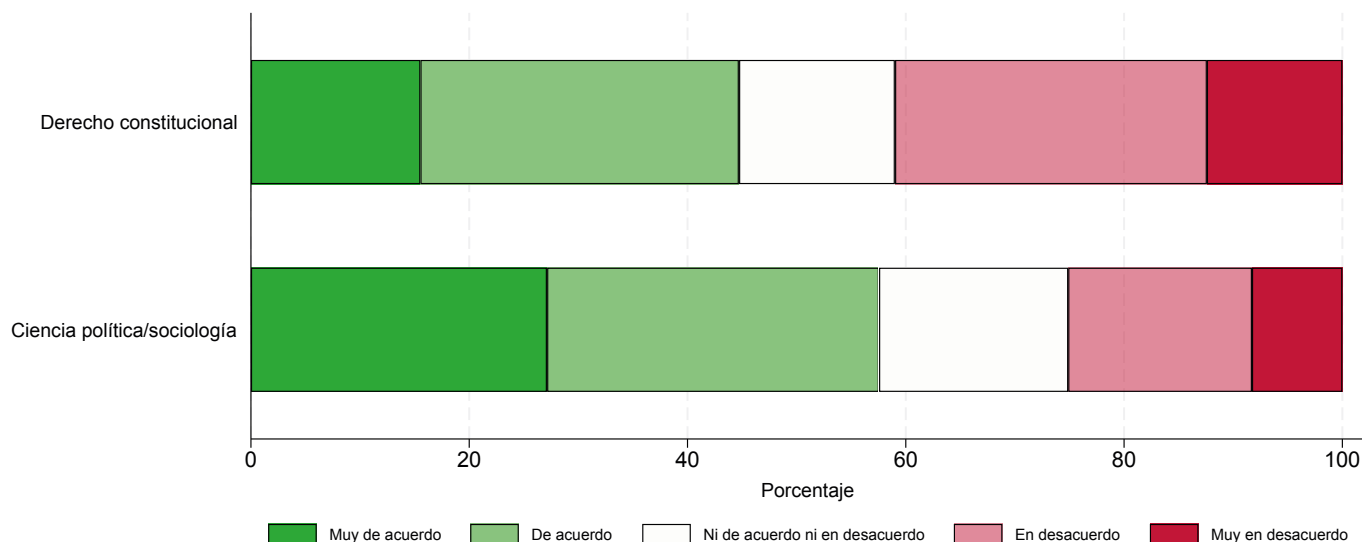


Figura 10: Grado de acuerdo sobre la restricción de divulgación de noticias falsas.

Fuente: Elaboración propia.

to de los ámbitos (gobierno, sociedad e internacional), los únicos aspectos con evaluaciones positivas durante todo el periodo de 17 años analizado han sido la libertad de prensa, la independencia del asociacionismo, el respeto al derecho internacional y el cumplimiento de las obligaciones europeas.

9. ¿QUIÉN DEBERÍA CONTROLAR LAS NOTICIAS FALSAS EN INTERNET?

En esta última sección del capítulo se analiza la opinión de los expertos sobre si se debería controlar la circulación de noticias falsas y, en caso de que así fuera, quién debería hacerlo. En los últimos años hemos asistido a un debate sobre la producción, circulación y posibles efectos de las noticias falsas, es decir, la proliferación de informaciones no con-

trastadas en diversos medios de comunicación, que han dado pie a querellas seguidas de instrucciones legales.

Un 54 % de los expertos consultados estaría de acuerdo en que se debería restringir la difusión de noticias falsas en los medios de comunicación en Internet, incluso si ello supone imponer límites a la información que se puede acceder o publicar libremente. Además, hay considerables diferencias de opinión entre constitucionalistas y científicos sociales. Estos últimos serían más partidarios de las restricciones: El 57 % las apoyan, mientras que los académicos de derecho constitucional son más garantistas y no hay entre ellos una mayoría partidaria de poner límite a la divulgación de noticias falsas (Figura 10).

A quienes contestaron que estaban de acuerdo en que se debería intervenir para restringir la divulgación de conteni-

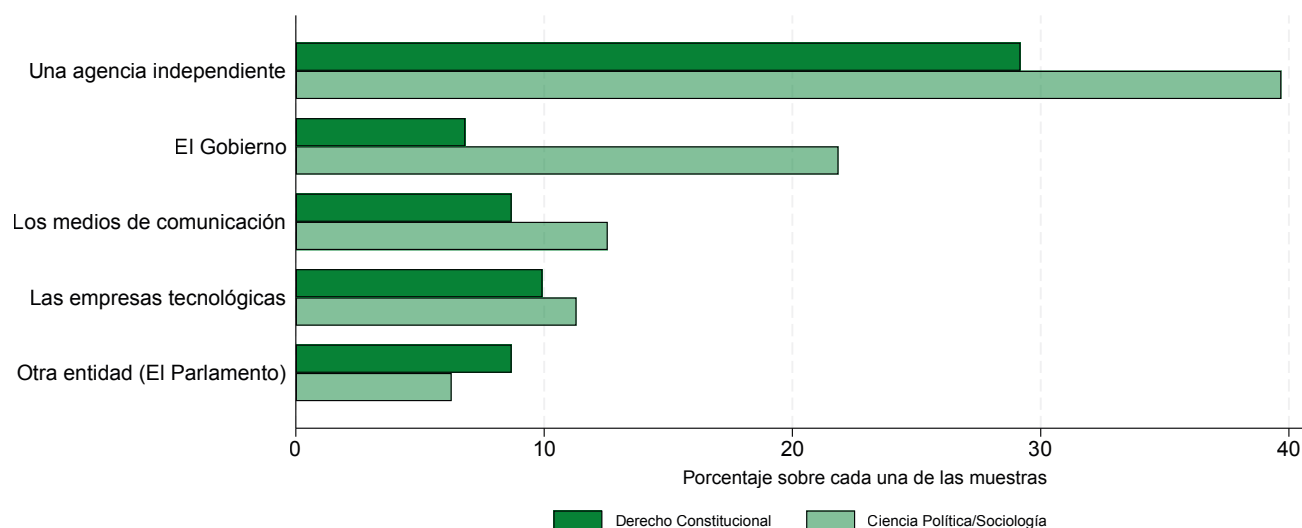


Figura 11: Entidades que deberían tomar medidas. (Base: conjunto de cada muestra).

Fuente: Elaboración propia.

dos ficticios se les preguntó quién debería encargarse de esa labor. Las opciones que se le dieron fueron: el Gobierno, los medios de comunicación, las empresas tecnológicas o una agencia independiente. Esta última fue la más señalada (por más de un tercio de los expertos). El mayor porcentaje de partidarios de un encargo institucional está entre los politólogos y sociólogos. A pesar de ello, estos últimos optaron más que los primeros por una institución distinta de las propuestas, entre las que destacó que fuera el Parlamento quien debiera emprender medidas para restringir la difusión de noticias falsas en Internet.

10. CONCLUSIONES

1. Los expertos consultados acerca de la calidad de la democracia española

en 2024 han otorgado una calificación media de 6,4, la misma que en las dos pasadas ediciones. Este resultado se ve reforzado por una muestra adicional de expertos en derecho constitucional, que arroja resultados similares a los de la muestra de especialistas en ciencia política y sociología que tradicionalmente se han utilizado en las ediciones anteriores de este informe.

2. La encuesta pone de relieve, de forma constante, algunos pilares robustos del sistema democrático español. Destacan, entre ellos, la celebración regular de elecciones libres y transparentes, así como la garantía del derecho al voto. También se valora positivamente el respeto a las libertades religiosas, sindicales y de asociación, junto con el comportamiento

legal de los funcionarios públicos y el compromiso del país con las normativas europeas. Finalmente, este año aparecen entre las diez fortalezas, la garantía de los derechos a vivir y usar la propia lengua.

