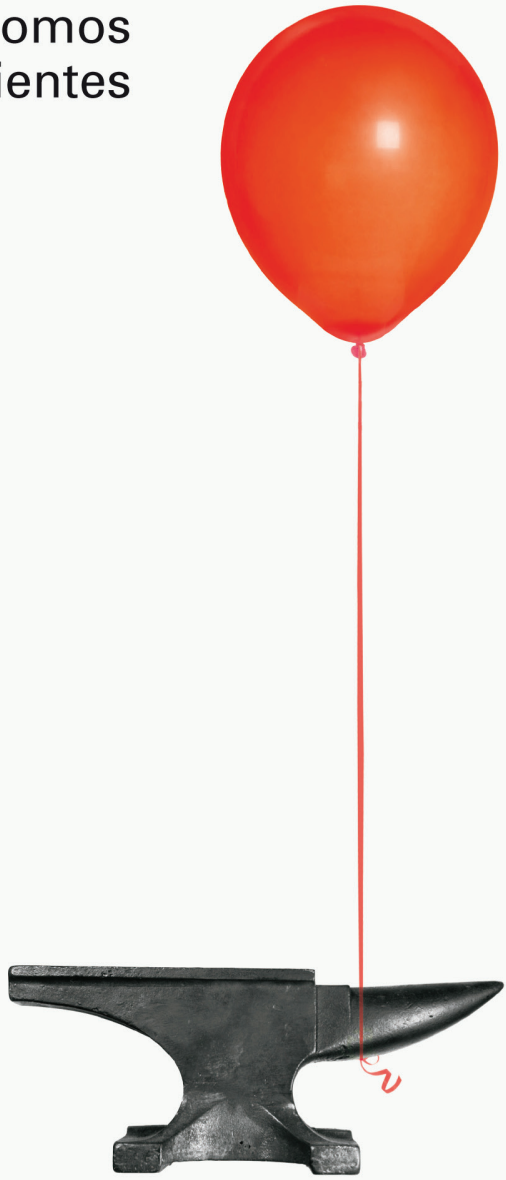
Carlos Sebastián

España estancada

Por qué somos poco eficientes



Galaxia Gutenberg

Carlos Sebastián

España estancada

Por qué somos poco eficientes

Galaxia Gutenberg

Fundación
Alfonso Martín Escudero



Fundación
Alfonso Martín Escudero

Esta obra ha contado con el apoyo económico
de la Fundación Alfonso Martín Escudero.

También disponible en ebook

Edición al cuidado de María Cifuentes

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Primera edición: febrero 2016

© Carlos Sebastián, 2016
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2016

Preimpresión: Maria Garcia
Impresión y encuadernación: Liberdúplex
Depósito legal: B. 53-2016
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-16495-52-8

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública
o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización
de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO
(Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear
fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

A mis nietas Daniela y Noa,
cuya aparición, además de abrirme un mundo
nuevo de emociones, ha reducido sustancialmente
mi tasa de descuento, de forma que ahora me importa
mucho lo que ocurra cuando se cumpla la profecía
borgiana del olvido que seremos.

Agradecimientos

El análisis que contiene un libro de economía política como éste parte de una construcción o modelo teórico que se adapta y aplica a una realidad concreta. En mi caso, tal como digo en la introducción, el modelo teórico se deriva del enfoque institucionalista que parte de Douglass North y que, más adelante, desarrollaron, aplicaron –y divulgaron– Daren Acemoglu y James Robinson, con la colaboración de algunos colegas, y en buena medida también Robert Bates en sus análisis de la realidad africana. La lectura de sus libros y artículos a lo largo de los años me ha resultado muy enriquecedora. También la de varias aportaciones de Dani Rodrik, que cito en el capítulo 12.

La explicación de la realidad española a partir de esas premisas teóricas requiere el acopio de datos y precisa la valoración de los mismos, para lo que he necesitado contar con las aportaciones y los comentarios de muchas personas. Probablemente Jaime Terceiro, con el que llevo discutiendo sobre estas cuestiones hace mucho tiempo, es el que más me ha aportado. También he contado con el rigor en el tratamiento de los datos que siempre aprendo de Alfonso Novales. Ambos leyeron una primera versión del libro y me hicieron comentarios que han mejorado el texto. Mi deuda personal con estos dos amigos va mucho más allá del ámbito de este libro. También lo leyó Mercedes Cabrera, que generosamente me apuntó varias cuestiones –pese a no estar al cien por cien de acuerdo con mis tesis– que sin duda han mejorado el texto al obligarme a matizar y explicar mejor algunas afirmaciones. Idéntico agradecimiento merece Juan

Carlos López Hermoso, que también leyó una primera versión, y cuyos comentarios me han sido de gran ayuda. Otras personas leyeron algunos capítulos o, simplemente, me concedieron tiempo para comentar conmigo ciertos datos y algunas de mis interpretaciones. Entre ellas están, listadas por orden alfabético, Carmen Balsa, Ileana Enesco, Jorge Fabra, Susana Fernández, Ignacio Gomá, Juan Francisco Jimeno, Alejandro Nieto, Tomás de la Quadra-Salcedo, Ricardo Sanmartín y Daniel Santín. Mi querido amigo Jorge M. Reverte hizo el esfuerzo de leer el manuscrito, en las condiciones que él describe en su emocionante libro *Inútilmente guapo. Mi batalla contra el ictus,* me sugirió un par de correcciones de estilo y me contó un caso relevante que, finalmente, no he podido introducir por falta de tiempo. A todos ellos mi agradecimiento. La habitual advertencia de que yo soy el único responsable de las opiniones contenidas en el libro se aplica claramente en este caso, más porque algunos de ellos no suscriben todas las tesis que yo defiendo. Agradezco mucho a Joan Tarrida que haya acogido de nuevo un libro mío en su editorial, Galaxia Gutenberg.

