

revista semestral
nº6, julio - diciembre 2011, ISSN: 1134-6035

G^aPP

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

SUMARIO

9_ESTUDIOS - El servicio público de televisión en el Reino Unido: cambio y europeización (1979-2010) - *Esteban Arribas Reyes* / 53_La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia - *Lluís Bonet y Emmanuel Négrier* / 75_La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España - *José Ignacio Cases* / 105_Priorización de problemas en las agendas legislativas autonómicas: instituciones y preferencias políticas - *Anna M. Palau, Laura Chaqués, Luz Muñoz, Lluís Medir, Ferran Davesa y Mariel Julio* / 131_Política y políticas en materia de justicia: Apuntes de un observador-participante - *Josep M. Vallès* / 175_El papel de la comunicación en la gestión de las situaciones de crisis desde las administraciones públicas - *Ana Alcántud y Dafne Mazo* / 193_AUTORES / 199_CRITERIOS DE PRESENTACIÓN

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

nº 6, julio-diciembre 2011

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1134-6035



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

INAP

INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinares en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

GAPP asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por el riguroso proceso de selección de originales mediante evaluación anónima por pares en la que participan evaluadores externos nacionales e internacionales, ajenos al Consejo de Redacción y al INAP. Además, a la clásica versión en papel se suma otra en formato electrónico (disponible en: <http://www.inap.es/gapp>).

GAPP is, within its field, the leading and most influential journal in Spain. It is published by the National Institute of Public Administration (INAP). Since its debut in 1994, *GAPP* has successfully promoted interdisciplinary studies in the area and analysis of issues and cases of special interest to professionals in Public Policy and Administration. Accordingly, it has energized discussions about theoretical and empirical models of Public Management, and has contributed to debates about new processes to transform the scenarios for governmental action. Since 2009 it has started a new series by expanding its international appeal and impact. Nevertheless, *GAPP* remains loyal to its founding principles and continues to foster analytical thinking in the area of public policy, and to highlight practical and applied studies usefulness in the field.

GAPP meets the same quality criteria as journals of international prestige, starting with a strict selection process for contributions using anonymous peer evaluation. Moreover, in addition to our traditional printed issues, there is an electronic version (<http://www.inap.es/gapp>).

Director del INAP: Ángel Manuel Moreno Molina

Director de la Revista: Francisco J. Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo Asesor

Inés Alberdi Alonso (Universidad Complutense de Madrid), Luis F. Aguilar Villanueva (Universidad Autónoma Metropolitana, México), Mariano Baena del Alcázar (Universidad Complutense de Madrid, España), María Luisa Carcedo Rocas (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, España), Antonio Fernández Poyato (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, España), Ives Mény (Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia), Cristina Pérez-Prat Durban (Ministerio de la Presidencia, España), Marga Prohl (European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda), Paul A. Sabatier (University of California, Estados Unidos de América), Julio Segura Sánchez (Universidad Complutense de Madrid, España), Nicoletta Stame (Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia), José María Vallés Casadevall (Universitat Autònoma de Barcelona, España), Rosa Virós i Galtier (†) (Universitat Pompeu Fabra, España).

Consejo de Redacción

Rafael Bañón Martínez (Universidad Complutense de Madrid), José Manuel Canales Aliende (Universidad de Alicante), Rafael Catalá Polo (ESADE), Laura Chaqués Bonafont (Universitat de Barcelona), Idoe Mondragón (Universidad del País Vasco), Joaquín S. Ruiz Salvador (AEVAL), Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos), Eduardo Zapico Goñi (Ministerio de Economía y Hacienda, España).

Secretaría de Redacción: María Isabel Wences Simon (Universidad Carlos III de Madrid)

Vicesecretario de Redacción: Alfonso Fernández Burgos (INAP)



nº 6, julio-diciembre 2011

Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva época

REVISTA SEMESTRAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la colaboración del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid (IPOLGOB)

NIPO: 010-10-005-0 (papel); 010-10-011-0 (formato electrónico)

ISSN: 1134-6035 (formato papel); 1989-8991 (formato electrónico)

DEPÓSITO LEGAL: M-39.657-1994

Fecha de entrada de este número en imprenta: 10 de junio de 2011.

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se encuentra indizada en ISOC, DICE, LATINDEX y ULRICH'S Periodical Directory, entre otras bases de datos nacionales e internacionales de relevancia.

Preimpresión: Lerko Print, S.A.

Impresión: Publidisa

SUSCRIPCIONES Y VENTA

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas

CENTRO DE PUBLICACIONES

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Atocha, 106, 28012 Madrid, España

Tfno.: + 34 - 91 273 91 19

Fax.: + 34 - 91 273 92 87

www.inap.es

www.inap.es/gapp

e-mail: revistagapp@inap.es

Los derechos de *copyright*® de los artículos publicados en la revista, cualquiera que sea el soporte que se utilice, han sido transferidos al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde el momento de la aceptación de su publicación.

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.060.es>

PRECIOS

Número suelto 15,00 €

Número doble 30,00 €

Suscripción anual 27,03 €

Incluidos IVA y gastos de envío

El e-book de cada uno de los números de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) - Nueva Época se puede adquirir en www.inap.publidisa.com

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Índice

	<u>Página</u>
ESTUDIOS	
El servicio público de televisión en el Reino Unido: cambio y europeización (1979-2010) Public Broadcasting Service in the United Kingdom: policy change and Europeanization (1979-2010) <i>Esteban Arribas Reyes</i>	9
La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia The tension between standardization and differentiation in cultural policy. The case of Spain and France <i>Lluís Bonet</i> <i>Emmanuel Négrier</i>	53
La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España Gaming of Chance Policy Changes in Spain <i>José Ignacio Cases</i>	75
Priorización de problemas en las agendas legislativas autonómicas: instituciones y preferencias políticas Issue prioritization in regional legislative agendas: institutions and political preferences <i>Anna M. Palau</i> <i>Laura Chaqués</i> <i>Luz Muñoz</i> <i>LLuís Medir</i> <i>Ferran Davesa</i> <i>Mariel Julio</i>	105
EXPERIENCIAS Y CASOS	
Política y políticas en materia de justicia: Apuntes de un observador-participante Judicial and Prison Policies and Politics: A Participant Observer's Account <i>Josep M. Vallès</i>	131

	<u>Página</u>
El papel de la comunicación en la gestión de las situaciones de crisis desde las administraciones públicas The role of communication as a tool for Public Administrations to manage crisis situations <i>Ana Alcantud</i> <i>Dafne Mazo</i>	175
<hr/>	
AUTORES	193
<hr/>	
CRITERIOS DE PRESENTACIÓN	199
<hr/>	

G^a_pP

ESTUDIOS

El servicio público de televisión en el Reino Unido: cambio y europeización (1979-2010)

Esteban Arribas Reyes
Universidad de Alcalá
esteban.arribas@uah.es

Resumen

A partir del reconocimiento del peso de la historia en la continuidad o estabilidad de las políticas públicas, el presente artículo analiza el cambio en las políticas gubernamentales del servicio público de televisión en sistemas políticos europeos. El análisis se centra en las políticas de servicio público de televisión que implementa la BBC. El caso del Reino Unido es relevante porque la BBC es el paradigma de la independencia y autorregulación del servicio público de televisión en el mundo. Además, es un modelo que tradicionalmente ha servido como motor de cambio en las políticas de servicio público de televisión en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea y también en la esfera global. La combinación novedosa de conceptos y teorías para el análisis del cambio en la fase de predecisión del proceso de elaboración de políticas públicas –definición del problema y formación de la agenda gubernamental–, junto con la introducción necesaria del enfoque de europeización de políticas públicas como desafío metodológico, nos permite completar las dinámicas del sistema político británico desde 1979 hasta el 2010. Se ha seleccionado este período de análisis porque en él se producen los cambios más profundos en el modelo de servicio público de televisión de la BBC, incluyendo aquellos que podrían derivar del proceso de integración europea.

Palabras clave

Servicio público de televisión, cambio y políticas públicas, dinámicas de integración europea, europeización, Reino Unido, British Broadcasting Corporation (BBC).

Public Broadcasting Service in the United Kingdom: Policy Change and Europeanization (1979-2010)

Abstract

Considering the weight of history –i.e. policy continuity and stability– this article analyses change of public service broadcasting (PSB) policies in European political systems. This analysis focuses on PSB television policies implemented by the BBC. The United Kingdom's case is relevant because the BBC is a global paradigm of PSB independence and self-regulation and it has been traditionally a model and engine for PSB television policy change in both European Union Member States and the global sphere. An original combination of theories and concepts for change analysis within the predecision stage of the policy-making process –problem definition and agenda-setting processes–, along with the necessary introduction of the europeanization of public policy approach as a methodological challenge to the study of change, let us complete British political system dynamics from 1979 to 2010. This research period has been selected because the BBC public service broadcasting has experienced the deepest changes in history, including those where the European integration process could have had an impact.

Keywords

Public service broadcasting television, policy change, European integration dynamics, Europeanization, United Kingdom, British Broadcasting Corporation (BBC).

1. PREMISAS INTRODUCTORIAS

La televisión es la fuente principal de información y entretenimiento en Europa. Los ciudadanos europeos emplean más de tres horas diarias de media cada uno viendo noticias, deportes, películas y otros programas. El sector audiovisual proporciona más de un millón de empleos en la Unión Europea (UE) y está inmerso en grandes intereses comerciales, así como en temas de gran relevancia para el desarrollo de las democracias como la diversidad cultural, el servicio público y la responsabilidad social¹.

El concepto de servicio público de televisión es inherente a la relación histórica entre mercado y Estado en Europa. La televisión en Europa fue tradicionalmente una actividad reservada al Estado. Desde su comienzo, fue ofrecida por operadores públicos –por ejemplo, *British Broadcasting Corporation* (BBC), *Radio Televisión Española* (RTVE), *Radiotelevisione Italiana* (RAI)– bajo un régimen de monopolio, principalmente como consecuencia de la disponibilidad limitada de las frecuencias para su emisión y las grandes barreras de acceso. En el período de entreguerras, los poderes públicos retuvieron tecnologías de información esenciales para el ejército, primero la radio y más tarde la televisión. Así nace en Europa el servicio público de televisión, bajo la titularidad del Estado.

Sin embargo, en los años setenta, los desarrollos tanto económicos como tecnológicos hicieron paulatinamente posible para los Estados europeos la entrada de otros operadores de televisión. Por lo tanto, los Estados decidieron introducir competencia en el mercado. Al tiempo que se abrían los mercados a la competencia, los gobiernos consideraron que el servicio público de televisión se debía mantener, como forma de asegurar la cobertura a numerosos lugares y la satisfacción de unas necesidades (garantía del derecho a la información y, por tanto, acceso en condiciones de universalidad e igualdad) que los operadores privados no realizarían necesariamente de una forma óptima².

1 El concepto de responsabilidad social de los medios de comunicación, aplicable a nuestro objeto de estudio –el servicio público de televisión– tiene su origen en la teoría de la responsabilidad social desarrollada por primera vez por Robert Maynar Hutchins en la *Hutchins Commission on Freedom of the Press* (1947). En la actualidad, sería interesante combinar esta teoría con la noción de responsabilidad social corporativa como herramienta de gestión de los medios de comunicación, sean estos públicos o privados, donde se engloban aspectos sociales, medioambientales y de gobernanza (política editorial y libertad de expresión, ética del profesional, publicidad responsable, obligación de educar e informar, transparencia, integridad y rendición de cuentas, protección del medio ambiente en su producción y contenidos, etc.). Consultar, por ejemplo, SustainAbility (2002).

2 El artículo comparte las recomendaciones del Consejo de Europa, en su Recomendación 1641 (2004) en su punto 1, donde dice: “El servicio público de televisión, un elemento vital para la democracia en Europa, está bajo amenaza. Es presionado tanto por poderes económicos como políticos, mediante el incremento de la competencia en los medios de comunicación, por la concentración de los medios de comunicación y por las dificultades financieras. Además, debe encarar el reto de la globalización y las nuevas tecnologías”. En el punto 2 añade –y aquí estaría la clave de la diferenciación e importancia de los operadores públicos de televisión como objeto de este estudio, lo que, además, concuerda con la definición de esta investigación–: “El servicio público de televisión, independientemente de que lo gestione una organi-

En ese escenario, las políticas de servicio público de televisión de los Estados miembros de la UE han sufrido importantes cambios en las dos últimas décadas. La desaparición de los monopolios, la aparición de nuevos operadores (competencia) y el rápido desarrollo tecnológico han alterado fundamentalmente la definición de los problemas y agendas gubernamentales, determinando la selección de las alternativas u opciones de políticas públicas. Estos procesos han producido cambios tanto en el ámbito doméstico o nacional, como de la UE.

Aunque la formulación de las políticas de servicio público de televisión y su implementación por organismos públicos sigue siendo una política que es competencia de los Estados miembros (Muñoz, 2007: 18-19), el escenario en la UE ha cambiado desde finales de los años noventa. La política audiovisual en ella, y en particular la del servicio público de televisión, muestra tensiones entre los diferentes tipos de objetivos o soluciones de políticas y enfoques que tienen los diferentes actores políticos: el enfoque social, el cultural y el político por un lado, y el económico por otro. Así, mientras la UE reconoce la importancia del servicio público de televisión como bien público (es decir, bienes y beneficios de y para el disfrute de la comunidad) que tiene potencial democrático, exige que la financiación del Estado para el servicio público de televisión no afecte a las condiciones de mercado y a la competencia en la UE hasta el punto que fuera contrario al interés común comunitario.

El artículo da importancia al servicio público de televisión en su relación con el desarrollo de las democracias³, utilizando los instrumentos que nos proporciona la ciencia política y, en particular, el análisis de políticas públicas. Este enfoque nos ayuda a obtener claves relevantes del funcionamiento de los sistemas políticos democráticos⁴. La relevancia del objeto de artículo no es baladí. La televisión es aún hoy el

zación pública o pertenencia a empresas privadas, difiere por su misión de la televisión por razones exclusivamente comerciales o políticas, la cual es, esencialmente, la de operar independientemente de aquellos que ostenten tanto poder económico como político. Proporciona a toda la sociedad información, cultura, educación y entretenimiento; promueve la ciudadanía social, política y cultural y promueve la cohesión social. Para ello, es universal en términos de contenido y acceso; proporciona un indicador de calidad; ofrece una variedad de programas y servicios que se adecua a las necesidades de todos los grupos de la sociedad y rinde cuentas públicamente. Estos principios aplican, cualquiera de los cambios que puedan introducirse para llegar a los requerimientos del siglo XXI”.

3 La democracia funciona a través de procesos de comunicación libres que configuran la opinión pública y la ciudadanía. Una opinión pública bien informada es esencial para el buen funcionamiento de las democracias. Los medios de comunicación en general, pero principalmente la televisión, construyen la agenda de los temas que se consideran relevantes o importantes para la opinión pública. Así, MacCombs y Shaw (1972: 2) resaltan la importancia de los medios de comunicación como elementos esenciales de construcción de la agenda de las sociedades. Por otro lado, un entendimiento general de los sistemas políticos contemporáneos implica una buena comprensión del papel de los medios de comunicación de masas en general y de la televisión en particular (Dahlgren, 2000).

4 El enfoque de políticas públicas nos ayuda a conocer mejor la evolución y desarrollo de los sistemas políticos. Nos permite analizar la *caja negra* de sus dinámicas para comprender mejor su funcionamiento. En definitiva, es el estudio del Estado, el poder y sus dinámicas. El enfoque de análisis de políticas públicas nos permitirá analizar el proceso de elaboración de las políticas de los servicios públicos de televisión de Estados miembros de la UE. Este análisis nos acercará al conocimiento de las dinámicas de políticas públicas dentro del proceso de integración europeo.

medio tecnológico más influyente para el desarrollo de las sociedades democráticas europeas⁵. Es decir, la televisión posee un tipo de poder singular dentro de las mismas. La influencia de las imágenes de la televisión altera los procesos de comunicación hasta el extremo de haber cambiado la apariencia del *Homo Videns* que nos describe Giovanni Sartori (2008), y se ha convertido en un elemento esencial para conocer las transformaciones de las sociedades democráticas a través del análisis de la *esfera de lo público* (Habermas, 2002). Además, es interesante la introducción del tema en España, donde no existe un debate político sustancial, no hay artículos políticos relevantes, y menos desde el enfoque de políticas públicas.

La literatura de análisis de políticas públicas nos indica que las características de la mayoría de las políticas públicas son la continuidad o estabilidad, así como el cambio incremental (Meijerink, 2005: 1060)⁶. En este artículo nos interesa analizar cómo se podrían explicar períodos de cambio, a menudo drásticos, aunque también incrementales, lentos, parciales o marginales, teniendo en cuenta, además, el proceso de integración europea⁷.

El objetivo de la investigación es comprender el cambio en el paradigma⁸ de las políticas de servicio público de televisión en el Reino Unido y explicar las diferentes elecciones de políticas públicas mediante el control de hipótesis contrarias y alternativas, que se entienden en esta investigación como el resultado del proceso de formación de la agenda en sus diferentes corrientes de problemas, políticas y política (Kingdon, 1995), dentro del proceso de integración europea. Intentaremos entender las

5 Entre otros estudios, se puede consultar la encuesta anual *The Deloitte State of Media Democracy* (2009), donde se concluye que la televisión es aún hoy el medio de comunicación más influyente. Es el medio a través del cual se informan los ciudadanos, en un proceso esencial, aunque no determinante, de su participación en democracia. Sin embargo, hay que tener en cuenta para el futuro no muy lejano los nuevos medios de comunicación como Internet.

6 No es el objetivo de este artículo aplicar las teorías y conceptos que explican la continuidad o estabilidad de las políticas públicas por razones de espacio y concreción, aunque ello haya significado desear el peso de la historia que, fundamentalmente, ha resultado en el mantenimiento de los principales principios y marcos regulatorios de una institución pública, la BBC, desde 1927. Para explicar períodos de estabilidad y continuidad, consultar, por ejemplo, los conceptos y teorías que nos proporciona el nuevo institucionalismo. En particular, el institucionalismo histórico (Pierson y Skokpol, 2002; Greener, 2005) y el concepto de “*path dependence*” o “dependencia del sendero” (Greener, 2005).

7 Además, en el caso de muchas de las políticas públicas de los Estados miembros de la UE se observa que los grupos de interés han aprendido a explotar las oportunidades que se han presentado en un proceso de elaboración de políticas públicas, caracterizado cada vez más por una estructura de oportunidades múltiple (Richardson, 2000: 1006).

8 El uso del término “paradigma” (Kuhn, 1970), en ciencias sociales, tiene diferentes significados. En este caso, utilizamos el término para describir las experiencias, creencias y valores que quizás influyan en la forma en que el individuo (*policy-maker*) percibe la realidad, y la forma en que él o ella responde a esa percepción. Existen varios trabajos que se refieren a paradigmas dentro de la literatura sobre políticas públicas. En esta investigación se han utilizado: Hall (1993), Jenson (1989), Capano (1999) y Sabatier (1999). Existen varios enfoques para estudiar los paradigmas. En este artículo se entiende que el enfoque que proporciona Capano (2003: 2-3) es el más adecuado para estudiar los paradigmas de políticas públicas. Por otro lado, para un análisis detallado sobre el concepto de “sistemas de creencias” (*belief systems*), consultar Sabatier y Jenkins-Smith (1993).

dinámicas de formación de la agenda de sus gobiernos y definición de los problemas identificados (Rochefort y Cobb, 1994), y explicar la elección de los diferentes mecanismos de regulación (Jordana y Levi-Faur, 2004), la política pública de regulación del servicio público de televisión (la variable dependiente), mediante la comprobación de hipótesis alternativas. Del mismo modo, el artículo comprobará el papel de las variables independientes tanto internas –tradiciones del Estado, ideas macro-económicas, filosofías de regulación, paradigmas de servicio público, papel de los gobiernos– como externas –globalización, desarrollo de las nuevas tecnologías, y, sobre todo, europeización– (Radaelli, 2005; Héritier *et al*, 2001). Se hace especial hincapié en el papel de las ideas (Hall, 1993; Mahoney, 2001), sistemas de creencias (Sabatier y Jenkins, 1993), y de los discursos dominantes dentro de las elites políticas en relación a los cambios de políticas de servicio público de televisión, dentro de un contexto institucional, tanto nacional como europeo.

El artículo propone una combinación novedosa de conceptos y teorías para el análisis del cambio en la fase de predecisión del proceso de elaboración de políticas públicas –definición del problema (Rochefort y Cobb, 1994) y formación de la agenda gubernamental (Kingdon, 1995)–; junto con la introducción necesaria del enfoque de europeización de políticas públicas (Radaelli, 2005; Héritier *et al*, 2001; Börzel, 2005, entre otros) como desafío metodológico para el análisis del cambio, permitiéndonos completar las dinámicas del sistema político británico en el período de estudio seleccionado.

El análisis se centra en las políticas de servicio público de televisión que ofrece la BBC⁹. El caso del Reino Unido es relevante por dos razones, principalmente: por un lado, la BBC es el paradigma de la independencia y autorregulación del servicio público de televisión en el mundo. Por otro, es un modelo que tradicionalmente ha servido como motor de cambio en las políticas de servicio público de televisión en el conjunto de los Estados miembros de la UE y también en la esfera global. El ámbito de la política estudiada lo componen las siguientes variables, que en su conjunto constituyen la idea de servicio público de televisión en el Reino Unido: regulación del servicio público de televisión, organización y gestión, sistema de financiación, transparencia y rendición de cuentas y, por último, regulación de contenidos¹⁰.

9 Aunque a lo largo del texto me referiré a la BBC como corporación pública que ofrece un servicio público de televisión, es interesante resaltar que en el Reino Unido, servicio público de televisión se refiere tanto a canales de televisión comerciales (privados, diríamos en España) como públicos, con un alto grado de regulación de sus obligaciones por parte de diversas instituciones que se concentran desde el año 2003 en el regulador independiente *Office for Communication* (Ofcom). Recordemos que en España la Ley General de la Comunicación Audiovisual 7/2010, de 31 de marzo, contempla la creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) –único país de la UE que no lo tiene–. Sin embargo, a fecha de mayo de 2011 aún no se ha creado.

10 La *regulación de los contenidos* está en la esencia de la definición de servicio público y de su financiación en un mercado abierto a la competencia con otros operadores. El artículo no realiza un análisis de los contenidos que proporciona la BBC, sino del modelo regulatorio. De esta forma, se puede completar la distinción entre lo público y el resto. Es decir, ¿qué entiende la BBC por contenidos de servicio público? La programación se convierte en el resultado visible de la política de servicio público de televisión que se

La investigación abarca el período que va desde 1979 hasta el año 2010. Se ha seleccionado este período de análisis porque en él se producen los cambios más importantes en el modelo de servicio público de televisión de la BBC, incluyendo períodos en los que Europa podría importar, por ser el Reino Unido miembro de la UE. En este periodo de la historia política británica, el servicio público de televisión se ha enfrentado a tremendos retos tales como la globalización, causada principalmente por la liberalización de las telecomunicaciones; la regulación de las telecomunicaciones a nivel nacional, europeo e internacional; el rápido avance de las nuevas tecnologías; y las propias dinámicas económicas, sociales, y políticas, así como las tradiciones y estructura del Estado británico; procesos de privatización y las políticas sobre la sociedad de la información. Todos estos retos se han identificado como *problemas* en un espacio de tiempo político específico (*política*), –con gobiernos conservadores, desde 1979 hasta 1997, y laboristas, hasta 2010– y con unas *políticas* bien construidas, dando lugar a cambios en el conjunto de las políticas de servicio público del país.

Las preguntas de investigación principales son las siguientes: ¿qué factores determinan el cambio en las políticas públicas de los sistemas políticos europeos? ¿Se han abierto ventanas de oportunidad para el cambio? ¿Se han aprovechado? ¿Son los cambios contexto-dependientes? ¿Es la formación de la agenda de los servicios públicos de televisión nacionales un proceso *path-dependant* –dependiente de un sendero ya marcado– o es permeable a cambios? ¿Nos sirve el modelo de las corrientes múltiples de Kingdon (1995) para explicar la evolución o cambio de las políticas del Reino Unido a través del estudio de las agendas de los gobiernos? ¿Qué papel han jugado las ideas en la definición de los problemas de políticas? ¿De qué depende que unos problemas se identifiquen como tal y se incorporen a la agenda de los gobiernos británicos en un servicio público tan reconocido a nivel mundial por su independencia tanto de los poderes políticos como de los económicos? ¿Qué papel juega la UE en el proceso de elaboración de las agendas de los gobiernos nacionales? ¿Qué papel juega la UE en la definición de los problemas (proceso, en nuestra opinión, clave para entender la formulación de las alternativas y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales)? ¿Qué papel juegan las ideas que se construyen en el seno de la UE en las políticas públicas nacionales? ¿Si ha jugado algún papel la UE, cuál ha sido éste en el período estudiado, desde 1979 hasta 2010? De estas preguntas se han diseñado dos hipótesis principales: Hipótesis I: “La UE influye en el proceso de construcción de las agendas de las políticas de los servicios públicos de sus países miembros a través, principalmente, de su política de competencia. Parecería lógico que los servicios públicos de televisión a medio-corto plazo se redefiniaran en esa dirección europea, salvo que los contextos nacionales tengan influencia para modificar la convergencia”. Hipótesis II:

resume en tres palabras: información, educación y entretenimiento. Para la BBC este es el orden y ha existido siempre una conciencia clara de uso del medio para la información y formación del ciudadano por encima del entretenimiento. Por el contrario, por ejemplo, el entretenimiento es el contenido más importante de RTVE. Europa también proporciona normas para la regulación de los contenidos audiovisuales que afectan tanto a la BBC, como a todos los operadores públicos europeos.

“Los cambios, aunque las fuerzas de transformación fueran las mismas –Europa–, son contexto-dependientes”.

En cuanto a la metodología, el artículo analiza las políticas de servicio público de televisión de un Estado miembro de la UE con una cultura original, con diferentes tradiciones en el modo de regularlo, de entenderlo y definirlo, dando lugar a un sistema político único.

Es importante resaltar que a la elección del caso británico para validar las teorías sobre el cambio, se añade el papel de la UE como actor participante necesario a tener en cuenta en los artículos de formación de las agendas y definición de los problemas de sus Estados miembros dentro del proceso de integración europea. La referencia a los actores domésticos en el centro mismo del problema coloca el proyecto más cerca de los enfoques de abajo-arriba (*bottom-up*) de los artículos de políticas públicas.

El marco de investigación propuesto sigue una estrategia analítica diacrónica pero también sincrónica. El caso británico se ha seleccionado teniendo en cuenta que es una democracia liberal estable, con una economía capitalista y con una cultura política democrática y un sistema administrativo racional (Jordan *et al.*, 2003).

La presente investigación tiene en cuenta los actores más relevantes que intervienen en el diseño de la política de servicio público de televisión, los participantes, según Kingdon (1995): ministerios y departamentos gubernamentales competentes, las instituciones reguladoras independientes, académicos relevantes y expertos. Además, se tiene en cuenta al operador público de televisión BBC como *policy subsystem* (subsistema de políticas de Barzelay, 2006) tanto por ser una organización pública de un sistema institucional de regulación del servicio público, cuya gestión y titularidad pertenecen al Estado, encargada de implementar la política, como por ser un actor relevante del conjunto del sistema regulador institucionalizado, como proveedor de ideas y decisiones que aporta a la formulación de la política.

Es preciso destacar que la agenda de los gobiernos y la definición de las políticas de regulación del servicio público de televisión son aún dependientes de la propia historia institucional del caso estudiado. Al mismo tiempo, se han incorporado a las agendas de los gobiernos nacionales nuevas preocupaciones originadas por las dinámicas del proceso de integración europea. La UE podría tener un papel relevante en la definición de los problemas y en la formación de las agendas de los gobiernos de los Estados miembros. Así, a nuestro interés por el análisis del cambio en las políticas públicas domésticas en su etapa de predecisión –definición de problemas y formación de las agendas gubernamentales– se hace necesario añadir la variable europea.

Para el desarrollo de este artículo se han utilizado técnicas cualitativas de investigación social. Por un lado, fuentes secundarias, principalmente relacionadas con las políticas públicas y el estudio de las políticas de servicio público de televisión. La nueva evidencia empírica se basa en métodos de investigación en bibliotecas y archivos

así como en entrevistas con políticos, expertos, académicos y responsables clave del desarrollo de la política británica. Se utilizaron entrevistas, no para recoger información sobre los hechos, sino para dibujar los sistemas de creencias y percepciones sobre las oportunidades y retos que los propios actores políticos tienen.

El artículo se estructura en varias secciones. En la primera, *Marco conceptual y teórico e hipótesis*, se realiza una revisión de la literatura sobre el análisis del cambio de las políticas públicas de Estados miembros de la UE. En una segunda sección, se presenta el *Análisis de las políticas de servicio público de televisión en el Reino Unido de 1979 a 2010*. Se finaliza con las *Conclusiones* a la luz de los datos expuestos.

2. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO E HIPÓTESIS

Como hemos expuesto anteriormente, el objetivo de esta investigación es el análisis de las políticas de servicio público de televisión del Reino Unido a través del análisis de la institución pública BBC desde 1979 hasta 2010, utilizando el enfoque de políticas públicas. En esta investigación interesa explicar el cambio en las políticas públicas nacionales objeto del estudio, teniendo en cuenta el proceso de integración europea.

En la literatura especializada sobre el análisis del cambio de las políticas públicas existen varias teorías, todas ellas complementarias e incluyentes¹¹. Para el artículo de la política del servicio público de televisión británica se destacarán aquellas que ayudan a explicar mejor el cambio en la fase de predecisión de la política pública –la definición de los problemas y formación de las agendas gubernamentales. Sin embargo, en el desarrollo de la literatura existen carencias que es necesario cubrir mediante la introducción de la dimensión europea. La introducción de la variable UE, dentro del análisis del cambio a través del artículo de la etapa de predecisión de la política pública en sistemas políticos de Estados miembros de la UE, puede darnos una mejor comprensión de las políticas públicas dentro del proceso de construcción europeo. Así, aplicamos el enfoque de europeización¹² como desafío metodológico al artículo del cambio de las políticas públicas. Este enfoque sirve para explicar el impacto que Europa podría tener en

11 Es interesante destacar que las teorías y marcos conceptuales que analizan los determinantes del cambio en políticas públicas se han nutrido fundamentalmente de teorías, conceptos y metáforas originales de otras disciplinas científicas, especialmente de la biología de la evolución humana (Gersick, 1991) y de la teoría de sistemas (Eldridge y Goul, 1972): desde el *garbage can model* de March y Olsen (1989) al *primeval soup* de Kingdon (1995), pasando por el *punctuated equilibrium* de Baumgartner (1993). En general, para explicar el cambio social, político o de políticas públicas, las ciencias sociales (sociología, economía, ciencia política, teoría de la organización, administración y gestión pública y otras) han utilizado teorías, conceptos y metáforas de otras disciplinas, especialmente de la biología, psicología, teoría de los sistemas y paleontología.

12 La literatura sobre europeización es ya muy extensa. A continuación se mencionan algunos de los textos de referencia: Radaelli y Saurugger (2008); Bulmer y Radaelli (2005); Börzel (2005); Featherstone y Radaelli (2003); Goetz y Hix (2001). Para una revisión crítica del concepto consultar, por ejemplo: Irdelle (2003); y Buller y Gamble (2002).

las políticas públicas nacionales de distintos sistemas políticos. De esta forma, el análisis de dinámicas de políticas de países miembros de la UE será más completo.

A continuación se exponen las principales ideas del marco conceptual y teórico sobre el cambio, asimismo el enfoque de europeización de políticas públicas como desafío metodológico para su estudio. Además, se presentan las principales hipótesis que derivan de introducir en el análisis del cambio la variable UE que, a su vez, proviene del uso del enfoque de europeización de políticas públicas.

1) Formación de la agenda y estudio del cambio: ideas y la política de definición de problemas

De un modo general, existen varios marcos conceptuales y teóricos que tratan de explicar el cambio en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Entre ellos cabe destacar el de las *Coaliciones Promotoras o Advocay Coalitions* (Sabatier, 1999, 1998; Sabatier y Jenkins, 1993, el llamado *Comunidades del Conocimiento o Epistemic Communities* (Haas, 1992), el modelo de las *Corrientes Múltiples o Multiple Streams* (Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007) y el del *Equilibrio Interrumpido*¹³ o *Punctuated Equilibrium* (True *et al.*, 1999). Cada uno de los marcos conceptuales presenta condiciones específicas o procesos que explican tanto el cambio como la continuidad o estabilidad de la política pública considerada como la variable dependiente.

El artículo le da importancia a la fase de predecisión del proceso de elaboración de las políticas públicas, donde la *definición de los problemas* es una actividad relevante, consustancial con la etapa en la que se sientan las *ideas* para explicar el problema y buscar soluciones. Posteriormente, las ideas se introducen en la agenda y se sientan las bases para el cambio en la política pública. Dicho cambio puede observarse en la definición de los problemas que son el núcleo de la construcción de las agendas gubernamentales.

El trabajo considera las ideas como un conjunto de soluciones para los problemas de la política pública. Además, se tiene en cuenta desde un principio que las ideas, por sí solas, no cambian las políticas públicas. Sin embargo, las ideas son una fuente importante de cambio. Influyen en la percepción que sobre los problemas tienen los responsables de la toma de decisiones en el proceso de definición del problema y formulación de la política pública en un contexto institucional. El conjunto de las mismas, así como las creencias o marcos conceptuales crean paradigmas que compiten con otros en el proceso político, pero son los decisores públicos los que finalmente las introducen en el proceso de definición de los problemas, los introducen en la agenda y, a partir de ahí, se produce la formación de la política pública, es decir, que los intereses de los actores son también variables esenciales.

¹³ El concepto proviene de la teorización sobre el cambio llamado “*punctuated equilibria*” de Baumgartner y Jones (1993).

En 1999, K. Sikkink percibió que es una paradoja que los académicos, cuya existencia está centrada en la producción y comprensión de ideas, le den tan poca importancia a las mismas para explicar la vida política (citado en Mark Blyth, 2002: 17). En ese sentido, Blyth (2002: 17) añade que la fuente de esa paradoja se encuentra en la forma en la que la ciencia política contemporánea ha conceptualizado la relación entre instituciones, intereses e ideas. Por su parte, Majone nos advierte sobre la importancia de las ideas. Cuenta este autor (2001: 887) que unos treinta años atrás, Lindblom criticó el tosco realismo de pluralistas como Arthur Bentley, quien desechó la importancia de las ideas en la política y argumentó “como si las mentes estuvieran entre los más triviales de los recursos a disposición del grupo” (Lindblom, 1965: 16).

Como se apunta más arriba, las ideas son fuente de cambio pero no lo provocan por sí solas. De este modo, las mismas se deben contextualizar dentro del proceso de definición de los problemas así como de la construcción de las agendas gubernamentales. Por ello realizamos la siguiente pregunta, con el ánimo de resaltar la importancia del estudio de las agendas en la explicación del cambio de un modo más concreto, ¿por qué es importante el estudio de las agendas gubernamentales? Se toma como referencia para su respuesta, entre otras, las ideas de uno de los trabajos más citados en el estudio de las agendas. Se trata del trabajo de Baumgartner *et al.* (2006), en el que sus autores exponen que el estudio de la formación de las agendas y dinámicas de políticas públicas es una tradición investigadora bien asentada que nos lleva atrás en el tiempo a los trabajos clásicos de Bachrach y Baratz (1962) y Schattschneider (1960). Dicen, además, que la tradición investigadora proporciona cuantiosas ideas sobre cómo los cambios en la agenda y la atención política afectan a la política pública. Es decir, el estudio de las agendas nos sirve para estudiar el cambio en las políticas públicas que, a su vez, influye en el resultado final, al menos en esta fase de predicción. Sin embargo, siguen los mismos autores, la tradición investigadora ha estado dominada por estudios sobre los Estados Unidos y ha sufrido una carencia de estudios comparados.