3. También parece existir un estancamiento en múltiples indicadores de la calidad democrática de este país en las últimas ediciones del estudio. Con contadas excepciones, como en el caso de la integración de la mujer, las evaluaciones no han superado o permanecen en niveles ligeramente superiores a la medición realizada en 2008. Si bien es cierto que muchos indicadores experimentaron un significativo descenso durante los años más severos de la crisis económica (2011-2015), la posterior recuperación (2016-2020) se estabilizó en valores similares a los de 2008.
4. Como se ha señalado en informes anteriores, las principales debilidades de la democracia española son la desprotección de los/as ciudadanos/as frente al acoso mediático, la dependencia económica del poder político, la dificultad de determinados grupos de acceder al poder político, las interferencias internacionales sobre el país, la presencia de corrupción, la escasa accesibilidad de los representantes y la baja independencia de la prensa. Estas debilidades, que en su mayoría han obtenido de manera reiterada puntuaciones por debajo del aprobado, han sufrido un proceso de cronificación. Además, hay otras cuestiones que también deberían mejorar, como la baja cooperación entre los distintos niveles de gobierno (central, autonómico y local) y la cercanía de los partidos políticos a los intereses de la ciudadanía.
5. El análisis segmentado por especialistas en ciencias sociales y ciencias jurídicas también nos permite explorar las divergencias y consensos que emergen al contrastar las valoraciones de los dos grupos. En general, la comparación arroja más consensos que divergencias. Estas últimas se detectan sobre todo en las áreas de Estado de derecho y ciudadanía, que los juristas evalúan más positivamente, frente a la ausencia de corrupción en la que los expertos en ciencia política y sociología son menos críticos que los especialistas en derecho constitucional.
6. Al igual que los expertos, la opinión de los ciudadanos ha evolucionado de modo paralelo desde 2008, pero siempre manteniendo una postura más negativa, con puntuaciones que no han recuperado los niveles anteriores a la emergencia de la crisis económica. Esto se ha hecho patente con sucesivas olas de la Encuesta Social Europea.
7. Finalmente, hay división de opiniones entre los expertos en relación con

la adopción de medidas para restringir la difusión de información falsa en Internet. Además, cabe notar en este aspecto una sensible diferencia entre los expertos de derecho constitucional y los del ámbito de las ciencias sociales, siendo estos últimos más favorables a las restricciones en la divulgación de contenidos ficticios, proponiendo asignar su control, especialmente, a una agencia independiente que se ocupara de ello.

APÉNDICE I. CARACTERÍSTICAS ACTITUDINALES DEL PANEL DE EXPERTOS

Este apéndice tiene como objetivo complementar el análisis de los resultados del capítulo dedicado al índice de calidad de la democracia mediante la descripción del perfil de los expertos que respondieron a la encuesta. Para ello se emplean una serie variables demográficas y políticas: el sexo, la década de nacimiento, la comunidad autónoma de residencia, la posición en la escala ideológica y el voto en las elecciones generales de julio de 2023. La tabla 2 contiene, para cada grupo, la media del índice de la calidad de la democracia junto con la desviación típica y el número de casos¹.

Como en pasadas ediciones, apenas existen diferencias en el índice de calidad democrática entre los grupos definidos por las variables sociodemográficas. El caso más evidente es el de la variable de sexo, ya que expertas y expertos,

en promedio, hacen una valoración casi idéntica de la calidad democrática —6,4 de los hombres frente al 6,5 que otorgan las mujeres—. Por el contrario, se observan algunas diferencias entre los grupos de edad o las comunidades autónomas de residencia, aunque en ningún caso llegan a ser considerables. Los expertos de más edad —los nacidos con anterioridad a 1960— otorgan a la democracia una puntuación de 6,4, mientras que los nacidos en la década de 1970 hacen una valoración ligeramente más alta (6,5). Los de la década de 1990 son los que otorgan a la democracia la nota más alta (6,8), siendo los nacidos en la década anterior los de menor puntuación (6,3). En clave territorial, los expertos afincados en el País Vasco son los más críticos con la calidad de la democracia, mientras que los residentes en el resto de las comunidades otorgan valoraciones homogéneas alineadas con la media. En anteriores años, Cataluña valoraba tan críticamente la democracia como el País Vasco; a partir de este año, Cataluña está más próxima a Andalucía, que también se ubica algo por debajo de la media (6,3).

El perfil ideológico de los expertos y su comportamiento electoral están relacionados con la valoración que realizan de la calidad de la democracia en España. La ideología, medida con una escala del 1 al 10 cuyos extremos indican las posiciones de extrema izquierda y derecha, está relacionada con la valoración de la democracia de forma que los expertos en posiciones más a la izquierda (1-2) hacen una valoración media de 5,9, mientras

	Media	D.T.	n
<i>Sexo</i>			
Hombre	6.4	1.4	377
Mujer	6.5	1.4	181
<i>Década de nacimiento</i>			
Hasta 1949	6.4	1.7	19
1950	6.4	1.3	73
1960	6.3	1.4	169
1970	6.5	1.4	155
1980	6.3	1.4	93
1990	6.8	1.4	50
<i>Comunidad reside</i>			
Madrid	6.5	1.3	172
Cataluña	6.3	1.5	97
Andalucía	6.3	1.4	87
País Vasco	5.9	1.5	22
Otras	6.5	1.3	166
Extranjero	6.7	1.3	12
<i>Ideología</i>			
1/2	5.8	1.8	57
3	6.6	1.3	181
4	6.6	1.3	153
>=5	6.3	1.4	137
<i>Partido votado</i>			
PP	6.5	1.4	45
PSOE	6.8	1.1	170
Sumar	6.4	1.3	120
Derecha nacionalista	5.9	1.7	8
Izquierda nacionalista	5.6	1.1	20
Otros	5.2	2	26
NC	6.3	1.4	100
<i>Muestra</i>			
Derecho constitucional	6.5	1.3	161
C. política/sociología	6.4	1.4	398

Tabla 2: Valoración de la democracia española según características sociodemográficas.*Fuente: Elaboración propia.*

que la puntuación que otorgan los situados en posiciones de centro izquierda (3-4), centro y derecha (5-10) la superan en 0,7 y 0,3 puntos respectivamente.

El comportamiento electoral de los expertos también guarda cierta correspondencia con la evaluación que realizan del estado de la democracia. Los expertos y expertas que apoyaron al PSOE en las pasadas elecciones puntúan a la democracia española con un 6,8, ligeramente por encima de la media global, que, como veíamos, se sitúa en el 6,4. Aquellos que optaron por el PP (6,5) o Sumar (6,4) han otorgado, en promedio, similares puntuaciones a la democracia.

Tras evaluar los diferentes aspectos de la democracia, las personas expertas

consultadas respondieron a una pregunta acerca del estado global de la misma. Esta pregunta busca examinar la coherencia entre las valoraciones otorgadas a cada una de las dimensiones y la percepción general sobre el funcionamiento del sistema. La figura 12, que presenta las respuestas en esta edición de la encuesta, muestra que la mayoría de los expertos se declaran bastante o muy satisfechos (46%, 3 puntos más que el pasado año) con el funcionamiento de la democracia. A continuación, se sitúan aquellos que están algo satisfechos (35%, 2 puntos más), seguidos por los más pesimistas en su valoración, que se muestran poco o nada satisfechos (19%, 5 puntos menos que en 2023).