Quiero dedicar un recuerdo a Gregorio R. Serrano, con el que publiqué un libro y un artículo de economía institucional, que había empezado a trabajar con los datos de la Encuesta Europea de Valores que comento en el capítulo 9 e, incluso, había empezado a diseñar una plataforma para recabar información de casos de incumplimiento de leyes por parte de las administraciones públicas cuando, en enero de 2015, enfermó gravemente y falleció en pocas semanas. Siempre recordaré su dedicación, generosidad y eficacia.

Todos los autores que conozco que han trabajado con María Cifuentes, que son muchos, opinan que es una magnífica editora. Yo, que llevo ya dos experiencias editoriales con ella, también pienso lo mismo. Pero para mí ha sido y es muchísimo más. En lo concerniente a este libro, no sólo ha mejorado su redacción y presentación, es que sin su apoyo y ánimo este texto nunca se hubiera terminado. Mi agradecimiento hacia ella no es expresable en unas páginas como éstas.

Introducción

En otoño de 2013 salía de la Fundación Areces de escuchar una conferencia del profesor Eric Hanushek, experto en economía de la educación, en la que venía a decir que si España conseguía mejorar sus resultados en el test PISA *(Programme for International Students Assessment),* realizado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) a alumnos de quince años, y se acercara a los mejores países europeos, nuestro PIB per cápita se elevaría aproximadamente en un 25 % en un número determinado de años. Y que para lograr esa mejora en los resultados de los test bastaría con establecer incentivos económicos a los mejores profesores de secundaria e invitar a abandonar sus tareas docentes a los que estuvieran a la cola de la evaluación de los mismos (al 3 % peor, creo recordar).

Tomé un taxi. Iba pensando en la sobresimplificación del mensaje que acababa de escuchar, cuando la emisora de radio que el taxista estaba escuchando me sacó de mis reflexiones. Estaba emitiendo un anuncio sobre equipos para detectar los radares y a continuación recomendaba al oyente no preocuparse si incumplía las normas de tráfico (es decir, exhortándole a incumplirlas) pues ofrecía un servicio que conseguía evitar o, al menos, reducir la obligación de tener que pagar las infracciones. En esto, el taxi se acercó a un semáforo que se ponía en amarillo (señal para que los automovilistas reduzcan su velocidad) y el conductor, y todos los de los coches de alrededor, aceleraron su marcha, es decir, la conducta contraria a la que se pretendía incentivar para la seguridad del tráfico urbano.

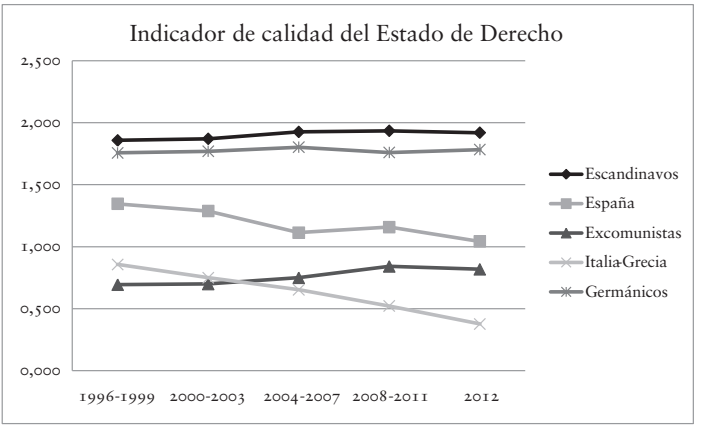
Podría exagerar y decir que el taxi me conducía a una reunión para analizar las consecuencias del tercer cambio regulatorio que se producía en el marco para la generación de la energía termosolar en siete meses, pero la verdad es que eso había sido unos días antes. O que iba a ver a unos abogados para que me explicaran la infinidad de modificaciones que la Ley Concursal había experimentado desde 2009, pero eso fue unos meses después. En cualquier caso, sí que me llevó a pensar que, quizá, todo lo que revelaban esos hechos (sobre incumplimiento de normas, seguridad jurídica y valores) era tan importante para la evolución de la economía española (o a lo mejor mucho más) que los resultados del test PISA. Que esas anécdotas podían estar revelando un marco para las relaciones y decisiones económicas en el que la eficiencia y el emprendimiento eran difíciles de alcanzar.

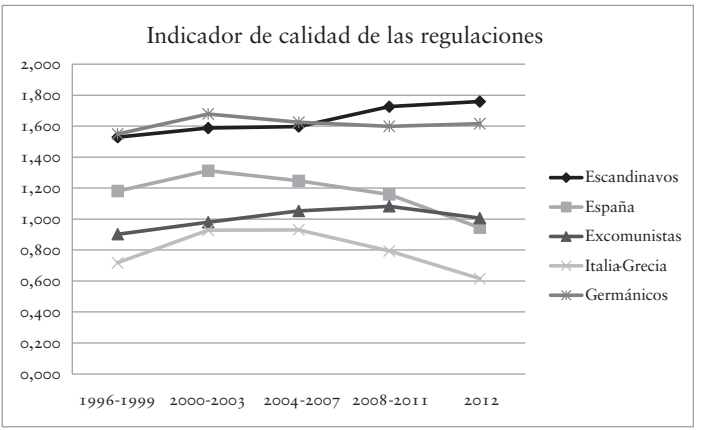
Me acordé de los dos gráficos que reproduzco a continuación, que había preparado para un curso que iba a empezar a impartir, en los que se compara el nivel y la evolución de la calidad del Estado de Derecho *(The Rule of Law)* y de la calidad de las regulaciones en España y en un conjunto de países europeos. Se trata de dos de los indicadores de gobernanza estimados, a partir de un conjunto muy amplio de datos de diverso tipo, por el equipo de Daniel Kaufmann en el Banco Mundial. En los gráficos se observa que España, lejos de converger con los países de mejor calidad, está divergiendo (mientras que, por el contrario, los países excomunistas están convergiendo). Siempre queda el triste consuelo de que Italia y Grecia aún divergen más.