Cómo se definan los problemas públicos afecta fuertemente a las políticas públicas; y esa definición contiene ideas¹⁴. Las estructuras normativas y cognitivas, las creencias y las ideas de los decisores públicos aparecen, así, adecuadas para explicar la evolución y el cambio de las políticas de servicio público de televisión en un escenario europeo. Aunque, como veremos más adelante, éstas no son las únicas. La definición del problema de políticas de servicio público de televisión en el Reino Unido está en el centro de esta investigación ya que se entiende que este proceso ilustra bien que las soluciones de políticas dependen enormemente de la forma en que se percibe el problema. Cómo se ha percibido el problema ya ha tenido lugar cuando el tema llega a la agenda. Además, aquel que forma la agenda tiene el poder de delimitar la

14 De acuerdo con Peters (1994: 12), la construcción de las agendas no consiste únicamente en la consideración de un tema por parte de los gobiernos de forma activa; es también sobre cómo ese tema se define una vez que entra en la agenda. Por ello, la definición del problema nos ayuda a comprender qué soluciones de políticas se han dado a un problema concreto, determinando el alcance y las alternativas dentro de un periodo histórico y un proceso de formulación de políticas dado.

definición del problema y la formulación de la política. La definición original del problema no solo influye en las alternativas que se consideren finalmente, sino que limita el debate. Las ideas sobre cómo se define un problema dan forma a las soluciones de políticas y, quizás, influyan en los procesos de cambio institucional. El debate sobre por qué, qué, cómo y cuándo se adopte una alternativa de políticas es el tema de esta investigación.

Dentro del proceso mencionado anteriormente, ¿cuál es el poder de la UE? ¿Cómo se podría realizar un seguimiento de su influencia e impacto en la definición de los problemas a nivel nacional? Adicionalmente, no existen estudios sobre el papel de la definición de problemas, de las estructuras cognitivas y normativas, y de las ideas en el desarrollo y cambio de las políticas de servicio público de televisión en Europa. Sin embargo, desde los años 80, el concepto de definición de problemas se ha aplicado como instrumento analítico para explorar la evolución y el cambio de políticas en una gran variedad de temas (*policy issues*) tales como pensiones (Elder y Cobb, 1975), agricultura (Mucciaroni, 1994) transportes (Baumgartner y Jones, 1994; Coughlin, 1994), VIH / SIDA (Rochefort y Cobb, 1994a), y administración pública (Weiss, 1989).

La literatura sobre definición de problemas ofrece una estructura conceptual robusta y diversa para comprender la formación y el cambio de las políticas. Dicha literatura utiliza diferentes modelos y le da importancia a determinados aspectos, por ejemplo, la noción de Kingdon sobre la intersección de corrientes de políticas públicas que se juntan en un momento crucial (1995: 165-171), el concepto de historias causales (“causal stories”) de Stone (1989) o la perspectiva de imágenes sociales (“social images”) de Rochefort (1994a). Este último autor argumenta que las definiciones de los problemas sociales corresponden habitualmente a las diferentes imágenes que tienen los grupos necesitados. A pesar de la diversidad encontrada en la literatura, es posible identificar ciertas características comunes: 1) la importancia de los actores en la producción de las definiciones de los problemas; 2) el papel determinante de las ideas en el proceso de elaboración de las políticas; 3) el uso de lenguajes y símbolos para definir los problemas; 4) la existencia de una relación entre problemas y soluciones; 5) la naturaleza estratégica y subjetiva de la definición del problema. El caso analizado en este trabajo examina estos cinco elementos para comprender cómo la definición de problemas contribuyó al desarrollo y al cambio de las políticas de servicio público de televisión a través del estudio de las ideas en cada gobierno seleccionado.

En la literatura se observa además una conceptualización dual sobre la definición de problemas. Por un lado, se entiende la definición de problemas como un proceso dentro del largo camino de la elaboración de la política y, por otro, como un producto del proceso de elaboración de la política, al que le da forma ese proceso, al tiempo que este da forma al propio proceso. Estos dos aspectos de la definición de la política no se excluyen, sino que se refuerzan mutuamente y, en conjunto, demuestran el complejo papel de la definición de problemas en la elaboración de las políticas.

El concepto de definición de problemas como subproceso dentro del largo proceso de elaboración de la política es evidente en muchos de los trabajos que abordan la construcción o elaboración de la agenda. Entre ellos cabe destacar el de Cobb y Elder (1975), Baumgartner y Jones (1994), Rochefort y Cobb (1994) y Kingdon (1995). Estos trabajos presentan la definición de problemas de forma típica, como parte del proceso de elaboración de la política en el que los decisores públicos comienzan a identificar un conjunto de condiciones como un problema y consideran que se deben tomar medidas para solucionarlas (Kingdon, 1995: 109; Rochefort y Cobb, 1993: 57-58). De ese modo, la definición del problema es un proceso que traslada los problemas a la agenda de políticas (Cobb y Elder, 1975: 89-95; Baumgartner y Jones, 1993: 25-29), así como un proceso que ayuda a enlazar problemas con soluciones de políticas (Baumgartner y Jones, 1993: 27; Dery, 2000: 40). Esto no significa necesariamente que la definición del problema sea una fase de la política discreta y claramente identificable dentro del proceso de elaboración de la política; de hecho, el concepto de un proceso de elaboración de políticas nítido y ordenado en fases se ha rechazado por la mayoría de los escritos encontrados en la literatura sobre políticas públicas. Al contrario, las definiciones sobre problemas cambian y evolucionan a través del proceso de elaboración de la política (Rochefort, 1994: 18) y el mismo problema puede aparecer nuevamente, incluso después de que los decisores lo hayan resuelto aparentemente (Cobb y Elder, 1975: 158). Así, de alguna forma la definición de problemas es un proceso continuo en el que los decisores suelen ocuparse del mismo tema repetidamente. Europa no aparece en un principio de forma clara como fuente de cambio dentro del proceso de definición de problemas. Sin embargo, la técnica de entrevistas semiestructuradas a los responsables de la toma de decisiones de la política en cuestión podría permitirnos averiguarlo.

El caso seleccionado en esta investigación tiene en cuenta la definición de problemas, tanto como proceso como producto del proceso de elaboración de la política. Las ideas, dentro de un escenario institucional y un proceso de integración europea se convierten, así, en elementos relevantes para explicar el origen, desarrollo, persistencia y cambio. Sin embargo, existen carencias en los análisis de políticas públicas de Estados miembros de la UE. Es necesario introducir el enfoque de europeización de políticas públicas para completar el dibujo del cambio doméstico dentro del proceso de integración europea. La siguiente sección abordará las limitaciones que tienen los enfoques de definición de problemas y formación de la agenda en un escenario europeo.

2) **Europeización e Integración Europea: un desafío metodológico sobre el análisis del cambio en el estudio de las políticas públicas**

Desde hace aproximadamente quince o veinte años existe un vivo debate sobre qué es europeización y cuál es su poder sobre las políticas domésticas. Tradicionalmente, estudios de la UE han examinado los cambios que se producen en las políticas de regulación (incluyendo la regulación de los medios de comunicación) a nivel nacio-

nal analizando los efectos de las directivas de la UE, la política de la competencia y el impacto de las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia. De manera alternativa, los análisis clásicos de política comparada explican qué hacen los diferentes gobiernos y porqué, pero rara vez tienen en cuenta la europeización y cuando lo hacen lo tratan como una variable más que interviene. En el primer caso, existe el riesgo de sobreestimar el papel de la política de la UE. Por otro lado, el caso de los clásicos artículos de política comparada es más prometedor, pero es necesario reconocer desde el principio que europeización puede ser tanto una variable independiente como dependiente. La pregunta es ¿cómo podemos medirla? Este proyecto comienza desde el terreno doméstico, desde sus actores en el centro mismo del problema, y persigue preguntarse *si* y *cuando* el proceso de europeización ha jugado algún papel, y si es así *cómo* (una re-definición de los problemas políticos domésticos, como generador de nuevos problemas políticos, como un recurso ideológico, como generador de cambio en las estructuras políticas domésticas, o como un impedimento sobre el proceso de realización de las políticas). El énfasis en el '*cómo*' sitúa este artículo dentro de la nueva generación de trabajos sobre europeización, basados no tanto en el 'Europa importa', sino 'cómo importa'.

El marco conceptual y teórico, así como metodológico, del presente artículo realiza una conexión entre europeización de políticas públicas, proceso de integración europea y su relación con la definición de los problemas y formación de las agendas de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Todas estas conexiones se tienen en cuenta como procesos que podrían influir en el cambio de las políticas públicas nacionales y, por tanto, en su resultado final, al menos en la fase de predecisión estudiada. Interesa entender europeización como un desafío metodológico en el estudio del cambio en las políticas públicas de los Estados miembros de la UE.

Europeización debe tenerse en cuenta dentro del contexto de la integración europea y sus dinámicas políticas, de las políticas públicas y de las transformaciones de las estructuras del Estado como entidad política soberana ("*policy*", "*politics*", y "*polity*"). Debe considerarse, además, que no existe un único enfoque o disciplina capaz de explicar las complejidades de las dinámicas de la integración europea (Dehousse y Majone, 1994) –citados por Olsen (1996). Esta investigación se acerca a europeización como un enfoque distinto y distintivo, como una metodología útil y un proceso dinámico para explicar las claves de los cambios en las políticas públicas nacionales como impactos del proceso de integración europea. Este enfoque es complementario a los artículos tradicionales de políticas públicas en un entorno europeo.

Como escriben Morata y Mateo (2007: 4) "la literatura sobre 'europeización' ha experimentado un considerable desarrollo en los últimos años (Cowles, Caporaso y Risse, 2001; Börzel 2001; Featherstone y Radaelli, 2003; Bulmer y Lequesne, 2005; Graziano y Vinck, 2007). Sin embargo, a pesar del interés despertado por dicho concepto, todavía resulta prematuro hablar de una teoría en sentido estricto (Bulmer, 2007)". Como dice Radaelli (2005: 2) para la más reciente generación de artículos, la europeización no es una nueva teoría, tampoco es solamente un enfoque, sino que es una

nueva forma de teorización con nuevo vocabulario que permite orquestar los conceptos y teorías existentes; europeización no es un Estado, sino un proceso sistémico donde se correlacionan *inputs* (variables europeas independientes) y *outputs* (impactos domésticos); europeización puede proveer el contexto, la cognición y la normativa “marco”, es decir, los términos de referencia de los actores domésticos que producen cambios y, por último, europeización puede ser considerada como un mecanismo de amortiguación del impacto de la homogeneización de la UE sobre instituciones y prácticas específicas en un amplio rango de actividades estatales, pues europeización no supone convergencia. La presente investigación se centra en ese contexto, cognición y normativa “marco”, es decir, en los términos de referencia de los actores domésticos que producen cambios en sus políticas y regulación de sus servicios públicos de televisión en la fase de predefinición –definición y formación de la agenda, y en los impactos de la europeización en esos marcos cognitivos.

Europeización no trata del estudio sobre la conformación de la UE como poder político, análisis propio de las teorías de integración supranacional e intergubernamental. Se entiende que la UE ya existe como un actor político, que es, además, *sui-generis*. Produce decisiones e impactos (cambios y ajustes) sobre las políticas domésticas así como en los estilos de regulación dominante y las estructuras de ciertos sectores de política de los Estados. El interés teórico de este enfoque se centra en la conexión entre integración europea y las políticas domésticas, es decir, en los conceptos de europeización de los Estados y la europeización de políticas e instituciones domésticas. Este tipo de análisis requiere de cierta sofisticación ya que se debe encontrar un modelo de impacto de la integración europea sobre las políticas domésticas sabiendo que, al mismo tiempo, éstas son el mayor factor explicativo del cambio de la política de la UE. Es decir, europeización también se entiende como un asunto de reciprocidad, donde la atribución de impacto doméstico no siempre es fácil, ya que los límites entre causa y efecto y variables dependientes e independientes son a menudo difusos.

Otra de las características que muestra Radaelli (2005: 4), y que según él distingue europeización de otros enfoques al artículo de los procesos políticos en Europa, es la ausencia de hipótesis sobre convergencia. Las investigaciones sobre europeización proporcionan más ejemplos de divergencia que de convergencia. Europeización está interesada sobre todo en la adaptación a Europa, sin realizar grandes predicciones. Las instituciones a nivel nacional se suponen que son maleables en diferentes grados, pero no desaparecen (Börzel, 1999; Héritier *et al.*, 2001).

En relación al concepto de europeización, se debe decir que ninguna definición es enteramente satisfactoria para describirlo¹⁵. De forma sencilla se podría definir

¹⁵ No es el propósito de este artículo definir qué es o no europeización. Más bien, el trabajo se presenta como una contribución a ese debate mediante pruebas que demuestren el impacto de la UE en una política pública concreta. Es esencial la realización de más investigaciones exhaustivas y con una perspectiva comparada.

europización como el papel que quizás juega la UE en el cambio de las políticas públicas, la política o en las estructuras o formas políticas en el nivel doméstico o nacional. Sin embargo, esto no es del todo acertado ya que hablar de europeización es hacerlo de múltiples y diversos procesos, de procesos de retroalimentación y conflicto, de enfoques y de método.

Para esta investigación la definición dada por el profesor Radaelli es la más completa: “La europeización consiste en procesos de (a) construcción, (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de políticas públicas, estilos o ‘formas de hacer las cosas’, y de creencias y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso doméstico (nacional y subnacional), las estructuras políticas y las políticas públicas”.

Radaelli explica que, como construcción, europeización estaría cambiando la comprensión de la gobernanza en Europa y estaría modificando su noción en los Estados; como difusión estaría actuando de vehículo a través del cual los discursos europeos son institucionalizados en las políticas domésticas; y como institucionalización estaría haciendo emerger distintas estructuras de gobernanza. Los resultados preliminares de la investigación nos muestran un cambio en las políticas del servicio público estudiado en este sentido del término europeización, aunque las distintas soluciones adoptadas en el Reino Unido, tienen que ver también con su evolución histórica, y ahí, en ese *decoupling*, el institucionalismo histórico nos puede ayudar a completar la explicación.

Una alternativa para explicar el proceso de europeización de las políticas de servicio público de televisión se podría realizar mediante el uso de conceptos y teorías provenientes de la literatura relacionada con los procesos de *lesson drawing* (aprendizaje) y de transferencia de políticas (policy transfer). La literatura sobre transferencia de políticas, difusión, convergencia y de *lesson drawing* encaja bien con el proceso a través del cual se define y formula la política de la UE. El tema común dentro de estos estudios es la preocupación por el conocimiento sobre cómo las políticas, los convenios administrativos, instituciones e ideas en un contexto político (pasado o presente) se utilizan en el desarrollo de políticas, convenios administrativos, instituciones e ideas en otros contextos políticos (Dolowitz y Marsh, 2000: 5). Este es un campo de indagación interesante para comprender la aportación del caso británico, aunque esta investigación avanza un paso más y considera los impactos de la UE, una vez que el proceso ha tenido lugar. Nuestra investigación aprecia la importancia de la formación de la política de la UE. De hecho, ese proceso explica de dónde podrían provenir las ideas como parte de esa interacción entre los Estados miembros y la UE. Sin embargo, entendemos en este estudio que europeización está más interesada en la naturaleza de los impactos, una vez que ya existe una política de la UE.

Por otro lado, Börzel (2005: 19-23) ofrece un concepto interesante para explicar la relación entre la UE y sus Estados miembros. Explica la autora que los Estados miem-

bros no son meros receptores pasivos de demandas europeas determinantes del cambio doméstico, sino que actúan de forma proactiva en la formación de políticas europeas, instituciones, y procesos a los que tienen que adaptarse después (cita la autora a Bomberg y Petersons, 2000; Wallance, 1971; y Héritier *et al.*, 1994). Además, sigue Börzel, la necesidad de adaptarse a las presiones europeas a nivel doméstico podría tener efectos de retorno significativos a nivel europeo, donde los Estados Miembros buscan reducir el desencaje (*misfit*) entre acuerdos domésticos y europeos. Otro de los interesantes argumentos es que una estrategia efectiva de maximización de beneficios y minimización de costes de las políticas públicas europeas es introducir de forma consciente (*up-load*), o exportar las políticas nacionales en el nivel de la UE. Esta estrategia reduciría la necesidad de adaptarse legal y administrativamente, ya que las mismas políticas se estarían practicando a nivel nacional. Esto último, bien dice, es una estrategia en relación a una acción proactiva. Este proceso de “*up-loading*”, o transferencia de políticas desde los Estados miembros hacia arriba, hacia la UE, podría ayudarnos a entender la europeización de nuestro caso de estudio. Sin embargo, no nos ayuda a comprender el impacto de la UE en las políticas de sus Estados miembros.

Por último, uno de los aportes más interesantes es que Europeización proporciona un marco metodológico novedoso que el presente artículo entiende como un desafío en el estudio del cambio en las políticas públicas. En relación a este punto, estamos de acuerdo con las aseveraciones que realiza también el profesor Radaelli (2003: 28) cuando dice que no hay necesidad de inventar teorías o modelos *ad hoc* que no vayan más allá de la europeización. Justo lo contrario, el objetivo es mostrar cómo varios aspectos importantes de la europeización se pueden manejar mediante el uso de análisis estándar de conceptos y metodologías provenientes del análisis de políticas comparadas. Además, este estudio añade que para explicar la etapa de predecisión de las políticas públicas comparadas en un contexto europeo –las políticas de definición de problemas y la construcción de la agenda– tanto en su continuidad como en su cambio, es necesario utilizar el enfoque de europeización de políticas públicas y combinarlo con las teorías y conceptos provenientes de los estudios de dinámicas de políticas públicas que hemos revisado anteriormente.

En esta investigación, el del cambio en las políticas públicas de los Estados miembros a través del enfoque de europeización ayuda a comprender mejor que papel juega Europa, si es que juega algún papel, y qué impacto tiene el mismo en las políticas públicas domésticas o nacionales, para completar el artículo de las dinámicas políticas a nivel nacional. La pregunta que intentamos responder aquí es cómo podemos estudiar los procesos de europeización y el impacto que producen los mismos en el cambio de las políticas públicas.

Este enfoque es necesario para explicar las dinámicas e impactos de Europa en las políticas públicas domésticas o nacionales, y de ese modo explicar, además, las dinámicas del proceso de integración europea, siempre como complementario a otras dinámicas tanto internas como globales. Dür y Mateo (2004: 16-17) aciertan en destacar que la originalidad de este nuevo enfoque está en que las instituciones su-

pranacionales han dejado de ser la variable dependiente y el nivel doméstico ha pasado a asumir este rol (Green *et al.*, 2001; Börzel, 2002; Olsen, 2002; Schmidt, 2002; Featherstone, 2003, citados en Dür y Mateo (2004: 17).

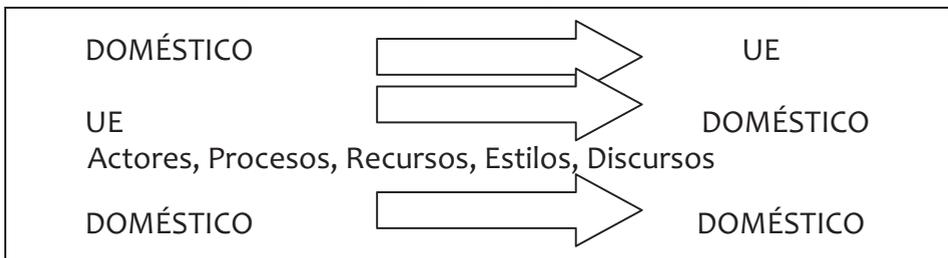
Por otro lado, es útil acercarse al enfoque de europeización más allá de una noción de impacto linear, estrecha, o *top-down* (de la UE en los sistemas políticos nacionales). La idea de impacto es de alguna forma estática y mecanicista, mientras que el mundo real de los procesos de europeización proporciona oportunidades considerables para usos creativos de Europa. Los actores domésticos pueden usar Europa de muchas formas y de manera discrecional. Quizás crean impactos discursivos. Quizás utilizan a Europa como un recurso, incluso en ausencia de impactos. Europeización se ocupa de cómo se procesa el *cambio* en el nivel doméstico, y los modelos de adaptación pueden ser más complejos que una simple reacción al “impacto” (Radaelli, 2005: 6).

El elemento central del enfoque teórico de la europeización es la noción de impactos domésticos, a pesar de lo cual el análisis de esta dimensión constituye todavía un terreno relativamente inexplorado según el profesor Radaelli (2008). Un problema importante en este sentido es la falta de un marco de explicación comprensivo de la adaptación doméstica transversal a las políticas y los países. Sin embargo, como la europeización de la política pública puede afectar a todos los elementos básicos del proceso (actores, recursos e instrumentos políticos) y los estilos políticos, los diseños de investigación distinguen entre impactos sobre los elementos del proceso de política, impactos sobre los marcos cognitivos y normativos e impactos en el nivel de resultados de la política. La definición de los problemas adquieren en este sentido enorme importancia para nuestro análisis, como determinante del resultado final de la política. La investigación se centra en el impacto en el marco cognitivo y normativo, en las ideas, dentro de un marco institucional y dentro del proceso de formación de las agendas gubernamentales.

En este punto es necesario destacar el enfoque metodológico que aporta europeización con respecto a los estudios anteriores sobre el proceso de integración europea. Radaelli (2005: 32) muestra un gráfico en el que se observan tres enfoques: integración europea, europeización *top-down* y europeización *bottom-up*:

GRÁFICO 1

Del estudio del proceso de integración europea al estudio de sus impactos



Fuente: Radaelli (2005).

Nuestro enfoque metodológico, para completar los estudios de políticas públicas en un entorno europeo, es el representado por la tercera flecha, que muestra un diseño de investigación *bottom-up*. Este diseño comienza en los actores, problemas, recursos, estilos y discursos en el nivel doméstico. Mediante el uso de secuencias temporales y causales, un enfoque *bottom-up* comprueba si, cuándo, y cómo la UE proporciona un cambio en cualquiera de los componentes del sistema de interacción. Aquellos que utilizan este enfoque intentan medir las consecuencias como cambio a nivel doméstico. Esto podría llevarnos a verlo como otro mecanismo de “impacto”, pero con la diferencia de que la noción de impacto va más allá de la “reacción” a Europa e incluye usos creativos (Radaelli, 2005: 7). La dimensión Europa es el aporte necesario que en una secuencia temporal de medio y largo plazo puede ofrecernos una explicación más completa de los cambios en las políticas domésticas.

Adicionalmente, Radaelli (2005: 24) cree que es preciso tener en cuenta tres puntos de vista importantes para el análisis del impacto doméstico: a) hay europeización cuando la lógica de los actores domésticos cambia y se piensa en Europa como la “gramática” de la acción política doméstica (Europa como lógica y marco); b) europeización es cambio en ambas direcciones, en el sentido de respuesta a las medidas de la UE y en el sentido de respuesta a otros actores de Europa (Europa como cambio) y c) europeización como proceso que consiste en complejas secuencias y evolución de tiempos (Europa como análisis del tiempo). Otros aspectos fundamentales del análisis de impacto doméstico son los mecanismos y los resultados del cambio. En cuanto a los mecanismos de cambio doméstico, la literatura sobre europeización los clasifica en impactos domésticos de Europa como proceso de redistribución de recursos, como proceso de socialización y como proceso de adaptación institucional.

El enfoque sobre los impactos de *adaptación institucional* es útil para nuestro caso. Estos impactos domésticos de Europa pueden variar según el nivel de presión de la adaptación europea sobre las instituciones domésticas y según el contexto doméstico, que puede facilitar o dificultar los acuerdos. Las instituciones de la UE, como fuente de nuevas normas, reglas, prácticas y estructuras de significados, pueden redefinir las instituciones domésticas mediante mecanismos de coerción, imitación mimética, selección competitiva y “estructuración” (“*framing*”), por lo que es fundamental conocer si los cambios están correlacionados o causados por europeización y no por otras variables, evitando el peligro de prejuzgar el impacto de europeización. El problema está mediatizado por la estrategia de los líderes políticos para disfrazar la globalización (Hirst y Thomson, 1996) las políticas domésticas bajo un discurso de europeización, como una manera de buscar culpables o por usar el nombre de Europa para sumar legitimidad a los cambios. En nuestro estudio, sorprendentemente no se aprecia ninguna utilización de Europa para explicar los cambios a nivel doméstico, cuando, quizás, sea Europa una de las fuentes de cambio.

A pesar de la escasa evidencia empírica sobre la convergencia de instituciones, políticas y procesos, en nuestro caso de artículo se aprecia una convergencia ideacional. Las reformas aparecen en principio soluciones nacionales a problemas naciona-

les, sin embargo, es posible que la UE haya tenido algún papel relevante con resultados tanto divergentes como convergentes.

3) Hipótesis

Como hemos observado anteriormente, existe una relación entre el proceso de integración europea y el proceso de elaboración de las políticas públicas nacionales. Sin embargo, las teorías que analizan los procesos de elaboración de las políticas nacionales en su etapa de predecisión –definición del problema y construcción de la agenda– de países miembros de la UE no tienen en cuenta esta relación tal y como la presenta el diseño de investigación que propone europeización. Es decir, este diseño comienza en los actores, problemas, recursos, estilos y discursos en el nivel doméstico. Mediante el uso de secuencias temporales y causales, un enfoque *bottom-up* comprueba si, cuándo, y cómo la UE proporciona un cambio en cualquiera de los componentes del sistema de interacción.

Así, para explicar el cambio de las políticas de servicio público de televisión del Reino Unido –Estado miembro de la UE desde 1973– la combinación de los conceptos y teorías sobre definición de problemas¹⁶ y formación de las agendas gubernamentales y la dimensión europea nos ayudan a diseñar hipótesis más completas. Nos planteamos la siguiente pregunta en relación a la importancia de introducir la dimensión europea: ¿por qué es importante el estudio del cambio a través del análisis de los procesos de definición de problemas y construcción de las agendas en el sector específico de las políticas de servicio público de televisión en un Estado miembro de la UE?

La pregunta anterior tiene relevancia porque nos planteamos la necesidad de tener en cuenta en los estudios de políticas públicas de países miembros de la UE las dinámicas de europeización que se generan en el proceso de integración europea. El diseño de investigación no se centra en el proceso de construcción de la agenda de la UE. Ni tampoco en las políticas de definición de problemas en el seno de la Unión.

A pesar de la importancia del estudio de la formación de la agenda de la UE (Zahariadis, 2007; Sabatier, 2007; Corbett, 2005; Princen, 2007; Albæk, 2004; Considine, 1998; Green-Pedersen, 2007; Soroka, 2007; Peters, 2001; Pollack, 1997; Princen y Rhinard, 2007; Tallberg, 2003), la cuestión de qué hace que el proceso de integración europea esté activo, el origen de sus dinámicas integradoras gubernamentales o neofuncionalistas unidas a ese proceso, no es el motivo de nuestra investigación. En nuestra investigación no nos interesa tanto el proceso de formación de la agenda de la UE, o de manera más individualizada de sus instituciones, como la Comisión Europea, sino, una vez que ésta se ha formado o incluso en su proceso de formación, qué impacto tiene a nivel nacional o doméstico. Nos interesa, por tanto, el estudio de los

¹⁶ La bibliografía sobre definición de problemas, como proceso o como producto, es muy amplia. Baste mencionar dos trabajos esenciales: Rochefort y Cobb (1994) y Schön y Rein (1994).

impactos, avanzando un paso más en el campo de los estudios de formación de la agenda en un entorno europeo. Baumgartner *et al.* (2006: 967) citando a Princen (2007), dicen que está muy claro que las dinámicas de las agendas son elementos importantes sobre cómo funciona ese proceso, tanto dentro de la UE como entre la UE y sus Estados miembros.

En este punto, el artículo plantea la primera hipótesis teniendo en cuenta las teorías que explican el cambio pero añadiendo los procesos de europeización y su diseño de investigación:

Hipótesis I: La UE influye en el proceso de construcción de las agendas de las políticas de los servicios públicos de sus países miembros a través, principalmente, de su política de competencia. Parecería lógico que los servicios públicos de televisión a medio-corto plazo se redefinieran en esa dirección europea, salvo que los contextos nacionales tengan influencia para modificar la convergencia.

El proceso de construcción de las agendas gubernamentales, las ideas, la definición de problemas, la estabilidad o cambio de las políticas públicas se enmarcan dentro de un proceso de integración europea, donde el enfoque de europeización de políticas públicas nos podría aportar el marco necesario para poder explicar con mayor precisión los casos estudiados. Además, podría aportarnos algunas claves para el futuro de los estudios sobre políticas públicas en un entorno europeo. Así pues, el enfoque de europeización de políticas públicas es, a nuestro entender, un aporte clave de nuestra investigación.

Finalmente, conocer el proceso de construcción de las agendas podría contribuir a comprender mejor el proceso de construcción europeo en su conjunto. Dada la naturaleza evolutiva de la UE, la cuestión sobre qué determina el avance del proceso de integración europea ha sido un aspecto central de los artículos de la UE. El reto de esta investigación es explicar el grado de integración europeo. Es decir, el estudio de la relación de la agenda de la UE con la de sus Estados miembros podría ser útil para conocer el impacto de la UE en los procesos de gobernanza en Europa.

La presente investigación intenta dar respuesta a cómo se desarrolla el proceso de formación de la agenda gubernamental del Reino Unido, dándole gran relevancia a los procesos de definición de problemas. En concreto, importa el proceso de formación de la agenda de las políticas de sus servicios públicos de televisión. Con ello, se pretende analizar cómo los cambios en la agenda y la atención política afectan a esas políticas públicas. Para ello utilizaremos el modelo teórico de las *Corrientes Múltiples (Multiple Streams Model)* de Kingdon (1995). El modelo nos servirá para responder a las preguntas de investigación y validar hipótesis. Las corrientes (*streams*) o procesos mencionados los agrupa Kingdon en problemas, políticas (*policy*) y política. La investigación le da importancia a las ideas, a la identificación y definición de los *problemas*; al proceso de las *políticas* de regulación de los servicios públicos de televisión; y, a qué papel juega la *política* en esos procesos. Al estudio de los procesos de problemas,

política y políticas a nivel doméstico o nacional, le añadimos el entorno europeo, o proceso de integración europea, utilizando un enfoque metodológico más completo para el análisis del impacto de Europa en las políticas públicas nacionales, el llamado enfoque de europeización de políticas públicas. Este artículo utiliza la teoría de Kingdon (1995) ya que proporciona una forma de analizar la fase de predecisión a través de la definición de problemas y formación de la agenda: el análisis del proceso por el cual se especifican las alternativas en el que las ideas se refinan y combinan hasta que se presentan como la elección de política pública recomendada para los decisores políticos –o si algo ha sucedido para que el proceso se pare. El concepto de especificación de las alternativas ayuda a investigar el proceso político. En este punto es necesario tener en cuenta el enfoque metodológico propuesto para, en la raíz del problema, a nivel doméstico o nacional, comprender mejor las dinámicas del proceso de integración europea.

El conjunto de conceptos y teorías propuesto por Kingdon, unido al enfoque de europeización de políticas públicas, nos ayudará a comprender mejor la evolución y el cambio de modelo de política de servicio público de televisión británico. Específicamente, nos ayudará a comprender por qué unos temas se incluyen en la agenda de decisión de los gobiernos y por qué otros no, cuándo y cómo, además de identificar las ideas que se concretan en el resultado final de la definición del problema y selección de la opción elegida. Y es en éste punto donde se produce la innovación de la presente investigación, aportando a las teorías de Kingdon un “participante” más en el proceso de formación de las agendas e identificación y definición de los problemas a nivel doméstico o nacional: la UE.

La teoría de Kingdon se utiliza para analizar la trayectoria de una idea en la fase de predecisión del proceso de formación de la agenda. Kingdon concede una relevancia singular al análisis del proceso de especificación de las alternativas, en el cual las ideas se perfeccionan y combinan hasta que se presentan como la mejor elección para los responsables de la toma de decisiones. En éste último proceso, la definición de los problemas entra en la fase de formación de la agenda, considerándola como elemento relevante del mismo, dado que es donde se produce una acotación de las alternativas. El concepto de especificación de las alternativas nos permite también investigar el proceso político, clave en el cambio de las políticas del Reino Unido. Kingdon nos ayuda también a identificar los mecanismos de cambio de las políticas públicas analizando la actividad de los “*policy entrepreneur*”, los cuales aprovechan las oportunidades de influenciar de una manera apropiada la fase de desarrollo de la política pública. Así, la investigación se basa en estas ideas y en ciertos elementos del institucionalismo histórico para explicar el desarrollo de la política de servicio público de televisión en los términos del proceso dibujado por Kingdon, añadiendo una relación analítica con el proceso de europeización.

Kingdon nos ayudará a comprender mejor si se producen cambios en el modelo de política de servicio público de televisión del caso británico. Específicamente, nos ayuda a comprender por qué unos temas se incluyen en la agenda de decisión de los

gobiernos y por qué no otros, cuándo y cómo. Sobre todo, qué papel juega la UE en el proceso de definición de problemas y qué impacto tiene en las políticas domésticas. De esta forma podemos averiguar “*at the hub of the problem*” (en el centro del problema) si Europa ha jugado un papel, cuándo, cómo, y porqué. En concreto, estudiaremos cómo influyen las ideas de la UE en la formación de la agenda de las políticas de servicio público de televisión del Reino Unido. Con una hipótesis de partida, influyen pero no pueden obviar la estructura institucional interna, el cambio es contexto-dependiente. El trabajo de Kingdon (1995: 2) contribuye a un entendimiento más completo de estos procesos de predecisión de políticas.

Además, como el propio Kingdon (1995: 165) indica, la apertura de ventanas es una oportunidad para que los distintos actores o defensores de políticas intenten introducir sus soluciones favoritas, o para atraer la atención sobre sus problemas particulares. Verdaderamente, estos defensores están dentro y alrededor del gobierno con sus soluciones en la mano, esperando a que surjan problemas para los cuales ellos tienen su solución, esperando a que la corriente de política se desarrolle en su beneficio. Algunas veces la ventana se abre de forma predecible, aunque las oportunidades de políticas sean respuestas al cambio de las mismas. La renovación de un programa de políticas, por ejemplo, crea una oportunidad para que muchos participantes intenten introducir su preocupación o proyecto favorito. En otras ocasiones, el proceso puede ser impredecible. Los emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) deben estar preparados, su propuesta favorita en marcha, su problema particular bien documentado, si no la oportunidad desaparecerá. Se podría adelantar que el caso del Reino Unido se asemejaría al proceso por el cual se abren ventanas de oportunidad de forma predecible ya que la licencia para emitir entre la BBC y el Estado británico se renueva cada diez años.

Finalmente, surge en este trabajo una segunda hipótesis en relación al estudio del cambio en las políticas públicas de Estados miembros de la UE:

Hipótesis II: *Los cambios, aunque las fuerzas de transformación fueran las mismas –Europa–, son contexto-dependientes.*

Hay cambios que no son explicables considerando solo factores políticos internos en países miembros de la UE. Por otro lado, la introducción de la dimensión europea en el análisis de sus políticas públicas tiene resultados divergentes. Los actores y los niveles de gobierno que intervienen en el proceso de predecisión de la política son variados. Sus ideas, intereses y valores son distintos. Por ejemplo, en relación a la teoría de Sabatier (1998) del sistema de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalitions*) para la explicación del cambio en políticas públicas, nos recuerda que las mismas se desarrollaron originalmente teniendo en mente la experiencia norteamericana. ¿Cómo podría aplicarse el sistema de Coaliciones Promotoras a otros países, particularmente aquellos con culturas diferentes, sistemas parlamentarios, o a aquellos sin tradición democrática? (1998: 120). Para este estudio interesa la opinión del autor (1998: 121) que dice que el sistema de Coaliciones Promotoras debería aplicarse al

cada vez más complejo conjunto de relaciones que están surgiendo dentro de la UE, ya que sus instituciones –la Comisión Europea en particular, el Consejo de Ministros, y el Parlamento Europeo– están desplazando a las instituciones nacionales como la principal *loci* en la explicación del cambio de políticas públicas (Peterson 1995; Richardson 1996)”. Sin embargo, el artículo entiende que este análisis, aunque útil para comprender el funcionamiento de la UE, deja de lado el estudio de los impactos que es el enfoque que aportamos. Quizás, al final del mismo párrafo, Sabatier introduce sin mencionarlo explícitamente el enfoque de europeización. Dice el autor que “las instituciones nacionales siguen siendo importantes en la implementación de las directivas de la UE como fuente de ideas de políticas de las propias directivas (Héritier, 1996)”. Esta es una hipótesis difícil de validar en esta investigación. Sin embargo, quizás, las nociones en relación a los servicios públicos de televisión sean producto de la combinación del resultado del proceso iniciado en 1979 en el Reino Unido y su incorporación a la lógica de la UE, produciendo cambios en esa dirección en los demás países miembros como el caso español. Richard Lowi en el proceso de esta investigación mencionó que si se pudiera demostrar esto sería un best-seller¹⁷.

3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SERVICIO PÚBLICO EN EL REINO UNIDO: CAMBIOS SUTILES Y RADICALES DESDE 1979 A 2010

A continuación se muestra el análisis de los procesos que han conformado las ideas y definición de problemas, así como de la formación de las agendas gubernamentales como determinantes del cambio en las políticas de servicio público de televisión británicas, teniendo en cuenta, además, el proceso de integración europea. Es un análisis del cambio de la BBC.