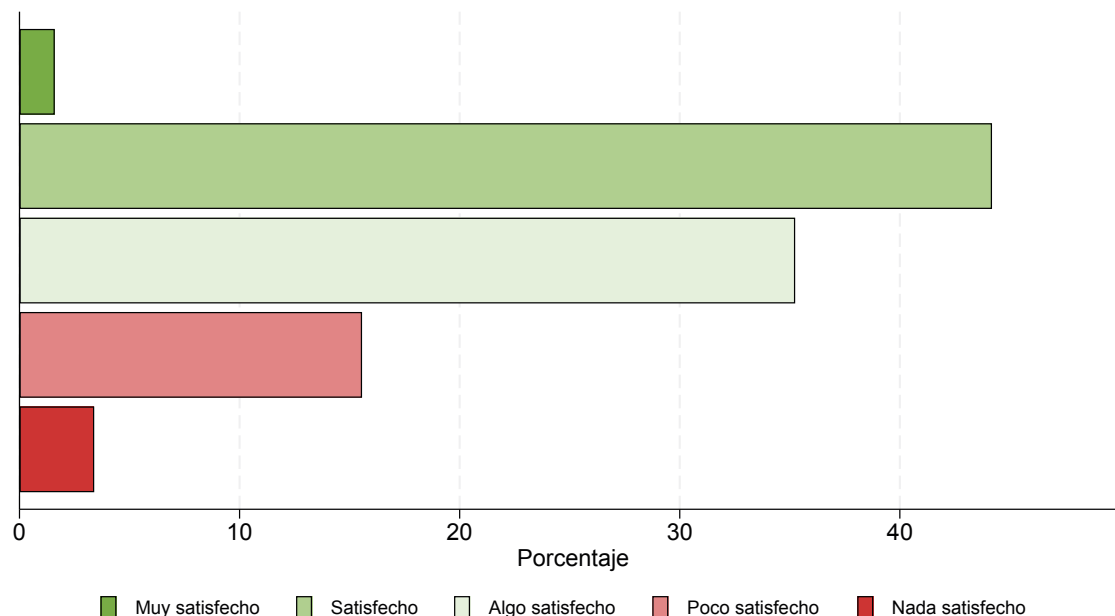


Figura 12: Satisfacción con la democracia española.

Fuente: Elaboración propia.

10. ÍNDICE DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %
<i>Satisfacción con la democracia</i>								
Nada satisfecho	0	3	3	4	10	9	13	7
Poco satisfecho	17	20	26	31	40	48	42	38
Algo satisfecho	31	34	32	35	34	25	20	31
Satisfecho	47	41	37	28	15	18	20	22
Muy satisfecho	5	3	3	3	1	0	5	2
Casos	130	118	120	159	137	152	133	135
<i>Característica esencial de la democracia</i>								
Elecciones generales	45	46	41	44	45	46	52	44
Economía que asegure ingreso digno	11	12	13	16	12	16	9	11
Sistema judicial trate a todos por igual	8	13	14	6	9	10	11	14
Respeto a las minorías	11	10	10	14	14	12	10	16
Libertad expresión a criticar abiertamente	23	15	21	18	19	16	13	13
Ninguna	3	5	1	3	2	1	4	2
Casos	124	111	112	146	130	143	127	126

	2017 %	2018 %	2019 %	2020 %	2021 %	2022 %	2023 %	2024 %
<i>Satisfacción con la democracia</i>								
Nada satisfecho	11	10	8	4	4	4	6	3
Poco satisfecho	29	27	23	22	21	19	18	16
Algo satisfecho	28	33	33	30	35	32	33	35
Satisfecho	29	27	33	40	38	43	41	44
Muy satisfecho	3	4	3	5	2	3	2	2
Casos	257	268	278	319	318	308	449	559
<i>Característica esencial de la democracia</i>								
Elecciones generales	37	32	35	35	29	34	31	32
Economía que asegure ingreso digno	12	12	12	18	15	16	16	12
Sistema judicial trate a todos por igual	18	14	13	13	15	14	16	17
Respeto a las minorías	15	13	18	12	15	15	13	16
Libertad expresión a criticar abiertamente	9	19	12	12	13	13	12	13
Ninguna	9	11	11	11	12	8	12	10
Casos	255	267	277	160	318	309	447	559

Tabla 3: Satisfacción y caracterización de la democracia.

Fuente: Elaboración propia.

La serie temporal del estudio, que abarca desde 2009 hasta la actualidad, permite hacer un análisis de la evolución de la satisfacción general con la democracia (tabla 3). El nivel de satisfacción se ha mantenido estable desde la edición de 2020. El porcentaje de aquellos nada o poco satisfechos ha oscilado entre el 26 % en 2020 y el 23 % en 2022 situándose en el 24 % en 2023, mientras que el porcentaje de aquellos que se muestran satisfechos o muy satisfechos con la democracia ha fluctuado entre el 40 % de 2021 y el 46 % en la presente edición. Comparado con el del año 2018, cuando se produjo la moción de censura y el cambio de gobierno, el porcentaje de expertos satisfechos con el funcionamiento de la democracia ha crecido 12 puntos porcentuales.

Otro aspecto en el que indaga la encuesta es la percepción de las características esenciales de la democracia (Figura 13). El objetivo de esta pregunta es conocer cómo los expertos afrontan la evaluación de un concepto complejo y multidimensional como es la democracia. Para ello se ofrece un listado que recoge las principales dimensiones de la democracia entre las que los encuestados son invitados a seleccionar la que, a su parecer, es la más importante. Las dimensiones presentadas comprenden la celebración de elecciones, una economía que asegure un ingreso digno, un sistema judicial que trate a todos por igual, el respeto a las minorías y la libertad de expresión.

Este año, y como viene siendo la norma en toda la serie histórica, el as-

pecto más señalado es la celebración de elecciones (32 %), prácticamente igual al 31% registrado en la edición anterior. Sin embargo, la consideración de este aspecto como relevante para la democracia presenta una tendencia decreciente: en 2015 el 52 % de los entrevistados seleccionaron las elecciones como la característica más nuclear de la democracia, en 2017 ese porcentaje se había reducido hasta el 37 % y, desde entonces, no ha vuelto a estar por encima del 35 %.

El resto de las dimensiones presentan porcentajes de apoyo muy similares. En segundo lugar, se sitúa un sistema judicial que trate de modo igual a todos (17 %), este año incrementado por la presencia de expertos constitucionalistas, seguido por el respeto a las minorías (16 %) y la libertad de expresión (13 %). El aseguramiento de un ingreso digno ya ha quedado como la última opción señalada.

En esta edición de la encuesta se ha vuelto a pedir a las personas expertas que evalúen la posibilidad de introducir una serie de cambios en el sistema político. Esta pregunta comprende un conjunto de afirmaciones con las que el encuestado tiene que manifestar su nivel de acuerdo mediante una escala de cinco puntos, que oscila entre el muy de acuerdo y el nada de acuerdo.

La Figura 14 presenta la evolución del grado de acuerdo con cinco ítems que se han incluido en la encuesta desde 2014. El primero pregunta acerca de la celebración de un referéndum de autodeterminación en las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia). Los ex-

pertos siguen divididos sobre la conveniencia de que se reconozca el derecho de autodeterminación en España, una tendencia que permanece apenas inalterada desde la evaluación del año 2017, que coincide con el punto álgido del conflicto entre el soberanismo catalán y el gobierno central.

Existe, sin embargo, poco grado de acuerdo acerca de la conveniencia de celebrar un referéndum sobre la forma política del Estado en el que los ciudadanos puedan manifestarse a favor de la monarquía o de la república. El nivel de acuerdo en torno a esta afirmación ha venido descendiendo ligeramente desde el comienzo de la serie en 2014, y en la actualidad no llegan a ser la cuarta parte quienes opinan que se deba celebrar un

referéndum sobre la monarquía. El mayor grado de consenso lo alcanza la afirmación sobre la necesidad de reformar la Constitución. La mayoría de los expertos (74 %) se muestra favorable a que sea reformada, con un nivel de apoyo menor que en la edición anterior (79 %), lejos del máximo de la serie, alcanzado en 2019, cuando el 90 % se mostraba muy a favor o a favor de emprender la reforma.