Aunque en este caso la comparación con los países de nuestro entorno proporcione una imagen bastante contundente, estos útiles indicadores, que tanto han aportado a dar contenido empírico a la economía institucional, dan una imagen agregada e imprecisa de las cuestiones que abordan.

Había publicado[1] ya dos estudios, basados en los indica-

1. Carlos Sebastián y otros (2008), y Carlos Sebastián y Gregorio R. Serrano (2012).





Fuente: *The Worldwide Governance Indicators 2013*. Banco Mundial. Estoy llamando «países germánicos» a Alemania, Austria, Suiza y Holanda, y los países excomunistas representados son los que pertenecen ahora a la OCDE y que habían tenido durante décadas economías de planificación central (Estonia, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría y Eslovenia). He calculado la media no ponderada para los países de cada grupo y la media de esas medias para los dos o cuatro años de cada punto temporal reflejado en el eje de abscisas de los gráficos (al principio los indicadores de gobernanza se calculaban cada dos años y a partir de 2002 se estiman anualmente).

dores disponibles, que comparaban el marco para la actividad económica en España con la que se da en el resto de los países de la OCDE. Pero quería acercarme más al detalle de esa realidad, aunque fuera a costa de perder capacidad de comparar con la que se da en otros países de nuestro entorno. Y, una vez descrita, proponer una explicación de por qué y cómo se ha llegado a esta situación.

La tesis que vamos a defender aquí es que el marco en el que se desarrolla la actividad económica en nuestro país limita de forma importante la eficiencia y el emprendimiento y es la principal causa del estancamiento de la productividad y de los otros síntomas que justifican el título de este libro. Tal como desarrollaremos al principio del capítulo 11, distintas formas de medir el retraso en eficiencia (productividad, complejidad de las exportaciones, innovación, incorporación de nuevas tecnologías, tamaño de las empresas) producen la misma imagen de una economía relativamente estancada. Es cierto que hay un puñado de empresas españolas que se han asomado a los primeros puestos mundiales en sus respectivos sectores, pero no todas tienen suficiente solidez y, sobre todo, en el conjunto de la economía, se ha dejado de converger con los países más avanzados y, más bien, se está divergiendo. También es cierto que en nuestro país hay innovadores y algunas *starts-up* exitosas, pero su frecuencia y densidad es menor que en otros muchos países de nuestro entorno.

La mala calidad de ese marco resulta claramente perceptible si observamos distintos aspectos de la actividad económica de los españoles. Y esto es lo que me propongo hacer en este libro. Resulta sorprendente y descorazonador la regularidad con la que aparecen distorsiones de naturaleza análoga: la mala calidad e inestabilidad de normas y regulaciones, sus sesgos a favor de algunos, los incumplimientos de leyes y sentencias por parte de las propias administraciones y por parte de particulares, publicitar normas y medidas cuyo contenido no se corresponde en absoluto con lo que se anuncia, los abusos de poder político y de mercado, la falta de transparencia en la toma de decisiones relevantes, las cargas burocráticas

excesivas o la irresponsabilidad impune de gestores privados son cuestiones que están al orden del día y no hay que indagar mucho para encontrarse con casos de esta naturaleza. Sería exagerado decir que siempre nos encontramos con disfunciones de este tipo, pero, dicho en términos estadísticos, la probabilidad de que efectivamente nos topemos con alguno de esos fenómenos no es en absoluto despreciable. En algunas actividades la probabilidad es, incluso, relativamente elevada. Estas probables disfunciones, que en no pocas ocasiones se revelan como ciertas, condicionan las decisiones económicas (y las formativas) de los ciudadanos, afectando sustancialmente la eficiencia productiva en su conjunto.

Cuando, por otra parte, se comparan distintos aspectos que definen ese marco con los que se dan en los países europeos –por ejemplo, con los 23 países europeos miembros de la OCDE–,[1] España aparece, con apreciable regularidad, en el grupo de los peores, redundando en la misma impresión.

Un mensaje simplificado sería afirmar que desde principios de la década de los noventa se ha producido un estancamiento en eficiencia como consecuencia del estancamiento en la calidad institucional. Es indudable que se han producido algunas mejoras pero también se ha intensificado el deterioro de importantes aspectos, con lo que el saldo del cambio institucional no ha sido positivo. Yo diría que probablemente ha sido negativo. La intensidad y las consecuencias de la Gran Recesión han estado condicionadas por ese mismo deterioro, y el necesario cambio de modelo productivo difícilmente tendrá lugar en el actual contexto. Sin este cambio la recuperación iniciada a mediados de 2014 no será sostenible a medio y largo plazo.

Se va a defender aquí que el deterioro institucional es, en buena medida, la consecuencia de la forma de ejercer el poder instalada en nuestro país, que podríamos sintetizar en tres

1. Excluidos Luxemburgo (por su ínfimo tamaño) y Turquía (del que no siempre está claro que pueda ser plenamente considerado como un país europeo).

factores: ocupación por parte de los partidos políticos mayoritarios de las instituciones, tinte marcadamente clientelar de la acción política y devaluación de las leyes. A lo largo del texto se comprobará que muchas de las disfunciones listadas más arriba son consecuencia directa de la forma de ejercer el poder: ha sido un factor determinante del deficiente marco legal, de la baja seguridad jurídica, de la escasa calidad de las administraciones y de los déficits de transparencia. También apuntaremos que ha contribuido a moldear y consolidar una serie de valores adversos al emprendimiento.

En contra de lo que es habitual cuando se abordan las restricciones que padece la economía española, y muy alejado de la pretensión de Eric Hanushek con la que comienzo esta introducción, no menciono las carencias en capital humano, pese a su enorme relevancia para el avance de las economías. Y no lo hago, en primer lugar, por considerar que las otras restricciones son hoy en día probablemente más activas y, en segundo lugar, porque buena parte de las deficiencias en educación están condicionadas por las institucionales. Pero a la importante cuestión de la educación dedicaremos un capítulo.