Como resumen de los cambios, se podría decir que hasta 1979 los orígenes históricos de la BBC desde su creación en 1926, se mantuvieron como fuerzas inflexibles al cambio: su independencia tanto de los poderes públicos como económicos, su autorregulación, su financiación estable a través del canon, su sistema de rendición de cuentas y transparencia¹⁸.

Sin embargo, la BBC del período estudiado se puede describir como continuista y, al mismo tiempo, de cambios profundos, aunque silenciosos respecto a sus orígenes y evolución desde 1926. La continuidad se consolidó en la renovación de la llamada Carta Real (*Royal Charter*) de 1996. Por otro lado, la BBC introdujo una nueva cultura de gestión orientada al mercado (Nueva Gestión Pública)¹⁹,

17 Entrevista realizada por el autor en el transcurso de la *Oxford Media Convention* de enero de 2004. Richard Lowi era el Director General de la Competencia de la Comisión Europea en el momento de la entrevista.

18 Para un análisis detallado, consultar, por ejemplo: Seymour-Ure, (1997); Negrine (1989); Curran y Seaton (1997); y Blumler (1992,1993).

19 Para una conceptualización de la Nueva Gestión Pública, consultar por ejemplo: Olías de Lima (2001).

influenciado por las políticas (*policy stream* – Kingdon, 1995) que el gobierno conservador de Margaret Thatcher comenzó a introducir una vez que ganó el poder en 1979.

Por otro lado, la política de la BBC de los gobiernos laboristas de Tony Blair fue una continuación de los gobiernos conservadores precedentes en cuanto a su gestión y comercialización, concluyendo a partir del 2003 en un cambio radical con la creación de una nueva estructura regulatoria, de transparencia y de rendición de cuentas, y la cesión de competencias al nuevo superregulador de lo audiovisual y las telecomunicaciones *Office for Communications* en el año 2003, con la aprobación del 2003 Communications Act (Ofcom).

Por último, las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, así como los procesos de europeización²⁰ han tenido también una influencia en el devenir de la BBC de los últimos 30 años.

1) Orígenes de las ideas, definición del problema y formación de la agenda

Es interesante describir de forma somera el proceso de origen y construcción de la BBC como institución de servicio público para comprender los principales cambios acontecidos en los últimos treinta años. Resultado de ese proceso se derivan las principales características que le han permitido ser reconocida como el servicio público de televisión paradigma de independencia.

La característica principal que le ha conferido a la BBC tal reconocimiento de independencia se encuentra en la creación de una institución como solución de políticas (*policy solution*), así como a su sistema de regulación desde 1926. De forma general, una corporación pública es un organismo público que opera a favor del interés general, regulado por el gobierno bajo normas que emanan del parlamento o poder legislativo. Una de las razones por las cuales se entendió que la BBC debería tomar la forma de corporación pública es que era un nuevo instrumento de gestión de los servicios públicos que, simplemente, se entendía útil en ese momento de la historia británica²¹. La preocupación fundamental era la gestión independiente tanto de los poderes económicos como políticos. En el caso concreto de la radiodifusión (la televisión no aparece hasta el período de entreguerras), la creación de un monopolio a través de una corporación pública se vio influenciada por un informe de la *Post Office*, organismo bajo cuya competencia estaba la radiodifusión. En él se tomó como ejem-

²⁰ Aunque no ha sido el objetivo de este artículo indagar en procesos de globalización, se reconoce el proceso y es, sin duda, obligado abordarlo en futuras investigaciones como esencial en la elección de políticas públicas tanto de la UE como de sus Estados miembros.

²¹ Se pueden encontrar otros ejemplos en la misma época como *The Port of London Authority* (1908) o la *Forestry Commission* (1919). En 1920, era ya común la creación de corporaciones públicas como solución para la implementación de servicios públicos.

pló el caso de la regulación de la radiodifusión en Estados Unidos bajo el gobierno de Hoover que supuso un absoluto caos consecuencia del nacimiento de numerosas compañías sin un control centralizado (Curran y Seaton, 1997: 115). Se creyó, entonces, que se necesitaba una solución cuya gestión demandara una nueva forma de administración.

Curran y Seaton (1997: 116) apuntan que el desarrollo de una corporación pública depende del rechazo tanto a las fuerzas del mercado como a los poderes políticos a favor de su control planificado y eficiente por expertos. Las ideas en forma de informes por parte de diferentes *stakeholders* (actores afectados por la política pública que intervienen o no en el proceso de toma de decisiones de la misma) fueron construyendo la corriente de políticas siguiendo un debate sereno y plural característico del sistema político británico.

Por otro lado, el liderazgo fue otra de las características de la definición y éxito como servicio público de la BBC. La determinación y compromiso personal de John Reith, su primer director general, impresionó al personal de la BBC, a la Post Office y al director de la asociación de productores²²; incluso al Primer Ministro Baldwin. Reith creía que el sistema de competencia capitalista, aunque con sus ventajas, no era eficiente. Reith defendió que para que la radiodifusión fuera explotada en toda su dimensión debería estar gobernada por prioridades sociales, no financieras. Por otro lado, la BBC se fundó en el rechazo a la interferencia política, aunque los políticos creían que la BBC estaba bajo su autoridad.

En relación al sistema de rendición de cuentas, un tema siempre discutido y mejorado desde entonces, los directores de la BBC Company se sustituyeron por “gobernadores” elegidos públicamente, y se convirtieron en los defensores del interés público. En cuanto a la relación entre la institución y el Estado, la BBC se basó en una autorregulación, independiente y con mecanismos de rendición de cuentas al ciudadano, no al Estado o al mercado, claros, aunque insuficientes. A cambio de una situación privilegiada frente al mercado, la BBC ha sido, y es, uno de los organismos públicos más y mejor regulados. Al mismo tiempo, cada uno de los Royal Charter (licencia para operar), así como su contrato para funcionar (Licence and Agreement – contrato detallado de derechos y obligaciones) desde 1926, renovado normalmente cada diez años, ha ido definiendo claramente sus obligaciones acorde a los tiempos. La gran autonomía de la corporación pública supuso algunos problemas en cuanto a los principios de las democracias liberales. Como apunta Etzioni-Halevy (1987: 7), las mismas se suponían controladas y no controladas al mismo tiempo por parte de los gobiernos.

22 Aunque no hay espacio para detallar su historia, recordemos que antes de constituirse como corporación pública, ya existía la *British Broadcasting Company* (BBC Company) desde 1922, compañía privada que controlaban los productores de aparatos de radio.

2) Principales resultados de la investigación

Siguiendo la teoría de las corrientes múltiples de Kingdon, la corriente política se conformó con la entrada en el gobierno del partido conservador que lideraba Margaret Thatcher en 1979. El partido conservador había prometido que si resultaba ganador, se cortarían los gastos y los impuestos, se limitaría el poder del Estado y se eliminarían las restricciones y regulaciones en áreas de políticas como la financiera, la salud y vivienda. Estas políticas se vieron influenciadas por creencias de corte individualista, monetarista, contrarias al estado y las ideas igualitarias. El objetivo de la llamada *New Right*²³, ya una vez en el gobierno, fue revitalizar la economía mediante la vuelta a una forma de capitalismo más agresiva. La política de servicio público de televisión, y la BBC en concreto, no fueron una excepción.

Pasó algún tiempo hasta que las ideas políticas de la *New Right* se aplicaran en su totalidad a la política de servicio público de televisión y a la política audiovisual en general: pruebas piloto para que la BBC liderara el desarrollo del servicio audiovisual digital (Home Office – Ministerio de Interior²⁴, 1981); liberalización del mercado audiovisual liderado por el Ministerio de Industria y Comercio (DTI), lo cual afectó también a la BBC. La crisis económica hizo creer a miembros de los gobiernos de Thatcher, a principios de 1980, que una de las soluciones podría ser el desarrollo de la “sociedad de la información” (Negrine, 1985). Esto fue el resultado de entender que si el Reino Unido era lo suficientemente rápido, lideraría la “revolución de la información” en el mundo y, además, crearía millones de empleos (Hunt Report, 1982; White Paper on Cable, 1983; Cable and Broadcasting Act, 1984).

Estas iniciativas coincidieron en el tiempo con la creación del Comité Peacock (1986) para evaluar los efectos de la introducción de publicidad en los servicios nacionales de la BBC²⁵ (1986: 1). Después de un proceso de debate y participación de los actores interesados en la política (BBC, gobierno, industria de la publicidad, etc.), y de alguna forma sorprendente, el Comité Peacock rechazó la introducción de publicidad en la BBC, y propuso varios aspectos que causaron controversia, como la de convertir a la BBC en un servicio por suscripción; vender las emisoras de radio de la BBC; o incrementar la cuota de la BBC para la producción independiente a un 45% en diez años (en el año 1992 la cuota aumentó al 25%). Esto se podría entender como una victoria del *policy entrepreneur*, en palabras de Kingdon, de los productores independientes. Sin embargo, en esta fase de los gobiernos conservadores los cambios fueron relativamente limitados y circunscritos a dinámicas internas.

23 *New Right* se refiere a las nuevas ideas económicas liberales que definieron el programa del partido conservador en las primeras elecciones de 1979. Para más información: Horton y Farham, 1999; Cockett, 1995; y Bosanquet, 1983.

24 El Ministerio de Interior (Home Office) fue durante esta etapa el organismo competente para el desarrollo de las políticas de servicio público de televisión.

25 El autor quiere agradecer la disponibilidad y amabilidad de Sir Alan Peacock en concederme varias entrevistas para la realización de este artículo, en un ejemplo más de la facilidad para investigar en el Reino Unido.

Sin embargo, tras la victoria de 1987 el gobierno de Thatcher comenzó una reestructuración del sistema audiovisual a gran escala. En 1988 se publicó el White Paper del gobierno *Broadcasting in the 1990s: Competition, Choice and Quality*, donde comienzan a proponer cambios relevantes en la BBC y en todo el sector audiovisual privado: privatización de las horas nocturnas de uno de los canales de la BBC; introducción progresiva de servicios de televisión de la BBC con la idea de eliminar la financiación a través del canon; introducción de esponsorización responsable. La BBC mantendría constitucionalmente su estatus como corporación pública, autorregulada y financiada mediante el canon²⁶. Poco a poco, sin embargo, los cambios iban transformando a BBC de forma incremental.

En 1992, el ministro de Patrimonio, Peter Brooke (el entonces competente de la BBC), publicó un Green Paper titulado *The Future of the BBC* (DNH, 1992). En noviembre de 1992, una semana más tarde, la BBC publicó su estrategia de futuro *Extending Choice* (BBC, 1992). Aunque no se aprecian grandes cambios, el gobierno tenía aún margen para cambiar la BBC a través de la presión que le permitía el sistema de financiación, ideas contenidas en el Peacock Committe (*corriente de políticas*). En 1985, el ministro de Interior responsable de la BBC, Leon Brittan, ejerció una presión inicial sobre la BBC disminuyendo el incremento de su canon. Además, en 1987, Douglas Hard, el sucesor de Brittan, indexó el canon a la inflación general –menor a la inflación del sector audiovisual– y comenzó esa indexación desde una base menor que había presupuestado la propia BBC (Goodwin, 1998).

En relación al sistema de rendición de cuentas de la BBC, esencial para la calidad de los sistemas políticos democráticos, el órgano de gobierno de la BBC, el *Board of Governors*, mantuvo sus competencias sobre las decisiones editoriales. Sin embargo, el gobierno utilizó su influencia en el nombramiento del presidente del Consejo de Gobernadores y Dirección General de la BBC: Marmaduke Hussey en octubre de 1986; en enero de 1987, Michael Checkland, un contable, fue nombrado Director General de la BBC, y John Birt subdirector. El resultado fue la introducción de una cultura de gestión que cambiaría profundamente el devenir de la BBC a través de los principios marcados por la *Nueva Gestión Pública* (eficiencia, economía y eficacia – las famosas 3Es²⁷). Desde la entrada de los mencionados nombramientos, el término “eficiencia” a través de la reducción de costes y el aumento de las operaciones comerciales fueron los dos focos en los que se basó la estrategia financiera de la BBC (informe de Ian Phillips –enero de 1990; reducción de 2.000 puestos de trabajo, recursos y costes, a través de la racionalización de las actividades de la BBC, así como mejorar la productividad; iniciativa *Producer Choice*– creación de mercados internos en la BBC, abril de 1993).

26 En España no existe el canon, lo que es un caso excepcional en la UE.

27 La BBC comenzó un programa de formación a sus empleados de todas sus secciones en esta filosofía de gestión desde 1990. Para ello, contrató a uno de los centros universitarios más importantes en estudios de empresa y gestión, el *Centre for Management Studies* de la Universidad de Bradford. El autor tuvo la oportunidad de entrevistar en varias ocasiones a su directora, la profesora Judith Clifton.

Otro de los cambios, en línea con la corriente de políticas de la New Right en el gobierno, fue la creación del servicio mundial de la BBC en 1995 (World Service Television - WSTV) como instrumento para convertir a la BBC en líder del sector de las comunicaciones a nivel global. Además, se privatizó, a través de la Ley Audiovisual de 1996 –Broadcasting Act (1996)– los puntos de transmisión de la BBC.

El 30 de abril de 1996 se aprobó el nuevo Royal Charter y el Licence and Agreement donde se confirmaron todos los cambios descritos: se reorganizó la estructura de la BBC en seis departamentos (gestión, producción, recursos, noticias y actualidad, Servicio Mundial de Televisión –WSTV–, y el Centro Corporativo).

A los tradicionales principios del primer director general John Reith –información, formación y entretenimiento–, en este período se añadieron economía, eficiencia y eficacia.

En abril de 1997 ganó las elecciones el partido Laborista de Tony Blair. Su política sobre la BBC se puede calificar de continuista y, al mismo tiempo, de “radical”. Continuista en cuanto a la profundización de las políticas de los gobiernos conservadores precedentes sobre todo en relación a los aspectos de gestión y comercialización; y “radical”, porque es en el año 2003 que cambia, por primera vez en su historia, el sistema de regulación de la BBC, pasando a ser regulada, en parte, por una institución independiente, la *Office for Communications* (Ofcom), creado a través de la Ley de las Comunicaciones (Communications Act) de 2003.

El primer cambio fue trasladar las competencias sobre la BBC a un nuevo ministerio, el *Department for Culture Media and Sports* (DCMS), nombrando a Chris Smith su primer responsable hasta el año 2001.

En 1997, el gobierno laborista ejerció el Royal Charter de 1996 firmando un acuerdo con la compañía privada Flextech para la creación de una *joint-venture* con el Servicio Mundial de Televisión (WSTV) de la BBC. En 1998, firmó un contrato de 340 millones de libras con la compañía Discovery Channel (Humphreys, 1999: 223); la BBC comenzó el servicio de noticias 24 horas (*News 24*); el BBC Online.

En relación al canon, en octubre de 1998 el ministro Smith creó un comité especial para buscar vías alternativas de financiación, aunque seguiría siendo la principal fuente de ingresos para la BBC en la renovación del nuevo Royal Charter de 2006. Tras las elecciones del 2001, Tessa Jowell fue nombrada ministra del *Department for Culture, Media, and Sports*. Enseguida aprobó la creación de nuevos canales digitales: BBC4 new arts, dos canales infantiles, y un canal juvenil, BBC3.

Quizás el cambio más importante fue la creación de Ofcom (2003 Communications Act) y la renovación del Royal Charter y el Licence and Agreement en 2006. En la Cláusula 264 (3) se le confiere a Ofcom la revisión de las obligaciones de servicio

público de televisión, incluyendo a la BBC. Es un hecho insólito y novedoso del tradicional sistema de autorregulación de la corporación desde 1926.

Otro hecho relevante es la definición de servicio público a través de una Ley emanada del Parlamento (2003 Communications Act, Cláusula 264-4), técnica inédita en la historia de la BBC que, como veremos más adelante, no se entendería sin la existencia de la UE y sus políticas.

El 1 de enero de 2006 entró en vigor el nuevo Royal Charter y el *Licence and Agreement* para los próximos diez años, hasta el 2016. Se reconoce la independencia editorial de la BBC. Sin embargo, esta vez, los cambios más relevantes fueron un nuevo diseño de organización y gestión sin precedentes en la historia de la BBC. Principalmente, se creó un órgano regulador dentro de la estructura organizativa de la BBC, el Consejo Ejecutivo (*Executive Board*), así como una regulación externa por parte de Ofcom. La BBC la gobierna el llamado *Trust*, que establece su dirección estratégica, sus prioridades, representa al interés de los ciudadanos que pagan el canon, y realiza un seguimiento general del trabajo del Consejo Ejecutivo. El *Trust* trabaja de forma regular con los Consejos de Audiencia (*Audience Councils*) –órganos de la BBC distribuidos por todo el territorio nacional– para conocer las necesidades y preocupaciones de la audiencia. Ambos, *Trust* y *Executive Board*, reemplazan al Consejo de Gobernadores.

Por lo tanto, el *Trust* es el cambio más relevante en términos de regulación, pero también en cuanto al sistema de transparencia y rendición de cuentas. La separación de la regulación de la gobernanza de la BBC y el establecimiento del *Trust* como órgano unitario se estableció para fortalecer aún más su sistema de rendición de cuentas. Uno de los aspectos más novedosos fue la creación del llamado *Public Value Test* (PVT) para evaluar las propuestas de la BBC de creación de nuevos servicios. La BBC no puede crear ningún servicio nuevo, o realizar cambios significativos en uno existente, sin el permiso del *Trust*. El PVT es una forma de evaluar el valor de lo público contra su impacto en el mercado (por ejemplo, si un nuevo servicio de radio produce un valor añadido a los ciudadanos, pero, sin embargo, daña los intereses comerciales de otras estaciones de radio existentes).

Por último, la introducción de la variable Unión Europea de acuerdo con el enfoque y metodología de europeización nos ayudará a completar el dibujo de las políticas de servicio público de televisión británico de los últimos treinta años. Quizás de esta forma obtengamos algunas claves que no hagan comprender mejor el proceso de integración europea.

Europeización ha jugado un papel en las políticas de servicio público de televisión del Reino Unido. La metodología utilizada en esta investigación ofrece un dibujo más completo de los análisis sobre el cambio de políticas públicas. Europeización, así como su diseño de investigación, completa la historia del servicio público de televisión en el Reino Unido. La introducción de la dimensión europea ha demostrado ser

esencial para estos fines. Este nuevo enfoque ofrece también claves para entender el futuro cercano de los dos niveles europeo y nacional.

El proceso de europeización en el Reino Unido comienza, principalmente, en el periodo laborista (1997-2010) que siguió caminos diferentes en relación a Europa y en comparación con los gobiernos conservadores. Se mostró una estrategia paralela a la de la Comisión Europea en relación a las políticas de servicio público de televisión según se extrajo de las entrevistas realizadas en el Reino Unido y Bruselas. Sin embargo, no se han encontrado elementos que determinen una relación causal, aunque sí una coincidencia en el tiempo. El análisis muestra que los actores políticos participantes (*stakeholders*) en la políticas de servicio público de televisión británica han aprendido a explotar las oportunidades que se han presentado dentro de un proceso de elaboración de políticas caracterizado por estructuras de oportunidad múltiple (Richardson, 2001) como es el caso de la existencia de la UE. Este hallazgo es esencial para entender el proceso de elaboración de las políticas de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, sería necesario realizar un análisis más detallado de este punto ya que podría darnos más claves sobre posibles procesos de europeización.

En relación al impacto de la dimensión europea, la UE no ha sido un reto importante para los responsables británicos de la elaboración de la política de servicio público de televisión hasta hace pocos años. En concreto, las presiones más relevantes para la BBC tienen su origen en la política de competencia de la UE. Esta ha tenido la capacidad de cuestionar tanto los objetivos que definen los servicios públicos de televisión, como los mecanismos por el que tales servicios se regulan y financian. El seguimiento de la UE ha aumentado por la influencia de los operadores comerciales que entienden que su viabilidad comercial y capacidad para desarrollar nuevos servicios se ve amenazada por las actividades de operadores públicos bien establecidos y, en su opinión, con un sistema financiero privilegiado. Los principales impactos causados por procesos de europeización han sido los siguientes: definición del servicio público a través de un acto legislativo formal (La ley de Comunicaciones del 2003); el conflicto de la BBC 24 News; y el nuevo sistema de regulación (*Office for Communications* – Ofcom y el BBC Trust). Finalmente, el conjunto de comunicaciones de la Comisión Europea del año 2002²⁸ ha seguido un proceso paralelo a las reformas del caso

28 La Directiva marco forma parte del “paquete sobre telecomunicaciones” ideado para refundir el marco regulador de las telecomunicaciones con vistas a hacer más competitivo el sector de las comunicaciones electrónicas. Este nuevo marco regulador está integrado por esta Directiva y por otras cuatro directivas específicas, a saber:

- la Directiva relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de autorización);
- la Directiva relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de acceso);
- la Directiva relativa al servicio universal (Directiva de servicio universal);
- la Directiva relativa al tratamiento de los datos personales (Directiva de intimidad y comunicaciones electrónicas).

A esta lista hay que añadir la Decisión relativa a un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico (Decisión del espectro radioeléctrico). En diciembre de 2009 se modificó el “Paquete telecomuni-

británico. Además, en relación a la regulación de los contenidos audiovisuales, que también afectan a la programación de la BBC, la política de la UE más relevante se refleja en la Directiva de Servicio de Comunicación Audiovisual (2010/13/UE) que modificó y actualizó la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

La Comisión Europea ha tenido un papel determinante en relación a la definición de la política pública y de sus estructuras regulatorias. Esto podría entenderse como un proceso de europeización caracterizado por una presión de la UE y su paradigma de políticas de competencia en relación a los servicios públicos. ¿Cómo podemos medir ese impacto de la UE? El artículo entiende que impactos de este tipo son difíciles de medir en términos cuantitativos. Sin embargo, el esfuerzo realizado por la BBC y los responsables de la política en el Reino Unido podría ser un ejemplo sobre cómo medir el valor público de la gestión y del sistema de rendición de cuentas de la BBC (especialmente el *Public Value Test* que desde el año 2004 sirve para realizar un análisis de impacto en el mercado de la propuesta de creación de nuevos servicios ofrecidos por la BBC). Estos criterios podrían darnos indicadores medibles para comprender de forma más detallada el impacto de la UE en los servicios públicos de televisión nacionales. Claramente, la introducción de mecanismos de valoración de creación o cambio de servicios públicos por parte de la BBC es una idea típica de lo público donde el mercado y el proceso de integración europea son actores relevantes.

Los marcos de políticas utilizados por los *policy-makers* británicos han convergido con los de las políticas de competencia de la propia UE en relación a la política de servicio público de televisión. No se ha encontrado evidencia empírica sobre si esta convergencia es resultado de procesos de *up-loading*, del poder coercitivo de las ideas, o, simplemente, una coincidencia en tiempo e ideas para la elección de la mejor opción de políticas dentro de un escenario global de difusión de nuevas tecnologías de la comunicación. Sin embargo, según sugiere Richard Lowi²⁹, el proceso de europeización ha podido ser el resultado de mecanismos de presión en relación a la definición del servicio público de televisión, y a una combinación de procesos de transferencia de políticas, *lesson drawing* y *up-loading* desde el Reino Unido a la Comisión Europea en cuanto a la definición, de la política, y alternativas (*policy options*) sobre los nuevos servicios (*New services*). Sin embargo, la confluencia de ideas sobre servicio público de televisión entre Reino Unido y Comisión Europea no ha producido cambios, ya que existe un proceso de “encaje” o “*fit*” en términos de Börzel (2005).

En cualquier caso, la UE influye en las políticas del Reino Unido en forma de impactos. Si la solución de políticas se basa en las mismas ideas que el Estado miembro,

caciones” mediante las Directivas “Legislar mejor” y “Derechos de los ciudadanos”, y mediante la instauración de un Organismo de Reguladores Europeos Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

29 Entrevista con el autor en enero de 2004 en la Oxford Media Convention (Oxford, Reino Unido).

el impacto será positivo, como ha sido el caso del Reino Unido (*adaptation tracking*). Esto ha creado una convergencia entre las tradiciones institucionales y regulatorias británicas y las normas europeas.

En la investigación han aparecido varias cuestiones: ¿Se podría describir como un proceso de europeización una política originada en el Reino Unido y transferida a la UE, “*britanizando*” la Comisión Europea en el área de políticas de servicio público de televisión que ha cambiado éstas desde 1979? (ayudas de Estado, transparencia y separación de cuentas, un único regulador, etc.). Estos cambios se produjeron muchos años antes de que la Comisión los adoptara como su propia política. ¿Existe alguna connivencia entre la Comisión Europea y el Reino Unido? ¿Existe un proceso de “*up-loading*” o, simplemente, un proceso paralelo basado en las mismas ideas y estructuras sobre el servicio público de televisión? Estas cuestiones no han sido resueltas en esta investigación.

Como hemos visto en secciones anteriores, existe un cambio de paradigma de servicio público de televisión que de forma incremental se introdujo en el Reino Unido a partir de la confluencia de problemas, política y políticas desde 1979; y de forma radical desde que comenzó a gobernar el Nuevo Laborismo en 1997, que ha terminado con la histórica autorregulación de la BBC. Algunos aspectos de la BBC los regulan organismos externos. Cuando se trata de política de competencia, la BBC la regula la Office of Fair Trade (OFT), la Comisión Europea, y Ofcom. Ofcom regula también otros aspectos de la BBC, como por ejemplo el Ofcom’s Fairness Code. El futuro de Ofcom como regulador de la BBC se está convirtiendo en el enlace principal entre la Comisión Europea y el Reino Unido. A pesar de que Ofcom tiene carácter consultivo en relación a la BBC, los asuntos sobre servicio público bajo su competencia son una consecuencia de los requerimientos de la Comisión Europea: “una definición precisa de servicio público audiovisual; la asignación formal de servicio público a uno o más operadores, queden ser supervisados por un organismo o autoridad de los Estados Miembros; y que la financiación pública sea proporcional al grado de cumplimiento de la misión de servicio público”. Ofcom es un organismo independiente que realiza una revisión y seguimiento de las obligaciones de servicio público de los operadores de televisión en el Reino Unido: BBC, ITV, Channel 4, SC4 y Five).

El proceso descrito anteriormente es parte también del cumplimiento de la Directiva de la Comisión Europea 2000/52/EC sobre transparencia y separación de cuentas. La Directiva efectivamente requiere un doble mecanismo de transparencia para los Estados miembros: primero, transparencia sobre las relaciones financieras entre las autoridades públicas y los operadores del servicio; y, en segundo lugar, con la Comisión. Provee de información financiera sobre los Estados miembros que puede ser requerida por la Comisión, mientras que otra información se provee en forma de informes anuales.

En relación a la *licence fee* o canon de la BBC, uno de sus principales activos históricos para financiar su servicio público, la Comisión Europea ha publicado un borra-

dor de Comunicación estableciendo las bases para las ayudas del Estado a los servicios públicos de televisión. Los Estados miembros tuvieron la oportunidad de emitir sus opiniones sobre el texto propuesto. Los comentarios se enviaron el 15 de enero del año 2009. Los temas clave para discusión incluyeron más flexibilidad para los operadores públicos a fin de cumplir con los retos del nuevo escenario de medios de comunicación, los principios relacionados con la definición de servicio público y la supervisión de las actividades de servicio público a nivel nacional. Sobre la base de esos comentarios, la CE adoptó una nueva Comunicación (State aid action plan - Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform, 2005-2009) en la primera mitad del año 2009.

En una nueva “batalla” sobre definición de los servicios públicos de televisión y los procesos de europeización, Neelie Kroes, la Comisaria de la CE responsable de la política de competencia, dijo ya en 2005 que “la Comisión Europea está dispuesta a diseñar reglas más estrictas que permitan a los canales audiovisuales nacionales competir mejor con los nuevos medios de comunicación, definir las obligaciones de servicio público y mejorar la supervisión nacional de sus actividades. Pero los que se oponen a estas propuestas dicen que perjudicaría a los servicios públicos audiovisuales en la explotación de nuevas tecnologías de medios de comunicación” (Kroes, 2005) Dijo, además, que quería que “el sector audiovisual alcance los retos del nuevo escenario de medios, permitiendo un servicio público moderno y de alta calidad, y al mismo tiempo manteniendo el juego limpio entre diferentes actores”. Los Estados tienen un amplio margen para definir qué es exactamente servicio público de televisión, mientras mantenga una competencia leal. Las propuestas permitirían a los operadores conseguir más financiación para afrontar los futuros cambios y los costes.

El gran impacto de la política de competencia de la UE se demuestra en el resultado de los tres siguientes asuntos llevados a cabo por la Comisión Europea³⁰: el asunto “BBC News 24” (1999); el asunto “new digital-only TV and radio channels” (2002); y, el asunto “BBC Digital Curriculum” (2003). Sin embargo, en ninguno de estos casos se encontró ayudas del Estado británico a la BBC, incompatibles con el Tratado³¹.

Los procesos de europeización han demostrado tener un impacto en la BBC, el operador de servicio público más independiente y autorregulado del mundo. Los conceptos de “*fit*” (encaje) y “*misfit*” (no encaje) sirven para explicar las relaciones entre la UE y la BBC. En el futuro próximo, europeización aparecerá relacionada con las ayudas del Estado en relación a:

- (a) Servicios inapropiados. La BBC no debe utilizar fondos del Estado para ofrecer servicios que no le haya concedido el Estado previamente.

³⁰ Casos N 88/98, N 631/2001 y N 37/2003.

³¹ <http://www.reckon.co.uk/open/BBC_digital-only_channels>. Página consultada el 9 de diciembre de 2009.

(b) Gasto innecesario. La BBC no debe utilizar, o recibir, más financiación del Estado que la que necesite para ofrecer un conjunto de servicios concreto.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, el caso del Reino Unido muestra cómo el cambio en la etapa de construcción de la agenda y, por tanto, en la atención política, ha afectado a las políticas públicas a través del seguimiento de las ideas dentro de los procesos de definición de problemas de las políticas de servicio público de televisión. El estudio de las tres corrientes de Kingdon –*problem, politics y policy*– nos ha ayudado a comprender los principales cambios de la BBC. El artículo considera muy relevante el estudio de las ideas, el reconocimiento de los problemas y su definición; el proceso de elaboración de las políticas de servicio público de televisión; y el papel de los procesos políticos. Por otro lado, la evolución de tecnología de la televisión ha sido, es, y será un factor importante para comprender la formación de la agenda del caso del Reino Unido, como presión externa para el cambio en las políticas de servicio público de televisión.

Kingdon ha demostrado ser útil para identificar aquellas ideas que forman parte del proceso de definición de problemas y opciones de políticas públicas. Es en este punto donde la investigación muestra una innovación, mediante la introducción de un nuevo participante –La UE– dentro de los procesos de definición de problemas y construcción de la agenda doméstica o nacional. Así, esta investigación se ha basado en estas ideas para explicar el desarrollo de las políticas de servicio público de televisión en línea con Kingdon, ofreciendo una relación analítica con los procesos de europeización.

Los resultados han mostrado que la política de servicio público de televisión británica ha cambiado de forma incremental desde 1979 en línea con su propio paradigma de servicio público. Las ideas de este nuevo paradigma se introdujeron en los gobiernos del Reino Unido tras la ventana de oportunidad abierta en 1979.

En línea con la tradición de la BBC como institución pública, la Carta Real y el Acuerdo del año 2007 (*Charter and Agreement*) concedió a la BBC un espacio significativo para interpretar y ofrecer servicios públicos de televisión. Sin embargo, para comprender el futuro de la BBC, será necesario analizar los procesos de europeización por negociación, presión y coerción.

A nivel de la UE, aún se van a producir más cambios en cuanto a ayudas de Estado en un ejemplo de proceso sin retorno para la BBC. Después de la Sentencia Altmark³², la Dirección General de la Competencia (Unidad de Servicios de Interés General) ha adoptado un texto sobre la financiación de los servicios de interés económico

32 *Altmark*, caso C-280/00, sentencia de julio de 2003.

general. Este podría ser el nuevo marco para presionar a la BBC y sus nuevos servicios.

Para finalizar, es obligado decir que sería necesaria una mayor evidencia empírica para poder validar teorías sobre la etapa de predecisión de las políticas públicas – definición de problemas y formación de agendas– de Estados miembros de la UE, teniendo en cuenta la relación entre el proceso de integración europea y la elaboración de las políticas públicas nacionales de la forma que propone el diseño de investigación de europeización.

Por otro lado, hoy, las ideas viajan globalmente favorecidas por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Esto significa que las nociones de servicio público están influenciadas por lo que Manuel Castells llama el “Estado en red”. Esto significa que las relaciones de poder no se definen originalmente en las fronteras establecidas por los Estados (2009: 18). Y esto es relevante porque lo que se valora y se institucionaliza lo definen las relaciones de poder (Castells, 2009: 10). Es más, esas relaciones de poder contienen ideas. Probablemente, es importante considerar que para comprender las nociones de servicio público y su cambio en un escenario europeo de poder, las instituciones de la UE podrían actuar como filtros y proveedores tanto de procesos de europeización como de globalización. Por lo tanto, las ideas y los procesos de globalización deben tenerse en cuenta para futuras investigaciones.

La investigación se ha centrado en la etapa de predecisión de la elaboración de las políticas públicas para poder identificar los cambios e influencias de los procesos de europeización en los componentes de la superficie del sistema de servicio público de televisión británico. Sería interesante hacer un seguimiento de cómo esos cambios e impactos europeos que tienen lugar en la superficie afectan al proceso de implementación de la política en el futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Albæk, E., Green-Pedersen, C. y Nielsen, L.B. (2004), “Making tobacco consumption a political issue in the United States and Denmark: The dynamics of issue expansion in comparative perspective”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9(1): 1-20.
- Alberts, D.S. y Papp, D.S. (1997), *The Information Age: An Anthology on Its Impact and Consequences*. Washington: CCRP Publication Series.
- Bachrach, P., y Baratz M.S. (1962), “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, 56(4): 947-952.
- Barzelay, M. y Gallego, R. (2006), “From New Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”, *Governance*, 19(4): 531-557.

- Baumgartner, F.R., Green-Pedersen, C. y Jones, B.D. (1994), "Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy, en D.A. Rochefort y R.W. Cobb, eds., *The Politics of Problem Definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Baumgartner, F.R., Green-Pedersen, C. y Jones, B.D. (2006), *Comparative Studies of Policy Agendas*. Londres: Routledge.
- Baumgartner, F.R. y Jones, B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- British Broadcasting Corporation - BBC (1992), *Extending Choice: The BBC's role in the New Broadcasting Age*. Londres: BBC.
- Broadcasting Act* (1990), Londres: Stationary Office.
- Broadcasting Act* (1996), Londres: Stationary Office.
- Blumler, J. (1993), "The British Approach to Public Service Broadcasting: from confidence to uncertainty", en R.K. Avery, ed., *Public Service Broadcasting in a Multi-channel Environment*. Nueva York/Londres: Longman.
- Blumler, J. (1992), *Television and the public interest: vulnerable values in West European Broadcasting*. Londres: Sage.
- Blyth, M. (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bosanquet, N., (1983), *After the New Right*. Londres: Heinemann.
- Bosanquet, N. (1981), "Sir Keith's reading list", *Political Quarterly*, 52: 324-341.
- Börzel, T.A. (2005), "How the European Union interacts with its Member States", en C. Lequesne, ed., *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T.A. (1999), "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, 37(4): 573-596.
- Buller, J. y Gamble, A. (2002), "Conceptualising Europeanisation", *Public Policy and Administration*, 17(2): 4-24.
- Bulmer, S. (2009), "Politics in Time meets the Politics of Time: Historical Institutionalism and the EU Timescape", *Journal of European Public Policy*, 16(2): 307-324.
- Bulmer, S. y Radaelli, C.M. (2005), "The Europeanisation of public policy?", en C. Lequesne y S. Bulmer, eds., (2005), *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Capano, G. (2003), "Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s", *Public Administration*, 81(4): 781-801.
- Capano, G. (1999), "Replacing the policy paradigm: higher education reforms in Italy and the United Kingdom 1979-1997. An historical-institutionalist analysis", en D. Braun y A. Bush, eds., *The power of ideas: policy ideas and policy change*. Londres: Edward Elgar.
- Castells, M. (2009), *Communication power*. Oxford: Oxford University Press.
- CEC (Commission of the European Communities) (1980), "Commission Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States

- and public undertakings”, *Official Journal of the European Communities*. L 195, 29:35-37.
- CEC (Commission of the European Communities) (2000), *Commission Communication on the Services of General Interest in Europe*. COM (2000) 590 final.
- CEC (Commission of the European Communities) (2000), “Commission Directive 2000/52/EC amending Directive 80/723/EEC (1980) on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings”, *Official Journal of the European Communities*. L 193: 0075-0078.
- CEC (Commission of the European Communities) (2001), *Communication Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting*. C 320.
- CEC (Commission of the European Communities) (2005), *State aid action plan - Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009* (Consultation document) {SEC(2005) 795}. (COM/2005/0107 final).
- Cobb, R.W. y Elder, C.D. (1975), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- Cockett, R. (1995), *Thinking the Unthinkable: Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution. 1931-1983*. Londres: HarperCollins Publishers.
- Corbett, A. (2005), *Universities and the Europe of Knowledge*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Communications Act* (2003). Londres: Stationary Office.
- Curran, J. y Seaton, J. (1997), *Power without responsibility: the press and broadcasting in Britain*. Londres: Routledge.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1972). “A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Considine M. (1998), “Agenda setting in a parliamentary system”, *Governance*, 11: 297-317.
- Coughlin, J. (1994), “The Tragedy of the Concrete Commons: Defining Traffic Congestion as a Public Problem”, en D.A. Rochefort y R.W. Cobb, eds., *The Politics of Problem Definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Dahl, R. (1989), *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlgren, P. (2001), *Television and the public sphere: citizenship, democracy and the media*. Londres: Sage.
- DCMS (1994), *The Future of the BBC, Serving the Nation Competing world-wide*. Londres: HSMO.
- DCMS (1998), *Television Licence Fee Will Rise According to Five Year Formula*. Londres: Stationary Office.
- DCMS, *Press Release 310/98*, Londres: Stationary Office, 15 de diciembre de 1998.
- Deloitte (2009), *The Deloitte State of Media Democracy survey*. Londres: Deloitte.
- Dimitrakopoulos, G. (2001), “Incrementalism and Path Dependence: European Integration And Institutional Change in National Parliaments”, *Journal of Common Market Studies*, 39(1).3: 405-422.
- Department of National Heritage - DNH (1992), *The Future of the BBC: A consultation Document*, Londres: HSMO.