Aquellos que manifiestan que es hora de reformar la Constitución son posteriormente preguntados sobre los aspectos que a su juicio deberían abordarse en ese proceso (Figura 15). Las opiniones de los expertos apenas han variado con respecto al año anterior con la excepción de la reforma del poder judicial. Casi seis de cada diez expertos son favorables a que

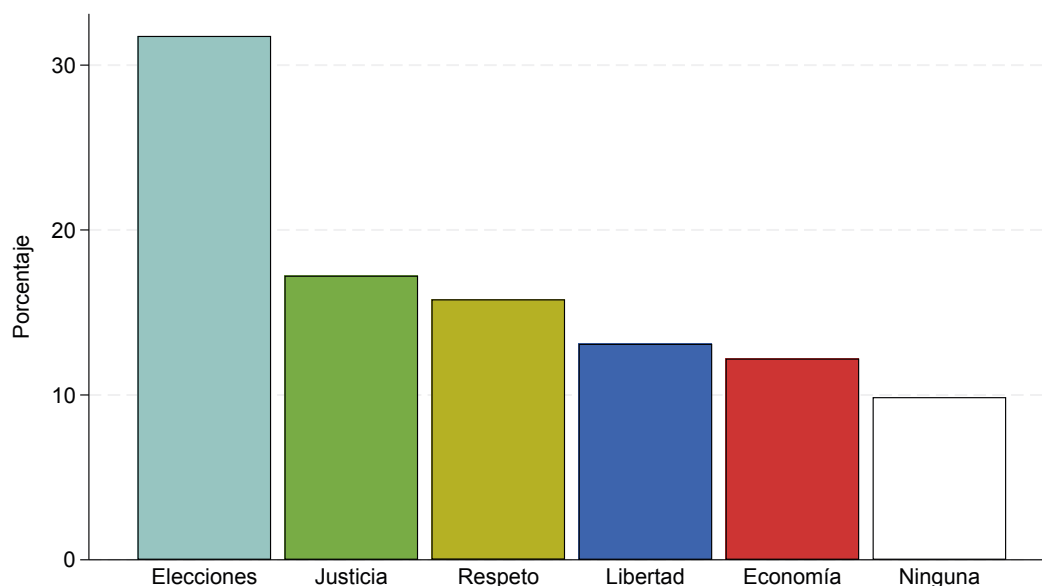


Figura 13: Característica esencial de la democracia.

Fuente: Elaboración propia.

dicha reforma incluya la organización territorial del Estado, es decir, la forma en la que se distribuye el poder entre el gobierno central, las autonomías y las entidades locales, seguido por la reforma del poder judicial (45 %), que sigue cayendo con respecto a las ediciones anteriores, y la inclusión de nuevos derechos sociales (42 %). Con un menor nivel de apoyo se sitúan la transformación del régimen político de una monarquía parlamentaria a una república (29 %). Por último, menos del 12 % consideran prioritario abordar la reforma del Tribunal Constitucional, de las atribuciones del Parlamento, del procedimiento de investidura o las atribuciones de la Corona.

Si se observa la comparación ofrecida en la Figura 15, destacan dos diferencias entre científicos sociales y jurídicos. Casi la mitad de los primeros considera necesaria una reforma del poder judicial, mientras que solo el 35 % de los segundos consideraría relevantes estos cambios. La otra gran cuestión en la que divergen ambos colectivos es en la forma de Estado. Un tercio de los académicos de la sociología y la ciencia política plantearía un cambio de monarquía a república, mientras que apenas lo señalan un sexto de los expertos del área de derecho constitucional.

APÉNDICE II.

NOTA METODOLÓGICA

Una descripción detallada de este estudio puede encontrarse en el Informe de la De-

mocracia-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, parte del utilizado en la edición del IDE 2009 (pág. 312), que eliminaba las escalas en las que se pedía al entrevistado que diera una valoración global de las cinco esferas. En ese cuestionario también se planteaban algunas preguntas extraídas del Estudio 2701 del CIS sobre calidad de la democracia.

Para seleccionar la muestra, se ha contado con un listado depurado compuesto por 1,427 personas (1,352 de anteriores aplicaciones y 75 nuevas obtenidas de recomendaciones de las anteriores). Además, en esta edición se ha añadido una muestra compuesta por expertos y expertas en el ámbito del derecho constitucional. El objetivo de esta nueva muestra era incorporar al estudio a los/as expertos/as de un área de conocimiento que, como sucede con la Ciencia Política y la Sociología, se dedica a estudiar el funcionamiento y la calidad de la democracia. La base muestral comprendió a todos los profesores e investigadores vinculados al área de derecho constitucional de las universidades públicas españolas a fecha de diciembre de 2024. Esta nueva muestra estuvo compuesta por 569 registros. En total 1,996 personas fueron invitadas a participar en la encuesta de 2024.

De todo el conjunto completaron el cuestionario 559 personas, lo que implica una tasa de respuesta del 28,0 %. El Apéndice I presenta una descripción del

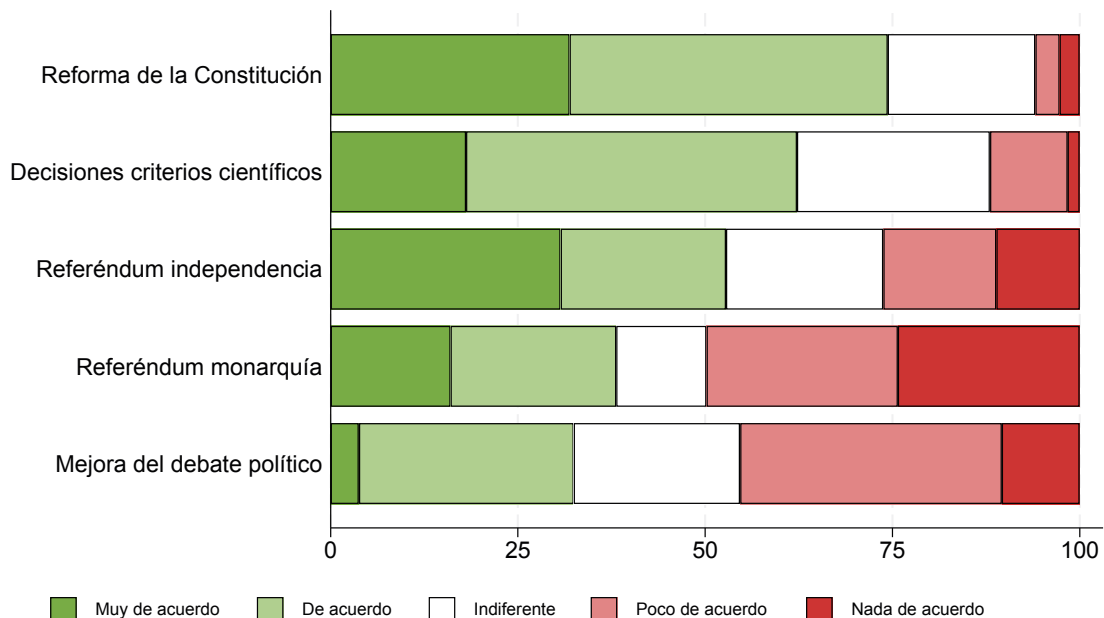


Figura 14: Grado de acuerdo con las afirmaciones sobre....

Fuente: Elaboración propia.

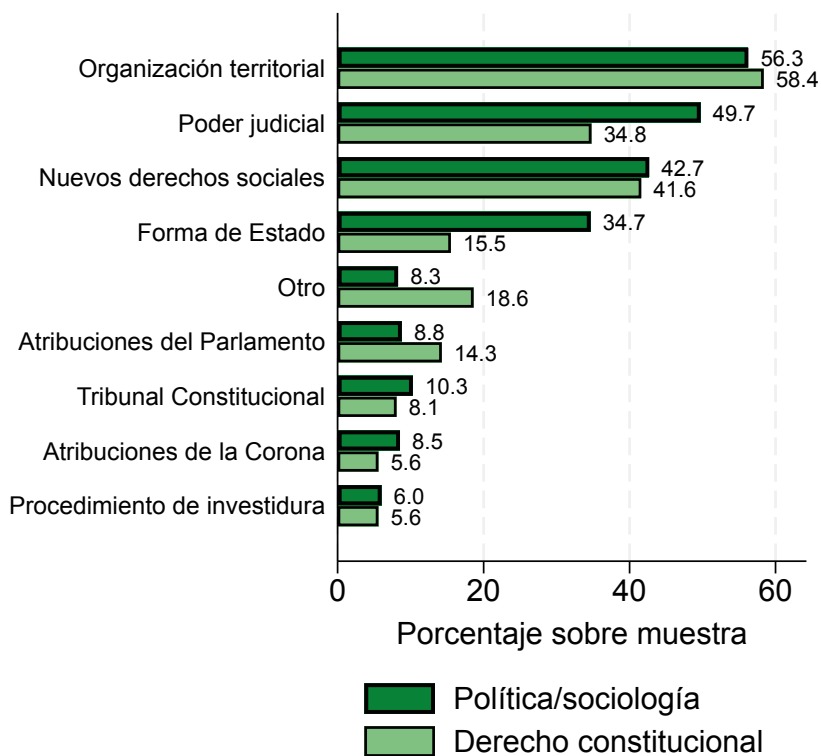


Figura 15: Aspectos de reforma sobre la Constitución.