Mi estudio del subdesarrollo, y muy especialmente de la realidad económica del África subsahariana, que me condujo al libro que publiqué en 2013[1] –realizado desde la perspectiva institucional de Douglass C. North,[2] y siguiendo versiones más modernas como las de Daren Acemoglu y James Robinson[3] y Robert Bates–,[4] me han hecho comprender que la forma de ejercer el poder condiciona las posibilidades productivas y económicas de la mayoría de la población y

1. Carlos Sebastián (2013).
2. Douglass C. North y Robert P. Thomas (1973), Douglass C. North (1981), Douglass C. North y Barry R. Weingast (1987), y Douglass C. North (1990).
3. Más de sus artículos de 2000 y el fundamental de 2004, que del libro éxito de ventas de 2012.
4. Sobre todo Robert Bates (2008).

modelan las reglas que condicionan las relaciones económicas. Eso es la causa fundamental de la trampa institucional –la verdadera trampa de la pobreza– en la que se encuentran los países del tercer mundo. Condiciona también la velocidad a la que convergen los países del segundo mundo y es, asimismo, causa de que los países en la cola del primer mundo, entre los que se encuentra España, no consigan converger con los más avanzados.

No tenía la intención de adentrarme, ni siquiera a un nivel especulativo, en proponer vías para superar este estado de cosas. Pero para no dar un mensaje excesivamente derrotista y para, al mismo tiempo, transmitir las dificultades con las que se encontraría un proceso auténticamente reformador, he añadido un capítulo final con reflexiones sobre cómo se podría iniciar ese proceso.

En el capítulo 1 se hace una caracterización de la forma de ejercer el poder en España y se describe el deterioro del Estado de Derecho a lo largo de los últimos 30 años, la paulatina desaparición de los mecanismos compensatorios del ejercicio del poder y la intensificación de las prácticas clientelares. El capítulo 2 se centra en la vorágine normativa instalada en nuestro país, que ha producido un marco legal complejo, inestable y de mala calidad, que genera inseguridad jurídica a los actores de la vida económica. La baja calidad y la volatilidad de las normas han producido una devaluación de las mismas, a lo que ha contribuido el incumplimiento de leyes por parte de las propias administraciones públicas. Esta cuestión se aborda en el capítulo 3, en el que se detallan algunos ejemplos relevantes y se delinean sus consecuencias para empresas y ciudadanos. También se argumenta que, en muchas ocasiones, el incumplimiento es expresión del contenido clientelar de la política. En el capítulo 4 se presentan algunos casos de malas regulaciones y deficiente supervisión con consecuencias negativas para los actores económicos: la banca y el sector eléctrico ocupan un lugar prominente, pero también la regulación laboral y las deficiencias en competencia. Hay casos de desvío de rentas de ciudadanos hacia determinadas empresas

en la gestión sesgada de las concesiones públicas, algunos de los cuales se revisan en el capítulo 5. La Administración Pública es una institución fundamental en una sociedad moderna y, tal como vemos en el capítulo 6, en España se encuentra en relativo mal estado. Ha habido mejoras evidentes en algunos aspectos, pero estancamiento y deterioro en otros. La colonización llevada a cabo por los partidos políticos, el deficiente desarrollo de las administraciones autonómicas y los intereses corporativos han lastrado la calidad del aparato del Estado, y los intentos de reforma han sido operaciones cosméticas sin consecuencias relevantes. Los ciudadanos y las empresas también incumplen normas y contratos, dañando la seguridad jurídica de otros y creando situaciones contrarias a la equidad. En el capítulo 7 se repasan algunas de ellas y sus consecuencias. Varias comparaciones internacionales y las opiniones vertidas en diferentes encuestas ponen de manifiesto la escasa eficacia de la justicia española, tal como se revela en el capítulo 8: lentitud, deficiente gestión de los juzgados, un grado de aplicación de las sentencias menor de lo que sería razonable y algunos casos de falta de independencia. En el capítulo 9 se revisan algunos de los valores que parecen compartir la mayoría de los españoles que pueden ser considerados contrarios a la eficiencia y a la innovación, en buena medida, como consecuencia del carácter clientelar de las políticas, y también valores contrarios al respeto de la legalidad, debido a la devaluación de las leyes. En el capítulo 10 se abordan las causas de las deficiencias del sistema educativo y se apunta a que la calidad de la educación depende directa o indirectamente de los factores que están condicionando una baja eficiencia productiva, por lo que no se puede compartir la idea generalizada de que la solución para superar la actual situación esté en la reforma de la educación. El capítulo 11 se pregunta cuándo se estancó la eficiencia económica, y se aportan datos que permiten apoyar la idea de la existencia del estancamiento y de que éste se produjo a principios de la década de los noventa. La ralentización de las reformas realizadas durante los ochenta y el deterioro de muchas instituciones

hicieron que el marco en el que se desarrolla la actividad económica dejase de mejorar, y, probablemente, que en los últimos lustros haya empeorado. En el capítulo 12 se hace una breve reflexión sobre cómo se podría iniciar un proceso regenerador y los enormes obstáculos que surgirían cualquiera que fuera la hoja de ruta que se siga en la reforma. El libro termina con un capítulo 13 de conclusiones que sintetiza los argumentos.

Cuando había empezado a trabajar en la descripción de la inseguridad jurídica existente en nuestro país me topé con el excelente libro del colectivo Sansón Carrasco,[1] *¿Hay derecho?,* que conectaba perfectamente con mis preocupaciones y que me ha permitido precisar muchas de las cuestiones que planteo en los tres primeros capítulos. Llama la atención que los autores de este libro colectivo, tan contundente y tan crítico sobre el deterioro del Estado de Derecho, sean cuatro notarios y una abogada del Estado, cuerpos de elite del aparato del Estado. El hecho resulta efectivamente llamativo y, al mismo tiempo, genera alguna esperanza sobre la posibilidad de que se vayan consolidando corrientes regeneradoras en la sociedad civil española.