- Department of National Heritage - DNH (1994), *The future of the BBC: serving the nation, competing-worldwide*. Londres: HSMO.
- Dery, D. (2000), "Agenda setting and problem definition", *Policy Studies*, 21(1): 37-47.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000), "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making", *Governance*, 13(1): 5 - 23.
- DTI/DCMS, *A New Future for Communications, White Paper*. Londres: Stationery Office, 12 de diciembre del 2000.
- Dür, A. y Mateo González, G. (2004), «¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea». *Working Paper*, 233. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. En línea: <http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2004/hdl_2072_1224/lcps233.pdf> (consulta: 2 de febrero de 2005).
- Dyson, K. (1980), *The state tradition in Western Europe*. Oxford: Martin Robertson.
- EC (Comunidades Europeas) (1997), *Treaty of Amsterdam*.
- EC (Comunidades Europeas), *Diario Oficial C 320*, 15 de noviembre de 2001.
- European Court of Justice, *Altmark, case C-280/00*, julio de 2003.
- Etzioni-Halevy, E. (1985), *Bureaucracy and Democracy. A political dilemma*. Londres: Routledge/Kegan Paul.
- Farnham, D. y Horton, S. (1996), *Managing People in the New Public Services*. Londres: Macmillan.
- Featherstone, K. y Radaelli, C.M., eds. (2003), *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Flathaman, R.E. (1966), *The public interest: an essay concerning the normative discourse of politics*. Londres: John Wiley.
- Foster, R., Egan J. y Simon J. (2004), "Measuring Public Service Broadcasting", en D. Tambini y J. Cowling, eds., *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. Londres: IPPR.
- Gersick, C.J.G. (1991), "Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm", *The Academy of Management Review*, 16(1): 10-36.
- Green Cowles, M. y Risse, T. (2001), "Transforming Europe: Conclusions", en M. Green Cowles, J. Caporase y T. Risse, eds., *Transforming Europe - Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Green-Pedersen, C. (2007), "The Conflicts of Conflicts in Comparative Perspective. Euthanasia as a political issue in Denmark, Belgium and the Netherlands". *Comparative Politics*, 39(3): 273-291.
- Greener, I. (2005), "The potential of path dependence in political studies", *Politics* 25(1): 62-72.
- Goetz, K. y Hix, S. (2001), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. Londres: Frank Cass.
- Goodwin, P. (1998), *Television under the Tories: broadcasting Policy 1979-1997*. Londres: British Film Institute (BFI).
- Habermas, J. (2002), *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: Polity Press.

- Hall, P. (1993), "Policy Paradigms, social learning, and the state", *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hall, P. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P. (1986), *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, S., "New Labour has picked up where Thatcherism left off", en *The Guardian*, 6 de agosto de 2003.
- Héritier A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M. y Douillet, A.C. (2001), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy-making*. Oxford: Rowan.
- Baldwin, R. y Cave, M. (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, P. y Thomson, G. (1996), *Globalisation in question*. Cambridge: Polity Press.
- Haas, P.M. (1992), "Epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, 46(1): 1-35.
- Hood, C. (1999), *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1994), *Explaining Economic Policy reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hood, C. (1991), "A public management for all seasons", *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Humphreys, P. (2000), "New Labour Policies for the Media and the Arts", en D. Coates y P. Lawler, eds., *New Labour in Power*. Manchester: Manchester University Press.
- Humphreys, P. (1996), *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Irondele, B. (2003), "Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96", *Journal of European Public Policy*, 10(2): 208-226.
- Jenson, J. (1989), "Paradigms and the political discourse: protective legislation in France and the United States before 1914", *Canadian Journal of Political Science*, XXII(2): 235-256.
- Jordan, B., Strath, B. y Triandafyllidou, A. (2003), "From Guardians to Managers: Immigration Policy Implementation in Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29(2): 195-224.
- Jordana J. y Levi-Faur, D. (2004), *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Londres: Edward Elgar.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: HarperCollins College Publishers.
- Kroes, N. (2005), "EC state aid control: the case for reform", *GCR*, 8(6): 37-38.
- Kuhn, T. (1970), *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2001), "Políticas Públicas y Administración: Ideas, Intereses e Instituciones", en M. Goodin y H.D. Klingemann, eds., *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Tomo II. Madrid: Ediciones Istmo.

- March, J.G. y Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. Nueva York: The Free Press.
- Maynar Hutchins, R. (1947), *The Commission on Freedom of the Press*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McCombs, M. y Shaw, D. (1972), "The agenda-setting function of mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-187.
- Meijerink, S. (2005), "Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003", *Journal of European Public Policy*, 12(6): 1060-1077.
- Mucciaroni, G. (1994), "Problem Definition and Special Interest Politics in Tax Policy and Agriculture", en Rochefort, D.A. y Cobb R.W. (1994), *The Politics of Problem Definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Muñoz Saldaña, M. (2007), "Las exigencias básicas de la regulación comunitaria respecto de la configuración jurídica de las televisiones públicas europeas", en A. Azurmendi, *La reforma de la televisión pública española*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Negrine, R. (1985), *Cable television and the future of broadcasting*. Kent: Croom Helm Ltd.
- Olsen, J. (1996), "Europeanization and Nation-State Dynamics", en S. Gustavsson y L. Lewin, eds., *The Future of the Nation State*. Londres: Routledge.
- Peacock, A. (1986), *Report of the Committee on Financing the BBC*. Londres: HSMO.
- Pierson, P. (2004), *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P. (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review*, 94(2): 251-274.
- Pierson, P. (1996), "The Path to European Integration", *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-163.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", en I. Katznelson y H.V. Milner, eds., *Political Science: State of the Discipline*. Nueva York: W.W. Norton.
- Peters, B.G. (2001), "Agenda-Setting in the European Union", en J. Richardson, ed., *European Union, Power and Policy Making*. Londres: Routledge.
- Peters, B.G. (1994), "Agenda-Setting in the European community", *Journal of European Public Policy*, 1(1): 9-26.
- Pollack, M. (1997), "Delegation, agency, and agenda-setting in the European Community", *International Organization*, 51(1): 99-134.
- Princen, S. (2007), "Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research", *Journal of European Public Policy*, 14(1): 21-38(18).
- Princen, S. y Rhinard, M. (2006), "Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union", *Journal of European Public Policy* 13(7): 1119-1132.
- Radaelli, C.M. (2008), 'Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance', *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3): 239-254.
- Radaelli, C.M. (2005), "Europeanization: Solution or Problem", en M. Cine y A. Bourne, eds., *The Palgrave Guide to European Studies*. Londres: Palgrave.

- Radaelli, C.M. (2003), "The Europeanization of Public Policy", en K. Featherstone y C.M. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli C.M. (2002), "The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research", *Politique européenne*, 5: 105-136.
- Radaelli, C.M. y Saurugger, S. (2008), "The Europeanization of Public Policy in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Policy Analysis*, edición especial, 10(3).
- Rein, M. y Schön, D. (1994), *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nueva York: Basic Books.
- Rhodes, R.A.W. (1994), "The hollowing out of the State: The changing nature of the public service in Britain", *Political Quarterly*, 65(2): 138-151.
- Richardson, J., ed., (2001), *European Union: Power and Policy-making*. Londres: Routledge.
- Richardson, J. (2000), "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies*, 48: 1006 - 1025.
- Rocheffort, D.A. y Cobb R.W. (1994), *The Politics of Problem Definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rocheffort, D.A. y Cobb, R.W. (1994a), "Instrumental versus Expressive Definitions of AIDS Policymaking", en D.A. Rocheffort y R.W. Cobb, *The Politics of Problem Definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sabatier, P.A. (2007), *Theories of the policy process*. Londres: Westview Press.
- Sabatier, P.A. (1999), "The advocacy coalition framework: an assessment", en P.A. Sabatier, *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P.A. (1998), "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98-130.
- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith H.C., eds., (1993), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sartori, G. (2008), *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Seymour-Ure, C. (1997), *The British Press and Broadcasting since 1945*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Soroka, S. (2007), "Agenda-setting and Issue Definition", en M. Orsini y M. Smith, *Reconfiguring Policy Analysis: Contemporary Canadian Approaches*. Columbia: University of British Columbia Press.
- Stone, D.A. (1989), "Casual stories and the formation of policy agendas", *Political Science Quarterly*, 104: 281-300.
- Sustainability (2002), *Good News and Bad - The Media, Corporate Social Responsibility and Sustainable Development*. En línea <<http://www.sustainability.com/library/good-news-bad>> (consulta: 2 de marzo de 2003).
- Tallberg, J. (2003), "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency", *Journal of European Public Policy*, 10(1): 1-19.

- True, J., Jones, L., Bryan, D. y Baumgartner, F.R. (1999), "Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking", en P.A. Sabatier, ed., *Theories of the policy process*. Londres: Westview Press.
- Weiss, J.A. (1989), "The powers of problem definition: the case of government paperwork", *Policy Sciences*, 22: 97-121.
- Zahariadis, N. (2007), "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", en P.A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Recibido: 1 de febrero de 2011

Aceptado: 23 de mayo de 2011

La tensión estandarización-diferenciación en las políticas culturales. El caso de España y Francia

Lluís Bonet

Universidad de Barcelona
lbonet@ub.edu

Emmanuel Négrier

CNRS. Université de Montpellier 1
negrier@univ-montp1.fr

Resumen

A partir de una interpretación “intergubernamental” de las políticas públicas, el presente artículo estudia las tendencias hacia la diferenciación y la estandarización, tomando como caso comparado de estudio la política cultural franco-española, dos modelos con similitudes y diferencias especialmente relevantes. Para ello, se parte de un esquema analítico que combina cinco ejes: la configuración institucional, los instrumentos de intervención, la distribución por niveles de gobierno, las lógicas con capacidad de influencia y las prioridades, objetivos y valores de las políticas. Una primera hipótesis es que la doble tendencia hacia la diferenciación o hacia la estandarización no se limita al diálogo/tensión entre los Estados y los organismos supranacionales, sino que integran al conjunto de interacciones con los niveles subestatales; y ello más allá de la estructura federal o unitaria del Estado. La segunda hipótesis es que en cada nivel de gobierno se dan tendencias hacia la diferenciación y hacia la estandarización. El análisis de los argumentos de legitimación y eficiencia en un conjunto de observaciones contextualizadas permite contrastar las hipótesis.

Palabras clave

Políticas culturales, legitimidad, eficiencia, gobierno multinivel, investigación comparada.

The tension between standardization and differentiation in cultural policy. The case of Spain and France

Abstract

From an “intergovernmental” interpretation of public policies, this paper examines the trends towards differentiation and standardization. It uses a comparative case study, the cultural policies of France and Spain, with quite relevant models of similarities and differences. To do it, develops an analytical framework that combines five axis of governmental analysis: the institutional settings, the instruments of intervention, the distribution by levels of government, the lobby capacity of actors and logics, and the priorities, objectives and values of cultural policies. One hypothesis is that the twin trends towards differentiation or toward standardization is not limited to dialogue / tension between states and supranational bodies, but up to all interactions with sub-national levels, and therefore beyond the federal or unitary state. The second hypothesis is that at every level of government there are tendencies toward differentiation and standardization. The analysis of the arguments of legitimacy and efficiency to a set of observations enables contextualized hypotheses.

Keywords

Cultural policies, legitimacy, efficiency, multi-level governance, comparative research.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos más frecuentes en la implementación de los modelos de gestión de las políticas públicas contemporáneas en Europa es su creciente convergencia (Wallace y Wallace, 2000; Kassim *et al.*, 2001). Diversas razones explican este comportamiento, desde la asunción del acervo comunitario y su posterior desarrollo por parte del entramado institucional y normativo de la Unión (Radaelli, 2003; Saurruget y Surel, 2006) hasta la adaptación a los retos de la globalización (Dezalay y Garth, 2002; Drezner, 2005). En las diversas políticas públicas, los actores tienden a reorganizarse o a incorporar formas de intervención a escala europea, sin que esto implique la desaparición de los valores y culturas organizativas nacionales (Fligstein, 2008). Por un lado, se da un cierto isomorfismo mimético, una globalización instrumental que presiona a los actores en busca de modelos o recetas “que funcionan” en otros países (DiMaggio y Powell, 1991), pues, en la medida que la globalización nos hace más interdependientes y conscientes de compartir los mismos retos, incide asimismo en homogeneizar la respuesta a dichos problemas. Por otro lado, la interpenetración de los instrumentos y las estrategias políticas es coherente con la creciente importancia de las normas europeas e internacionales (Knill y Lehmkuhl, 2002).

Sin embargo, una interpretación bastante común relaciona la inestabilidad del sistema actual con la tensión existente entre niveles de intervención gubernamental (Knill, 1998). Por una parte, los Estados intentan encontrar estrategias específicas, adaptadas a la propia singularidad, para luchar contra los problemas generados por la globalización, en una tentativa para posicionarse por delante de los demás (Lenschow *et al.*, 2005). Por otra, las instituciones supranacionales pretenden influir en los sistemas nacionales a través de estrategias de normalización y estandarización, para lograr efectos de escala que resuelvan los problemas comunes (Evans, 2004). Los factores nacionales que homogeneizan las distintas políticas públicas y sus modelos de gestión son evidentes, pero de forma creciente se relativizan por fenómenos de diferenciación interna hacia abajo (consecuencia de la experiencia y la relación entre niveles de poder) y por la hibridación externa fruto de los acuerdos e influencias a nivel comunitario o internacional (Radaelli y Schmidt, 2004).

El objeto del presente trabajo consiste en analizar la interpretación “intergubernamental” de las políticas públicas aplicada a una política sectorial específica: la cultural. La implementación de una política cultural democrática explícita toma fuerza en Europa y en algunos otros países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial. La intervención del Estado en el ámbito artístico y del patrimonio cultural se legitima en fines como: la democratización del acceso a la cultura, el apoyo a la creación, el desarrollo de una industria cultural nacional, la formación de sus profesionales, o el fortalecimiento de la identidad local y nacional, entre otros (Cummings y Katz, 1987). La extensión de esta nueva categoría de intervención gubernamental ha dado lugar al nacimiento y consolidación de estrategias, departamentos y servicios específicos, así como de profesionales especializados en las distintas administraciones nacionales, regionales y locales. Las grandes orientaciones políticas, las áreas de intervención

y en cierta medida también las herramientas específicas de las políticas culturales siguen parámetros bastante homogéneos a escala internacional bajo el impulso de instituciones intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia o la Cultura (UNESCO) o el Consejo de Europa. En cambio, los modelos e instrumentos específicos de intervención, así como el valor de los recursos financieros puestos a disposición, muestran divergencias mayores en función de la orientación ideológica dominante, la fortaleza o percepción de debilidad de la identidad cultural nacional, la capacidad de influencia corporativa de los sectores económicos o profesionales, o la tradición y modelos de intervención pública dominantes en cada país (Audet y Saint-Pierre, 2010).

A partir de una interpretación “intergubernamental” de las políticas públicas, el presente artículo toma como caso comparado de estudio la política cultural franco-española, dos modelos con similitudes y diferencias especialmente relevantes. Nuestra primera hipótesis es que la doble tendencia hacia la diferenciación o hacia la estandarización no se limita al diálogo/tensión entre los Estados y los organismos supranacionales, sino que integra asimismo al conjunto de interacciones con los niveles subestatales; y ello más allá de la estructura federal o unitaria del Estado. Nuestra segunda hipótesis es que en cada nivel de gobierno se dan tendencias hacia la diferenciación y hacia la estandarización, entremezcladas con la tensión entre legitimidad y eficiencia. Para contrastar dichas hipótesis, vamos a utilizar un conjunto de observaciones contextualizadas comparadas sobre políticas públicas de cultura de España y Francia procedentes de diversos estudios y estadísticas recientes (Ariño *et al.*, 2005; Bonet y Négrier, 2008, 2011; Delvainquière, 2010; Dubois, 2010; Ministère de la Culture et de la Communication, 2010; Ministerio de Cultura, 2010; Rubio Aróstegui, 2003, 2005, 2008; Villarroya, 2010).

La propuesta parte de la premisa que la tensión entre la estandarización y la diferenciación de las políticas públicas no se puede resolver simplemente con una respuesta de tipo instrumental, como exigiría una visión estrecha de la nueva gestión pública (Dunn y Miller, 2007), pues si la respuesta del instrumento es inadecuada es porque refleja tanto los desafíos de racionalización de la acción pública, como las cuestiones relativas a su legitimidad. En otras palabras, se trata de una constante interacción de doble voltaje, razón por la cual nuestra comparación de dichas dimensiones refleja, de forma más o menos explícita, la cuestión de la legitimidad y de la eficiencia (Muller, 2009). Para profundizar en ello, se propone un esquema analítico que combina cinco ejes: la configuración institucional, los instrumentos de intervención, la distribución de competencias por niveles de gobierno, las lógicas con capacidad de influencia y las prioridades, objetivos y valores de las políticas. Mientras los tres primeros, más institucionales, permiten una comparación empírica de nuestras hipótesis, los dos últimos admiten solo una primera evaluación de la doble interacción entre diferenciación y estandarización, y entre legitimidad y eficiencia.

Cabe tener en cuenta que el ámbito de las políticas culturales presenta una singularidad clara. Por un lado, sigue las mismas tendencias homogeneizadoras de las

demás políticas sociales; pero, por otro, es un extraordinario exponente de la necesidad de diferenciación. Algunas razones ayudan a explicarlo.

El campo de intervención cultural y los paradigmas que dirigen sus políticas, así como los beneficiarios de las mismas, son mucho más etéreos (basados en las externalidades) y de impacto directo más reducido o a largo plazo que el de otras políticas sociales, como las de educación, sanidad o servicios sociales, que tienen un carácter mucho más universal (bienes públicos). Esta es la razón por la que las políticas culturales tienen una mayor necesidad de legitimación; situación especialmente patente en momentos de recorte presupuestario. De todas formas, la percepción social sobre su impacto oscila entre la consideración de lujo irrelevante (guinda del pastel) y de columna vertebral de desarrollo –en el espíritu que Amartya Sen define el desarrollo de las capacidades (Sen, 1989)–. En todo caso, el escaso desarrollo de modelos contrastados de evaluación hace que a menudo los responsables culturales deban responder a acusaciones de clientelismo, corporativismo, arbitrariedad, subjetividad en los criterios de decisión o falta de indicadores de impacto simbólico. Este último aspecto es clave, pues en muchos casos –desde el Guggenheim a los grandes equipamientos que cada presidente francés lega a París– los beneficios sociales obtenidos se asientan en la singularidad del proceso, hecho que hace muy difícil prever *a priori* los impactos de la acción. De esta manera, el debate entre eficiencia y legitimación está permanentemente servido, pues avanza desde las grandes capitales o los proyectos más singulares a poblaciones y equipamientos totalmente periféricos (¿Cómo se explica si no la construcción de centros culturales sobredimensionados en poblaciones muy pequeñas?).

Otro aspecto bastante específico es su enraizada dimensión territorial, pues la cultura es una de las herramientas de identidad clave utilizada por instituciones y políticos locales para fortalecerse frente a la globalización y a otras tendencias homogeneizadoras (Bonet y Négrier, 2010). En muchos países occidentales, no solo en España y Francia, ésta es una competencia concurrente, donde el nivel de administración que más gasta es el menos obligado por ley a dedicar recursos a la misma. De todas formas, la dialéctica entre armonización y diferenciación atañe a todos los niveles de gobierno. Por otro lado, la defensa de la autonomía de la cultura frente al poder público es una constante que atraviesa históricamente el desarrollo de las políticas culturales (Vestheim, 2009).

En otros aspectos, la política cultural presenta grandes semejanzas con otras políticas sociales (Gomà y Subirats, 1998). Por ejemplo, buena parte de los programas responden a lógicas profesionales específicas, construidas a lo largo de décadas, que limitan la capacidad de cada nuevo gobierno para transformar los programas específicos. Bibliotecarios, conservadores de museos, archiveros o técnicos de cultura disponen de un amplia autonomía profesional, fortalecida por una deontología explícita y el bagaje académico; autonomía que solo la extrema derecha ha osado cuestionar. Por ejemplo, al ganar la extrema derecha francesa las municipales en Orange se produjo un conflicto sobre una cuestión aparentemente técnica –la selección del mate-

rial de las bibliotecas públicas– que rompía con la autonomía profesional (Bressat-Bodet, 1999). Los límites entre el espacio ideológico y el espacio definido por la academia y la profesión, así como los criterios construidos (en alguna ocasión justificados fundamentalmente por intereses gremiales) evolucionan al ritmo –casi siempre muy lento– al que se transforma el sistema de valores dominantes.

2. MODELOS DE POLÍTICA CULTURAL Y SU ADAPTACIÓN AL CASO FRANCÉS Y ESPAÑOL

España y Francia son dos excelentes casos de estudio para evaluar el desarrollo de sus respectivos sistemas de gobernanza y, en especial, las tendencias de diferenciación y estandarización de sus políticas culturales. La convergencia inicial de sus modelos de administración y, al mismo tiempo, las diferencias en su desarrollo histórico –y muy en particular en la relación centro-periferia– son evidentes.

Aun aceptando la actual gran hibridación entre modelos y la dificultad del análisis comparado a escala internacional (Belfiore, 2004), la comunidad académica utiliza en la mayor parte de ejercicios de comparación internacional las cuatro grandes tipologías institucionales clásicas de política cultural (Chartrand y McCaughey, 1989). Dicha clasificación, centrada en los aspectos institucionales y en los mecanismos de financiación gubernamental, es bastante simple, didáctica y popular en el ámbito académico. En este esquema, Francia y España forman parte del modelo “arquitecto” al contar con departamentos de cultura integrados plenamente en la estructura de la administración (ministerios o direcciones de cultura), con mecanismos de intervención directa legitimados democráticamente (Bouzada, 2007; Dubois, 2010).

CUADRO 1

Modelos institucionales de política cultural según Chartrand y McCaughey (1989)

Modelo	País ejemplo	Institución clave	Sistema
Facilitador	EE.UU.	Individuos, NEA-NEH	Beneficio fiscal
Patrocinador	Reino Unido	Consejo de las artes	Gestión a distancia <i>Arm's length</i>
Arquitecto	Francia	Ministerio	Intervención directa
Ingeniero	URSS	Ministerio, Sindicatos	Imposición

Fuente: Chartrand, H. y McCaughey, C. (1989).

Sin embargo, un ejercicio más exhaustivo de análisis comparado de las políticas públicas debería ir más allá de la configuración institucional o de los mecanismos de financiación gubernamental, para profundizar en aspectos como la estructura del Estado, los modelos de gestión, los valores de la acción pública o las estrategias e instrumentos utilizados. Los países no se clasifican en razón de su prefiguración respecto de un modelo político-institucional de referencia, sino en la combinación de

muchas variables más. Para facilitar una mirada más compleja y evaluar la evolución de las diferencias y similitudes entre los países en el ámbito de las políticas culturales, se propone un nuevo esquema analítico conformado alrededor de cinco grandes ejes:

- A) Configuración institucional de la intervención gubernamental (principal o secundaria, dada la creciente hibridación entre modelos).
 - Intervención directa (Departamentos de cultura).
 - Gestión a distancia (*arm's length*) de las instituciones y regímenes de subvenciones.
 - Beneficios fiscales (orientados a la oferta o a la demanda).
- B) Importancia relativa de los distintos instrumentos de intervención utilizados.
 - Regulación (protección del patrimonio, propiedad intelectual, cuotas para productos nacionales, regulación del mercado y los precios, etc.).
 - Provisión gubernamental de bienes y servicios (titularidad y/o gestión directa de museos, bibliotecas, teatros, festivales u otros proyectos).
 - Sistema de incentivos directos e indirectos (subvenciones, ventajas fiscales, adquisiciones o capital riesgo, entre otros).
 - Información y estrategias relacionales o de mediación (asesoramiento, reconocimientos públicos, ventanilla única, marcas de calidad, etc.).
 - Inspección y sanción (conflicto respecto a los valores y prácticas ciudadanas, proceso de adaptación, capacidad real de implementación).
- C) Distribución de responsabilidades y competencias entre niveles de gobierno.
 - Capacidad legislativa.
 - Distribución de los recursos presupuestarios y de carácter obligatorio/voluntario.
 - Liderazgo conceptual (la capacidad de imponer nuevas prioridades y paradigmas).
- D) Las lógicas con capacidad de influencia (asimétrica relación de fuerzas de los distintos agentes involucrados).

- Sistema institucional y cultura política (normas, burocracia...).
- Las fuerzas del mercado.
- Sector no lucrativo.
- La política (ideología y partidos políticos).

E) Prioridades, objetivos y valores.

- Metas intrínsecas frente a metas extrínsecas.
- Entre los sectores (patrimonio, artes creativas, industrias culturales...) y estrategias (educación artística, formación profesional, creación, producción, difusión y consumo, conservación).

La combinación a geometría variable de este conjunto de variables permite desgajarse de la aparente homogeneidad del modelo institucional de partida –en este caso, el modelo “arquitecto”, común para España y Francia–, para analizar las tendencias de diferenciación o estandarización existentes en las formas de implementación de las políticas públicas. Para ello, es necesaria una sintética valoración de las características de los dos países escogidos respecto a cada uno de los cinco ejes de referencia. Pero mientras que los tres primeros, más institucionales, permiten una comparación empírica de nuestras hipótesis, los dos últimos se tratarán al estudiar la tensión en la construcción dialéctica del discurso entre legitimidad y eficiencia en los procesos de estandarización o diferenciación de las políticas culturales.

A) Configuración institucional de la intervención gubernamental

El desarrollo y evolución de las políticas culturales españolas no puede sustraerse de la particular cultura política construida en España desde la instauración del Estado autonómico a partir de la Constitución de 1978 (Prieto de Pedro, 1995; Moreno, 2001). El sistema institucional de intervención gubernamental en la mayoría de países europeos se basa en la intervención directa del ejecutivo que consigue la confianza parlamentaria (aunque en Francia el Presidente de la República tiene un poder de contrapeso). La política cultural es dirigida por organismos administrativos liderados por políticos en representación de la mayoría gubernamental, asesorados por funcionarios y personal técnico a su cargo. La existencia en España de un único organismo de gestión a distancia, según el principio del *arm's length* de tradición anglosajona, como es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Cataluña (CONCA), representa una excepción en el entramado cultural institucional.

Por su lado, la política cultural francesa se caracteriza por su centralismo y, como España, por su elevado voluntarismo institucional. Sin embargo, una mirada más

atenta a las estrategias e instrumentos implementados en las últimas décadas permite matizar el modelo. Existen distintas formas de intervención, instrumentos directos e indirectos, que no siempre responden a una lógica jerárquica. El auge de los poderes locales diluye en parte la tradicional mentalidad orgánica y centralista.

En ambos casos, la intervención gubernamental se plasma en la intervención directa y se ejemplariza en el volumen de gasto público. Esto explica la menor relevancia de los beneficios fiscales en comparación con Estados Unidos o el Reino Unido (Cummings y Katz, 1987). Por ejemplo, en España, los beneficios fiscales solo representan el 18% sobre el total de la aportación gubernamental a la cultura del año 2008, de los cuales dos terceras partes corresponden a deducciones por IVA (las publicaciones y en menor medida los espectáculos gozan de deducciones significativas), las exenciones sobre el impuesto de sociedades representan un 30%, y solo un 3% procede del IRPF. La situación francesa es parecida en lo que concierne a las deducciones del IVA (publicaciones y espectáculos están gravados con el 5,5%, respecto a un tipo general del 19,5%), pero no así respecto a los beneficios del impuesto de sociedades. Éstos son bastante más generosos desde la aplicación de la Ley de mecenazgo de 2003 al permitir una deducción general del 60% de la donación, proporción que alcanza el 90% si se trata de la adquisición de bienes de interés nacional.

Desde finales de los años ochenta, cuando Chartrand y McCaughey definen el modelo “arquitecto”, España y Francia han experimentado nuevas formas de configurar su política cultural. La matriz básica (el modelo de intervención directa) no se ha transformado significativamente, pero la implementación de generosos beneficios fiscales en Francia o la creación del CONCA en España muestran una diversificación de los actores con capacidad de decisión. En el modelo resultante, cada vez más híbrido, el actor gubernamental dominante cede ciertas áreas de responsabilidad a las empresas o a la sociedad civil, o a un organismo con mucho menos control político (caso del Consejo de las Artes). En cierta medida, la legitimidad del Estado-nación continental, basado en la representatividad democrática del gobierno, se traslada lentamente hacia actores externos que aportan nueva legitimidad y eficiencia en la consecución de los fines a alcanzar.

B) Importancia relativa de los distintos instrumentos utilizados

La regulación es una competencia exclusiva de los poderes públicos, aunque en algunos países se fomente la reglamentación o los códigos de conducta profesionales o sectoriales internos (por ejemplo, en la fijación del precio del libro u otros). En la tradición continental más reglamentista, compartida por España y Francia, es importante distinguir entre el marco normativo general formulado por los distintos entes con capacidad legislativa (a nivel europeo, estatal o subestatal) en los ámbitos fiscal, laboral, económico o social, y la legislación más específica que regula el sector cultural. Estos últimos pueden desarrollar los marcos anteriores (como la concreción de determinados beneficios fiscales o laborales) o comprender ámbitos particulares

como, entre otros, la propiedad intelectual y los derechos de autor, la protección del patrimonio y su defensa frente a la expoliación, la legislación de espectáculos, la regulación de marcas de calidad, la definición de cuotas para las obras europeas en la difusión televisiva o radiofónica, o el precio único del libro. A pesar de los matices propios de las distintas culturas jurídicas, la comparación entre sistemas nacionales conduce hacia una creciente convergencia, impuesta en buena parte por directivas europeas (Dubois y Négrier, 1999; Gray, 1996; Benhamou, 2006). Sin embargo, subsisten singularidades nacionales como el estatuto francés para los intermitentes del espectáculo, un sistema sufragado por los fondos generales de la seguridad social que se hace cargo de las prestaciones de paro durante los largos periodos en que un profesional del espectáculo no está activo. Dicho régimen, mucho más generoso, difiere claramente de la cobertura de los trabajadores discontinuos y de temporada del régimen español.

El otro gran ámbito de preeminencia gubernamental corresponde a la provisión directa. Ésta, tanto en el caso español como en el francés, concentra los recursos presupuestarios disponibles. En cambio, el peso de los incentivos, y en especial de las estrategias de mediación o información, es bastante menos importante en los países latinos de Europa que en el mundo anglosajón (Cummings y Katz, 1987; Belfiore, 2004).

El análisis de la naturaleza económica del gasto permite distinguir entre las partidas referidas a la provisión directa (personal, gastos en bienes y servicios, e inversión real en equipamiento propio) de las transferencias corrientes o de capital a otros organismos. En España, el primer grupo de partidas representa el 70,1% del gasto cultural total efectuado por el conjunto de entes gubernamentales (año 2008). Pero mientras que en la administración central y en las administraciones locales dicha proporción alcanza el 71,3% y el 77,4%, respectivamente, en el caso de las Comunidades Autónomas es algo menor pues “solo” representa el 58,3% (Ministerio de Cultura, 2010). Si los datos agregados permitieran distinguir entre las transferencias a organismos autónomos dependientes de la propia administración de aquellas transferencias a los creadores o a otras entidades públicas o privadas, las proporciones serían aun más altas. Así pues, más allá de una retórica que dice querer fortalecer el tejido cultural, la administración española es altamente autorreferencial, mucho más orientada a prestar servicios directos a través de sus equipamientos o proyectos que con una voluntad real de incentivar la actividad de otras instituciones o actores. En Francia, la situación es similar: el Ministerio de Cultura y Comunicación solo destina el 29% de su presupuesto total a subvenciones y ayudas, mientras que los costes operativos (43%) y los gastos en personal (22%) se llevan la mayor parte de los recursos disponibles. Las ciudades de más de 10.000 habitantes dedican solo el 19% a transferencias y las entidades de cooperación inter-municipal el 23% (Ministère de la Culture et de la Communication, 2010).

Como complemento del revelador análisis presupuestario, merece la pena distinguir a nivel funcional las diversas formas de control administrativo sobre los entes

descentralizados, de responsabilidad compartida con otras administraciones, y el resto de instituciones, proyectos o personas merecedores de apoyo y/o subvención. Las formas de tutela política y de control sobre la gestión, más allá de la forma jurídica de cada organismo específico, son claramente distintas en cada uno de los siguientes casos: entes descentralizados de la propia administración (empresas públicas, organismos autónomos administrativos o comerciales, etc.), servicios de titularidad pública externalizados a empresas o entidades, organismos bajo tutela compartida gestionados a través de consorcio u otra forma de representación directa en los órganos de decisión, o subvención a otros niveles de gobierno, instituciones culturales de base o a creadores individuales. En estos últimos casos, los diversos mecanismos de subvención utilizados (automática, condicionada, competitiva) describen la filosofía de la relación entre el ente gubernamental y los proyectos culturales.

Así pues, existe una gran modulación de formas de control y ascendencia por parte del estado, de menor a mayor intensidad, y con compromisos anualizados o a largo plazo. A pesar del tradicional, y cada vez más exigente, control económico y administrativo por parte de la intervención pública, la progresiva penetración de las reglas de la nueva gestión pública conduce hacia una mayor preocupación por la eficiencia (Hood, 2000). Esto se hace patente en los contratos-programas con las instituciones culturales, de larga tradición en Francia y más recientes en España, con la explicitación de indicadores de evaluación. En Francia, el modelo de evaluación por indicadores a instituciones públicas representa el 20% del total del presupuesto cultural, afectando desde al Centro Nacional del Cine o la Comedia Francesa, a los castillos del Loire. En España de momento solo alcanza a algunos grandes equipamientos emblemáticos (Gran Teatre del Liceu, Museo del Prado, Mercat de les Flors, etc.). A esta nueva tendencia se debe unir la creciente selección de los nuevos directores de los grandes museos, teatros, auditorios y compañías estables a partir de concursos abiertos (Reina Sofía, Ballet Nacional de España, Auditori de Barcelona, etc.) con la presentación de un plan programático e indicadores objetivos de selección. La incorporación de estos modelos está revolucionando la vieja tradición hispánica de selección a dedo y evaluación por criterios de fidelidad política en lugar de mérito, capacidad o eficiencia. De momento, ambos modelos conviven, con crisis periódicas cada vez que el viejo sistema muestra su cara oscura (como las destituciones de los directores del MuVIM de Valencia, el Da2 de Salamanca, o hace algunos años del CGAC de Santiago), pues más allá de la retórica eficientista y de respecto a la autonomía de los profesionales, los valores de fidelidad, de no salirse de la norma o despuntar y de opacidad están aún muy enraizados en la cultura política española.