Fuente: Elaboración propia.

perfil de los/as expertos/as que respondieron al cuestionario. Al igual que en años anteriores, el proceso de recogida de información lo realizó el Laboratorio de Encuestas de la Universidad de Salamanca (LETTI) entre el 10 de febrero y el 10 de marzo de 2025 con la aplicación de encuestas QualtricsXM.

APÉNDICE III.

CUESTIONARIO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA ENVIADO A LOS EXPERTOS

A continuación, le presentaremos un conjunto de frases relacionadas con el funcionamiento de la democracia, agrupadas en cinco grandes apartados inspirados en los criterios del Human Rights Centre de la Universidad de Essex: a) los derechos de los ciudadanos y el Estado de derecho, b) la representación política, c) la gobernabilidad y responsabilidad políticas, d) la participación de la sociedad civil, y e) la dimensión internacional de la democracia. Sobre cada una de las frases, le vamos a pedir que valore según su criterio en una escala de 0 a 10 la medida en que la sociedad y política españolas se ajustan a estas características ideales de la democracia. Un cero indicaría que nuestro país está muy lejos de cumplir con la condición en cuestión y un diez, por el contrario, reflejaría que el cumplimiento es óptimo.

CIUDADANÍA, LEYES Y DERECHO

Ciudadanía

A.1.1 Hay consenso sobre la configuración de las fronteras del Estado, tal y como son reconocidas por la Constitución.

A.1.2 Los derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas y de orientación sexual están protegidos.

A.1.3 Se reconocen los derechos de ciudadanía a todas las personas que viven en España con independencia de su nacionalidad.

A.1.4 El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos grupos sociales.

A.1.5 El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos territorios.

Estado de derecho

A.2.1 El cumplimiento de la legalidad es efectivo en todo el territorio nacional.

A.2.2 Los funcionarios se ajustan a la ley en el ejercicio de sus funciones.

A.2.3 Los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones.

A.2.4 La igualdad en el acceso de los ciudadanos a la justicia está garantizada.

A.2.5 La legislación penal se aplica imparcialmente

A.1.- ¿Qué nivel de conocimiento considera que tiene acerca de las cuestiones de ciudadanía y estado de dere-

cho que acaba de evaluar? Utilice una escala de 0 a 10 en la que un cero indica un bajo nivel de conocimiento y un diez reflejaría un alto nivel de conocimiento.

Utilice una escala de 0 a 10 en la que un cero indica un bajo nivel de conocimiento y un diez reflejaría un alto nivel de conocimiento.

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.

A.2.- ¿Qué nivel de conocimiento considera que tiene acerca de las cuestiones de derechos civiles, políticos, económicos y sociales que acaba de evaluar?

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.

B.- ¿Qué nivel de conocimiento considera que tiene acerca de las cuestiones de representación política que acaba de evaluar? Utilice una escala de 0 a 10 en la que un cero indica un bajo nivel de conocimiento y un diez reflejaría un alto nivel de conocimiento.

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.

C.- ¿Qué nivel de conocimiento considera que tiene acerca de las cuestiones de gobernabilidad y rendición de cuentas que acaba de evaluar? Utilice una escala de 0 a 10 en la que un cero indica un bajo nivel de conocimiento y un diez reflejaría un alto nivel de conocimiento.

**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.

D.- ¿Qué nivel de conocimiento considera que tiene acerca de las cuestiones de la sociedad civil y la participación política que acaba de evaluar? Utilice una escala de 0 a 10 en la que un cero indica un bajo nivel de conocimiento y un diez reflejaría un alto nivel de conocimiento.

**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.

E.- ¿Qué nivel de conocimiento considera que tiene acerca de las cuestiones de la dimensión internacional de la democracia que acaba de evaluar? Utilice una escala de 0 a 10 en la que un cero indica un bajo nivel de conocimiento y un diez reflejaría un alto nivel de conocimiento.

PREGUNTAS GENERALES

H.1 En general, ¿se siente Ud. muy satisfecho, bastante, algo, poco o nada satisfecho con la manera en que funciona la democracia en España?

- a) Muy satisfecho
- b) Bastante satisfecho
- c) Algo satisfecho
- d) Poco satisfecho
- e) Nada satisfecho

H.2 La gente a menudo difiere en sus puntos de vista sobre las características más importantes de la democracia. De esta lista, elija la característica que para Ud. sea más esencial en una democracia (UNA SOLA RESPUESTA).

- a) Elecciones regulares
- b) Una economía que asegure el ingreso digno
- c) Un sistema judicial que trate a todos por igual
- d) Respeto a las minorías
- e) Libertad de expresión para criticar abiertamente
- f) Ninguna. En cuyo caso, ¿Cuál sería a su juicio la característica más importante de la democracia?

H.3 Indique en qué medida está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- a) La Constitución española debería ser reformada.
 - Muy de acuerdo
 - De acuerdo
 - Indiferente

- En desacuerdo
- Muy en desacuerdo

H.3b. ¿Cuál de los siguientes aspectos es el más prioritario para ser tratado en una reforma constitucional? ¿Y el segundo más prioritario? ¿Y el tercero más prioritario?

- a) La organización territorial del Estado
- b) La organización del poder judicial
- c) Las atribuciones y características de la jefatura del Estado
- d) Incluir nuevos derechos sociales
- e) El procedimiento de investidura del gobierno
- f) Las atribuciones del Parlamento
- g) Las características y atribuciones del Tribunal Constitucional
- h) Cambiar la forma política del Estado de una monarquía a una república
- i) Otro

H.4 Indique en qué medida está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

- a) 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

b) 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

c) Los gobernantes deberían tomar sus decisiones basándose en criterios científicos de expertos.

- Muy de acuerdo
- De acuerdo
- Indiferente
- En desacuerdo
- Muy en desacuerdo

d) El debate político de nuestro país ha mejorado gracias al aumento del número de partidos políticos en España.

- Muy de acuerdo
- De acuerdo
- Indiferente
- En desacuerdo
- Muy en desacuerdo

e) Se debería emprender medidas para restringir la difusión de información falsa en Internet, incluso si ello limita que la gente pueda acceder o publicar información libremente.

- Muy de acuerdo
- De acuerdo
- Indiferente

- En desacuerdo
- Muy en desacuerdo

(A los que estén de acuerdo e): H.4
¿Y quién cree que debería implementar dichas medidas [respuesta múltiple]?

- a) El gobierno
- b) Las empresas tecnológicas
- c) Una agencia independiente
- d) Los medios de comunicación
- e) Otra institución, ¿cuál?

PREGUNTAS FINALES

Finalizado el cuestionario, vamos a plantearle algunas cuestiones adicionales.

F.1 ¿Es Ud...?

- Hombre
- Mujer

F.2 ¿Cuál es la década de su año de nacimiento?

- 1930 o anterior
- 1930
- 1940
- 1950
- 1960
- 1970
- 1980
- 1990
- 2000

F.3 ¿En qué comunidad autónoma nació?

F.4 ¿Y en qué provincia reside actualmente?

F.5 Como Ud. muy bien sabe, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha, ¿en qué casilla de las mostradas más abajo se colocaría Ud.?

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 10 de noviembre de 2019...?

Votó

No votó

No recuerda

No desea contestar

F.7 ¿Y podría indicar a qué partido o coalición votó?