En la fase final, otro libro de la misma naturaleza, *La urna rota*, también escrito por un colectivo, Politikon, me ha ayudado a comprender cómo se ha producido la intensa colonización de las administraciones públicas por parte de los partidos políticos, una característica, en todo caso, muy arraigada del Estado clientelar, y comprender cuál es la consecuencia de ello, no sólo para la mala calidad de la Administración, sino también sobre la de los propios partidos. Me ha advertido, además, que tenemos que ser cautos a la hora de esperar que cambios en las reglas del juego electoral vayan a producir cambios sustanciales en la conducta de los dirigentes de los partidos.

1. Constituido por la abogada del Estado Elisa de la Nuez y los notarios Fernando Gomá, Ignacio Gomá, Fernando Rodríguez y Rodrigo Tena. Más adelante han promovido la Fundación Hay derecho.

En medio de mi lenta producción, Luis Garicano publicó *El dilema de España*. Hay ciertas similitudes entre los mensajes de su libro y los de éste, pero también varias diferencias de matiz y de énfasis. Siento, al final, no poder ser tan optimista como él. Y, cuando este libro estaba ya a punto de entrar en prensa, apareció la obra conjunta de Luis Garicano y Antonio Roldan, *Recuperar el futuro. Doce propuestas que cambiarán España,* que describe parte del programa del partido Ciudadanos. Las propuestas están basadas en un análisis más cercano al mío que el presentado en el primer libro de Garicano, aunque de nuevo con algunas diferencias de matiz y énfasis. Garicano y Roldán, antes de listar las principales medidas, que es el objetivo de su libro, presentan una mínima hoja de ruta de la reforma, que tampoco difiere mucho de la esbozada de forma muy tentativa en mi capítulo 12. Resulta positivo que no se limiten, como suelen hacer los partidos en sus propuestas programáticas, al mero listado de medidas, sino que éstas se encuentren inmersas en un plan regenerador coherente. No hay, supongo que por el carácter programático del contenido del libro, una advertencia de los serios obstáculos que previsiblemente encontraría cada línea de reforma, que, cómo ponen de manifiesto los aislados y fallidos intentos emprendidos en el pasado, serían enormes.

1

La forma de ejercer el poder

Desde la instauración de la democracia, el ejercicio del poder ha tenido tres características que se han ido manifestando de forma creciente: la ocupación de instituciones públicas por parte de las cúpulas de los partidos políticos, una forma de hacer política dominada por un marcado clientelismo y por intereses corporativos, y una devaluación de la producción legislativa, consecuencia de otorgar un gran rédito político a la producción publicitada de una nueva ley y poco valor al cumplimiento de la misma y al análisis de los incentivos que la norma genera. A la devaluación de las leyes también han contribuido los frecuentes incumplimientos de las mismas por la propia Administración.

LA DIVISIÓN DE PODERES SE DILUYE

La Constitución de 1978 consagró la división de poderes, pero, quizá porque no era posible hacerlo de otra forma, dejó abiertas vías por las que acciones y decisiones de los partidos con mayor representación parlamentaria podían, como efectivamente así ha sido, ir adulterando el modelo democrático. Se ha consagrado tácitamente el principio de que quienes obtienen suficientes votos –que los ciudadanos les otorgan para que gestionen la *res publica* dentro del marco legal y para que perfeccionen, siguiendo determinadas reglas, ese marco– consideran que tienen la legitimidad para llevar a cabo cualquier acción sin apenas restricciones.

Una manifestación muy clara de la violación de la división de poderes es el intento de control, exitoso casi siempre, de las instituciones clave del sistema judicial (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial) y de los órganos de control de las administraciones públicas (Tribunal de Cuentas) por parte de los partidos mayoritarios. La elección de los magistrados y vocales miembros de esas instituciones por las cúpulas de los partidos, que negocian los nombramientos, no sólo introduce sesgos ideológicos o partidistas (yo diría que sobre todo los segundos), sino que supone un continuo control de los miembros, pues establece una relación clara y expresa entre el partido que le ha propuesto, y que le exige lealtad, y sus acciones y votos. Suele argumentarse que la elección por las Cortes –representación de la voluntad popular– de los miembros de estas instituciones tiene toda la lógica democrática.[1] Puede resultar contradictorio que los miembros de las instituciones destinadas a servir de contrapeso del poder ejecutivo y legislativo sean elegidos directamente por los que tienen el control de esos poderes. La historia de los nombramientos de vocales del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial pone de manifiesto en qué medida esa contradicción se ha resuelto a favor de las cúpulas de los partidos. Por un lado, esa historia revela una creciente relajación de la exigencia constitucional (artículos 122 y 159) sobre la «reconocida competencia» de los juristas propuestos (o impuestos) y la sustitución de este requisito por el de «suficiente afinidad o lealtad al partido que le propone». Por otro lado, hemos visto cómo los partidos bloqueaban en ocasiones la renovación de los órganos, en un ejercicio de total ausencia de respeto institucional, cuando, por las necesarias mayorías cualificadas, no conseguían el nombramiento de sus candidatos.[2] Y por último, las presiones, no disimuladas en

1. También la tendría, por cierto, la elección por voto popular directo emitido de forma separada de la elección de las cámaras.
2. Quizá por eso, la última reforma del Consejo General del Poder

muchos casos, sobre los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial por parte de los dirigentes políticos han estado a la orden del día.

La pretensión de que se puede conseguir la independencia de estos organismos equilibrando el número de los afines a los distintos partidos es falaz y perversa. La independencia se consigue eligiendo personas independientes. No haberlo hecho así, además de consagrar la manipulación de los órganos superiores del sistema judicial por parte de los dirigentes de los partidos, ha contribuido poderosamente a la marginación de la figura del independiente a la que me referiré más abajo.

No está claro que para superar esta situación, sobre cuya gravedad insistiremos a lo largo del libro y retomaremos abiertamente en el capítulo 12, la cuestión sea introducir algunos cambios en los sistemas de elección de los miembros de esas altas instituciones. Tiendo a simpatizar con afirmaciones como la de Francisco Longo (2011) cuando dice que «la trifulca entre Gobierno y oposición en torno a la renovación de estos consejos muestra que, para asegurar la independencia de las autoridades reguladoras, las reglas formales no son la clave del asunto. Es más bien en la baja calidad de los comportamientos políticos donde radica el problema». Sería, pues, más un problema de instituciones informales (códigos de conducta) perversas que de instituciones formales (normas) defectuosas.[1] Pero, sin embargo, creo que las reglas formales para la constitución de estos organismos tienen que ser replanteadas.