En referencia a la subvención, ambos países mantienen la discrecionalidad de los responsables políticos basada en las recomendaciones de comisiones consultivas de evaluación. Este modelo, sin embargo, empieza a entrar en crisis gracias al influjo de los sistemas de evaluación europeos. Los programas Media o Cultura, entre otros, están imponiendo mayor transparencia en los criterios de evaluación y de anonimato en los evaluadores que trastocan el paradigma mucho más clientelar que caracteriza tradicionalmente la relación entre subvencionador y subvencionado. Un caso emble-

mático, con amplia trascendencia en la formas de prepararse para competir, es el proceso de selección de las ciudades capitales europeas de la cultura. Fue así en el caso de Francia para designar la capital para el año 2013, y lo es en España para el año 2016. La confrontación que subyace no solamente transforma el proceso de selección, sino también la forma de diseñar los programas culturales con la incorporación de objetivos e indicadores de evaluación precisos.

Otro aspecto que describe la filosofía de la relación entre el ente gubernamental y el receptor de la ayuda es el predominio de las subvenciones discrecionales sobre las ayudas automáticas (basadas en indicadores estadísticos como el valor de la recaudación, el tiraje de la publicación u otras fórmulas más o menos complejas). Los sectores más estructurados (como la industria del cine o el libro) o los actores más institucionales (municipios o equipamientos que forman parte de redes) han conseguido imponer sistemas automáticos, más transparentes y predecibles (aunque a menudo benefician a los agentes más poderosos). De igual forma, el predominio de la subvención anual se explica por la escasa institucionalización de las políticas, aunque en la última década ha aumentado el número de programas-contrato con sistemas de subvención plurianuales. En este aspecto, Francia lleva bastantes años de ventaja a su vecino meridional.

Pero es en la subvención directa a pequeños proyectos culturales y a los creadores individuales donde se vislumbra mejor la tensión entre el viejo clientelismo político y la delegación en profesionales especializados. No son cuestiones fáciles, pues más allá de las opciones estéticas, la identidad y el valor simbólico juegan un indudable peso en la decisión política. La mayor consolidación de la estructura administrativa, de la cultura democrática y del sistema de profesionales culturales franceses explican el menor peso del clientelismo político al norte de los Pirineos. El papel de la administración central como subvencionadora de otras estructuras públicas o de apoyo a la iniciativa privada, es cada vez menos importante no solo en España sino también en Francia. Esta es otra convergencia entre modelos, en la que la territorialización cada vez es más determinante en el desarrollo de las políticas culturales. De todas formas, tal como se analiza más adelante, las lógicas de distribución y las potenciales relaciones clientelares son claramente distintas entre el nivel local y el nivel estatal.

Las estrategias de información y mediación toman una importancia creciente en las políticas culturales contemporáneas, pero están mucho más evolucionadas en Francia que en España. Más allá de la tradicional usanza de los reconocimientos públicos (premios u honores) o del creciente uso de Internet y de estrategias de ventanilla única para dar a conocer y facilitar la tarea de los actores culturales, el Ministerio de Cultura francés ha potenciado los sellos o marcas de calidad institucional. De forma parecida a una franquicia comercial, el Ministerio define las características y modelos de gestión que deben seguir cada uno de los equipamientos que quieran merecer un determinado sello de calidad y beneficiarse de la subvención condicionada que lo acompaña. Así, las diversas ciudades o regiones compiten entre ellas para conseguir

un centro dramático o coreográfico nacional, un Zénith para acoger los grandes conciertos populares, una escena de música actual o cualquier otra de las marcas disponibles. Este instrumento, de carácter mucho más indirecto pero no menos eficiente, solo se explica por la supremacía institucional y el reconocimiento conceptual y simbólico del Ministerio sobre los restantes niveles de gobierno. Las administraciones territoriales luchan por el prestigio y los recursos financieros del Estado, y éste impone de forma subliminal su particular concepción de los modelos de intervención cultural. Esta imposición se completa con la alianza con los responsables de los distintos equipamientos, ya que poder circular por la red francesa de centros equivalentes les permite progresar en la carrera profesional (Dubois, 2010).

Este instrumento no es posible en España dada la alta autonomía política y administrativa de las administraciones territoriales (y de las propias instituciones culturales), la inexistencia de un sistema profesional cohesionado (más allá de los cuerpos de bibliotecarios o archiveros) y la incapacidad del Ministerio para desarrollar este tipo de programas. Desde su estructuración en la época de Javier Solana (1982-88), el Ministerio se ha centrado en los equipamientos o elencos nacionales, para el realce de la capital del Estado, o en apoyar determinados intereses sectoriales (Bouzada, 2007).

Finalmente, la dimensión de inspección y sanción en las políticas culturales tiene un largo recorrido histórico a través de la imposición y la censura. Sin embargo, más allá de la protección del patrimonio, es escasamente utilizada por su potencial carácter represor sobre la libertad de expresión, hecho especialmente sensible tanto en un país de larga experiencia dictatorial como en la cuna de los derechos humanos.

C) Distribución de responsabilidades y competencias entre niveles de gobierno

El análisis de los presupuestos públicos por niveles de gobierno, programas y sectores, permite distinguir las grandes prioridades de las políticas de cultura contrastándolas con las competencias formales de cada nivel. Desgraciadamente, es extraordinariamente difícil disponer de datos presupuestarios comparables a escala internacional, pues los criterios contables y de asignación de los mismos son muy heterogéneos. Sin embargo, una estimación aproximada del gasto cultural directo aporta datos suficientemente ilustrativos sobre las diferencias de modelo territorial entre España y Francia.

El gasto cultural francés duplica en valores absolutos al español, aunque el primero incluye competencias sobre comunicación. Mientras que en España la aportación de la administración central representa el 14% del total (la mayor parte de ellos administrados por el Ministerio de Cultura), en Francia alcanza el 51% del gasto no consolidado, cuyo 60% es aportado por otros departamentos del gobierno (educación, primer ministro o asuntos extranjeros). En contrapartida, mientras que en España las Comunidades Autónomas contribuyen con el 27% del presupuesto total, en

Francia los consejos regionales únicamente representan el 4%. Cabe tener en cuenta que el Ministerio de Cultura francés mantiene potentes direcciones regionales desde las que despliega su política de cooperación con las administraciones territoriales y los actores culturales locales.

TABLA 1

*Estimación del presupuesto en cultura de España y Francia, por niveles de gobierno**

	España		Francia	
	Millones €	(%)	Millones €	(%)
Administración central	1.075	14	7.453	51
Administraciones regionales	2.129	27	556	4
Administraciones provinciales	669	9	842	6
Administraciones locales	3.907	50	5.649	39
Total no consolidado	7.779	100	4.500	100

* Los datos españoles corresponden a la liquidación del presupuesto del año 2008, mientras que en el caso francés los datos son más heterogéneos (ver notas metodológicas en Ministère de la Culture et de la Communication, 2010).

Fuente: Ministerio de Cultura (2010) y Ministère de la Culture et de la Communication (2010).

Un análisis pormenorizado de las políticas regionales españolas y francesas daría como resultado una enorme heterogeneidad de estrategias de intervención. No se trata únicamente del gran diferencial de recursos disponibles o del grado de autonomía política formal existente, sino también de la conciencia identitaria de cada una de ellas. Las políticas culturales releen el patrimonio, construyen identidad y abren a la modernidad en función de parámetros ideológicos y morfológicos. Regiones con idioma y conciencia nacional propia tienden a desplegar políticas culturales mucho más autónomas que regiones constituidas de forma más o menos artificial desde las oficinas de planificación nacional. Tampoco es lo mismo en función del partido que gobierne y el carácter más o menos urbano o rural de cada región.

Finalmente, los poderes locales se han convertido en unos actores claves de las políticas culturales durante el último cuarto de siglo en ambos países. En el caso español, los municipios han ejercido su autonomía de gasto para centrar buena parte de sus recursos en servicios personales. En Francia, a esta tendencia general se le suma la estrategia de la administración central de firmar acuerdos de cooperación con los otros niveles de administración. Los municipios (junto a las comunidades de aglomeración en el caso francés) asumen la mayoría de responsabilidades en ámbitos fundamentales de la acción cultural: lectura pública, artes escénicas, patrimonio, archivos, educación artística extra-escolar y un largo etcétera. Para ello se han dotado de nuevas generaciones de equipamientos culturales y multitud de programas. De todas formas, mientras que en Francia la situación financiera de los municipios está más saneada que los consejos de región y departamento, en Espa-

ña es con la crisis el nivel de gobierno con mayores dificultades para dar respuesta a las expectativas ciudadanas generadas.

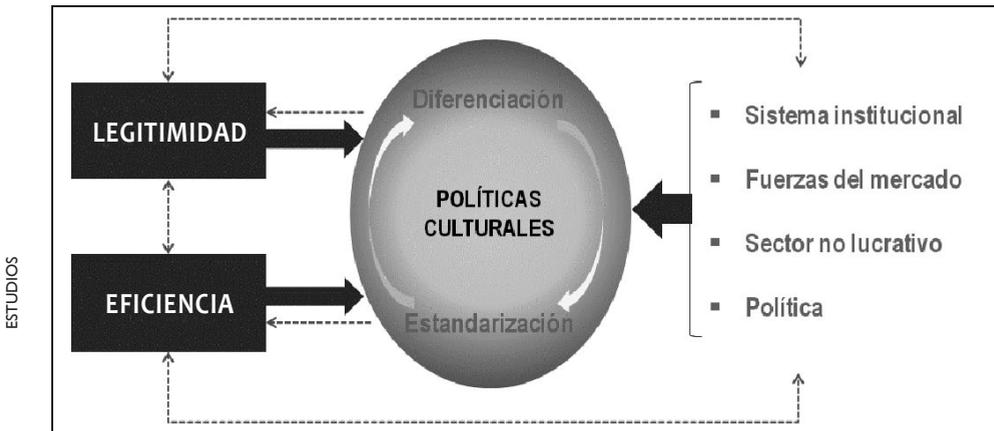
3. LAS ESTRATEGIAS DE LEGITIMACIÓN Y EFICIENCIA EN LOS PROCESOS DE ESTANDARIZACIÓN O DIFERENCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

La dialéctica entre diferenciación y estandarización es el resultado de la tensión entre objetivos de legitimación y eficiencia en el ámbito de las políticas públicas, y de la capacidad de incidencia sobre los mismos de distintas categorías de actores. En momentos de gran transformación de los modelos, como durante la transición política española o en el momento actual de grave crisis económica, la lucha para imponer un nuevo marco es más abierta, al igual que la aparición de nuevos argumentos que la legitimen. En épocas más tranquilas, la dialéctica subyacente a los procesos de estandarización o diferenciación son más sutiles, con mayor peso de los argumentos de eficiencia.

Cuatro grandes lógicas interactúan entre sí para imponer un discurso político-cultural favorable a sus intereses. En primer lugar, el sistema institucional y sus agentes. Éste tiende a homogeneizar los valores y las normas, pues potencia el *status quo* de la administración como sistema, y de los altos funcionarios en particular. La segunda gran lógica responde a las fuerzas del mercado, formada por empresas e intereses gremiales de tamaño y capacidad de incidencia heterogéneas en la construcción de discurso. La tercera lógica corresponde al sector no lucrativo, formado por el tejido de asociaciones, valores y prácticas de la sociedad civil. Finalmente, la cuarta lógica se construye alrededor de la política, las ideologías y los partidos políticos.

GRÁFICO 1

La construcción dialéctica del discurso político-cultural, y su efecto estandarización-diferenciación, por parte de las cuatro grandes lógicas en juego



En el caso español, existe una tensión entre la lógica del sistema institucional, que tiende más hacia la diferenciación como consecuencia del alto grado de autonomía política y administrativa de los entes territoriales, y la lógica administrativa que presiona hacia la estandarización. De todas formas, factores que podrían responder a lógicas de diferenciación en la práctica terminan por ser vectores de homogeneización, y viceversa. Así pues, gobiernos con responsabilidades semejantes tienden a la importación o transferencia de instrumentos o “buenas prácticas” (Radaelli y Schmidt, 2004), el isomorfismo mimético de Powell y DiMaggio. Se genera una interdependencia entre el elemento de transferencia (el modelo de acción) y los elementos no negociables (cultura política, nivel de desarrollo económico o ubicación geográfica) que, paradójicamente, hace posible la transferencia. Por ejemplo, muchas instituciones y políticos locales y regionales interesados en sobresalir tienden a copiar fórmulas de éxito de otros gobiernos, con el resultado de una mayor homologación entre las prácticas. Pero esta tendencia no es sistemática. En el caso francés, la aplicación coercitiva de las nuevas normas centralizadoras puede producir mayores diferencias regionales, a pesar de que esta regulación pretendía la homologación y se inspiraron en los valores de igualdad territorial (Négrier, 2003).

Por su lado, los agentes culturales privados y las fuerzas de mercado acostumbran a concentrar sus esfuerzos en la eliminación de los obstáculos políticos y regulatorios para la libre circulación de los factores productivos y las mercancías. Sin embargo, los intereses reales de cada grupo de poder pueden contradecir dicha regla. El perfil de las clientelas y, por lo tanto, de los intereses a defender cambia radicalmente si se trata de un gobierno local o regional (que recibe presiones para proteger el tejido empresarial y profesional local) o si se trata del gobierno central (presionado para abrir la competencia por parte de las grandes corporaciones). La connivencia entre gobierno central y grandes grupos de cultura y comunicación es patente cada vez que se modifica una regulación del mercado, los criterios de subvención o los beneficios fiscales (Bonet y Négrier, 2010); y de forma parecida, en los niveles de gobierno inferior con las empresas de su órbita. El sector del libro o del cine en España permiten ilustrar detalladamente la complicidad entre poderes públicos y sector empresarial, desde la designación de ministros o directores generales “de la casa”, hasta la formulación de propuestas legislativas en los despachos de las asociaciones profesionales. Otra cosa es la retórica pública, que justifica los intereses particulares como parte del interés general. El mercado, que en general tiende a la estandarización, se transforma así en un vector de diferenciación más de las políticas públicas.

La tercera categoría está formada por el sector no lucrativo. Mucho mayor en tamaño que el mundo empresarial, su gran fragmentación le dificulta incidir en el diseño de las políticas públicas. Solo ocasionalmente consigue unirse para defender posturas comunes, como en el reciente *Pacto por la cultura* ante la crisis y el recorte presupuestario¹. En Francia, una tradición asociativa mucho más potente consigue

¹ Ver <<http://www.conferenciadelacultura.net>> (consulta 15 enero 2011).

que los encuentros asociativos sean más frecuentes e influyentes. De todas formas, la heterogeneidad de realidades sectoriales y territoriales, genera que su influencia se circunscriba fundamentalmente al nivel local.

La última lógica en juego la constituyen las ideologías y sus principales actores: los partidos políticos. Cabría esperar una tendencia clara hacia la diferenciación de propuestas, pero de nuevo la realidad es más compleja dado el doble eje de referencia ideológico: derecha-izquierda, e identidad nacional central frente a periférica. Por un lado, la retórica de los partidos conservadores es favorable a la reducción de la presencia del Estado, con políticas más orientadas al fomento de la demanda que de la oferta cultural. En la práctica, los presupuestos y las directrices se mantienen con escasos cambios, quizás con menos apoyo a las artes emergentes o a las estrategias sociales. El caso español muestra cómo el tránsito de gabinetes socialistas a populares no implicaron transformaciones significativas en las políticas culturales estatales (Rubio Aróstegui, 2003, 2005 y 2008). Algo parecido se da en Francia, donde la estrategia de algunas personalidades desplaza ampliamente a las ideologías (Dubois, 2010). Solo cuando la extrema derecha toma el poder se da un cambio radical que genera, como ya se ha comentado, un grave desencuentro entre la esfera política y la técnica (Bressat-Bodet, 1999).

El segundo eje condiciona ideológicamente mucho más la praxis de la política cultural, pues la cuestión de la identidad territorial es hoy tan sensible en la federalizante España como en la centralista Francia. La incidencia de componentes nacionalistas de carácter centrípeto (español y francés) en la configuración ideológica de los grandes partidos estatales dificulta la reducción del papel del Estado por parte de las fuerzas conservadoras. La alternancia derecha-izquierda casi no cambia las políticas nacionales de prestigio o la acción cultural exterior. En cambio, en el caso español, las transformaciones más radicales se dan cuando cambia la sensibilidad nacional de los gobiernos autonómicos, tal como ha pasado en la Comunidad Valenciana, el País Vasco o las Islas Baleares. En Francia, existe un amplio consenso ideológico “republicano” sobre el concepto de identidad nacional y su influencia en las políticas culturales. Es patente en la acción de los diversos niveles de gobierno y se refuerza desde la red de direcciones regionales de asuntos culturales del Ministerio de Cultura, con recursos y capacidad de influencia. Pero mientras la identidad regional tenía tradicionalmente un sentido peyorativo, hoy la capacidad de diferenciación regional es expresión de modernidad. De todas formas, las diferencias en las prioridades regionales responden tanto a razones de dinamismo socioeconómico y demográfico –rural, urbano, grandes metrópolis– como a la reivindicación de las tradiciones regionales, tal como se observa en regiones como Alsacia (Négrier y Teillet, 2011).

En términos generales, el paisaje de las políticas culturales franco-españolas muestra la simultaneidad de tendencias homogeneizadoras y diferenciadoras, con independencia de su origen o lógica tractora. Su legitimación se asienta en argumentos diversos, contruidos socialmente a lo largo de décadas. El proceso de globalización, así como la transformación de los formatos de producción, mediación y consumo

cultural propulsado por la revolución digital, representa un reto para muchos de los paradigmas tradicionales, pero su respuesta es a la vez global y local.

Evidentemente, buena parte de la propensión hacia la homologación tiene su origen en la capacidad normativa y de construcción conceptual de los organismos nacionales y supranacionales, legitimados en buena medida por el proceso de globalización. Este sería el caso de la regulación sobre la competencia, o los esfuerzos para racionalizar las políticas gubernamentales de la nueva gestión pública (Bezes, 2009), con derivaciones descendientes desde el nivel europeo al local. Su efecto sobre el sector cultural es más que notable, pues al mismo tiempo que incrementan la transparencia y la eficiencia, condiciona las medidas de apoyo y protección a las culturas locales. En el plano de los argumentos de legitimación, también se avanza hacia una mayor homologación en la medida que las instituciones europeas fortalecen el discurso de otros gobiernos en favor de políticas públicas de apoyo a la economía creativo-cultural, más allá de su justificación intrínseca. Otro aspecto no menor es la homologación de referencias técnicas o profesionales, pues al lado de la regulación el paradigma se expande a través de las redes de intereses o influencias profesionales o políticas.

Pero los factores de diferenciación no se quedan cortos. Por un lado, la heterogeneidad estructural del territorio conduce a una pluralidad de estrategias. Las pequeñas regiones rurales necesitan políticas adaptadas a su realidad, muy distintas de las implementadas en las grandes metrópolis. Por esto el principio de subsidiaridad se adapta tan bien a las políticas culturales. Además, ciudades demográfica o socialmente parecidas pueden tomar opciones claramente distintas, pues tan válidas son la danza como las artes plásticas para avanzar en el desarrollo cultural. Su mayor o menor empuje es discrecional, fruto de tradiciones u oportunidades coyunturales que con el tiempo devienen estructurales. A diferencia de otras políticas sociales, las políticas culturales se caracterizan por su componente voluntarista, relacionado con la intensidad de la generación y la apropiación simbólica de las distintas propuestas. La profesionalización de las políticas culturales, que por un lado estandariza procesos, termina por diseñar estrategias a la medida de cada lugar y momento.

Los valores, los paradigmas y los objetivos de política cultural están en plena transformación. Las relaciones tradicionales de fuerza y las alianzas entre los actores culturales y no culturales con intereses en el sector –desde las empresas de telefonía a las gestoras de derecho de autor, pasando por las distintas asociaciones de empresas y profesionales de la cultura– cambian continuamente. Nuevas estrategias se mezclan con viejos instrumentos dando como resultado unas políticas globalmente incoherentes. En este contexto se acentúan los intentos de copiar buenas prácticas, sin que nadie garantice el resultado deseado. El diseño de políticas cada vez más orientadas a la consecución de objetivos y a la eficiencia desdibuja las viejas retóricas legitimadoras. Solamente la evaluación continua de los resultados obtenidos con los recursos disponibles permite aproximar la praxis de los programas con las grandes finalidades políticas.

4. CONCLUSIONES

La excesiva simplificación de la clasificación propuesta por Chartrand y McCaughey no permite profundizar en el complejo sistema que constituye una política cultural contemporánea, de la construcción de paradigmas a la definición de estrategias e implementación de instrumentos. En un mundo globalizado, las tendencias homogeneizadoras son crecientes, pero la tensión entre diferenciación y estandarización persiste, tanto entre la realidad nacional y la supranacional, como entre la primera y los niveles subestatales.

El análisis comparado de las políticas culturales franco-españolas demuestra que no es posible aceptar la hipótesis de la singularidad y coherencia nacional. Las políticas públicas no se construyen solo como resultado del juego combinado de paradigmas, formas de organización y sistemas profesionales construidos históricamente en un particular contexto nacional. Pero tampoco es cierta la hipótesis contraria, aquella que explicaría que los sistemas nacionales son un subsistema del modelo europeo-comunitario. Esta es una de las razones que explican que en el seno de las políticas armonizadas a escala de la Unión se mantenga un gran número de particularidades nacionales, tal como denotan las transposiciones de las directivas comunitarias a la legislación de cada estado. Los factores nacionales que homogeneizan las distintas políticas públicas y sus modelos de gestión son evidentes, pero, como se ha comentado, se relativizan por fenómenos de diferenciación interna hacia abajo y por la hibridación externa a escala internacional.

A lo largo del artículo hemos mostrado diversas evidencias que permiten constatar que muchas lógicas o factores que *a priori* son homogeneizantes pueden favorecer la diferenciación, y viceversa. La dialéctica entre diferenciación y estandarización, como marca de modernidad de las políticas culturales, permite explicar el fuerte desarrollo a escala territorial de las estrategias de *benchmarking*. Éstas muestran, paradójicamente, que “aquello que te distingue de los demás es lo que te permite ser comparado”. Asimismo, los aspectos de diferenciación interna son los que terminan por ser más convergentes a escala internacional, mientras que aquellos que los empujan hacia la estandarización interna generan más diferencias en la comparación internacional. Esto nos llevaría a aceptar la fortaleza de los marcos nacionales o subestatales históricos aun y el acelerado e intenso proceso de interacción a escala internacional.

Así pues, la doble tendencia hacia la diferenciación o hacia la estandarización no se limita al diálogo/tensión entre los Estados y los organismos supranacionales, sino que integran asimismo al conjunto de interacciones con los niveles sub-estatales. La comparación entre Francia y España, dos países que comparten una misma tradición institucional pero con estructuras de distribución de competencias entre niveles de gobierno marcadamente distintas, demuestra que en cada nivel de gobierno se dan tendencias en ambas direcciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Ariño, A., Bouzada, X. y Rodríguez, A. (2005), “Políticas culturales en España”, en J.A. Roche y M. Oliver, eds., *Cultura y globalización. Entre el conflicto y el diálogo*. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Audet, C. y Saint-Pierre, D., eds. (2010), *Tendances et Défis des Politiques Culturelles. Cas nationaux en perspective*. Quebec: Presses de l’Université Laval.
- Belfiore, E. (2004), “The methodological challenge of cross-national research: comparing cultural policy in Britain and Italy”, CCPS Online Publications, Coventry: Centre for Cultural Policy Studies. En línea: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/arts/theatre_s/cp/publications/centrepubs/ccps_paper_8.pdf> (consulta: 20 diciembre de 2010).
- Benhamou, F. (2006), *Les dérèglements de l’exception culturelle*. París: Éditions du Seuil.
- Bezes, P. (2009), *Réinventer l’État. Les réformes de l’administration française (1962 – 2008)*. París: PUF.
- Bonet, L. y Négrier, E. (2011), “Un modèle espagnol de politique culturelle?”, en P. Poirrier, ed., *Histoire comparée des politiques culturelles*. París: La Documentation Française.
- Bonet, L. y Négrier, E. (2010), “Cultural policy in Spain: Processes and Dialectics”, *Cultural Trends* 19(1-2): 41-51.
- Bonet, L. y Négrier, E., eds. (2008), *La fin des culturelles nationales? Les politiques culturelles à l’épreuve de la diversité*. París: La Découverte.
- Bouzada, X. (2007), “La gouvernance de la culture en Espagne”, en L. Bonet y E. Négrier, eds., *La politique culturelle en Espagne*. París: Khartala.
- Bressat-Bodet, C. (1999), “Culture et autorité partisane: la politique de «rééquilibrage» de la bibliothèque d’une municipalité FN (Orange, 1995-1997)”, *Pôle Sud*, 10: 75-92.
- Chartrand, H. y McCaughey, C. (1989), “The Arm’s Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future”, en M.C. Cummings y J.M. Schuster, eds., *Who’s to Pay for the Arts? The International Search for Models of Support*. Nueva York: ACA Books.
- Cummings, M.C. y Katz, R.S., eds. (1987), *The Patron State: Government and the Arts in Industrialized Democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Delvainquière, J-C. (2010), “France”, *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*. En línea <<http://www.culturalpolicies.net/web/france.php>> (consulta: 20 diciembre 2010).
- Dezalay, Y. y Garth, B. (2002), “Legitimizing the New Legal Orthodoxy”, en Y. Dezalay y B. Garth, eds., *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- DiMaggio P.J. y Powell W. (1991), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en W. Powell y P. DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Drezner, D. (2005), “Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence”, *Journal of European Public Policy*, 12(5): 841-859.

- Dubois, V. (2010), "Le modèle français et sa crise: ambitions, ambiguïtés et défis d'une politique culturelle", en C. Audet y D. Saint-Pierre, eds., *Tendances et Défis des Politiques Culturelles. Cas nationaux en perspective*. Quebec: Presses de l'Université Laval.
- Dunn, W. y Miller, D. (2007), "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform", *Public Organization Review*, 7 (4): 345-358.
- Dubois, V. y Négrier, E. (1999), "L'institutionnalisation des politiques culturelles en Europe du Sud: éléments pour une approche comparée", *Pôle Sud*, 10: 5-9.
- Evans, M., ed. (2004), *Policy Transfer in Global Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Fligstein, N. (2008), *Euro-Clash. The EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Gomà, R. y Subirats, J. (1998), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Gray, C. (1996), "Comparing cultural policy: a reformulation", *European Journal of Cultural Policy*, 2(2): 213-222.
- Hood, C. (2000), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon.
- Kassim H., Menon, A., Peters, G. y Wright, V., eds. (2001), *The national co-ordination of EU policy: the European level; the domestic level*, 2 vol. Nueva York/Oxford: Oxford University Press.
- Knill, C. (1998), "European Policies: The Impact of National Administrative Traditions", *Journal of Public Policy*, 18(1): 1-28.
- Knill, C. y Lahmkuhl, D. (2002), "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41: 255-280.
- Lenschow, A. Liefferink, D. y Veenman, S. (2005), "When the Birds Sing: A Framework for Analysing Domestic Factors behind Policy Convergence", *Journal of European Public Policy*, 12(5): 797-816.
- Ministère de la Culture et de la Communication (2010) "Chiffres clés 2010. Statistiques de la culture". En línea <<http://www2.culture.gouv.fr/culture/deps/chiffres-clés2010/20-financement-2010.pdf>> (consulta: 15 enero 2011).
- Ministerio de Cultura (2010), "Estadística de Financiación y Gasto Público en Cultura". En línea <<http://www.mcu.es/culturabase/cgi/um?M=/t3/p3&O=culturabase&N=&L=0>> (consulta: 11 enero 2011).
- Moreno, L. (2001), *The Federalization of Spain*. Londres/Portland: Frank Cass/Routledge.
- Muller, P. (2009), *Les politiques publiques*, París: PUF.
- Négrier, E. (2003), "Politiques culturelles territoriales: dernier inventaire avant décentralisation?", *L'Annuaire des collectivités locales GRALE*. París: CNRS Editions.
- Négrier, E. y Teillet, P. (2011), "La question régionale en Culture", en S. Barone, dir., *Les politiques régionales en France*. París: La Découverte.
- Prieto de Pedro, J. (1995), *Cultura, Culturas y Constitución*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Culturales.
- Radaelli, C. (2003), "The Europeanization of Public Policy", en K. Featherstone y C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- Radaelli, C. y Schmidt, V. (2004), "Policy Change and Discourses in Europe: Conceptual and Methodological Issues", *West European Politics*, 27(2): 183-210.
- Rubio Aróstegui, J.A. (2008), "Niveles de discurso de la política cultural y sus interacciones en la construcción de la realidad artística y cultural", *Periférica*, 9: 21-40.
- Rubio Aróstegui, J.A. (2005), "Las contradicciones de la política cultural del Estado en los gobiernos populares: entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista", *Sistema*, 187: 111-124.
- Rubio Aróstegui, J.A. (2003), *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*. Gijón: Trea.
- Saurruger, S. y Surel, Y. (2006), "L'européanisation comme processus de transfert de politique publique", *Revue internationale de politique comparée*, 13(2): 179-211.
- Sen, A. (1989), "Development as Capabilities Expansion", *Journal of Development Planning*, 19: 41-58.
- Vestheim, G. (2009), "The Autonomy of Culture and the Arts: From the Early Bourgeois Era to Late Modern 'Runaway World'", en M. Pyykkönen, N. Simanainen y S. Soka, eds., *What about Cultural Policy?* Jyväskylä: Minerva.
- Villarroya, A. (2010), "Spain", *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*. En línea <<http://www.culturalpolicies.net/web/spain.php>> (consulta: 20 diciembre 2010).
- Wallace, H. y Wallace, W., eds. (2000), *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Recibido: 31 de enero de 2011

Aceptado: 1 de junio de 2011

La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España¹

José Ignacio Cases
Universidad Carlos III de Madrid
jcases@polsoc.uc3m.es

Resumen

Tras 35 años de juego autorizado en España, en mayo de 2011 ha entrado en vigor la Ley de Regulación de Juego. En un estudio explicativo de las transformaciones que han abocado a la aparición de este nuevo marco legislativo, el autor, tras examinar la trayectoria histórica de la regulación del juego de azar y analizar la complejidad del escenario actual, sostiene la tesis de que las políticas públicas en la materia han sido temerosas e insuficientes porque, pretendiendo defender valores morales, en realidad aspiraban a preservar los intereses recaudatorios. Además, las administraciones públicas no han sabido prever el impacto de internet. Se analizan en este texto las consecuencias de ello: la entrada en España de operadores no controlados, la aparición de nuevos y fortísimos intereses colaterales y la competencia desleal con las empresas operadoras autorizadas para el juego presencial. Esto ha llevado, en definitiva, a que la Hacienda Pública dejara de recaudar los impuestos y tasas que esta nueva actividad debería haber devengado.

Palabras clave

Juegos de azar, Historia del juego, impuestos sobre el juego, competencia desleal, internet, autoridad reguladora.

Gaming of Chance Policy Changes in Spain

Abstract

After 35 years of authorised gaming in Spain, May 2011 saw the enactment of Spain's Gambling Regulation Act. In an explanatory study of the transformations focusing on the emergence of this new legislative framework, after examining the historical background of the regulation of gambling and analysing the complexity of the current scenario, the author takes the view that public policy on gambling over the years has been fearful and inadequate because while pretending to defend moral values, in reality these policies aspired to preserve the interests of revenue collection. In addition, governments have failed to foresee the impact of the Internet. The articles examines the consequences of this failure: the entry into Spain of unregulated operators, the emergence of new and strong collateral interests and unfair competition with licensed operating companies of physical gaming establishments. This has ultimately prevented the Treasury from collecting the taxes and charges that this new activity should have accrued.

Keywords

Gaming chance, History of Gaming, gaming taxes, unfair competition, internet, regulatory authority.

1 El autor quiere expresar su agradecimiento al Prof. Javier Redondo por la ayuda prestada.

1. INTRODUCCIÓN

La tramitación por la vía de urgencia del proyecto de Ley de Regulación del Juego, refleja muy significativamente cuáles han sido las circunstancias en las que los sucesivos gobiernos (UCD, PSOE, PP y PSOE de nuevo) han desarrollado sus políticas públicas respecto de una actividad económica y social de notable envergadura. Porque hay que tener en cuenta que este proyecto es el primer texto con este mismo rango que la democracia promulga después de más de treinta años desde que la práctica del juego de azar quedara parcialmente autorizada. Del mismo modo, y más adelante nos detendremos en ello, hay que tener presente, como ha señalado Subirats (1996: 158-159), que “no puede aceptarse la idea de que la gestión en las Administraciones Públicas pueda hacer caso omiso del entorno político en el que se mueve, o solo entenderlo como incrustación irracional o limitación estructural que solo afecta a las fases no estrictamente técnicas del proceso gerencial”.

Este artículo pretende exponer las circunstancias y las consecuencias de esa “incrustación irracional”, además de adentrarse en las causas de una parálisis, al menos parcial; o tal vez de un quehacer erróneo. Asimismo pretende identificar y ubicar a los actores que han participado en la regulación y enumerar las sucesivas etapas por las que ha transcurrido la acción gubernamental, tanto estatal como autonómica. Es decir, queremos analizar y desarrollar la agenda institucional; o, en otras palabras (Tamaño Sáez, 1997: 290-291), determinar cuál es el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés; cuáles son los sesgos culturales, el peso de la tradición y las actitudes y valores de los decisores públicos en el ámbito que nos ocupa.

La urgencia en la tramitación del Proyecto de Ley de Regulación del Juego viene señalada en la amplia exposición de motivos del mismo². En ella, el legislador reconoce directa y claramente que la actividad del juego de azar³ ha desbordado de modo

2 Desde la despenalización del juego en el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas, y debido fundamentalmente a la irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y a la utilización de los servicios de juego interactivos a través de internet, ha cambiado de forma sustancial, tanto en España como en otros países de su entorno, la concepción tradicional del juego. Durante muchos años, el régimen jurídico del juego ha sufrido pocos cambios. Sin embargo, recientemente, como consecuencia de la citada irrupción de las apuestas y juegos a través de internet y al verse superados los límites territoriales de las relaciones comerciales tradicionales, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado la necesidad de establecer una oferta dimensionada de juego. En paralelo a este proceso de cambio, han aparecido nuevos operadores en el mercado del juego para los que la normativa vigente no ofrece una respuesta regulatoria adecuada. La carencia de los instrumentos normativos adecuados para dar respuesta a los interrogantes creados ante la nueva situación del mercado, ha generado en el sector del juego la necesidad de establecer nuevos mecanismos de regulación que ofrezcan seguridad jurídica a operadores y participantes en los diferentes juegos, sin olvidar la imprescindible protección de los menores de edad, de aquellas personas que hubieran solicitado voluntariamente la no participación, así como la protección del orden público y la prevención de los fenómenos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

3 Antes de entrar en el fondo de la cuestión, resulta necesario señalar que el juego de azar (Álea) es uno de los cuatro grupos que Caillois (1986) distinguía entre los juegos. Los tres restantes son: los de competición (Agón), los de representación (Mimicry) y los de vértigo (Ilinx).

total y absoluto los límites que la legislación había establecido. Además, a pesar de alcanzar ésta una extensión difícilmente superable, los poderes públicos han sido incapaces de regular con eficacia las actividades que las nuevas tecnologías permiten y se han limitado a repetir o reproducir, de forma más o menos machacona, los parámetros que se habían establecido en febrero de 1977, cuando la situación política y tecnológica era muy diferente.

De hecho, hace ya muchos años, un editorial de la revista *Álea*, órgano del Centro de Estudios de Legislación sobre el Juego (1995), una entidad privada e independiente, calificaba la situación legislativa de este sector como de “esclerosis normativa”: “Debemos afirmar que el ordenamiento regulador del juego de azar en España comienza a mostrar preocupantes síntomas de *esclerotización*, hasta el punto de que, tras un atento estudio, si un analista aplicara los métodos científicos tradicionales, no podría constatar la correspondencia entre las normas y los fines que estas pretenden cumplir ni en algún caso si sirven a algún fin, al menos de interés general”. En suma, no se atisba coherencia alguna sino puro mecanismo de reproducción normativa, lo cual no tiene nada que ver con el verdadero sentido de regular, medir o ajustar algo, o sea, poner en orden.