PP

PSOE

Vox

Sumar

ERC

Junts

EH Bildu

EAJ-PNV

BNG

CC-PNC

UPN

Otra candidatura

No desea contestar

Personas expertas que han autorizado que se haga pública su participación

Abellán Artacho, Pedro	Bohigues Garcia, Asbel	De La Torre Oropeza, Verónica
Adell Argiles, Ramón	Bosch Gardella, Agustí	De Luxán, Margarita
Adrián Lara, Laura	Botella Corral, Joan	Del Rosal Crespo, Mario
Agudo Zamora, Miguel J.	Bouzas Mendes, Ricardo Esteban	Delgado, Irene
Aguilar Calahorro, Augusto	Brunet Icart, Ignasi	Delgado Fernández, Santiago
Aguilera Aguilera, Raúl	Büdgen Escario, Christian	Delgado Godoy, Leticia María
Aja Valle, Jaime	Burguera Ameave, Leyre	Delgado Ramos, David
Alberdi Bidaguren, Jokin	Burkhardt Pérez,	Delkáder Palacios, Augusto Adán
Albertí Rovira, Enoch	Inmaculada Gemma	Díaz, María Concepción Torres
Alberto Delgado Núñez, Antonio	Caballero Míguez, Gonzalo	Díaz Gorfinkel, Magdalena
Alcántara Sáez, Manuel	Cabanas Veiga, Manuel	Díez García, Rubén
Alcaraz Salgado, María Hylma	Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel	Díez Sarasola, Mikel
Alda Fernández, Mercedes	Cadaval Sampedro, María	Diz Sánchez, Pedro
Aldegue Cerdá, Bernabé	Caínzos López, Miguel	Domínguez, Pablo
Alemán Merlo, Sara	Cairo Carou, Heriberto	Doncel Luengo, Juan Antonio
Alguacil González-Aurioles, Jorge R.	Calvo Pereira, Eva María	Dueñas Castrillo, Andrés Iván
Alli Turillas, Ignacio	Camarero Rioja, Luis Alfonso	Durán, Gema
Almagro Castro, David	Camisón Yagüe, Jose Ángel	Egío, Víctor
Alvarez Dorronsoro, Javier	Cañizares Vicente, José	Egío García, José Luis
André Chauchard, Simon Pierre	Canoura Leira, Victoria	Elias, Beatriz
Anguita Susi, Alberto	Cárdenas Cordón, Alicia	Elías Méndez, Cristina
Antón Merino, Javier	Carmona Contreras, Ana	Elizondo, Arantxa
Antonio Simonelli, Marco	Carranza Guash, Miguel	Elorza Saravia, Juan Daniel
Aragón López, Lara Martínez de	Carrillo López, Marc	Engelken Jorge, Marcos
Arbós Marín, Xavier	Casadevante Mayordomo, Pablo	Escribano Zafra, José Miguel
Arce Jiménez, Carlos	Javier Fernández de	Espadale Reballí, Maria
Arcos Fuentes, Israel	Casas Mínguez, Fernando	Esteban Casanelles, Teresa
Arenilla Sáez, Manuel	Castellá, Carola	Expósito Gómez, Enriqueta
Ares, Macarena	Castillo, Antonio López	Ezquiaga Ganuzas, Javier
Ares Castro-Conde, Cristina	Catala Bas, Alejandro	Faggiani, Valentina
Arias, Xosé Carlos	Cavero Cano, Gonzalo	Fernández Alles, José Joaquín
Arias Castaño, Abel	Cazorla Martín, Angel	Fernández Esquer, Carlos
Arjona Sánchez, Miguel José	Cetrà, Dani	Fernández -Llebrez González, Fernando
Arriola Palomares, Joaquín	Chano Regaña, Lorena	Fernández Pasarín, Mar
Astudillo Ruiz, Javier	Chaves, Rafael	Fernández Zubieta, Ana
Aumaitre, Arianne	Cicuéndez Santamaría, Ruth	Fernández-Toriviso Marcos, Eduardo
Avellaneda San Antonio, Silvia	Clua Losada, Mónica	Ferrándiz Lozano, José
Ballart Hern, F. Xavier	Colino, César	Ferrer, Sergi
Ballester Cardell, María	Coller, Xavier	Ferri Durá, Jaime
Barceló Serramalera, Mercè	Corral, Ana	Flores Giménez, Fernando
Barrero Ortega, Abraham	Corral Torres, Cayetano	Fondevila Marón, Manuel
Bazaga Fernández, Isabel	Cossarini, Paolo	Font, Nuria
Belmonte Martín, Irene	Costa, Maite	Font Fàbregas, Joan
Bengoa, Tomás Bastarache	Crespo García-Baquero, Juan José	Franco, Núria
Benítez Baleato, Jesus Manuel	Crespo Hellín, Felix	Franzé, Javier
Benito Sánchez, Ana Belén	Criado, Ignacio	Freije Coto, David
Bilbao Ubillos, Juan María	Cuéllar Rivero, Rubén	Fuens, Maria Jesus
Blanco, Ismael	Cuesta López, Victor	Galais Gonzalez, Carolina
Bodoque, Anselm	Cuevas Lanchares, Juan Carlos	

Personas expertas que han autorizado que se haga pública su participación

Gallego Rodríguez, Pablo	Grau, Mireia	López Navio, Ana
Gallo de Puelles, Pedro	Grima Camps, Carlos	López Rodríguez, Alfonso
Galván Bautista, Lilian	Guerrero Salom, Enrique	Antonio
García, Cristina	Gurrutxaga, Ander	López Villaverde, Angel Luis
García Albacete, Gema	Gutiérrez Palacios, Rodolfo	Lorente Fontaneda, Javier
García Arias, Celestino	Hasani Maturano, Amir Al	Losada, Abel
García Benavides, Fernando	Hernández, Enrique	Lozano Miralles, Jorge
García de Paredes,	Hernández Gutiérrez, José Carlos	Lucena Pérez, Marta
Marta Gonzalez	Hernández Peribañez,	Lugo, Yolanda Gómez
García Del Horno, Rubén	María Eugenia	Maestu, Enrique
García Díez, Fátima	Hernández Ramos, Mario	Magazzini, Tina
García Esquerdo, Francisco Jose	Hernando De Larramendi, Miguel	Majano Caño, María José
García Guerrero, José Luis	Herranz Velázquez, Fernando	Malaret Sánchez, Elisenda
García Guitin, Elena	Herreros, Francisco	Malfeito Gaviro, Jorge
García López, Daniel J.	Holesch, Adam	Malo Larrea, Antonio Jose
García Montero, Mercedes	Holgado González, María	Mancha Navarro, Tomás
García Ortiz, Adrián	Huidobro Torres, Alba	Mancini, Luna
García Quevedo, Jose	Iglesias Alonso, Ángel	Marcos Del Cano, Ana María
García Rabadán, Jonatan	Inguanzo, Isabel	Marín Gámez, José Ángel
García Rivero, Antonio Carlos	Izquierdo Escolano, Antonio	Martí Danés, Aleix
García Roca, Francisco Javier	Jaime Castillo, Antonio	Martín, Alberto
García Rojas, José Adrián	Jaria Manzano, Jordi	Martín Cubas, Joaquín
García Santamaría, Sandra	Jiménez Díaz, José Francisco	Martín Granados, Ignacio
García Vitoria, Ignacio	Jimenez Sánchez, Fernando	Martín Núñez, Esther
Garrido Guindal, Mariano	Jiménez Sánchez, Manuel	Martín Pérez, Alberto
Garrido Mayol, Vicente	Jordana Casajuana, Jacint	Martínez Arribas, Fernando
Garrido Raya, Andrea	Jove Villares, Daniel	Martínez Barahona, Elena
Garrote De Marcos, María	Jurado, Ignacio	Martínez Cristóbal, Daniel
Garvia Soto, Roberto	Jurado Cerrón, Doly Rocío	Martínez Martínez, Ignacio
Gil de Zúñiga Navajas, Homero	Kolling, Mario	Martínez Pérez, Álvaro
Giménez, Isabel	Labrador Méndez, Germán	Martínez Quevedo, Luis Fernando
Giménez Azagra, Ferran	Lago Peñas, Santiago	Martínez Rodríguez, Antonia
Gimeno Ullastres, Juan Antonio	Laiz Castro, Consuelo	Martínez-Vázquez, Jorge
Girón Reguera, Emilia	Lanau Sánchez, Alba	Mas Elias, Jordi
Goig Martínez, Juan Manuel	Lasa López, Ainhoa	Mas Ivars, Matilde
Gómez Bruna, Diana	Latonda Pedraza, Maria Amparo	Mata López, Teresa
Gómez Castañeda, Juan	León Alonso, Marta	Mateos Crespo, José Luis
Gómez Corona, Esperanza	Lerín Ibarra, David	Medina, Elvira
Gómez Fernández, Itziar	Levi, Simona	Megías, Adrián
Gómez Puerto, Ángel B.	Lizcano, Jesús	Melero López, Inmaculada
Gómez Sánchez, Yolanda	Llabrès Fuster, Antoni	Méndez Lago, Mónica
González, Moneyba	Llanos Castro, Ángel Salvador	Mera Costas, Pilar
González Barroso, Fernando	Lo Cascio, Paola	Merelas, Víctor
González Beilfuss, Markus	Lobera Serrano, Josep	Mesa del Olmo, Adela
González Esteban, José Luis	Lombardo, Emanuela	Mier Galera, David
Gonzalez Gomez, Alvaro	López Basaguren, Alberto	Miras Albarrán, Joaquín
González González, Pablo	López Benítez, Mariano	Miravet López, Priscila María
González-Ares Fernández,	López Castellano, Fernando	Molero Alonso, Diego Julián
José Agustín	López Guerra, Luis	Molina, Ignacio
Govantes Romero, Juan Bosco	López Mira, Álvaro Xose	Montabes Pereira, Juan