En el sistema de elección que acabamos de criticar se encuentra reflejado otro aspecto de la violación de la separación de poderes: la sustitución del Parlamento por las cúpulas de los partidos. Los grupos parlamentarios son meras correas de transmisión de la voluntad de los dirigentes de los

---

Judicial introducida por el Gobierno de Rajoy lo que ha hecho ha sido hacer menos exigente el criterio de las mayorías cualificadas.

1. Esta distinción está ya en Douglass C. North (1990).

partidos. Un diputado que obstaculice esa transmisión sabe que no será propuesto como candidato en próximas elecciones. Así, la cúpula de un partido con mayoría absoluta controlará absolutamente los poderes ejecutivo y legislativo y tendrá, además, una enorme capacidad de influir sobre los órganos rectores del sistema judicial y sobre las instituciones destinadas a controlar el ejercicio del poder ejecutivo (Tribunal de Cuentas e Intervención General del Estado). «Montesquieu ha muerto», proclamó en 1985 el entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, en el comienzo del proceso de deterioro del Estado de Derecho.

En efecto, como sugiere el colectivo Sansón Carrasco (2014) en su libro *¿Hay derecho?,* probablemente todo empezó cuando el primer Gobierno de Felipe González presionó al entonces presidente del Tribunal Constitucional, en este caso sí que se trataba de un jurista de reconocida competencia y prestigio internacional, para que inclinara la decisión del alto tribunal en sentido confirmatorio sobre la constitucionalidad de la expropiación de Rumasa. Esto lo hizo un Gobierno que tiene en su haber muy importantes reformas que contribuyeron a modernizar la sociedad y la economía españolas, pero que, en la cuestión que nos ocupa, puso en marcha un proceso que él mismo intensificó y al que se han adherido todos los gobiernos sucesivos.

El Gobierno de Felipe González tenía un poderoso vicepresidente que en marzo de 1985 afirmaba que «reformas acometidas por el Gobierno socialista están siendo paradas por doce personas no elegidas por el voto popular. ¿Por qué trescientas cincuenta personas pueden equivocarse y doce no?».[1] Las declaraciones hablan por sí solas. Suponen una proclamación expresa de que quien gana unas elecciones está legitimado para ejercer el poder sin cortapisas. Hubo declaraciones contrarias por parte de juristas prestigiosos,

1. Declaraciones al grupo periodístico Tertulia recogidas por la Agencia Efe y reproducidas por el diario *ABC*, 27 de marzo de 1985.

pero quizá sin la contundencia que el caso requería y, más adelante, ninguno de los gobiernos posteriores se alejó de esa práctica; más bien todo lo contrario. Desde la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial impulsada por el Gobierno socialista en aquellas fechas, a la última reforma del Consejo General del Poder Judicial introducida en 2013 por el Gobierno de Rajoy, pasando por la práctica de los gobiernos de Aznar y Zapatero de presionar continuamente a los miembros de los distintos organismos, se ha ido reforzando el poder de los partidos mayoritarios sobre las instituciones superiores del sistema judicial.

La bronca en público, durante la celebración del día de las Fuerzas Armadas, que la vicepresidenta del Gobierno de Zapatero echó a la presidenta del Tribunal Constitucional refleja perfectamente, sin necesidad de ningún comentario, cómo está de asentada esa perversión institucional. También las características de varios de los vocales elegidos. Convergencia Democrática de Catalunya (CDC) designó en 1994 vocal del Consejo General del Poder Judicial a un juez afín, que había conseguido su condición de juez por el llamado *cuarto turno* (por su «reconocido prestigio») y que en 1996 tuvo que dimitir porque iba a ser imputado por graves irregularidades que le llevaron finalmente a prisión. Y más recientemente, durante muchos meses (2012-2013) el Partido Popular (PP) bloqueó la renovación del Tribunal Constitucional al empeñarse en la designación como vocal de un jurista que a juicio de los otros partidos no resultaba idóneo. Finalmente se desbloqueó la renovación y el candidato del PP resultó elegido a finales de 2013. A los pocos meses, el magistrado tuvo que dimitir al ser detenido por saltarse un semáforo conduciendo ebrio una motocicleta sin el obligatorio casco.

Contemporáneo a los hechos acaecidos a mediados de la década de los ochenta, fue al asunto de Banca Catalana y la querella de la Fiscalía contra los administradores de ese banco catalán presidido por Jordi Pujol, por apropiación indebida y falsedad documental, querella que, como recordó re-

cientemente Santos Juliá en un artículo en *El País*,[1] estaba basada en un preciso informe de los servicios del Ministerio de Economía y Hacienda y la noticia produjo gran indignación, con ciertos tintes victimistas, en una parte de la intelectualidad catalana. La realidad de las cosas es que fue un acto de independencia de unos fiscales al que el Gobierno de la nación respondió presionando para que la querella no prosperase, por conveniencia política, y en línea con la senda iniciada por el Gobierno socialista, y seguida después por cuantos alcanzaron el poder ejecutivo, de violar la independencia del sistema judicial en aras a determinados objetivos políticos.

La utilización por parte del Gobierno de Aznar de un juez de la Audiencia Nacional para procesar a la cúpula de un grupo de comunicación no afín (Grupo PRISA) se enmarca en esta línea de utilización impune del aparato judicial por parte de los poderes políticos. El juez en cuestión fue finalmente condenado por prevaricación, cometida en la instrucción de este caso, e indultado más tarde por el propio Gobierno de José María Aznar. Esta secuencia de hechos no ocurrió en Venezuela; sucedió en España.