Es cierto que si el editorial giraba principalmente sobre la *esclerotización* de las normas tributarias “debido a dos factores: envejecimiento y ‘abuso de grasa’ (atención prioritaria a la finalidad recaudatoria), no lo es menos que el resto del ordenamiento del juego también necesita[ba] retoques de alguna importancia”. Se preguntaba entonces el editorialista –nótese que hablamos de 1995– cómo se iban a regular las ventas de loterías y apuestas en España cuando se vendiesen en nuestro país las de otros miembros de la Unión Europea. O, más aún, cuando ocurriera algo parecido pero por una oferta interna en el mercado nacional. También preocupaba el “efecto frontera” causado por el ejercicio de su competencia por cada Comunidad Autónoma, así como la desaparición de la unidad del mercado interior, sin olvidar todos los aspectos referentes al juego por internet.

He recogido este testimonio, hecho público hace aproximadamente 17 años, por dos razones principales: por un lado, porque vio la luz justo a la mitad de los 35 años que llevamos en España con el juego de azar permitido (y ya entonces parecía que la legislación aplicable no daba mucho más) y, en segundo lugar, porque rápidamente se constató que pese a que se esgrimieron todo tipo de razones éticas y morales (y que todavía hoy salieron a la luz en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Regulación del Juego), el verdadero *leit motiv* de la normativa era de tipo fiscal y claramente recaudatorio. Hace 17 años se denunciaba que “se acumulan tributos en catarata: tasa de juego, gravámenes complementarios retroactivos de grado medio, eso sí, de los cuales el sector ya ha sufrido dos hasta ahora (el primero de ellos era “extraordinario”), impuestos de actividades económicas duplicados y triplicados cuando casinos, bingos y salones recreativos tienen máquinas instaladas, recargos sobre la tasa de juego e impuestos propios de las Comunidades Autónomas (CCAA), “ponderadas” tasas por tramitaciones de las docenas de autorizaciones y comunica-

ciones necesarias para desenvolver la actividad, el IVA soportado y no repercutible, y todavía algún ayuntamiento establece tasas de policía. Esta catarata tributaria se ha convertido ya en un impuesto “tala”, al que se refería el profesor Luigi Einaudi, impropio de las nuevas concepciones de la doctrina *tributarista*.

Esta situación, tan significativamente descrita en 1995, se correspondía con una coyuntura que palpablemente demostraba las carencias de una verdadera política pública del juego positiva, ordenada, coordinada y lógica; es decir, con respuestas a los problemas/oportunidades sociales no retardados. En otro lugar he señalado, de acuerdo con la opinión de Dye (1992), que el proceso de formulación, ejecución y puesta en práctica de las decisiones que el gobierno adopta respecto de un tema concreto (en nuestro caso, evidentemente, el juego de azar) comporta, asimismo, la decisión de no hacer algo o de hacerlo parcialmente. El hecho de no intervenir implica adoptar una posición concreta y clara, por mucho que se justifique poniendo sobre el tapete –nunca mejor dicho– razones que expliquen la inactividad gubernamental. Así lo manifesté con ocasión de un seminario organizado por la Fundación Codere en los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Sevilla: “se debe ser consciente, desde un principio, que el no hacer supone obtener unos resultados determinados diferentes a los que se alcanzarían si se adoptasen decisiones y, por lo tanto, el no hacer supone aceptar una opción y apostar por ella” (Cases, 2009: 16-19). En pocas palabras, la inacción tiene tantas consecuencias como la acción. Y, en este caso, la inacción ha tenido efectos perversos sobre el sistema.

2. APUNTE HISTÓRICO: DE LA PENALIZACIÓN A LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL

Tracemos un rápido recorrido histórico que nos lleve inicialmente a la Edad Media. En España, la primera regulación que se cita es la contenida en las Partidas (1256-1265) de Alfonso X el Sabio, que decretaron la persecución de los tahúres y establecieron penas para el que tuviera en su casa “tablero para jugar dados o naipes”. Le siguió el Ordenamiento de Tafurerías (casas de juego) de 1314, la disposición de don Alonso, en Madrid, en 1329, y el Ordenamiento de Alcalá de 1348, que en su artículo 31 de la Ley I prohibía el juego de dados y tablas a dinero y sobre prendas a los militares durante la guerra y en servicio.

Años más tarde, en 1387, Juan I de Castilla, en su Ley 22 (que posteriormente fue ratificada por los Reyes Católicos en Madrigal), comenzó un *iter* legislativo consistente en penalizar el juego al establecer que “mandamos y ordenamos, que ninguno de los de nuestros reynos sean osados de jugar dados ni naipes en público ni en escondido; y cualquier que los jugare por la primera vez pague seiscientos maravedís, y por la segunda mil y doscientos maravedís, y por la tercera, mil y ochocientos maravedís, y dende en adelante por cada vez tres mil maravedís y si no hobiere de que los pagar, que yagan por la primera vez diez días en la cadena, y por la segunda veinte días y por la tercera treinta días y así dende en adelante por cada vez, no teniendo de que pagar

los dichos maravedís, esté preso treinta días”. Durante seiscientos años la percepción peyorativa del juego se ha mantenido constante.

En esa misma Ley se introduce también el principio de la inexigibilidad de las deudas de juego: “y mandamos, que aquel que alguna cosa perdiere que lo pueda demandar a quien se lo ganare hasta ocho días y el que lo ganare sea tenido de tornar lo que así ganare; y si el que perdiere hasta ocho días no lo demandare que qualquier que se lo demandare lo haya para sí, y si alguno no lo acusare ni demandare que qualquier juez o alcalde de su oficio, sabiéndolo, lo execute y sea para la nuestra Cámara; y si así no lo hiciere el Juez, pague seiscientos maravedís, la mitad para el que lo acusare y la otra mitad para la Cámara”. En cierto modo, lo aquí dispuesto se ha mantenido hasta el vigente Código Civil, en los artículos que van desde el 1798 al 1801, tal como señala López Maza (2011).

Gran parte de los monarcas españoles tomaron medidas relativas al juego de azar, lo que da buena medida de la importancia de la actividad. El rey Juan II dictó normas en Zamora, en 1432, sobre el monopolio del juego en los pueblos que tenían por privilegios las rentas de los tableros; en 1480, los Reyes Católicos recordaron las leyes prohibitivas que, por medio de la Pragmática dictada en Granada en 1499, las desarrollaron estableciendo el procedimiento de ejecución por parte de los jueces de las penas que recaían sobre los juegos prohibidos y sobre los arrendadores de tableros.

En 1515, en Burgos, el rey Fernando y su hija doña Juana promulgaron una Pragmática sobre la prohibición de fabricar y vender dados y de jugar con ellos. Posteriormente, el emperador ratificó dicha Pragmática. Asimismo, Juana, junto con su hijo Carlos (el emperador Carlos V, que reinó en España con el título de Carlos I), establecieron en 1528 la prohibición de jugar a crédito y fiado, y la nulidad de la obligación que contra esto se hiciera.

Corría la mitad del siglo, era 1553, cuando en Valladolid, doña Juana, el emperador y el entonces príncipe Felipe regulan “el modo y la cantidad que se puede jugar el juego de pelota y otros juegos permitidos y no al fiado”. Pocos años más tarde, siendo ya rey, en 1568, Felipe II estableció nuevas penas “a los que hicieren, tengan o jueguen dados” y extendió estas penas en 1575 al juego de “carpeta”. En 1586 amplió la penalización a los juegos de “bueltos, bolillos, trompico, palo y otros”.

Dos siglos más tarde, poco había cambiado sobre la percepción social del juego: Carlos III, ante la afición generalizada de sus súbditos por los juegos de azar, dictó en 1771 una Pragmática prohibiendo a “los estantes en estos reynos” sin distinción de clases (pues sus antecesores en la dinastía ya habían derogado cualquier fuero privilegiado en esta materia y habían sometido a los contraventores a la justicia ordinaria) que jueguen, tengan o permitan en su casa los juegos de “banca, faraón, baceta, carpeta, banca fallida, saca mete, parar, treinta y cuarenta, cacho, flor, quince, treinta y una envidada, ni otros cualesquiera de naipes que sean de suerte o azar y que se jue-

guen a envite, aunque sean de otra clase y no vayan aquí especificados; como también los juegos del birbis, oca o auca, dados, tablares, azares y chuecas, bolillo, trompico, palo o instrumento de hueso, madera o metal, y de otra manera alguna que tenga encuentros, azares o reparos; como también el de taba, cubilettes, dedales, nueces, correguela, descarga la burra y otros cualesquiera de suerte o azar aunque no vayan señalados con sus propios nombres”.

Durante su reinado, el secretario de la Real Hacienda, el marqués de Esquilache, introdujo una lotería de influencia centroeuropea “para beneficio de hospitales, hospicios y obras pías y públicas, en que se consumen anualmente muchos caudales de mi Real Erario”. Se le llamó Lotería Primitiva o Lotería de Números (muchos años más tarde, cuando se introdujo su versión moderna, en 1985, no faltaron referencias históricas a estos sus orígenes).

El sucesor de Carlos III, Carlos IV, firmó la Real Orden de 6 de abril de 1800, que, en el mismo sentido de muchas anteriores, prohibía el juego de la lotería de cartones en los cafés y casas públicas (en este caso, precedente remoto, como señala José Ramón Romero, del juego del bingo)⁴.

Finalmente, en 1811, para ayudar a sufragar los gastos de la Guerra de la Independencia, el Ministro del Consejo y Cámara de Indias, González Carbajal, proyectó introducir en España una lotería de billetes como la que ya existía en Nueva España. Las Cortes de Cádiz aprobaron su propuesta el 23 de noviembre de 1811, El primer sorteo se celebró el 4 de marzo de 1812. Es la Lotería Nacional o Lotería Moderna.

Así pues, el juego de azar, tanto por razones sociales como morales, ha provocado el rechazo de los gobernantes y de la sociedad española en general, al mismo tiempo que ha obligado a los monarcas a regularlo. Ya hemos señalado cómo desde Alfonso X el Sabio los sucesivos reyes hicieron saber, a través de numerosas disposiciones, cuál era su percepción acerca de la práctica de los juegos de azar y ordenaron, por lo tanto, su persecución.

Esta larga tradición de percepción negativa del juego logró calar en la cultura política de la sociedad española hasta bien entrado el siglo XX. Debido a esta visión normativa prohibicionista, la opinión pública contemplaba el juego como contenedor y origen de disfunciones importantes, tanto externas, que se derivaban de la prohibición de la actividad y por tanto eran la causa de ilegalidad y delito, como internas, porque también era percibido como un elemento que socavaba los valores morales de la sociedad y conducía a la adicción (ludopatía).

Por eso no puede extrañarnos que en tiempos mucho más próximos el general Primo de Rivera fuera quien decidiera incriminar la actividad del juego de azar, prohi-

4 Todos los datos recopilados en este apartado provienen de la intervención de José Ramón Romero en el *Seminario sobre El Juego de Azar y la Sociedad Española*, celebrado durante los cursos de verano de la Universidad Complutense de Madrid en El Escorial, en julio de 1996. El título de su conferencia fue: “La normativa de los juegos de azar. Derecho interno y referencias a normativa de la Unión Europea”.

biendo su práctica, cerrando los casinos existentes y configurando un tipo penal para impedir su desarrollo. Para ello utilizó el texto del Código Penal de 1928, de corta vida, ya que fue anulado por la República, que restauró el de 1870, surgido de nuestra Gloriosa. No obstante, de hecho, Primo de Rivera no alteró sustancialmente el estado de cosas, ya que en 1922, un año antes de su llegada al poder, se cerraron 2.000 salas de juego, por lo que se decidió que la mejor forma de controlarlo era radicalizar la postura y prohibirlo completamente.

La Segunda República Española y el régimen del general Franco (durante el cual rige el Código penal de 1944, texto revisado de 1963 y texto refundido de 1973) mantuvieron la prohibición, a pesar de varios intentos en sentido contrario. El más sonado por las consecuencias negativas que *affaire* produjo fue el que derivó en el escándalo reconocido bajo la denominación de “estraperlo”, que provocó en 1935 la caída del quinto y último gobierno Lerroux. Su origen se halla en el soborno a varios funcionarios por parte de tres empresarios, uno de ellos apellidado Strauss y el otro Perl –de ahí el nombre con el que se conoció el escándalo-. Los empresarios se beneficiaron de la instalación de unas ruletas trucadas en el Casino de San Sebastián y en el Hotel Formentor (Mallorca). Esta ruleta estaba controlada mecánicamente de tal forma que la banca se aseguraba las peripecias de la bola y en definitiva el resultado del juego.

Así las cosas, antes de restaurarse plenamente el sistema democrático y aprobarse la Constitución de 1978, aunque ya iniciada la Transición, se pretendió llevar a la práctica lo que en frase feliz de Adolfo Suárez se compendia en “hacer normal en política lo que es normal en la calle”. De modo que se dieron los primeros pasos, tímidos y titubeantes, para despenalizar parcialmente la práctica del juego de azar, mediante el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, que regula los aspectos formales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y las apuestas. Este RDL apareció con una finalidad primordial: atemperar el régimen establecido por los artículos 349 y 350 del Código penal y permitir la práctica de los juegos de casino, así como del bingo y de las máquinas recreativas, que ya habían alcanzado por la vía de los hechos consumado una importante extensión en todo el país.

La exposición de motivos, en su primer párrafo, planteaba ya con crudeza y total claridad cuál era el estado de la cuestión y las razones por las que por vez primera la Administración había decidido intervenir en un campo tan vidrioso y discutido: “Aunque no ha cambiado sustancialmente ni en España ni en otros muchos países las concepciones generales en torno a los juegos de azar y a sus posibles consecuencias individuales, familiares y sociales no se puede desconocer que los sistemas de prohibición absoluta frecuentemente han fracasado en la consecución de sus objetivos normalizadores y se han convertido de hecho en situaciones de tolerancia o de juego clandestino generalizado, con más peligros reales que los que se trataban de evitar y en un ambiente de falta de seguridad jurídica”.

En suma, el rechazo social y las consecuencias indeseables (personales y familiares) eran los motivos esgrimidos para su antigua prohibición. La prohibición tenía una

vocación normalizadora, pero evidentemente, dado el éxito de las prácticas y su extensión entre todos los estratos sociales, no cupo menos que reconocer que la estrategia prohibicionista había fracasado, porque bien por la tolerancia ante el incumplimiento de la ley, bien por la extensión generalizada de determinados juegos, se había demostrado la ineficacia del sistema de prohibición absoluta.

No obstante, siendo todo esto cierto, no es toda la verdad. Solo en el segundo párrafo de la exposición de motivos se dejaba entrever las “nuevas razones” más acordes con los “nuevos tiempos” que aconsejaban proceder a su regulación. “La renovación general de pautas de comportamiento colectivo que se está produciendo en el país, de un lado, y del otro la contemplación de las experiencias positivas consagradas, en material específica de juegos, en otros países geográfica o culturalmente próximos al nuestro, induce a iniciar nuevos derroteros en este campo, con objeto de asegurar con más eficacia el cumplimiento de objetivos ineludibles de tutela y protección social, al propio tiempo que se logra importantes finalidades complementarias de interés social y de defensa y fomento de intereses fiscales...”. En otras palabras, los nuevos tiempos traen consigo nuevas costumbres y aunque pervive el interés social de proteger a los miembros de la comunidad de los peligros que una actividad nociva comportan, no por ello debe dejar de contemplarse la no menos importante defensa y fomento de los sistemas fiscales. Esta variable, la recaudatoria, va a marcar el devenir de la regulación del juego en España.

El RDL de 1977 eliminó la penalización existente, sustituyéndola por la autorización administrativa previa a favor de los juegos de casino, así como el del bingo y las máquinas recreativas, reservándose el Estado el establecimiento de las reglas que, a través de los poderes públicos, iban a marcar el campo permisivo del juego de azar.

A partir de ese momento (febrero de 1977), en las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos tanto del Estado como los autonómicos han ido siempre de la mano las razones morales y los criterios –o quizás, mejor dicho, necesidades– fiscales del Estado, decantándose finalmente, con el paso de los años, en favor de estos últimos las acciones gubernamentales. Ello ha conducido a un curioso cambio de orientación de las políticas públicas que ha pasado de la coerción y obligatoriedad primitiva, señalando mediante la coacción una obligada conducta (Vallés, 2003: 378), a mantener un *statu quo* tendente a una tutela formal pero no real del juego de azar. La plasmación más reciente de esta visión es ley que acaba de tramitarse en las Cortes Generales y que justifica estas páginas.

3. ¿CUÁLES SON LOS JUEGOS DE AZAR PERMITIDOS?

Históricamente, el Estado explotaba las loterías (primitiva y moderna) así como las Apuestas Mutuas Deportivo-Benélicas. De las primeras, y concretamente sobre su creación, ya hemos hablado y no es necesario detenerse en la importancia que la lotería ha alcanzado en España. Por su parte, las apuestas deportivas, y en principio la

más popular, la quiniela, se derivan de la creación, por Decreto-Ley de 12 de abril de 1946, del Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. Las quinielas se implantan a partir del 22 de septiembre del mismo año; el 45% de lo recaudado se destina a premios y el otro 45% va a parar conjuntamente a las arcas de las diputaciones provinciales, (en orden al cumplimiento de sus fines benéficos) y de la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales del Ministerio de la Gobernación.

En otro plano se sitúa el cupón de la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE). En el preámbulo del Acuerdo General firmado entre el Gobierno y la ONCE, que data de 1999, se declara que el peso de la financiación de esta última recae fundamentalmente sobre los recursos provenientes del cupón pro-ciegos, calificado como una modalidad de la Lotería del Estado explotada por una Corporación de Derecho Público con carácter social.

Además de estos juegos públicos, como ya se ha indicado, a partir de 1977 se permitieron los que se dio en llamar juegos privados, que realmente eran juegos de azar permitidos con gestión privada. Un primer grupo de ellos queda englobado en la expresión genérica de “juegos de casino”. Un casino es el “establecimiento dedicado especialmente a las prácticas de juegos de suerte, envite o azar de los incluidos en el Catálogo de Juego”, según la definición artículo 1 de la Orden ministerial (OM) de 9 de enero de 1979 del Ministerio del Interior.

El bingo es el segundo juego autorizado. Según el artículo 100 de la OM de 9 de octubre de 1979, es “una lotería jugada sobre 90 números, del 1 al 90 inclusive, teniendo los jugadores como unidad de juego cartones o tarjetas integradas por 15 números distintos entre sí, y distribuidas en tres líneas horizontales de cinco números cada una y en nueve columnas verticales, en cualquiera de las cuales puede haber, tres, dos o un número pero sin que nunca haya una columna sin número”.

Finalmente se autorizaron también las máquinas recreativas, que son aquellas que por un determinado importe conceden a los usuarios un tiempo de uso de juego y, eventualmente, un premio en dinero (artículos 4 y 5 del Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre). En líneas generales, existen (porque en la actualidad hay CCAA que establecen nuevas subdivisiones) tres clases principales de máquinas: las simplemente recreativas, o de tipo A, (que ya estaban autorizadas), que no dan ningún premio en metálico, ni en especie, ni en puntos canjeables por objetos o dinero, es decir, son simplemente de puro entretenimiento. Por ejemplo las denominadas *flipper*. En segundo lugar, las máquinas recreativas con premio programado, o de tipo B (las conocidas como tragaperras). Por último, las de casino o azar (tipo C). En esta clase el premio depende únicamente del azar.

4. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA PERCEPCIÓN POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES SOBRE EL JUEGO

Resulta revelador, como muestra de las políticas públicas que se han ido aplicando en cada momento, el cambio de terminología que se refleja en las exposiciones de

motivos de las leyes autonómicas del juego respecto de la que acompaña al citado RDL de 1977. Si bien no hay exposición de motivos en la primera de las leyes autonómicas, que en una sucesión cronológica es la que corresponde a Cataluña (Ley 15/1984, de 20 de marzo), en otras, como en la de Galicia (Ley 14/1985, de 23 de octubre), se reconoce que el juego es “una manifestación más del desarrollo de la libertad individual” aunque “sin embargo no solo por la incidencia que el juego tiene en la conducta ciudadana y en la moral social sino incluso por ser una importante fuente de ingresos para el erario público” debe tener una regulación y control adecuados “cuando excede los límites del simple ocio”.

Poco tiempo después, la Comunidad Valenciana, en la Ley 4/1998, de 3 de junio, manifiesta “no querer ignorar el hecho social del juego legalizado”, entendiéndose por este no la actividad recreativa o lúdica sino “la modificación patrimonial en cuanto designio del azar”. Por ello se justifica la intervención pública que module la reacción habida con motivo del “levantamiento de la absurda prohibición del juego”, que el legislador califica como “pretensión liberalizadora sin reservas”.

Los toques de realismo se producen a partir de la Ley que regula el juego en el País Vasco, ley 4/1991, de 8 de noviembre. El sector del juego es considerado “como una parte del entramado económico vasco” y, si bien “se protegen los derechos de los menores de edad y de las personas que tengan reducidas sus facultades volitivas impidiendo su participación en el desarrollo de los juegos de los que resulte la obtención de premios”, se establece “un ámbito normativo sin pretensión de limitar el juego ni impedirlo”.

Como último botón de muestra, cronológicamente hablando, la Ley Foral de Navarra 16/2006, de 14 de diciembre (que sustituyó a la Ley Foral 11/1989, de 27 de junio), compara la situación con la existente 17 años atrás, reconociendo que “a lo largo de los últimos años el juego se ha mostrado como un sector de la actividad económica dotado de un gran dinamismo. La innovación tecnológica, las oportunidades de negocio que genera, la desaparición de fronteras económicas, la globalización y el desarrollo de la sociedad de la información –especialmente las posibilidades que derivan de la utilización de la telefonía, Internet y el correo electrónico, así como las prácticas seguidas en determinados formatos televisivos– han hecho que el juego haya evolucionado rápida y expansivamente hacia nuevas formas y modos de practicarlo, que han calado rápidamente entre los jugadores, hasta el punto de que hoy se puede apreciar un escenario social en el que los medios y la oferta de alternativas para jugar es diversa y prolija y en el que, en ocasiones, atendida la posibilidad de participar en juegos y apuestas reales o virtuales organizados fuera de los ámbitos de regulación, resulta difícil preservar aquellos valores e intereses antes aludidos”⁵.

5 Mientras se revisaba este artículo, el *Diario de Noticias de Navarra* en su edición de 10 de abril de 2011, informaba, junto con otros medios, que los navarros se han gastado en seis meses cinco millones de euros en las nuevas máquinas de apuestas deportivas.

5. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS DE JUEGO

En un principio, las competencias sobre juego fueron ejercidas por la Comisión Nacional del Juego, como órgano de coordinación, estudio y control de las actividades relacionadas con los juegos de azar. De este modo, la Comisión Nacional del Juego asume la función de homologación de material de juego (RD 444/1977 de 11 de marzo). Al año siguiente, mediante RD 2709/1978, de 14 de octubre, se modificaron los dos decretos precedentes, reconociéndose en su preámbulo que las normas anteriores se habían dictado con excesiva premura. Por tanto, no se habían contemplado una serie de problemas existentes en ese momento debido a la falta de experiencia regulatoria de la Administración en esta materia y también por la gran evolución producida en el sector del juego desde un primer instante. Entre las disposiciones que se adoptaron se encuentra la modificación de la composición y competencias de la Comisión Nacional del Juego, adscribiéndola al Ministerio del Interior (existía a este respecto una laguna legal, porque cuando fue creada no se había adscrito a ningún Ministerio). La presidía el subsecretario de Interior y la componían 11 vocales representantes de los ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales, Educación y Cultura e Interior. El secretario general técnico de este último departamento ejercía como secretario.

El ingente trabajo de autorizaciones y homologaciones aconsejó crear un órgano de apoyo a la Comisión, pues por el carácter intermitente de sus reuniones se precisaba de un equipo que preparase la documentación, despachara los asuntos que no requiriesen de aprobación de la Comisión y ejecutase los acuerdos de ésta. El RD 1086/78, de 2 de mayo, creó el Gabinete Técnico de la Comisión Nacional del Juego, con nivel de Subdirección General y dependiente de la Subsecretaría de Interior; su jefe sería el secretario de la Comisión.

También por RD 901/1990, de 13 de julio, se le reconoció al Gabinete Técnico el nivel de Dirección General y, en 1993, éste desaparece como centro directivo al haberse transferido a todas las Comunidades Autónomas las competencias exclusivas sobre el juego y reestructurarse el Ministerio de Interior, asumiendo de nuevo los fines y competencias del Gabinete extinto, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Este régimen de organización llega hasta nuestros días, si bien, como se ha subrayado, el Ministerio ha perdido prácticamente todas sus competencias transferidas en bloque a las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución tuvieron la posibilidad de asumir aquellas materias que no habían sido atribuidas expresamente al Estado. Por esta razón, los cuatro primeros Estatutos (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) se atribuyeron la competencia sobre casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas-Deportivas Benéficas.

Ya sabemos que la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias lograron, a pesar de acceder a la autonomía por la vía del artículo 143, obtener competencias comple-

mentarias a las reconocidas por sus Estatutos en virtud del artículo 150 de la Constitución, equiparándose al techo competencial de las llamadas “comunidades históricas” por las Leyes Orgánicas (LO) 10/82 y 11/82 respectivamente. En virtud de ellas, fueron plenamente competentes en materia de juegos de azar y apuestas, con la excepción señalada de las Apuestas Mutuas-Deportivo Benéficas. Navarra constituyó otra excepción, ya que por la LO 13/82, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero, asumió como competencia exclusiva las materias de juego.

En 1978, el constituyente no estableció nada respecto de la competencia estatal en materia de juego de suerte, envite y azar, facilitando con ello, en razón de lo establecido en el artículo 149.3 de la Carta Magna, el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, que, a medida que se iban constituyendo, reclamaban para sí la competencia exclusiva. Porque si bien, como ha señalado Fernández Allés (2002: 264) “no podemos identificar propiamente un modelo español de reparto de competencias ejecutivas sí que existen, en cambio, unos elementos que singularizan un método de distribución de funciones” cuya primera nota característica es la exigencia en mantener la unidad de las políticas públicas.

En el cuadro 1 se refleja tanto el artículo de los Estatutos de Autonomía correspondientes en los que establece la competencia exclusiva como el RD de transferencia y la ley de juego autonómico que la desarrolla.

CUADRO 1

Desarrollo de la normativa sobre juego en las Comunidades Autónomas

Comunidad	Fecha primer Estatuto	Transferencia	Ley del Juego
ANDALUCÍA	LO 6/81, de 30 de diciembre (artículo 13.33)	RD 170/1984, de 18 de julio	2/86, de 19 de abril
ARAGÓN	LO 8/1982, de 10 de agosto (artículo 35.1.36)	RD 1055/1994, de 20 de mayo	2/2000, de 28 de junio
PRINCIPADO DE ASTURIAS	LO 7/1981, de 30 de diciembre (artículo 10.1.26)	RD 847/1995, de 30 de mayo	3/2001, de 4 de mayo
ISLAS BALEARES	LO 2/1983, de 25 de febrero (artículo 10.25)	RD 123/1995, de 23 de febrero	D 132/2001, de 30 de noviembre D 150/2002, de 20 de diciembre
ISLAS CANARIAS	LO 10/1982, de 10 de agosto		6/1985 de 30 de diciembre 6/1999 de 26 de marzo

CUADRO 1

Desarrollo de la normativa sobre juego en las Comunidades Autónomas

Comunidad	Fecha primer Estatuto	Transferencia	Ley del Juego
CANTABRIA	LO 8/1981, de 30 de diciembre (artículo 24.25)	RD 1387/1996, de 7 de junio	4/1998, de 2 de marzo 15/2006, de 24 de octubre
CASTILLA Y LEÓN	LO 4/1983, de 25 de febrero		4/1998, de 26 de junio
CASTILLA-LA MANCHA	LO 9/1982, de 10 de agosto (artículo 31.1.21)	RD 377/1995, de 10 de marzo	4/1999, de 31 de marzo
CATALUÑA	1979 (artículo 9.32)		15/1984, de 20 de marzo*
EXTREMADURA	LO 1/1983, de 25 de febrero (artículo 7)		6/1998, de 18 de junio
GALICIA	LO 1/1981, de 6 de abril (artículo 27)	RD 228/1985, de 6 de febrero	14/1985, de 23 de octubre
COMUNIDAD DE MADRID	LO 3/1983, de 25 de febrero (artículo 26.1.29)	RD 2370/1994, de 9 de diciembre	6/2001, de 3 de julio
REGIÓN DE MURCIA	LO 4/1982, de 9 de junio		2/1995, de 16 de marzo
NAVARRA	LO 13/1982, de 10 de agosto (artículo 44.16)**		11/1989, de 27 de junio 16/2006 de 14 de diciembre
PAÍS VASCO	LO 3/1979, de 18 de diciembre (artículo 10.35)		4/1991, de 8 de noviembre
LA RIOJA	LO 3/1982, de 9 de junio (artículo 8. uno.10)	RD 2376/1994, de 9 de diciembre	5/1999, de 13 de abril
COMUNIDAD VALENCIANA	LO 5/1982, de 1 de julio	RD 1038/1985, de 25 de mayo	4/1998, de 3 de junio
CEUTA	LO 1/1995, de 13 de marzo		
MELILLA	LO 2/1995, de 13 de marzo		

* Complementada por la Ley 1/1991, de 27 de febrero, de Régimen Sancionador en materia de juego.

** De Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Fuente: Elaboración propia.

5. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

Como han señalado Bañón *et al.* (1997: 208), la principal característica del sistema español de relaciones intergubernamentales desde el inicio de la transición es la volatilidad. Desde 1977 hasta la actualidad podemos distinguir dos etapas:

- a) Hasta 1992, año en que finaliza la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Se caracteriza sobre todo por la conflictividad con el Estado. El testimonio de Iglesias Díaz (1995: 124-125) resulta altamente revelador: “Muy a pesar del rechazo institucional mantenido desde la legalización del juego en España, acerca de no imitar el modelo americano en el contexto estructural legal del juego, y en consecuencia mantener una política unívoca sobre la materia en todo el Reino de España, lo cierto es que en la actualidad el mapa legislativo autonómico supera, con creces, la casuística de los Estados de la Unión, y aunque ello pueda reputarse como un grado de exageración, caminamos inexorablemente hacia un diseño sinuoso en la construcción de un puzzle autonómico, en el contexto legal de la actividad, cargado de excesivas marginaciones y especialidades que, lejos de incardinarse en una dirección armonizada u homogénea, se pronuncian claramente como una manifestación más de las diferencias regionales, tanto en el orden costumbrista como –quizá de manera más relevante– en el orden político, en función de la ideología de cada ejecutivo autonómico”.
- b) Desde 1992 hasta hoy. Durante estos 20 años las Comunidades Autónomas se dedican a regular de forma minuciosa hasta los más irrelevantes aspectos del juego (características de las máquinas, nuevos juegos que incorporan a su catálogo, prohibiciones varias, etc.)⁶, pero desconocen, al igual que el Estado, la “desterritorialización” del juego, que es el fenómeno básico provocado por la aparición del juego *on-line*. Se genera un nuevo contexto y parecen repetirse algunos males, a los que hay que sumar la citada desterritorialización: se deja que la implantación del juego *on-line* se realice libremente sin que ningún nivel territorial se atreva a enfrentarse a su regulación, posiblemente como consecuencia del desgaste producido por la conflictividad de la primera etapa. Palomar Olmeda (2006: 87) resume muy gráficamente el proceso señalando que, por un lado “podemos indicar que nuestra historia reciente pasa de la ilegalización y la criminalización a la legalización en condiciones de sometimiento a autorización administrativa para el ejercicio de la actividad y la existencia de una fuerte reglamentación que afecta a todas las condiciones del ejercicio de la actividad”; pero, por otro, advierte: “Curiosamente la evolución normativa se ha centrado esencial-

6 Soriano Cabrera (2009: 118-119) afirma: “Es posible que, desde los años 80 hasta ahora, hayamos pecado todos y digo todos –Administración y sector privado– de un cierto exceso a la hora de reglamentar, quizá de una manera excesivamente intervencionista y explotar las determinadas ofertas de juego, llegando a concretar en legislaciones hasta cuestiones que se me antojaban, y se me antojan hoy, tremendamente exageradas”.

mente en una reglamentación autonómica y sin apenas regulación estatal más allá de la que procede la necesidad de adaptación constitucional de la potestad reglamentaria en materia sancionadora”.

Durante estos años la Comisión Nacional del Juego siguió desarrollando sus funciones de gestión y mantuvo la competencia exclusiva a favor del Estado respecto de los territorios de las restantes Comunidades Autónomas mientras éstas no reclamaran su competencia exclusiva. Asimismo, se creó una Comisión Sectorial (integrada por el Estado y las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva) para coordinar la política pública en estos territorios⁷. Sin embargo, a partir de la LO 9/92, de 23 de diciembre, se produjo la equiparación de competencias de las restantes Comunidades Autónomas, que habían accedido por la vía del artículo 143 a la autonomía, con las que ya detentaban las del artículo 151.

En 1999, la Comisión Sectorial se transformó en Conferencia Sectorial⁸ con el objeto de que fuese el órgano de coordinación y control entre todas las comunidades autónomas. Su fracaso en los primeros años fue espectacular, dado el grado de confrontación provocado por el distinto desarrollo e implementación de unas políticas públicas que en cada Comunidad Autónoma resultaron ser muy diferentes de las deseadas por el Estado. Solo se reunió una vez en los tres primeros años y fue con motivo de su sesión de constitución (González Gómez, 2006: 111).

Llegados a este momento debemos preguntarnos si al Estado le quedó alguna competencia (exclusiva, compartida o residual) tras las transferencias masivas realizadas por la LO 9/92, de 23 de diciembre. La respuesta no es fácil ni mucho menos puede ser clara, porque precisamente en este terreno discutido es donde, desde hace 20 años, ha transcurrido el debate y las batallas entre las Comunidades Autónomas y la administración central. Este conflicto ha conducido a situaciones graves y paralizantes que pretenden hoy ser solucionadas *in extremis* por la Ley de Regulación del Juego.

El debate se ha originado por una posición de partida de las Comunidades Autónomas, inamovible ya, que reclamaron que se entendiera que la competencia exclusiva era absolutamente excluyente y, por consiguiente, el Estado nada tenía que disponer en materia de juego, excepto para la Lotería Nacional y las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas⁹. Las Comunidades Autónomas, erróneamente, entendieron

7 Según testimonio del entonces secretario general técnico del Ministerio del Interior, Rafael Ramos Gil, autoridad que había recibido, tras la desaparición del Gabinete Técnico de la Comisión Nacional del Juego, la gestión y ejecución de las competencias estatales, esta Comisión Sectorial “funcionó muy bien y se vio que era un instrumento útil de colaboración entre el estado y las CCAA”.

8 Artículo 5 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y Procedimiento Administrativo Común. El artículo 4 las perfila como un mecanismo orientado a “intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlas y resolverlas”.

9 Sirva como ejemplo la exposición del director general del Juego de Cataluña, Amadeu Farre i Morell (1995), “La organización de la Administración del Juego en España: presente y futuro. Las compe-

que debían usar sus competencias para diferenciarse del Gobierno de España, mostrándose originales en la forma y fondo de regular los juegos. Incluso sobre el sorteo de la ONCE, Cataluña reclamó la posibilidad de su regulación, lo que fue denegado por el Tribunal Constitucional (STC 52/1988, de 24 de marzo, relativa al recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado ante determinados preceptos de la Ley Catalana 15/1984, de 20 de marzo, del Juego).

La zona de conflicto se amplió cuando el Estado, por razones diversas, fue tomando decisiones en materias de su competencia, pero que incidían, de un modo u otro, en el terreno del juego de azar. Podemos citar como ejemplo la fijación de las bases y coordinación de actividad económica general, la Hacienda General, el orden público, etc.

Al integrarse los ingresos de la lotería en la Hacienda Estatal, el Tribunal Constitucional se pronunció, entre otras, en la STC de 26 de mayo de 1994, reconociendo las competencias del Estado frente a las de las Comunidades Autónomas y negando que el primero resultara desapoderado frente a las competencias exclusivas para regular el juego: "... ni el silencio del artículo 149.1 de la Constitución respecto al juego, ni el hecho de que los estatutos de autonomía de algunas comunidades autónomas, entre ellas el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia autonómica (excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas) puede interpretarse como equivalente a un total desapoderamiento del Estado, pues ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados el artículo 149.1 CE reserva a aquel se encuentran estrechamente ligadas con el juego. Como reiteradamente tiene declarado este Tribunal, la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las comunidades autónomas no puede hacerse derivar únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad dentro del cual la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento, fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida, *ratione materiae*, no pueden oponerse a las normas constitucionales, que en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia".