Montero, José Ramón	Pérez-Moneo, Miguel	Salinas, Javier
Montiel Márquez, Jose Antonio	Pichardo Galán, José Ignacio	Salvador Martínez, María
Mora Rodríguez, Alberto	Pintos Pérez, Jaime Antonio	Sánchez, Francisco
Morales, Laura	Pinyol, Gemma	Sánchez Barrilao, Juan Fco. de Asís
Morales Arroyo, José María	Polo Villar, César	Sánchez de Diego, Manuel
Morales Gálvez, Sergi	Porras Ramírez, José María	Sánchez Encinas, José Luis
Moreno Corchete, Óscar	Portela Sais, Clara	Sánchez Ferrer, Leonardo
Moreno Fuentes, Francisco Javier	Punset Blanco, Ramón	Sánchez Iglesias, Eduardo
Moreno Luzón, Javier	Rama Cerbán, Felipe	Sánchez León, Pablo
Moreno Pestaña, José Luis	Ramírez Alujas, Alvaro V.	Sánchez Muñoz, Óscar
Mostaza Barrios, Manuel	Ramos, Manuel Francisco Alcaraz	Sánchez Saudínos, José Manuel
Moya, Miguel	Ramos, Ramón	Sánchez-Cuenca, Ignacio
Mujica Moreno, Vicente	Ramos Gallarín, Juan Antonio	Santana Leitner, Andres
Muñoz Márquez, Luz	Ramos Rodríguez, Luis	Santos Martínez, Ramón
Naranjo Román, Rosario	Ramos Vázquez, Isabel	Sanz Moreno, José Antonio
Navarro Martínez, Joan	Rascón, Juan Luis	Satrústegui Gil-Delgado, Miguel
Neder, Pablo Eduardo	Real Dato, José	Sauca Cano, José María
Nogués Pedregal, Antonio Miguel	Reniu Vilamala, Josep Maria	Seijas Villadangos, María Esther
Novo, Ainhoa	Requena López, Tomás	Sequeiros Bruna, Costan
Núñez Martínez, María Acracia	Rey Martínez, Fernando	Serrano Contreras, Ignacio Jesús
Nuño Gómez, Laura	Reynaers, Anne	Serrano Maíllo, María Isabel
Ojeda García, Raquel	Ricart, Joan	Sierra Rodríguez, Javier
Oliván López, Fernando	Rico Camps, Guillem	Simancas Sánchez, Daniel
Olivas Osuna, Jose Javier	Ridao Martín, Joan	Simón, Pablo
Olmeda Gómez, Carlos	Ríos, Mario	Siverio Luis, Sergio
Orduña Prada, Enrique	Ríos Rull, Fernando	Soler Martínez, José Antonio
Ortega Gutiérrez, David	Riquelme Vázquez, Pablo	Soriano Moreno, Silvia
Ortega Santiago, Carlos	Rivas Otero, José Manuel	Soto García, María Mercedes
Ozel Serbetçi, Isik	Rodon Casarramona, Toni	Soto Sainz, Óliver
Palacios Brihuega, Irene	Rodríguez Cabrero, Gregorio	Subirats, Joan
Palafox, Jordi	Rodríguez Lopez, Emilio	Tajadura Tejada, Javier
Palau, Anna	Rodríguez Maciá, Manuel	Tena Junguito, Antonio
Pardo Beneyto, Gonzalo	Rodríguez Magda, Rosa Maria	Teruel Lozano, Germán
Parra Gómez, David	Rodríguez Montoya, José María	Tome Alonso, Beatriz
Pastor Verdú, Jaime	Rodríguez Ruiz, Blanca	Toribio Fernández, Fernando
Pazos Peigneux, Carlos Sánchez de	Rodríguez Teruel, Juan	Torrecillas Martínez, Ana
Peña-López, Ismael	Roig Rosich, Josep M'	Torres Gutiérrez, Alejandro
Pereira López, Maria	Rojo Martínez, José Miguel	Torres López, Juan
Pérez Alberdi, María Reyes	Román Marugán, Paloma	Travé Valls, Adriana
Pérez Domínguez, Fernando	Romero, Juan	Trenzado Romero, Manuel
Pérez Garzón, Juan Sisinio	Rosado Iglesias, Gema	Trillas Jané, Francesc
Pérez Lozano, Lluís	Rosado Villaverde, Cecilia	Trujillo Cerezo, José Manuel
Pérez Nieves, Santiago	Ruano de la Fuente, José Manuel	Tudó Cisquella, Julià
Perez Sánchez, Maria Cristina	Ruiz, María Ángeles Ahumada	Tur Viñes, María Victoria
Pérez Sánchez, Gerardo	Ruiz González, José Gabriel	Turiño González, Emma
Pérez Sánchez, Margarita	Ruiz Ramas, Rubén	Ubasart González, Gemma
Perez Trujillano, Ruben	Ruiz Robledo, Agustín	Urdánóz Ganuza, Jorge
Pérez Villalobos, María Concepción	Ruiz Vieytez, Eduardo	Urías, Joaquín
Pérez Yruela, Manuel	Ruiz-Rufino, Rubén	Urquizu, Ignacio
	Saldaña Díaz, María Nieves	

Personas expertas que han autorizado que se haga pública su participación

Vall Prat, Pau
Vallès, Josep M.
Valvidares Suarez, Marí Ludivina
Varela, Albert
Varela Álvarez, Enrique José
Varo Barranco, Anais
Vazquez Ramos, Jose Javier
Veguilla del Moral, Victoria
Veira Ramos, Alberto
Veira Veira, José Luis
Vera Santos, José Manuel
Vernet i Llobet, Jaume
Vicente, Sergio
Vicente Vicente, María José
Vidal, Javier
Vidal Beltrán, José María
Vidal Marín, Tomás
Vidal Prado, Carlos
Vilasanjuán, Rafael
Villanueva, Neftalí
Villaplana, Ramón
Villoria, Manuel
Vintró Castells, Juan
Vivancos Comes, Mariano
Vizcaino Estevan, Aida
Yriarte Pérez, Alejandro
Zagorski, Piotr
Zambrana, Justo
Zarrias Adame, José Antonio
Zelaia Garagarza, Maite
Zoffmann Rodríguez, Arturo

Biografías

DIRECTORES DEL INFORME:

—

Alberto Penadés

Alberto Penadés es profesor titular de Sociología en la Universidad de Salamanca. Ha sido consejero técnico en el Centro de Investigaciones Sociológicas, director del departamento de Innovación del Instituto Nacional de Administración Pública y vocal asesor del departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Ha sido investigador visitante en las universidades de Nueva York, Columbia, CIDE de México y Nacional-IEPRI de Colombia. Es coeditor de Piedras de Papel, y algunas de sus últimas publicaciones han aparecido en revistas como *Acta Política*, *Government and Opposition* o *Social Science Information*.