El control de los partidos políticos también se ha intensificado en los órganos de supervisión del sistema económico, que últimamente han experimentado una muy cuestionable fusión de varios organismos (han desaparecido la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional de la Energía y la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones) en aras a un supuesto ahorro presupuestario, organismos a los que frecuentemente acceden personas de probada afinidad con el partido que los nombra y que, después, sufren enormes presiones, cuando no descalificaciones, por parte de los partidos mayoritarios cuando no satisfacen sus intereses. En los capítulos 3 y 4 se ilustrará esta cuestión.

1. «En los días del gran engaño», *El País* de 17 de agosto de 2014.

DESAPARECEN LOS MECANISMOS COMPENSATORIOS DEL EJERCICIO DEL PODER

Junto al control de estas instituciones, que en el diseño constitucional y en la lógica del Estado de Derecho tendrían que ser independientes, se ha producido una auténtica colonización de la Administración Pública (de las administraciones) por parte de los partidos mayoritarios, con el consiguiente debilitamiento del criterio independiente y cualificado de los empleados públicos de grado alto y medio. Lo que, como veremos en el capítulo 6, ha contribuido poderosamente al deterioro de la Administración y ha supuesto la eliminación de otro mecanismo de contrapeso del poder político. Además de degradar a los propios partidos políticos, como comentaremos en los capítulos 11 y 12.

Efectivamente, la ocupación de instituciones políticas y la degeneración del Estado de Derecho han sido fundamentales para que los sucesivos gobiernos desmontaran mecanismos de equilibrio del poder, incumplieran normas, deterioraran la calidad normativa y ejercieran su política clientelar sin apenas restricciones. El empobrecimiento de los debates en sede parlamentaria, tanto en las tareas legislativas como en las del control del Ejecutivo, la manipulación del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, la renuncia tácita del Tribunal de Cuentas dominado por los partidos a cumplir sus funciones, el deterioro de la Intervención General del Estado, la pérdida de cualificación y de independencia de los cargos técnicos en una buena parte de la Administración, son los procesos por los que se han ido desmontando los mecanismos de equilibrio del poder. Probablemente, también ha fomentado unas prácticas en la gestión pública en las que el principio de la legalidad no siempre se ha respetado, creando situaciones de indefensión en los administrados.

Puede parecer menos evidente la ocupación de espacios privados, pero los gobiernos, y los partidos que los nombran,

dejan sentir su presión tanto en el sistema económico como en las instituciones de la sociedad civil. La connivencia de los gobiernos con las empresas de algunos sectores (energético, financiero, constructor, etc., a nivel estatal y muchos otros a nivel autonómico) constituye una de las patas de la intensa política clientelar seguida en nuestro país. Esto condiciona el signo de muchas regulaciones de dudosa eficiencia (como la del sistema eléctrico que veremos en el capítulo 4 o como el abuso al recurso del *interés general* por parte de los gobiernos autonómicos para imponer autorizaciones previas y limitar la unidad de mercado) y explica algunas escandalosas decisiones redistributivas (la propia regulación eléctrica y la gestión de las concesiones públicas que veremos en el capítulo 5). Pero lo anterior genera réditos a los partidos mayoritarios en la forma de apoyos de diversa índole, tanto en los procesos electorales como en acciones políticas determinadas, y en el establecimiento de puertas giratorias para los líderes políticos. La relación de «instrumentación recíproca», como Mercedes Cabrera y Fernando del Rey (2011)[1] caracterizan a la que ha existido entre el poder político y el económico en España a lo largo de los últimos 130 años, ha condicionado el marco en el que se ha desarrollado la vida económica en nuestro país.

La presión de los gobiernos y de los grandes partidos sobre instituciones privadas en las que la sociedad civil podría contribuir a canalizar opiniones y acciones ha sido notable. El temor de fundaciones a financiar proyectos o publicar libros que pudieran molestar al poder político no ha sido infrecuente y es una buena muestra de ello. Últimamente, la generalización de los nuevos métodos de comunicación descentralizada está llevando a saltar esa limitación y así, salvados los problemas de acreditación de los participantes y de los datos aportados, han surgidos centros (blogs) de opinión y discusión que están enriqueciendo la sociedad civil. La aparición de nuevos partidos con mensajes regeneracionis-

1. Utilizando un término introducido por Víctor Pérez Díaz (1987).

tas es una consecuencia positiva de este fenómeno reciente. Está aún por ver el impacto que estas nuevas formaciones puedan tener sobre la forma de ejercer el poder y sobre el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Sin embargo, por el momento, sigue sin reconocerse el valor de las opiniones de personas independientes, y los políticos continúan instalados en la suspicacia sobre las intenciones de quienes manifiestan una opinión razonada. Y en esa práctica se encuentran apoyados en la mayoría de las ocasiones por los medios de comunicación, que juegan también a colorear políticamente a quienes tienen una opinión coherente, pero no una adscripción política. La escasa implantación de las «comisiones independientes» que produzcan dictámenes y recomendaciones que sirvan de referencia al debate político y social, tan frecuentes en países más avanzados, es una consecuencia de la escasa valoración que se otorga a la opinión no partidista.

CLIENTELISMO Y CORPORATIVISMO RAMPANTE

El elevado clientelismo, tanto a nivel del Estado central como en los gobiernos autonómicos, ha llevado, en los distintos niveles, a practicar favoritismos en la contratación de personas y de proveedores; a deteriorar, como consecuencia, la calidad de las administraciones públicas, aumentando su tamaño por motivos distintos de la mejora en su eficiencia; a realizar, con fines estrictamente electorales, injustificadas inversiones públicas que luego generan flujos de gastos corrientes causados por los desequilibrios de caja de muchos proyectos;[1] a introducir sesgos distorsionadores en regulaciones; a gestionar concesiones públicas con criterios claramente favorables a las empresas concesionarias y en contra de los intereses de los ciudadanos; a modificar continuamen-