La falta de normas, instrumentos, organizaciones e instalaciones ha provocado un verdadero galimatías y frecuentemente una situación caótica en la aplicación de la política pública y no solo en la materia de juego. No es este el lugar ni el momento para realizar una crítica sobre el deficiente funcionamiento y coordinación de las administraciones públicas, resultado inevitable de un diseño autonómico muy superficial como es el contenido en el Título VIII de la Constitución Española.

tencias exclusivas. La coordinación entre las administraciones públicas" o la intervención del director general del Juego de Andalucía, Juan Antonio Serrano Cabrera (2006: 113-115) en el *Seminario sobre la Industria del Juego*, organizado por la Fundación Codere, en septiembre de 2006, durante los cursos de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Sevilla.

El hecho es que, como ya señaló Tomás Ramón Fernández (1996: 7), esto era lo esperable: “sin ninguna preocupación por la funcionalidad y coherencia del conjunto que de esa sustitución pudiera resultar. La planificación del juego por cada Comunidad Autónoma o la falta de ella ha contribuido a producir también efectos perversos que, ahora, una vez ultimado el proceso, deberían ser objeto igualmente de reconsideración”.

Siguiendo a José Ramón Romero (1998: 7-10), indudablemente uno de los principales expertos jurídicos sobre el juego de azar entre los que desarrollan su trabajo profesional en España, se pueden señalar las diversas materias que necesariamente deberían ser objeto de coordinación y que al no serlo han causado las discrepancias y el caos actual. Entre ellas:

- La existencia misma del juego de azar (apuestas incluidas) cuya práctica rebasa el territorio no solo de una Comunidad Autónoma, sino incluso las fronteras nacionales.
- La obligación legal de garantizar la libre circulación de mercancías dentro de la UE así como la preservación del denominado principio de unidad de mercado (garantizado por el artículo 149.1.1º en relación a los artículos 38 y 139.2).
- La representación de España en los organismos internacionales de la materia (artículo 149.1.3º de la CE).
- La competencia del Estado en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29) en coordinación con las policías autonómicas competentes.
- La estadística (artículo 149.1.31). Existen comunidades autónomas que se niegan a ofrecer sus datos lo que impide tener un conocimiento perfecto de realidad a nivel estatal.
- La normativa de los juegos del Estado (Loterías, Apuesta Deportivo-Benéficas) pero que incide de modo importante en el desarrollo de los juegos autonómicos.
- La regulación de la materia que incide tanto en la legislación civil (149.1.18 de la CE). (Un ejemplo es el registro de “autoprohibidos” que funciona en cada Comunidad Autónoma) como en la legislación mercantil (al establecer registros diferentes en cada territorio para gestionar los juegos, para contratar con la administración, etc.).
- La garantía del disfrute igual de derechos de todos los españoles en todo el territorio (149.1.1. en relación con el artículo 139).
- La potestad originaria a favor del Estado para el establecimiento de tributos (artículo 133.1 CE) con respecto a la potestad autonómica sobre la materia.

Al no haber funcionado satisfactoriamente la Conferencia Sectorial del Juego, no ha existido una política pública homogénea, sino que se ha compartimentado en actuaciones diversas, originando normas técnicas cada día más divergentes.

Hasta aquí he tratado de demostrar, basándome en los textos citados, la realidad que se nos ofrece. Son las administraciones públicas las que han ido siempre a remolque en las medidas a adoptar (incluso, lo que no deja de ser llamativo, en las de contenidos fiscal). Es verdad que se ha legislado mucho y se ha producido una interminable serie de normas que ocupan más de 3.244 páginas en la última recopilación publicada (Palomar y Andrés, 2008), lo cual constituye una maraña administrativa que dificulta no solo la aplicación sino también el control, que es lo que en principio se persigue. De modo que desembocamos en lo que Freddi (1989) califica como ingobernabilidad. Además, tan incansable actividad normativa no significa que exista un criterio preciso que conduzca a desarrollar por cada gobierno competente una política pública sobre el juego de azar. Baste, por ejemplo, señalar que no se ha producido ninguna norma relativa a la prevención de la ludopatía¹⁰.

La última muestra de ir a remolque la constituye la iniciativa gubernamental de presentar el Proyecto de Ley de Regulación del Juego a las Cortes Generales¹¹.

La potestad principal de las Comunidades Autónomas se refleja al asumir la responsabilidad de la organización –y por lo tanto del control– de los juegos de azar. Este hecho implica que las Comunidades Autónomas determinan cuál ha de ser el catálogo de juegos de la Comunidad (lo que algún Tribunal ha calificado como “potestad de regular la extensión y límites de la oferta”)¹².

Asimismo, tienen importancia capital todos los aspectos relacionados con los ingresos públicos. Por ello, se han creado nuevos juegos, tipo loterías y, se han fijado recargos fiscales. En esta materia se produce un choque frontal entre las Comunidades Autónomas y el propio Estado, interesado en que sus ingresos (vía lotería y apuestas y vía fiscal) no se vean mermados, pues como ha señalado Arnaldo Alcubilla (2004: 146), “la finalidad esencial de las loterías es obtener ingresos para el erario público”¹³.

10 Esta cuestión resulta llamativa y nos indica que en un Estado de Bienestar, el funcionamiento y rendimiento de los sistemas políticos debe medirse por la eficacia gubernamental que es la fuente de la legitimidad de ejercicio como ya señaló Lindblom (1991).

11 *BOCG*, Serie A. 11 de febrero de 2011. Núm. 109.1.

12 S.T. Superior de Baleares. Sentencia 912/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección única) de 8 de noviembre (*RJCA*, 2003: 358)

13 Otra opinión autorizada es la de López Nieto (2006: 177): “Es preciso considerar las implicaciones intergubernamentales del diseño de las distintas fuentes de financiación. Los sistemas de financiación subnacional combinan, en distintas proporciones, recursos procedentes de diversas fuentes entre las que se incluyen tributos propios de los gobiernos subnacionales, participación en tributos asignados a niveles superiores de gobierno, transferencias o subvenciones de naturaleza intergubernamental, ingresos patrimoniales, así como recursos procedentes de la emisión de deuda o la suscripción de créditos. La naturaleza de las distintas fuentes, su diseño concreto y el peso relativo de las mismas dentro del sistema

El resultado final, sin ser catastrofistas, puede ser calificado de caótico. Porque, como ya se ha indicado, la conflictividad versa sobre las competencias (básicas para las comunidades autónomas puesto que de ella se derivan ingresos) y en el olvido de la realidad palmaria al no darse cuenta del nuevo aspecto que significa la no territorialidad del juego que contiene ofertas cada vez más atrayentes, tanto para las nuevas generaciones –que dominan la tecnología informática– como incluso para las personas de mayor edad que, aunque en porcentaje mucho más reducido, van incorporándose a este conocimiento y proveedor.

La no territorialidad lleva consigo la no presencia física del jugador y obliga a modificar de modo importante toda la normativa existente hasta el momento, tanto en lo que se refiere a las características técnicas del material del juego para ser homologado como lo relativo al estatuto del jugador (minoría de edad, registro de prohibidos, etc.). Resulta aconsejable, pues, que en este momento nos refiramos más detalladamente al juego por internet.

6. JUEGO *ON-LINE*

En 1995 se inicia el juego por internet. La entidad Internet Casino Inc. ofreció a partir del 18 de agosto de ese año 18 juegos de casino diferentes, así como el acceso *on-line* a la National Indian Lottery, según relata Carlos Lalanda (2006: 560). En la actualidad existen miles de páginas *web* dedicadas al juego.

Señala San Salvador del Valle (2010: 38) que “cuando hablamos de los juegos y las apuestas *on-line* nos estamos moviendo en un espacio intermedio en el que el mundo del ocio digital apoya al mundo del ocio físico, porque la actividad sobre la que se apoya tiene una naturaleza física, pero paulatinamente van a ir apareciendo expresiones separadas del mundo real. De igual manera que hay personajes dentro del ocio mediático que tienen *identidad* social propia, aunque nunca han existido (es el caso del Doctor House o Antonio Alcántara de la serie *Cuéntame*), estamos asistiendo a un primer escenario en el que el juego digital se separe de la realidad y genere *realidades* desconocidas hasta el momento presente: ¿Nuevas experiencias de ocio? ¿Nuevas oportunidades de negocio?”

Podemos definir el juego *on-line*, en palabras de Carlos Lalanda (2010: 121) como “un amplio espectro de situaciones con trascendencia contractual que ocurren cuando una actividad relacionada con juegos de azar o apuestas son operadas a través de canales telemáticos como Internet (fundamentalmente), pero también y sin descartar las que se realizan a través de la TV interactiva, o del teléfono”.

de financiación dan lugar a diferentes escenarios de relación intergubernamental, tanto desde un punto de vista general, esto es, considerando el sistema político-administrativo en su conjunto, como desde un punto de vista más específico, es decir, atendiendo a las distintas políticas públicas sectoriales y a los diversos territorios”.

Gusano Serrano (2010: 56) indica que “tras el estallido de la *bomba digital* han aparecido, y se han consolidado, nuevos espacios relativos al juego *on-line*, los gobiernos desean, y deben, controlar la falta de transparencia y seguridad en muchos aspectos, pero la propia naturaleza virtual de la Red dificulta, hasta límites insospechados, su control. El juego de azar por Internet se ha visto, y se verá aún más, beneficiado por el cambio en la conducta de los consumidores, quienes han ido modificando sus patrones de comportamiento, y de gasto, ante las diversas circunstancias sociales y económicas. La nueva tendencia es quedarse en casa en lugar de salir, ya que los consumidores buscan ahorrar dinero y tiempo, en su ocio y entretenimiento, en desplazamientos y otros gastos añadidos. El juego en línea –*on-line*– está perfectamente posicionado para sacar ventaja de esta tendencia y, también, para ofrecer la conveniencia, la variedad y el valor prioritario que los consumidores le dan al dinero y al tiempo en la actualidad”.

A su vez, el Parlamento Europeo, en Resolución aprobada el 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea, invita a los estados a controlar, supervisar y si fuera preciso limitar los servicios del juego de azar¹⁴.

La realidad, una vez más, ha atropellado al regulador y al legislador. No ha habido respuestas adecuadas a la rapidísima implantación y posterior expansión del juego *on-line*¹⁵ ni a los nuevos aspectos que presentan juegos nominalmente iguales a los autorizados hasta el momento pero que resultan ser diferentes: inseguridad acerca de los actores (jugadores, empresarios), inseguridad acerca de las reglas del juego (participación, pago de premios), llamadas o *sms* por teléfono cuyo precio es por sí mismo una apuesta, etc.

Igualmente, la utilización de medios telemáticos tales como teléfono, televisión, Internet, etc. significa que los parámetros jurídicos por los que el juego presencial se rige, resultan ser muy distintos e inaplicables. Aspectos como el lugar en el que se supone se formaliza el contrato de juego, o cuándo el jugador presta su consentimiento, o qué jurisdicción es la competente, etc., son esenciales en la nueva situación.

En España, diez años más tarde de la aparición del juego por internet, por Orden del Ministerio de Hacienda de 20 de julio de 2005 (*BOE* de 6 de agosto) se autorizó a LAE (Loterías y Apuestas del Estado) a comercializar sus juegos¹⁶ por este canal, lo que tiene como novedad que no se requiere la utilización de elementos estancados como son los billetes de lotería sino que se valida la compra (por lo tanto el contrato) y se obtiene la justificación de haberlo hecho todo electrónicamente.

14 Resolución 2008/2215 (INI) disponible en <<http://www.europol.europa.eu>> (consulta 27 de abril de 2011).

15 El mercado español del juego ocupa el quinto lugar en importancia entre los países europeos y se estima en más de 3 millones los jugadores on line en España (Andrés Alvez, 2010:21)

16 Que son a día de hoy, Lotería Nacional, Lotería Primitiva, Bonoloto, Gordo de la Primitiva, Euro-millones, Quiniela de fútbol, Quinígol y Apuestas en Hipódromos de carácter supraautonómico.

La implantación generalizada del juego por internet ha tenido además una consecuencia muy llamativa: la utilización de la extensa y en muchos casos abrasiva publicidad de los juegos por Internet cuando ésta está prohibida para los juegos presenciales. Nos encontramos, pues, ante una cierta desregularización consentida (Andrés Alvez, 2010: 219, 246).

La publicidad en los campos de fútbol, por ejemplo, además del patrocinio de los equipos, reflejado en la camiseta de los jugadores, ha sido tolerada en España aunque no en el extranjero, razón por la que nuestros equipos de fútbol “cambian de chaqueta” y aparecen con otro uniforme en los partidos internacionales. Esta tolerancia –parte de una política pública de Pan y Circo– ha causado notables perjuicios por competencia desleal no sólo a las empresas españolas que explotan juegos presenciales, sino a otras muchas tecnológicas que no se han atrevido a utilizar Internet y otros medios telemáticos sin previa autorización, como exige la vigente legislación (televisiones, compañías telefónicas, etc.).

El testimonio en octubre de 2006 del entonces director de la Asesoría Jurídica de Sogecable, Juan Carlos Alfonso (2009: 93), es demoledor: “Solo una conclusión desde la perspectiva de un operador (Sogecable) que cumple y le gusta cumplir la ley: parece que esta situación de dilación de la regulación administrativa, de que nos encontremos con estas situaciones paradójicas, de que tengamos todo lleno de publicidad, todo el campo de fútbol con publicidad de Bet&Win, y nosotros no podemos ponerla, que se estén organizando juegos a través de medios telemáticos por vía de la combinación aleatoria, que se pueda hacer en una página *web* y no haya sanción. Creemos que por unas reglas sanas de competencia, tanto entre el juego privado como público, como entre las empresas de juego situadas en España que pueden pagar sus impuestos estrictamente, el que haya actores inevitables, necesita una regulación y la amenaza no creo que sea buena como acción administrativa, y el tener la *espada de Damocles* en temas jurídicos-administrativos de una calificación como delito de contrabando, o una posibilidad de cierre de una emisora, o de un medio de comunicación, no es una situación deseable, no fomenta la seguridad jurídica y creo que no es bueno tampoco para el ciudadano”.

De la Cruz Ayuso (2010: 93) subraya que “el juego, en general, es un mercado en el que confluyen muchos y muy poderosos intereses económicos, en el que se pone en juego bienes sociales sustantivos y en el que operan organizaciones con más poder e influencia incluso que algunos gobiernos encargados de regular normativamente esta actividad”. Con la publicidad ilegal (por no autorizada) asombrosamente consentida durante mucho tiempo tanto por los ejecutivos autonómicos como por el gobierno central se ha puesto en claro que el interés a proteger por las políticas públicas, caso que éstas hubiesen sido coherentes, no es, ahora, ni la protección de la infancia (¿cuántos miles de niños llevan puestas las camisetas de sus ídolos que publicitan las apuestas *on-line*?), ni la transparencia y seguridad del juego (¿dónde están radicados los servidores y quien los controla?) ni los intereses fiscales del Estado y de las comunidades autónomas, ya que estas compañías actúan en Es-

paña sin autorización desde paraísos fiscales y no pagan los impuestos que se exigen al juego presencial¹⁷. Además, la actividad dirigida a fomentar en España la participación en juegos y apuestas organizados por una entidad establecida en otro Estado y desarrollados fuera de España debe ser considerada también una actividad ilícita de contrabando, de acuerdo con la disposición final décimo cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 que modifica la Ley 46/1985 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Este criterio acaba de corroborarlo el profesor Castro Moreno (2010: 15-21): “Por consiguiente se puede concluir con base al citado principio de territorialidad, interpretado a la luz del criterio de ubicuidad, que una vez afirmada la tipicidad penal de la conducta objeto de análisis conforme a la legislación penal española como un delito de contrabando, y dado que se está ofreciendo participar en los juegos ilegales a internautas situados en territorio español, los tribunales españoles y, en concreto, la Audiencia Nacional, al ofrecerse el juego a internautas de más de una provincia (artículo 65.1.c de la LOPJ) resultarían competentes para conocer del presunto delito”.

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, tipifica como desleal la violación de las normas del ordenamiento jurídico cuando permita a su autor la obtención de una ventaja competitiva significativa, lo que ha permitido presentar una demanda ante los juzgados madrileños de lo mercantil contra Bwin por parte de una empresa de juego presencial española.

Resulta curioso observar cómo estas compañías de apuestas que actúan ilegalmente rehúyen toda responsabilidad haciéndola recaer sobre el jugador, al que se advierte, en el momento de entrar en su página *web* y de inscribirse como socio, de que “al presentar esta solicitud Vd. certifica que las apuestas por Internet son legales en su país... y Vd. certifica que (aquí la compañía de la que se trate) no es responsable de la precisión de la información que Vd. ha proporcionado”.

Con ello arribamos a la última iniciativa que es la Ley de Regulación del Juego que como es patente, queda fuera del objeto de este artículo.

17 Ya en 1994, Muñoz Machado, en su intervención en la 4ª Mesa Redonda de las *II Jornadas de Legislación sobre el Juego* señalaba que en la regulación del sector del juego “se ha producido una de las mayores paradojas de la historia moderna de los Estados de Derecho, consistente en que el ordenamiento jurídico ha dispuesto mejores recursos para sancionar las infracciones de la legislación vigente por parte de quienes operan en su marco legalmente, que para sancionar el juego ilegal: se ha insistido en establecer mecanismos represivos muy eficientes para los operadores de casinos, o de máquinas, o de bingos, pero ninguno o prácticamente ninguno para los que organizan garitos en los que practicar el juego, quienes han tenido, de esta forma, la posibilidad de desarrollar su actividad sin temer mucho a la Administración Pública. La paradoja, que no es sino el resultado de tanto mirar de cerca, de tanto tutelar a los autorizados, ha llegado hasta el extremo de que una Ley de presupuesto –la que se aprobó el 27 de diciembre de 1985, de presupuestos para el año 86– llegó a condenar algunas infracciones de la legislación del juego como contrabando, cuando las infracciones cometidas por los empresarios de juego no autorizados no tenían ningún tipo de represión”.

7. CONCLUSIONES

- 1) La regulación del juego en España adolece de falta de conocimientos técnicos, tanto por parte del legislador como de los reguladores¹⁸. En algunos casos ha sido una normativa importada, y en la que resulta ser autóctona ha ido gestándose y conformándose de acuerdo con la experiencia adquirida y acumulada. Así se reconoce en varias exposiciones de motivos de diferentes normas que no hacen más que subrayar que la acción legislativa ha ido siempre a remolque de la realidad.

Al cabo de una década de la despenalización del juego, en determinado momento y a causa de la transferencia de las competencias con carácter exclusivo del juego a las Comunidades del artículo 151, apareció la conflictividad como elemento determinante. Ello ha supuesto ante todo un forcejeo jurisdiccional y, a la postre, la paralización de la acción normativa innovadora por parte del Estado, pues el “síndrome de la LOAPA” ha estado presente en todo momento. Esto no significa que, por su parte, las comunidades autónomas no adoptaran medidas sino que a pesar de ser éstas numerosísimas no hicieron frente, en líneas generales, a los problemas sustanciales, por ejemplo la no territorialidad, como se reconoce en la exposición de motivos de la Ley de Regulación del Juego que acaba de promulgarse (Ley 13/2011, de 27 de mayo, *BOE* de 28 de mayo de 2011).

- 2) Hasta el momento las políticas públicas se han desarrollado “a trompicones”¹⁹, forzadas siempre entre la presión proveniente de una sedicente moral social pazguata y superficial y los intereses mercantiles de los gestores de juegos (incluidos los públicos: LAE y ONCE), sin olvidar las necesidades recaudatorias de las administraciones públicas. Finalmente, en los últimos años, la entrada en el escenario de los equipos de fútbol ha servido de caballo de Troya de las grandes multinacionales de apuestas a cuyos intereses ha acabado plegándose el legislador²⁰.

18 Sirva como ejemplo los estrepitosos fracasos de las loterías autonómicas catalanas o de los boletos vascos. “Constituyen una evidencia clara de las equivocaciones a que nos estamos refiriendo en el terreno profesional y de resultados económicos” afirma Iglesias Díaz (1995: 126)

19 Como reconoció en 1994 el director general de Juegos y Apuestas de la Generalitat de Cataluña, Xavier Civit, en su participación en la Mesa Redonda nº 4 de las *II Jornadas de Legislación sobre el Juego*. En ella también afirmó: “Uno de los problemas importantes que tiene planteado el Sector: no hay política de Juego, hay unas pocas ideas definidas sobre cuáles son las soluciones políticas a los problemas que tiene el Sector. Así pues, el panorama legal en España, del que hablamos hoy en esta Mesa número cuatro, viene condicionado por la falta de políticas y alternativas en materia de juego a nivel general”.

20 Como anécdota demostrativa de la situación paradójica en la que nos encontramos lo constituye la demanda que en un primer momento interpuso el Real Madrid contra las empresas de apuestas por internet solicitando dejasen de utilizar el nombre y fotografía de sus jugadores, según informó el diario *El País* de 5 de agosto de 2005, pero que acabó al aceptar el patrocinio de estos operadores como la compensación económica demandada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Alfonso, J.C. (2009), “El Juego por Internet, televisión y telefonía móvil”, en J.I. Cases y G. Gusano, coords., *La Industria del Juego*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Andrés Alvez, R. (2010), “Problemática específica del juego on line y su aplicación a las apuestas deportivas”, en A. Palomar, dir., *Las Apuestas Deportivas*. Madrid: Thomson-Aranzadi.
- Arnaldo Alcubilla, E. (2004), “Monopolio de loterías. Compatibilidad con el Derecho Comunitario”, en J.I. Rodríguez Rodríguez y E. Arnaldo, dirs., *Régimen Legal del Juego en España*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Bañón, R. Ramos, J.A. y Tamayo, M. (1997), “Sistemas de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías”, en C. Alba y F.J. Vanaclocha, *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Caillois, R. (1986), *Los juegos y los hombres. La máscara del miedo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cases, J.I. (2009), “La importancia social y política de la industria del juego en España”, en J.I. Cases y G. Gusano, coords., *La Industria del Juego*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Castro Moreno, A. (2010), “Contrabando y apuestas deportivas por Internet”, en *Revista de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 30: 15-21.
- Cruz Ayuso, C. (2010), “El azar reparte las cartas, pero nosotros jugamos. Una aproximación ética al juego responsable”, en M. Cuencia y M. Izaguirre, eds., *Ocio y juegos de azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Dye, T. R. (1992), *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Farre i Morell, A. (1995), “La organización de la Administración del Juego en España: presente y futuro. Las competencias exclusivas. La coordinación entre las administraciones públicas”, en *II Jornadas de Legislación sobre el Juego*. Madrid: Loyra.
- Fernández Allés, J.J. (2002), *Las relaciones intergubernamentales en el Derecho Constitucional Español*. Cádiz: Universidad de Cádiz.
- Freddi, G. (1989), *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- García Rodríguez, J.C. (2008), *El caso Strauss. El escándalo que precipitó el final de la II República*. Astorga: Akrón.
- Gomá, R. y Subirats, J. (1998), *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- González Gómez, A. (2006), “La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias Sectoriales”, en L. López Nieto, coord., *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática*. Madrid: Dykinson.
- Gusano Serrano, G. (2010), “El universo del ocio y el entretenimiento: una aproximación a los juegos de azar”, en M. Cuencia y M. Izaguirre, eds., *Ocio y Juegos de Azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Iglesias Díaz, J.A. (1995), “El panorama legal en España. Reglamentos Autonómicos sectoriales”, en *II Jornadas de Legislación sobre el Juego*. Madrid: Loyra.
- IPOLGOB (2010), *Una aproximación a la percepción sobre el comportamiento y las actitudes sociales respecto al juego y al juego on-line en España*, Monografía Política y Gestión 1/2010: Universidad Carlos III de Madrid.

- IPOLOGOB (2010), *La gestión de los Juegos Públicos. Especial referencia al proceso de reorganización de los juegos del Estado Español*, Monografía Política y Gestión 2/2010: Universidad Carlos III de Madrid.
- Lalanda, C. (2010), “Los juegos on-line: aspectos legales 2008”, en M. Cuenca y M. Izaguirre, eds., *Ocio y Juegos de Azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Landrove Díaz, G. (1978), “Los juegos de azar ante el derecho penal español”, *Cuadernos de Política Criminal*, 6: 83-112.
- Lindblom, C. E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: INAP.
- López Maza, S. (2011), *El contrato de juego y apuesta en el ámbito civil*. Pamplona: Aranzadi.
- López Nieto, L. (2006), “La dimensión institucionalizada de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico”, en L. López Nieto, coord., *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*. Madrid: Dykinson.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ortega Álvarez, L. (2005), *La reforma del Estado Autonómico*. Madrid: CEC.
- Palomar Olmeda, A. (2006), “La ordenación legal del juego en España”, en A. Palomar, coord., *Régimen del Juego en España*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Palomar, A. y Andrés, R. (2008), *Código del Juego*. Pamplona: Thompson-Aranzadi.
- Ramón Fernández, T. (1996), “La distribución de competencias en materia de juegos de Azar: Problemática y soluciones”, *Álea*, 3: 3-7.
- Ramos Gil, R. (2007 [1996]), “El juego de azar en España. Evolución histórica. Momento presente”, en J.I. Cases, *El juego de azar y la sociedad española*. Madrid: Codere.
- Romero, J.R. (2007 [1996]), “La normativa de los juegos de azar. Derecho interno y referencia normativas de la Unión Europea”, en J.I. Cases, *El juego de azar y la Sociedad Española*. Madrid: Codere.
- Romero, J.R. (1998), “Coordinación de competencias en materia de juego”, *Álea*, 11: 7-10.
- San Salvador del Valle, R. (2010), “Ocio, juegos de azar y apuestas deportivas” en M. Cuenca y M. Izaguirre, eds., *Ocio y juegos de azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Soriano Cabrera, J.A. (2009), “Políticas públicas de juego”, en J.I. Cases y G. Gusano, *La Industria del Juego*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Subirats, J. (1996), “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”, en *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP.
- Tamayo Sáez, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo, comps., *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Vallés, J.M. (2003), *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

ANEXOS

TABLA 1

*Variación interanual 2005/2009 de las cantidades jugadas en todos los juegos
(en millones de euros)*

	2005	Variación relativa 05/04	2006	Variación relativa 06/05	2007	Variación relativa 07/06	2008	Variación relativa 08/07	2009	Variación relativa 09/08
JUEGOS DE GESTIÓN PRIVADA	385,57	6,00	382,31	-0,85	416,79	9,02	436,77	4,79	391,16	-10,44
Casinos	55,43	17,93	55,02	-0,73	56,43	2,56	49,55	-12,20	42,59	-14,05
Bingos	86,91	-0,83	82,62	-4,93	81,01	-1,96	73,11	-9,74	62,68	-14,26
Máquinas 'B' (2)	243,24	6,17	244,67	0,59	279,35	14,18	314,11	12,44	285,89	-8,98
LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	210,92	2,76	215,77	2,30	220,92	2,38	217,69	-1,46	210,60	-3,26
Lotería Nacional	118,65	4,53	121,96	2,80	..	..	..	..	..	..
Lotería Primitiva	50,79	-5,22	49,25	-3,04	..	..	..	..	..	..
Bono-Loto	13,65	1,41	13,42	-1,69	..	..	..	..	..	..
Quiniela	11,19	-7,83	10,74	-4,07	..	..	..	..	..	..
Otros (3)	16,64	32,57	20,40	22,59	..	..	..	..	..	..
Juegos Pasivos (4)	..	..	..	..	126,41	3,64	122,31	-3,24	116,06	-5,11
Juegos Activos (4)	..	..	..	..	94,51	0,75	95,39	0,93	94,54	-0,89
ONCE (Cupón)	45,88	-10,84	47,91	4,42	47,91	-0,01	45,51	-5,00	42,37	-6,89
TOTAL	642,37	3,53	645,99	0,56	685,61	6,13	699,97	2,09	644,13	-7,98

Fuente: Memoria del Juego en España. Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales. Comisión Nacional del Juego. Ministerio del Interior. Años referenciados.

TABLA 2

*Variación interanual 2005/2009 del gasto real en todos los juegos
(en millones de euros)*

	2005	Variación relativa 05/04	2006	Variación relativa 06/05	2007	Variación relativa 07/06	2008	Variación relativa 08/07	2009	Variación relativa 09/08
JUEGOS DE GESTIÓN PRIVADA	4.562,72	5,32	4.692,96	2,85	5.078,13	8,21	5.390,99	6,16	4.852,67	-9,99
Casinos	550,58	16,72	552,68	0,38	556,82	0,75	498,78	-10,42	428,71	-14,05
Bingos	1.329,83	-0,88	1.405,64	5,70	1.364,61	-2,92	1.267,57	-7,11	1.082,94	-14,57
Máquinas 'B' (2)	2.682,31	6,48	2.734,65	1,95	3.156,69	15,43	3.624,64	14,82	3.341,02	-7,82
LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	3.401,65	2,23	3.520,73	3,50	3.636,39	3,29	3.674,89	1,06	3.616,33	-1,59
Lotería Nacional	1.570,04	4,84	1.635,76	4,19	..	..	..	..	..	..
Lotería Primitiva	1.008,23	-4,94	991,04	-1,71	..	..	..	..	..	..
Bono-Loto	270,97	1,71	270,18	-0,29	..	..	..	..	..	..
Quiniela	222,13	-7,56	215,77	-2,87	..	..	..	..	..	..
Otros (3)	330,27	25,83	407,99	23,53	..	..	..	..	..	..
Juegos Pasivos (4)	..	..	..	..	1.922,33	17,52	1.693,64	-11,90	1.627,64	-3,90
Juegos Activos (4)	..	..	..	..	1.714,06	-9,07	1.981,25	15,59	1.988,69	0,38
ONCE (Cupón)	1.052,33	-10,57	1.114,20	5,88	1.125,96	1,06	1.092,30	-2,99	1.030,02	-5,70
TOTAL	9.016,70	2,04	9.327,89	3,45	9.840,48	5,50	10.158,18	3,23	9.499,01	-6,49

Fuente: Memoria del Juego en España. Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales. Comisión Nacional del Juego. Ministerio del Interior. Años referenciados.

TABLA 3

Cantidades jugadas por habitante (en millones de euros)

	1997	2000	2005	2009
JUEGOS DE GESTIÓN PRIVADA	308,38	393,41	385,57	391,16
Casinos	27,73	39,32	55,43	42,59
Bingos	92,14	94,99	86,91	62,68
Máquinas 'B' (2)	188,51	259,09	243,24	285,89
LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	150,94	171,17	210,92	210,60
Lotería Nacional	88,60	102,05	118,65	..
Lotería Primitiva	41,62	45,73	50,79	..
Bono-Loto	8,19	11,13	13,65	..
Quiniela	12,53	12,26	11,19	..
Otros (3)	..	..	16,64	..
Juegos Pasivos (4)	..	..	..	116,06
Juegos Activos (4)	..	..	..	94,54
ONCE (Cupón)	56,46	60,50	45,88	42,37
TOTAL	515,77	625,08	642,37	644,13

Fuente: Memoria del Juego en España. Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales. Comisión Nacional del Juego. Ministerio del Interior. Años referenciados.

Notas referidas a las tablas 1, 2 y 3 de los anexos

- 1) El gasto real es la cantidad jugada menos los premios obtenidos.
- 2) Las Máquinas 'B' son las que, a cambio del precio de la partida, conceden al usuario un tiempo de juego y, eventualmente, de acuerdo con el programa de juego, un premio en metálico, según artículo 5 del Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre.
- 3) Hasta 2005, en el apartado Otros, únicamente se incluía el juego del Euromillón. A partir de 2005, además del Euromillón se incluyen nuevos juegos como: Lototurf, Quintuple Plus y Quinigol. A partir de 2006, también se incluye la cantidad jugada en el Canal Internet LAE.
- 4) A partir de 2007, el total de 'Loterías y Apuestas del Estado' engloba los Juegos Pasivos (Lotería Nacional del jueves y sábado) y el resto de juegos o Juegos Activos (Quiniela, Quinigol, Conjunto de la Primitiva-Lotería Primitiva, Gordo de la Primitiva, Bono-Loto, Euromillones-Lototurf y Quíntuple Plus), se agrupan para hacer compatible su comparación con la distribución de años anteriores.

TABLA 4

*Distribución del gasto real y de las cantidades jugadas entre los diferentes juegos.
Año 2009*

	GASTO REAL	CANTIDADES JUGADAS
JUEGOS DE GESTIÓN PRIVADA	51,1%	60,7%
Casinos	4,5%	6,6%
Bingos	11,4%	9,7%
Máquinas 'B'	35,2%	44,4%
LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO	38,1%	32,7%
Juegos Pasivos	17,1%	18,0%
Juegos Activos	20,9%	14,7%
ONCE (Cupón)	10,8%	6,6%
TOTAL	100,0%	100,0%

Fuente: Memoria del Juego en España. Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales. Comisión Nacional del Juego. Ministerio del Interior (2009).

Recibido: 10 de marzo de 2011

Aceptado: 30 de mayo de 2011

Priorización de problemas en las agendas legislativas autonómicas: instituciones y preferencias políticas

Anna M. Palau
Universidad de Barcelona
apalau@ub.edu

Laura Chaqués
Universidad de Barcelona
laurachaques@ub.edu

Luz M. Muñoz
Universidad de Barcelona
luzmunozma@ub.edu

LLuís Medir
Universidad de Barcelona
lluismedir@ub.edu

Ferran Davesa
Universidad de Barcelona
fdavesa@ub.edu

Mariel Julio
Universidad de Barcelona
marieljulio@ub.edu

Resumen

Este artículo analiza la agenda legislativa de cuatro Comunidades Autónomas –Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco– desde 1982 hasta 2007. El objetivo es explicar hasta qué punto los cambios en la priorización de problemas están relacionados con factores institucionales, como los cambios en el marco competencial o el proceso de europeización, o con factores políticos, como las preferencias de los partidos políticos. El análisis demuestra que a partir de los años noventa se inicia un proceso creciente de heterogeneidad entre las agendas autonómicas, y que este proceso no puede explicarse únicamente a partir de la distribución formal de competencias entre Estado y CCAA. La delegación de poder en favor de la Unión Europea no se ha traducido tampoco en una mayor homogeneidad de las agendas legislativas, ni siquiera en aquellos sectores más europeizados. El contexto institucional limita la capacidad de los gobiernos para regular sobre cuestiones concretas, pero las preferencias de los partidos son un factor importante para entender por qué existen similitudes o diferencias entre las agendas autonómicas.

Palabras clave

Agenda legislativa, priorización de problemas públicos, Comunidades Autónomas, europeización, preferencias políticas.

Issue prioritization in regional legislative agendas: institutions and political preferences

Abstract

This article analyzes the legislative agenda of four regional governments – Andalusia, Catalonia, Galicia and the Basque Country– from 1982 to 2007. The goal is to explain to what extent changes in the prioritization of issues are related to institutional factors, such as changes in the distribution of competences and Europeanization, or political factors, like party preferences. The analysis illustrates that from the early nineties regional governments are increasingly paying attention to different issues, and that this process can not only be explained by taking into account the formal distribution of competences between central and regional governments. The delegation of power to the European Union does not contribute either to an increasing convergence of regional legislative agendas, not even for those issues more Europeanized. The institutional context constrains government's capacity to regulate specific issues, but party preferences are important to understand why there are similarities or differences among regional agendas.

Keywords

Legislative agendas, issue prioritization, regional governments, Europeanization, political preferences.

1. INTRODUCCIÓN¹

En este artículo se analiza la dinámica de la agenda legislativa en cuatro Comunidades Autónomas (CCAA) –Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco– desde los años ochenta hasta 2007. Los problemas sobre los que legislan estas cuatro CCAA son especialmente similares en los años ochenta, cuando una parte importante de la actividad legislativa se centra en la definición de instituciones autonómicas básicas, como las normas de funcionamiento de la administración pública o la definición de las relaciones de poder entre gobierno autonómico y gobierno local, así como algunos aspectos relativos a la construcción del Estado de bienestar, como la educación. A partir de los años noventa estos temas van perdiendo relevancia en favor de otros problemas relativos al Estado de bienestar, el medio ambiente, la política familiar, o la igualdad de género, con importantes diferencias entre CCAA.