Araceli Mateos

Araceli Mateos es profesora titular de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca. Ha sido consejera técnica en el Centro de Investigaciones Sociológicas, y en la actualidad directora del Máster Universitario en Ciencia Política. Ha sido investigadora visitante en las universidades de Michigan y Oxford. Algunas de sus últimas publicaciones han aparecido en revistas como *Political Studies Review*, *International Journal of Public Opinion Research*, *Political Studies Review*.

AUTORES:

—

Miguel Artola Blanco

Miguel Artola es profesor ayudante doctor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Investigador asociado al World Inequality Database (WID). En los últimos años ha estado trabajando sobre la desigualdad, mercados y los regímenes políticos durante el periodo de entreguerras, con proyectos financiados por la Fundación Ramón Areces y Fundación BBVA.

Oriol Bartomeus

Oriol Bartomeus es director del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (ICPS-UAB) y profesor en el departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la UAB. Su campo de estudio principal es el comportamiento electoral y, específicamente, los efectos del relevo generacional, tema al que dedicó su tesis doctoral, publicada con el título *El terremoto silencioso*. Posteriormente, ha publicado *El peso del tiempo*. Relato sobre el relevo generacional en España.

Pablo Cabrera

Es investigador en el Institute for Social and Economic Research de la Universidad de Essex. Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca. Su investigación sobre metodología de las encuestas ha sido publicada en revistas como *Journal of Survey Statistics and Methodology*, *Social Science Computer Review* o *Survey Research Methods*, entre otras.

Héctor Cebolla

Héctor Cebolla es investigador científico en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España (CSIC). Doctor en Sociología en la Universidad de Oxford (Nuffield College, Reino Unido) y el Instituto Juan March (Madrid, España). Su investigación se centra en cómo la salud y el bienestar socioemocional se ven afectados por la migración familiar, la discriminación y el racismo, la pobreza infantil, cambios en la estructura familiar y, más recientemente, el cambio climático y los conflictos bélicos.

Modesto Escobar

Modesto Escobar es 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 y codirige el Máster Interuniversitario de Ciencia de Datos Aplicada a las Ciencias Sociales de las Universidades de Granada y Salamanca.

María Fernández Mellizo-Soto

María Fernández Mellizo-Soto es profesora titular del Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), y especialista en Sociología de la Educación. Codirectora del Grupo de Investigación en Sociología de la Educación (GRISE) de la UCM, ha sido investigadora visitante en varias universidades y centros de investigación extranjeros, entre los cuales se encuentra la Universidad de Princeton en EEUU. Algunas de sus publicaciones han aparecido en revistas como *Journal of Education Policy* o *International Studies in Sociology of Education*.

Antonio Jaime Castillo

Antonio Jaime Castillo es profesor titular de Ciencia Política en la UNED. Ha sido visiting fellow en el Norwegian Social Science Data Services (University of Bergen), Zentral Archiv (University of Cologne) y el Workshop in Political Theory and Policy Analysis (University of Indiana). Sus líneas de investigación son Estado de bienestar, economía política comparada y métodos de investigación cuantitativos. Algunos de sus últimos trabajos han sido publicados en revistas como *Political Studies*, *Comparative Politics*, o *Journal of European Social Policy*.

Víctor Lapuente

Víctor Lapuente es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Profesor en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo. Sus principales líneas de investigación son el análisis de políticas públicas, el funcionamiento de las administraciones desde un punto de vista comparado y las causas y consecuencias de la corrupción. También es columnista de El País, colaborador de la Cadena Ser y miembro de *Piedras de Papel*.

Sandra León

Sandra León es profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid e Investigadora Ramón Areces en St Antony's College (Universidad de Oxford) durante el curso 2025-26. Ha sido columnista en El País y ha participado como analista en diferentes medios de comunicación. Algunos de sus últimos trabajos han sido publicados en prestigiosas revistas como *International Organization*, *British Journal of Political Science* o *the European Journal of Political Research*.

Belén Llorente

Belén Llorente es graduada en Ciencias Políticas por la Universidad de Glasgow y Máster en Análisis Político y Electoral por la Universidad Carlos III. Ha trabajado como analista de datos en la Presidencia del Gobierno y en 40db. Actualmente trabaja como Investigadora en economía en KSNET. Sus líneas de investigación son las políticas de igualdad y las políticas sociales, así como la metodología experimental.

Mónica Méndez

Mónica Méndez es Profesora titular de Ciencia Política (en excedencia) y en la actualidad trabaja como Consejera Técnica del Departamento de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Sus intereses de investigación se centran en el comportamiento electoral, el estudio de los partidos, las actitudes hacia los inmigrantes/inmigración y la metodología de encuestas. Posee una amplia experiencia en la coordinación de encuestas internacionales como el *International Social Survey Program (ISSP)*, y la *European Social Survey (ESS)*.

Lluís Orriols Galve

Lluís Orriols Galve es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Sus líneas de investigación y sus publicaciones se centran en el campo de la opinión pública y el comporta-

miento electoral. Participa habitualmente como analista en diferentes medios de comunicación. Recientemente ha publicado en revistas como *Journal of Environmental Psychology*, *Nations and Nationalism*, o *European Political Science Review*.

Joan-Josep Vallbé

Joan-Josep Vallbé es profesor agregado de Ciencia Política en la Universitat de Barcelona. Su investigación se centra en análisis empírico del comportamiento judicial, las burocracias legales y los estudios de género. Sus trabajos recientes han aparecido en *Journal of Empirical Legal Studies*, *Women's Studies International Forum* y *Law and Society Review*. Actualmente desarrolla investigaciones sobre la economía política de las instituciones judiciales y el comportamiento de los tribunales constitucionales europeos.

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.

Dirección

Alberto Penadés y Araceli Mateos

Director del Laboratorio y Coordinación editorial

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Colaboración en la edición

Inés Ferreirós Orihuel

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2025

© de las imágenes: sus autores

© Lluís Orriols, Oriol Bartomeus, Sandra León, Miguel Artola Blanco, Antonio M. Jaime-Castillo, María Fernández Mellizo-Soto, Héctor Cebolla, Mónica Méndez, Joan-Josep Vallbé, Víctor Lapuente, Belén Llorente, Modesto Escobar y Pablo Cabrera

NIPO: 145-25-055-2

ISBN: 979-13-87842-11-6

Depósito legal: M-20663-2025

La democracia española en 2024 se situó en una posición paradójica entre la fragmentación y el equilibrio. Por un lado, los principales indicadores internacionales de calidad democrática la incluyen entre las democracias plenas y consolidadas del mundo; sin embargo, esa fortaleza contrasta con un cierto descontento interno más difuso, donde la desconfianza ciudadana hacia algunas instituciones, así como el avance de los discursos populistas y polarizadores dominaron la esfera pública.

España refleja así una tensión común a muchas democracias contemporáneas, y es la distancia entre los indicadores formales y la percepción subjetiva de los ciudadanos, o los expertos consultados. En 2024 algunos contextos amplificaron dicha distancia, entre ellos el procés en Cataluña y la ley de amnistía, pero también hubo una búsqueda de cierto equilibrio. De hecho, ha sido necesaria una negociación constante para llegar a acuerdos de gobierno que permitieran la gobernabilidad.

La cuestión central es si este equilibrio puede sostenerse en el tiempo o si, por el contrario, la acumulación de tensiones erosionará la confianza en el sistema. En este informe, los autores señalan algunas alternativas para ayudar a mantener o incrementar el equilibrio, alejándolo de la fragmentación. Las prioridades identificadas pasan por cambios en el poder judicial, reformas en política de vivienda o anticiparse a posibles efectos de las reformas de los modelos de financiación autonómica.