1. Aeropuertos, líneas de AVE, dotaciones deportivas, centros de espectáculos culturales, etc.

te normas creando desconcierto e inseguridad jurídica; a incumplir leyes que les reduzcan su capacidad para realizar su política clientelar; a rechazar reformas que faciliten la vida económica de los administrados en aras a una mayor libertad para ejercer su discrecionalidad. En definitiva, a utilizar su capacidad normativa y de gasto para garantizarse la reelección y, de paso, al favorecer a algunos en contra de otros, asfixiar la iniciativa de los no favorecidos.[1] En el mismo sentido, la descripción que hace Antonio Muñoz Molina (2012) del uso de fondos públicos y de ciertas capacidades normativas, realizados por los gobiernos territoriales para ampliar su base electoral y también favorecer a afines, incrementando fiestas y celebraciones locales, algunas de las cuales no obedecían a tradición alguna.[2] En los próximos capítulos se irán precisando algo más estas características de lo que, siguiendo a Francis Fukuyama (2014), podríamos llamar el «Estado neopatrimonial español» o, lo que Alejandro Nieto (2008), llama el «desgobierno de lo público», expresión que siempre me ha parecido muy afortunada.[3] El «desgobierno» es diferente del «mal gobierno» –malas políticas que no pueden conseguir sus objetivos– y significa que las políticas públicas tienen objetivos distintos de los confesados y, excepto un

1. Aunque pueda ser tildado de exageración, y salvando las obvias distancias, que son enormes, el comportamiento de los poderes públicos no es cualitativamente tan diferente (sí que lo es cuantitativamente) al que existe en los países menos desarrollados, cautivos de políticas predadoras y excluyentes. África subsahariana sería un ejemplo muy distante pero con similitudes cualitativas. Sobre el modo de ejercer el poder en África y sus consecuencias, véase Carlos Sebastián (2013).

2. Aunque el fenómeno, como apunta Antonio Muñoz Molina, se intensificó durante al auge de la burbuja inmobiliaria, ya venía de antes. En Andalucía, el Gobierno del PSOE (un partido a favor de un Estado laico) había introducido nuevas fiestas de motivación religiosa en ciudades donde hasta entonces apenas se celebraban.

3. Expresión ya introducida por Alejandro Nieto en libros de 1984 y 1996 y retomada en el que citamos de 2008.

subconjunto de ellas destinadas a proveer bienes públicos para legitimarse electoralmente, están destinadas a la conservación del poder por parte de las elites y a favorecer a un grupo reducido de ciudadanos (y empresas).

Una práctica política hermana de la dominada por consideraciones clientelares es la protección de intereses corporativos, hasta el punto de que podríamos incluir esta segunda como parte de la primera. Y esta práctica, que ha estado muy arraigada en España desde antiguo, sigue alumbrando acciones políticas y normativas, y sigue bloqueando reformas que mejoren la eficiencia, la transparencia y la competencia.

La corrupción y la práctica clientelar no son independientes. De hecho, podría decirse que la segunda es en sí misma la forma más frecuente de corrupción. Si aceptamos la distinción que Javier Pradera (2014), inspirándose en Arnold J. Heidenheimer, hace entre *corrupción blanca, gris y negra*, la política clientelar es siempre, al menos, *corrupción blanca*, y frecuentemente acaba conduciendo a casos de corrupciones de tonalidades más intensas, pues las relaciones clientelares suelen generar casos de *corrupción gris*, como son el amaño más o menos explícito de concursos de adjudicación de contratos. Evidentemente casos de *corrupción negra* –la compra-venta de decisiones públicas– pueden producirse, y se producen, fuera de un contexto clientelar, pero son frecuentes en ese ámbito.

En cualquier caso, un intenso clientelismo resulta muy dañino aunque no conduzca a la *corrupción negra*, porque, como vamos a ilustrar, condiciona de forma sustancial el marco normativo que regula las actividades de los ciudadanos, deteriora la Administración Pública, excluye a los no favorecidos y refuerza los valores contrarios al emprendimiento. Una parte de las regulaciones de mala calidad existentes se explican en clave clientelar. A la burbuja normativa y a la falta de estabilidad de las normas, factores que tanto dañan la seguridad jurídica, también contribuye esa forma de hacer política. Y la resistencia a emprender reformas en las adminis-

traciones públicas que racionalicen y flexibilicen intervenciones administrativas, que puede llegar, como veremos más adelante, a la resistencia a aceptar las reformas que vienen dictadas desde la Unión Europea, se explica también porque tales cambios les reduce el campo en el que ejercer su exacerbado clientelismo o porque perjudica a *clientes preferentes*.

Es cierto, como se dice en el *Informe sobre la Democracia en España 2014. Democracia sin política,* de la Fundación Alternativas, que en España la corrupción entre funcionarios y empleados públicos (solicitud o pagos de sobornos) no es muy elevada, y que la corrupción se da más en la esfera política, para lo que, añadiría yo, se produce a veces la colaboración necesaria de funcionarios afines. Este hecho es la manifestación de que el fondo del problema es la forma de ejercer el poder, una forma con fuertes tintes clientelares de la que, en ocasiones, se benefician personalmente algunos políticos y personas cercanas a los partidos.

Decíamos que otra característica de la forma de ejercer el poder es la devaluación de la producción legislativa. Se ha implantado en la clase política que accede al Gobierno de la nación, o al de una Comunidad Autónoma, la firme convicción de que publicitar una nueva ley proporciona positivos réditos políticos, incluso aunque esa ley se quede muy lejos de alcanzar sus objetivos o genere unos resultados contrarios a los propuestos. Al fin y al cabo, el análisis del cumplimiento de las leyes y de sus consecuencias, de los incentivos que ha generado, está ausente de la discusión política y apenas orienta la producción normativa, que está impulsada por el deseo de los dirigentes de «inaugurar» una nueva ley y también por la respuesta a intereses de la base clientelar. Es fácil colegir que todo ello contribuye poderosamente a la burbuja normativa y a la escasa estabilidad de las leyes que comentaremos en el capítulo 2. Y también, junto a los incumplimientos de las normas por las propias administraciones públicas, a una devaluación de las leyes.