La correlación entre las agendas legislativas se reduce de forma gradual a partir de los años noventa, incrementándose las diferencias en cuanto a los temas que captan más la atención en cada una de estas cuatro CCAA. En este artículo argumentamos que estos cambios en la agenda legislativa están relacionados con factores institucionales, como la distribución formal de competencias entre niveles de gobierno; y también con factores políticos, como las preferencias de los partidos políticos en el gobierno. Tal y como ponen de manifiesto diferentes estudios sobre federalismo (Requejo y Caminal, 2010; Linz y Stepan, 2006), la definición de un modelo de distribución territorial del poder de carácter cuasi-federal, asimétrico y abierto impone por un lado límites importantes sobre qué temas puede legislar cada CCAA, y al mismo tiempo establece una vía para modificar estos límites a partir de la negociación política.

El hecho que los asuntos económicos ocupen una parte importante en la agenda legislativa vasca desde principios de los ochenta se explica en gran parte por la existencia del concierto económico. Del mismo modo, en el tema de educación, la reforma de los Estatutos de Autonomía y la consecuente redefinición de las competencias en esta materia explica, en parte, que la primera ley autonómica sobre educación general –al margen de la educación universitaria– se apruebe en Andalucía en 2007 y en Cataluña en 2009. Estos límites relativos al marco competencial también se ven afectados por la delegación de poder “hacia arriba”, en favor de instituciones supranacionales, que influyen sobre la priorización de problemas en la agenda legislativa española (Morata, 1992; Colomer, 1995; Closa, 2001). El hecho que problemas como el medio ambiente capten una parte importante de la agenda legislativa autonómica a partir de mediados de los noventa se explica en parte por el proceso de europeización y la consolidación gradual de una forma de gobierno multinivel (Aguilar, 1996).

1 Glosario de siglas de partidos o formaciones políticas que aparecen en el texto: ICV-IU (Iniciativa per Catalunya Verds-Izquierda Unida); ERC (Esquerra Republicana de Catalunya); PSOE (Partido Socialista Obrero Español); PP (Partido Popular) y PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya).

De todas formas, tal como se argumenta en este artículo, el proceso de europeización no genera una mayor convergencia en las agendas legislativas autonómicas. Las agendas legislativas de las cuatro comunidades son cada vez más diferentes, y en este proceso la influencia de la Unión Europea (UE) es marginal, lo que a su vez pone de manifiesto el papel central del ejecutivo español en el proceso de europeización. Los resultados de esta investigación también muestran la relevancia de las preferencias de los partidos para explicar el cambio en las agendas legislativas. La correlación entre las agendas legislativas de Andalucía y Cataluña aumenta de forma significativa a partir de 2003, cuando coinciden partidos socialistas en el gobierno de Andalucía y Cataluña (en coalición con ICV-IU y ERC) generando una tendencia hacia una mayor homogeneidad en la agenda legislativa de ambas Comunidades. En este sentido, estos resultados complementan en parte algunos de los análisis previos sobre las agendas legislativas de las CCAA como el realizado por Porras (2002) sobre las agendas legislativas autonómicas en España.

Las cuatro Comunidades estudiadas comparten una serie de características de índole institucional y política que hacen especialmente interesante su comparación. De acuerdo con la Constitución Española y los diferentes Estatutos de Autonomía, Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco siguen una vía rápida para acceder a la autonomía, y tienen un nivel competencial superior al resto de las CCAA, asumiendo en algunos casos una jurisdicción especial sobre determinadas cuestiones como la lengua (gallego, vasco y catalán), el Código Civil (Cataluña y País Vasco), y el régimen fiscal (el País Vasco y Navarra). Asimismo, son CCAA con una clara voluntad de autogobierno y es de subrayar su hecho diferencial respecto al resto de CCAA, lo que especialmente se manifiesta en el caso del País Vasco y Cataluña.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar se define el contexto teórico y las hipótesis de investigación. En segundo lugar se explica la metodología utilizada, y a continuación se describe la evolución de las agendas legislativas de las cuatro CCAA, a lo largo del tiempo y entre sectores de actividad. La última parte del artículo analiza hasta qué punto la creciente heterogeneidad entre las agendas legislativas autonómicas puede explicarse a través de los cambios en el contexto institucional y las preferencias de los partidos políticos.

2. CONTEXTO TEÓRICO

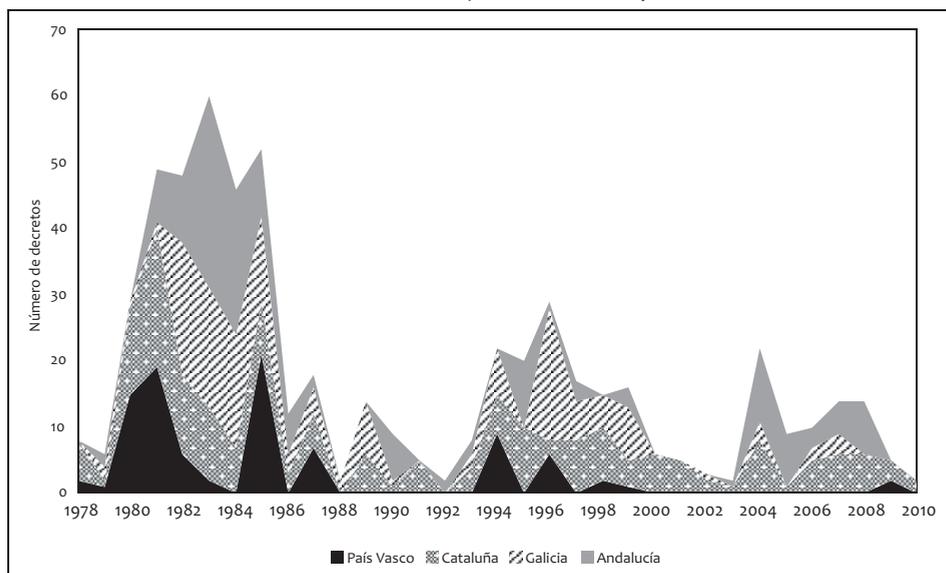
El marco competencial es un elemento básico en la definición del nivel de autonomía política, establece cuáles son las reglas del juego que regulan las relaciones de poder entre niveles de gobierno e impone restricciones importantes tanto sobre los problemas que pueden legislarse, como sobre el alcance de la legislación (Steinmo *et al.*, 1992; Hall y Taylor, 1996). La Constitución Española define un modelo de distribución territorial del poder de carácter asimétrico y abierto que implica, por una parte, que existan diferencias importantes en cuanto a qué temas puede legislar cada CCAA –como los hechos diferenciales–, y por otra, que la distribución de competencias esté

sometida a una negociación permanente entre los gobiernos nacional y autonómico (Aja, 2003; Requejo y Caminal, 2010).

Tal como muestra el gráfico 1, se han producido tres grandes etapas de regionalización. La primera etapa se produce en los años ochenta, como respuesta formal a los principios establecidos en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y también algunos acuerdos bilaterales adoptados durante este período (Aja, 2003). La segunda etapa se produce a mediados de la década de 1990, como resultado de un proceso contradictorio de negociación. Por un lado, los dos principales partidos políticos nacionales, el PSOE y el PP, llegan a un acuerdo para delegar competencias políticas a las CCAA no históricas sobre cuestiones relativas al bienestar. Por otro lado, los gobiernos minoritarios del PSOE (1993-1996) y el PP (1996-2000) llegan a acuerdos bilaterales con algunas CCAA históricas, principalmente Cataluña y en cierta medida el País Vasco, orientados a aumentar su nivel de autonomía política en un rango más amplio de cuestiones.

GRÁFICO 1

Evolución de los decretos de transferencia de competencias a las CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de Iberlex (<http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/iberlex.php>).

ESTUDIOS

Por último, una tercera etapa de descentralización política se produce desde 2004 hasta la actualidad, bajo el gobierno de minoría de José Luís Rodríguez Zapatero, y se orienta principalmente a reformar los Estatutos de Autonomía, adaptándolos a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales. Porras (2002) argumenta que los cambios en el marco competencial son un factor importante a partir del cual

las CCAA ejercen potestad normativa propia, aunque más que un factor causal inmediato deberían definirse como una ventana de oportunidad política a partir de la cual las CCAA deciden sobre qué problemas debe legislarse, estableciendo prioridades distintas en función de sus preferencias. Siguiendo este argumento, en este artículo analizamos hasta qué punto existe correspondencia entre este proceso de traspaso de competencias hacia las CCAA y la creciente heterogeneidad de las agendas legislativas. En este sentido, esperamos que las agendas legislativas difieran cada vez más como consecuencia de este proceso de delegación gradual de competencias, a partir del cual cada una de las Comunidades históricas gana nuevas parcelas de poder sobre asuntos que hasta ese momento no son de su competencia.

Este proceso de creciente delegación de poder hacia las CCAA se produce de forma paralela al proceso de europeización que se inicia en 1986 con la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE). A partir de ese momento, los cambios en la lista de problemas que son objeto de atención por parte de los gobernantes están condicionados por el compromiso que asume España, tras la firma del Tratado de adhesión, a introducir a nivel nacional el “acervo comunitario”, incluyendo las directivas, decisiones o reglamentos aprobados por las instituciones comunitarias (Morata, 1992; Colomer, 1995; Closa, 2001). En consecuencia, la definición de la agenda legislativa en España se produce, desde mediados de los ochenta, en un contexto multinivel en el que hasta tres niveles de gobierno participan en el proceso de elaboración de políticas.

La Unión Europea facilita la transferencia de políticas entre países y entre niveles de gobierno, favoreciendo procesos de convergencia política y la consiguiente homogenización de políticas entre Estados miembros, especialmente en aquellos temas vinculados con el mercado único y el medio ambiente (DiMaggio y Powell, 1983; Dowlowitz y Marsh, 1996; Holzinger y Knill, 2005; Palau y Chaqués, 2011). Esto disminuye de forma significativa la autonomía del Estado, pero también la de las CCAA en el ámbito de sus respectivas competencias. El hecho que la UE tenga capacidad para definir los estándares medioambientales que deben respetar las políticas de residuos de los Estados miembros, o para establecer límites a las posibilidades de financiar la actividad agraria, condiciona la forma en que los Estados y las CCAA abordan la regulación de estas materias.

Análisis como el de Brouard *et al.* (2011) ponen de manifiesto la creciente europeización de la agenda legislativa de los países miembros de la UE, especialmente en ámbitos como la agricultura o el medio ambiente, donde la jurisdicción comunitaria tiene más competencias, aun cuando pueden distinguirse diferencias significativas entre países². La mayoría de estos análisis se limitan al ámbito estatal, dejando en un

2 En el caso de España, Palau y Chaqués (2011) demuestran la creciente europeización de la agenda legislativa española, de forma que desde la entrada de España en la CEE en 1986 hasta 2006, un 35% de la legislación española hace referencia directa a alguna norma comunitaria vinculante, si bien en la última década en torno al 50% de las leyes que se aprueban tienen contenido europeo. Por el contrario en países

segundo término el impacto de la UE sobre la agenda legislativa regional, con algunas excepciones (Borghetto y Franchino, 2010). En España, las CCAA han aumentado de forma progresiva su participación en la toma de decisiones y en el proceso de elaboración de políticas en Europa (ver Börzel, 2002; Closa, 2001; Montilla, 2005; Gunther y Montero, 2009), pero existe poca evidencia empírica sobre cómo las CCAA participan en la fase descendente, de implementación de la normativa comunitaria. En este sentido, tomando como referencia los trabajos de Ordóñez (1995), Montilla (2005) y/o Palau y Chaqués (2011), se analiza hasta qué punto las leyes aprobadas por las CCAA responden a la necesidad de implementar normativa comunitaria. En consecuencia, esperamos que en aquellos sectores más europeizados, donde la regulación debe ajustarse a los parámetros establecidos por la Unión Europea, exista una mayor convergencia entre las agendas legislativas autonómicas.

La consolidación de un sistema de gobierno multinivel es un factor necesario pero no suficiente para explicar la dinámica de las agendas legislativas. La distribución formal de competencias entre niveles de gobierno no nos explica por qué algunas CCAA como Cataluña y el País Vasco deciden crear una policía regional en los años ochenta, o por qué Andalucía tiene un papel principal en la regulación de cuestiones morales, como la investigación con células madre o la eutanasia pasiva, mientras otras CCAA nunca han regulado estas cuestiones. Los factores institucionales explican en parte los cambios en la agenda legislativa del Estado y de las CCAA, pero los cambios en la priorización de problemas son también el resultado de las preferencias de los partidos políticos y de la voluntad de sus líderes para introducir cambios en la agenda y responder a cambios en el entorno (Jones y Baumgartner, 2005). La relación entre las preferencias de los partidos y la priorización de problemas se ha analizado ampliamente desde diferentes perspectivas (Budge y Hofferbert, 1990; Green-Pedersen, 2006; Schmidt, 1996). Análisis como los de Boix (2000) o Blais *et al.* (1993) se centran en si existe una mayor tendencia de los partidos de izquierda a centrarse en cuestiones que impliquen más intervención por parte del Estado; o si por el contrario los partidos de derechas se centran más en políticas que fomenten la desregulación y el libre mercado (Blais *et al.*, 1993).

Desde otra perspectiva, el *party mandate theory* (Budge y Hofferbert, 1990; Klingemann *et al.*, 1994) sugiere que los partidos políticos compiten dando especial relevancia a aquellos problemas “que les pertenecen” o “que les son propios”, dejando en un segundo plano las posiciones ideológicas que los partidos pudiesen tomar respecto a los mismos (Klingeman *et al.*, 1994; Green-Pedersen, 2006). Los electores en general consideran que algunos partidos son más competentes para gestionar determinados asuntos (y en consecuencia consideran también que pueden solucionarlos de forma más efectiva); de modo que los partidos responden a las preferencias de sus electores dando relevancia a aquellos problemas que potencialmente pueden generar más beneficios en términos electorales. En este sentido, se considera que los

partidos políticos tienen preferencias definidas de forma clara, y que sus líderes dan especial importancia a los valores y a la ideología de su partido, dejando en un segundo plano cualquier otra preferencia, como su propio éxito como líderes (Baumgartner y Mahoney, 2008). De acuerdo con esta argumentación, esperamos que cuando en distintas CCAA gobierne un mismo partido político o con ideología similar, las agendas legislativas regionales sean más parecidas. A continuación se explica la metodología utilizada para la comprobación de las hipótesis de investigación y en las siguientes secciones se desarrolla el análisis sobre la evolución de las agendas legislativas, teniendo en cuenta la importancia de factores institucionales y las preferencias de los partidos políticos.

3. METODOLOGÍA

Con el fin de analizar las variaciones entre las agendas de las CCAA y entre niveles de gobierno, en este artículo nos centramos en el estudio de una sola forma de actividad política: la producción de leyes. La agenda legislativa se define como el conjunto de temas sobre los que se aprueban normas con rango de ley por los parlamentos nacionales y autonómicos (Brouard *et al.*, 2009; Adler y Wilkerson, 2008). El estudio de las leyes ofrece una información importante sobre el nivel de atención que reciben distintos problemas, pero es también un análisis limitado en cuanto no es el único mecanismo a través del cual los políticos prestan atención a los asuntos que consideran prioritarios (Chaqués *et al.*, 2008; Chaqués y Palau, 2011). A modo de ejemplo, y para el caso de la europeización, en España el 90% de las directivas se trasponen a través de legislación secundaria (Palau y Chaqués, 2011), tendencia que según algunos estudios (Ordóñez, 1995; Montilla 2005) todavía es más acusada en el ámbito autonómico³. Esto supone una limitación de partida que obviamente deberá tenerse en cuenta a la hora de formular conclusiones.

Nuestro análisis se realiza a partir de bases de datos creadas por el Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>) siguiendo la metodología del *Comparative Policy Agendas Project* (<<http://www.comparativeagendas.org>>) (Baumgartner y Jones 1993; Jones y Baumgartner, 2005). Cada ley ha sido codificada de acuerdo con un sistema universal de codificación basado en 19 categorías (cuadro 1), y 247 subcategorías. Este sistema de codificación, desarrollado por primera vez por Baumgartner y Jones en los Estados Unidos, se ha adaptado a las características del sistema político español introduciendo algunas modificaciones para tener en cuenta elementos que no tienen equivalente en ese país, como cuestiones relacionadas con el sistema nacional de salud pública o el terrorismo de ETA.

Tal como muestra el cuadro 1, las 19 categorías originales se han fusionado en cuatro grandes bloques: (1) economía; (2) Estado de bienestar; (3) medio ambiente y

³ De acuerdo con Montilla (2005: 95), en 2002 se aprueban 543 normas autonómicas en España vinculadas al Derecho comunitario, de las que sólo 33 tienen rango legal.

(4) funciones básicas del Estado. Las bases de datos utilizadas incluyen todas las leyes aprobadas por los parlamentos autonómicos de las cuatro CCAA estudiadas y se comparan con las leyes aprobadas por el parlamento español con el fin de explicar la distribución de competencias entre niveles de gobierno, y comparar la evolución de la agenda legislativa autonómica con la española. Los datos para el caso de España están disponibles desde 1977, en el caso de Cataluña y el País Vasco desde 1980, y en el caso de Andalucía y Galicia desde 1982, una vez se aprueban los Estatutos de Autonomía. En consecuencia, el análisis comparativo abarca el período comprendido entre 1982 y 2007. En conjunto, se analizan un total de 2.911 leyes –1511 aprobadas a nivel nacional, 526 en Cataluña, 299 en Galicia, 318 en el País Vasco y 257 en Andalucía–.

CUADRO 1

Principales códigos del Comparative Policy Agendas Project

Economía	1. Macroeconomía
	4. Agricultura
	5. Trabajo
	8. Energía
	10. Transporte
	15. Industria y comercio
	17. Ciencia y tecnología
	18. Comercio exterior
Estado de bienestar	3. Salud
	6. Educación
	13. Política social
	14. Vivienda
Medio ambiente	7. Medio ambiente
	21. Recursos naturales y gestión del agua
Funciones básicas del Estado	12. Asuntos internos y justicia
	2. Derechos civiles
	16. Defensa
	19. Relaciones internacionales
	20. Gobierno y administración pública

Fuente: Elaboración propia a partir de la metodología del *Comparative Policy Agendas Project*.

Para el análisis de la europeización de las leyes se tiene en cuenta formas de europeización directas. Es decir, consideramos que una ley está europeizada si está total o parcialmente definida por un acto legislativo europeo vinculante: decisión, directiva, reglamento, disposición del Tribunal de Justicia Europeo o Tratado. Las formas indirectas de europeización, como referencias indirectas o “*soft law*”, no han sido consideradas⁴. Por último, para analizar la influencia de los factores políticos e institucionales en

4 El procedimiento de codificación se ha basado en un sistema de codificación manual y una búsqueda por palabras clave definidas por el *Delors Myth Project* (ver Brouard *et al.*, 2011).

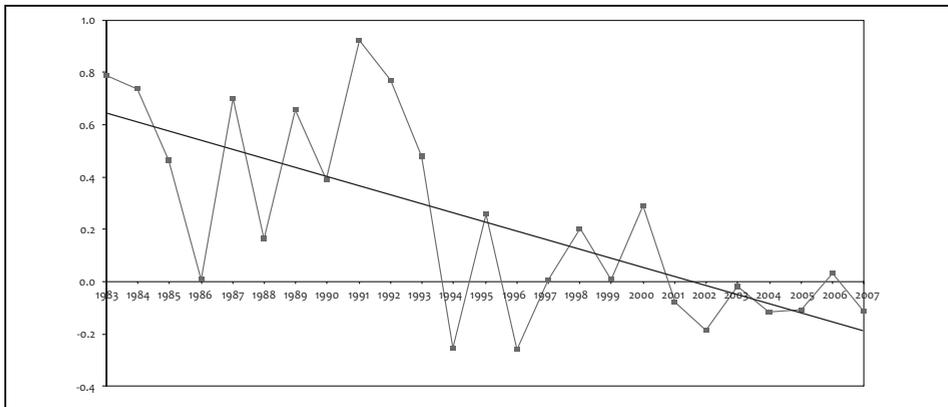
las agendas legislativas, se han computado las correlaciones anuales entre las agendas regionales y entre las agendas regionales y la agenda estatal (variable dependiente) y se ha analizado su relación con el proceso de transferencia de competencias, el porcentaje de legislación europeizada, y las preferencias políticas- (variables independientes). Para el análisis cuantitativo se han utilizado tablas de contingencia, así como el estadístico Gamma para comprobar si las correlaciones son significativas y su magnitud⁵.

4. COMPARACIÓN DE LAS AGENDAS LEGISLATIVAS

El análisis de la producción legislativa en Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco indica que las autoridades regionales prestan atención a asuntos similares, pero con importantes variaciones a partir de la década de los noventa (gráfico 2). Como muestra la tabla 1, si tenemos en cuenta todos los asuntos y todo el período (1982-2007), las agendas regionales están moderadamente correlacionadas –la correlación media es de 0.32-. A partir de la década de los noventa la correlación anual media entre las agendas legislativas disminuye gradualmente y pasa de 0.5 en la década de los ochenta, a ser inferior a 0.2 (siempre significativa) a partir de la década de 2000. Estos datos ponen de manifiesto que las autoridades regionales cada vez prestan más atención a cuestiones diferentes, tendencia que se intensifica a partir del nuevo milenio (Chaqués y Palau, 2011).

GRÁFICO 2

Correlación anual entre las agendas legislativas autonómicas: problemas relativos al Estado de bienestar



Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

5 Para interpretar los coeficientes de correlación se utiliza la siguiente regla (Blomquist, 1981): el valor 0.00 indica que no hay relación, entre 0.01 y 0.09 indica una relación insignificante; entre 0.10 y 0.19 una relación baja; entre 0.20 y 0.35 una relación moderada; entre 0.36 y 0.49 una relación sustancial y 0.5 o superior una relación muy fuerte.

TABLA 1

Correlaciones entre las agendas legislativas (1980-2008)

	Cataluña	País Vasco	Galicia	Andalucía	Gobierno central
Cataluña	1	.247**	.335**	.364**	.340**
País Vasco	.247**	1	.333**	.301**	.378**
Galicia	.335**	.333**	1	.343**	.366**
Andalucía	.364**	.301**	.343**	1	.379**
Gobierno central	.340**	.378**	.366**	.379**	1

** La correlación es significativa al nivel de 0.01.

Fuente: Bases de datos del "Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España" (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

El análisis de los porcentajes de atención ofrece más información sobre estas diferencias a lo largo del tiempo entre CCAA y niveles de gobierno (tabla 2). En primer lugar, la mayoría de las leyes autonómicas están relacionadas con cuestiones económicas, y especialmente en el País Vasco (48%), dado el hecho diferencial con el resto de CCAA en materia de política fiscal. En segundo lugar, la regulación de funciones básicas del Estado capta una parte importante de atención en las agendas legislativas (alrededor de un 30%) con diferencias importantes entre problemas. Obviamente, en aquellos temas en los que el Estado tiene competencia exclusiva, las CCAA tienen un papel inexistente (como en defensa), o marginal como en el caso de las relaciones exteriores, en el que se aprueban algunas leyes en relación a la ayuda exterior y la política de cooperación internacional. En el caso de interior y justicia, Cataluña dedica casi el mismo porcentaje de atención que el Gobierno español, un 9,2% de la agenda legislativa, casi el doble que el resto de CCAA. En este sentido, el Parlamento catalán aprobó 28 leyes relacionadas con el derecho civil, el 54% de las leyes en materia de interior y justicia, básicamente porque la Constitución Española le reconoce una capacidad competencial de creación y desarrollo específica sobre esta cuestión.

En tercer lugar, la tabla 3 pone de manifiesto la elevada descentralización política en aquellas cuestiones relativas al Estado de bienestar. En general, cada CCAA dedica aproximadamente el 23% de la agenda legislativa a la regulación de cuestiones de bienestar, frente al 9,7% de la agenda legislativa nacional. La mayoría de estas leyes están relacionadas con la educación primaria y secundaria y las universidades (10%), con algunas diferencias entre CCAA. El número de leyes sobre universidades es superior en Cataluña y Andalucía en comparación con otras CCAA (De Miguel, 2002), mientras que la atención a la educación primaria y secundaria es mayor en el País Vasco, debido a la regulación de las ikastolas (escuelas de primaria y secundaria Vasca) (tabla 3). Por último, la atención a las cuestiones de salud es especialmente importante en Andalucía (5%), que tiene un papel protagonista en la regulación de la biotecnología a partir de la década de los noventa, mientras que en Cataluña y el País Vasco la atención a los problemas de salud disminuye a lo largo del tiempo y capta sólo el 2.5% de la agenda legislativa. En cuarto lugar, existen importantes diferencias en la regula-

ción de problemas medioambientales entre CCAA. Cataluña es el Gobierno regional que legisla más sobre medio ambiente –más del 10% de las leyes aprobadas en Cataluña están relacionadas con este asunto– en contraste con el País Vasco, que sólo le dedica el 3% de la agenda legislativa. El resto de CCAA dedican entre el 6 y el 7% de la agenda legislativa al medio ambiente, porcentaje similar a la agenda legislativa española (6.7%), a pesar de que en muchas cuestiones medioambientales las CCAA tienen competencia exclusiva.

TABLA 2

Porcentajes de atención por área (% de leyes aprobadas)

	Galicia	País Vasco	Andalucía	Cataluña	Gobierno central
Economía, I+D y política industrial					
Economía	15,8	24,2	19,3	12,2	17,7
Agricultura	9,4	3,0	1,6	3,6	4,4
Trabajo	1,7	3,0	2,0	1,4	6,1
Energía	0,7	1,3	0,8	0,4	1,8
Transporte	2,0	3,7	2,8	4,3	5,8
Industria	11,1	10,4	11,0	11,7	13,4
Investigación y desarrollo	1,7	2,3	6,7	4,1	2,9
Total	42,4	47,9	44,1	37,7	52,1
Estado de bienestar					
Salud	3,7	2,3	5,5	2,2	2,7
Educación	9,1	9,7	11,4	9,7	4,5
Política social	4,7	5,0	3,9	5,2	1,1
Vivienda	5,1	5,7	2,4	4,8	1,5
Total	22,6	22,7	23,2	21,9	9,7
Medio ambiente					
Recursos naturales y gestión del agua	2,4	1,3	3,9	3,6	4,0
Medio ambiente	5,1	1,7	2,4	7,2	2,7
Total	7,4	3,0	6,3	10,8	6,7
Funciones básicas del Estado					
Derechos	3,0	3,0	2,4	1,8	3,1
Asuntos internos y justicia	4,4	3,0	3,5	9,2	10,0
Política exterior	0,3	1,3	0,8	0,7	3,5
Gobierno	19,5	18,8	19,7	18,0	10,9
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1
Total	27,5	26,1	26,4	29,6	31,5

Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

TABLA 3
Regulación de la educación y la cultura

	Universidades	Educación primaria y secundaria	Cultura	Lengua	Otros
País Vasco	22,6	35,5	23	3,2	16,2
Cataluña	35,2	9,3	20,4	7,4	28
Galicia	19,2	15,4	27	7,7	31
Andalucía	34,5	3,4	31	0	31
Estado	28,2	9,9	12,7	1,4	47,8

Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

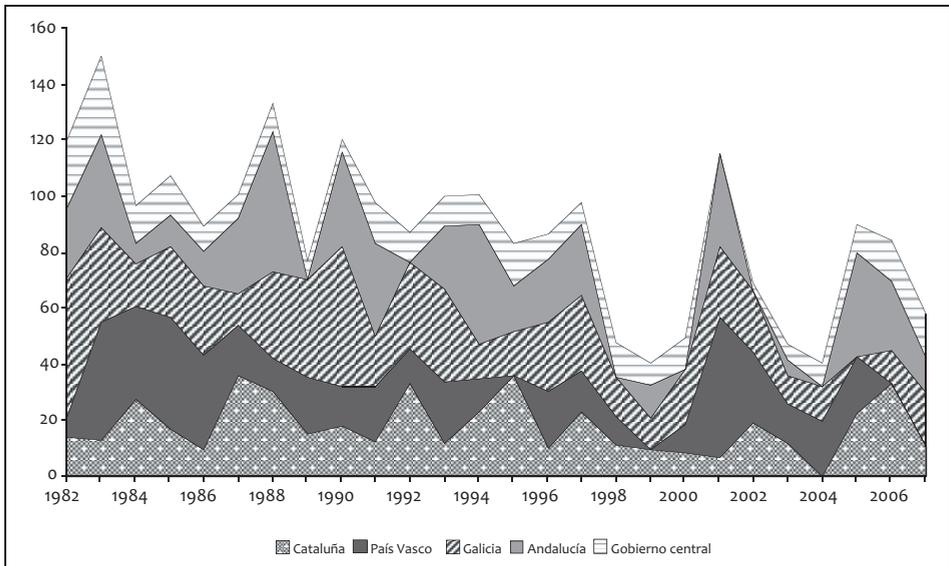
El gráfico 3 muestra la evolución de la regulación de los asuntos de gobierno en las últimas décadas. Como era de esperar, la regulación es especialmente importante durante la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando las CCAA definen los principios y las instituciones básicas del Estado de bienestar autonómico (Subirats y Gallego, 2002). En este período, aproximadamente el 24% de la agenda legislativa a nivel regional y el 14,2% a nivel nacional se dedica a la regulación de instituciones básicas, las relaciones intergubernamentales, la organización y la financiación de los partidos políticos, las elecciones, y/o el funcionamiento de la administración pública. La atención sobre estas cuestiones disminuye durante la década de los noventa, y sólo aumenta de nuevo durante el nuevo milenio en las CCAA que reforman sus Estatutos de Autonomía (Cataluña en 2006 y Andalucía en 2007). Lo mismo ocurre en el caso de algunas cuestiones relacionadas con el Estado de bienestar y especialmente en el caso de la educación y la cultura.

Por el contrario, tal y como muestra el gráfico 4, la mayoría de las leyes relativas a la regulación de derechos se aprueban en el nuevo milenio. En la década de los ochenta sólo el 1,5% de la agenda legislativa autonómica se dedica a regular estos temas, aumentando hasta el 5,4% después de 2000. Estas leyes regulan cuestiones como la igualdad de género, los derechos del paciente, la protección de datos y las políticas de accesibilidad. Un análisis detallado de esta legislación muestra cómo Andalucía y Cataluña están liderando un proceso de cambio en estas materias, especialmente en aquellas vinculadas con la regulación de aspectos morales (Chaqués y Palau, 2011).

La atención a las cuestiones económicas aumenta en todas las CCAA, excepto en el País Vasco, sobre todo una vez que se pone en marcha la reforma fiscal de 1997. Este es especialmente el caso de Cataluña, que aprovecha la oportunidad que le brinda esta reforma para aumentar su nivel de autonomía política. A modo de ejemplo, Cataluña es la única Comunidad Autónoma que crea en 2007, una vez reformado su Estatuto de Autonomía, una Oficina de Impuestos (Agencia Tributaria) responsable de la gestión, liquidación e inspección de los impuestos nacionales (transferidos) y

GRÁFICO 3

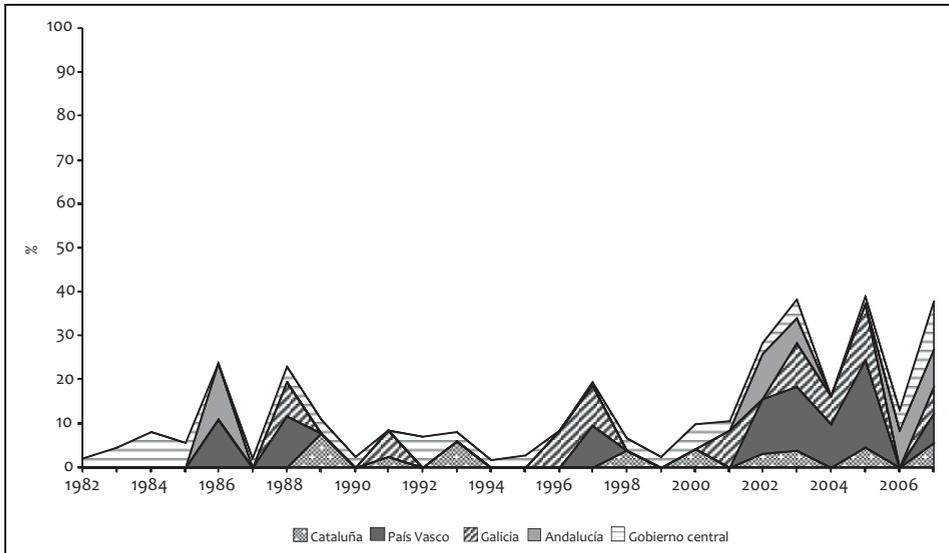
Regulación de los asuntos de gobierno



Fuente: Bases de datos del “Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España” <<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>

GRÁFICO 4

Regulación de los derechos



Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

regionales. La creciente atención prestada por las autoridades regionales a las cuestiones económicas contrasta con la disminución de la atención que el gobierno central presta a esta cuestión: a principios de los noventa la economía capta el 19,7% de la agenda legislativa nacional, mientras que en el nuevo milenio baja al 14,9%. Este es un ejemplo del juego de suma cero que, según Gunther y Montero (2009: 9), ha caracterizado las relaciones centro-periferia en España durante años, con una cantidad fija de poder político dentro del Estado, de modo que si los poderes regionales ganan poder, el gobierno central lo pierde.

La reforma fiscal de 1997 es identificada por Hooghe *et al.* (2010) como un factor primordial para determinar el grado de autonomía política de las CCAA. De acuerdo con su índice, la autonomía política aumenta en todas las CCAA tras esta reforma, reduciéndose las diferencias respecto al País Vasco y Navarra. Una cuestión importante es hasta qué punto esta mayor autonomía política se ha traducido en una fragmentación creciente de la agenda legislativa de las CCAA. Esto es, hasta qué punto el hecho de que éstas tengan más autonomía fiscal facilita que un mayor número de problemas entren en la agenda legislativa generando una mayor fragmentación. En este sentido, el gráfico 5 muestra la evolución del índice de Herfindahl para cada agenda legislativa desde principios de los ochenta hasta la actualidad. Este índice se define como un indicador de competencia, originariamente entre empresas rivales en un mismo sector económico, que aplicado al estudio de la agenda permite conocer el grado de concentración o fragmentación de la misma. Su versión normalizada resulta de la suma de los porcentajes de atención al cuadrado en cada uno de los códigos, y oscila desde una situación hipotética de competencia perfecta (0) al monopolio (1). Una puntuación por debajo de 0,1 indica generalmente una baja concentración de la agenda, entre 0,1 y 0,18 una concentración moderada, y por encima de 0,18 una concentración de la agenda elevada.

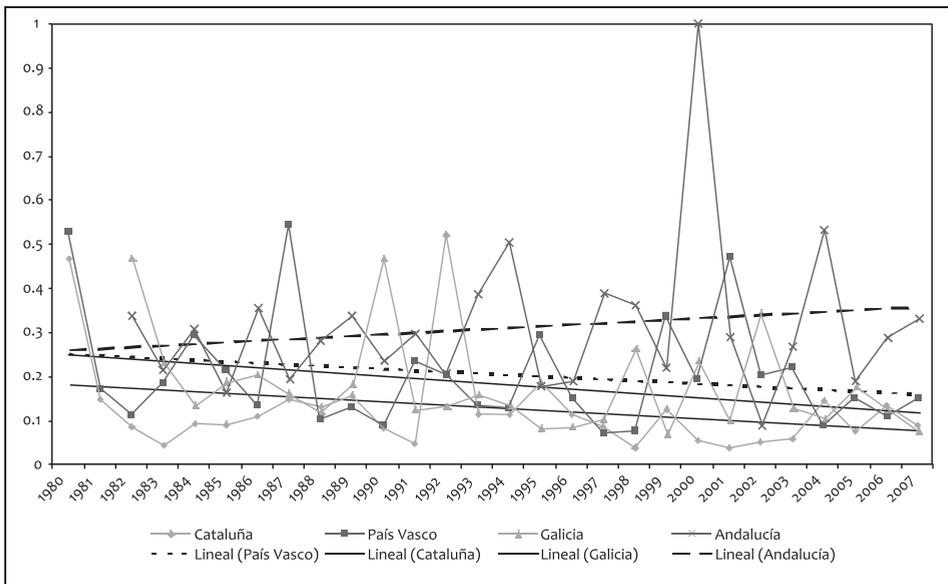
Los resultados muestran cómo el número de temas que captan la atención del legislador es siempre mayor en Cataluña que en el resto de CCAA, especialmente en relación con Galicia y Andalucía. Asimismo, en el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia hay una tendencia moderada hacia una mayor fragmentación desde finales de los ochenta hasta la actualidad –en el caso de Cataluña el nivel medio de fragmentación en la década de los ochenta es de 0,14, mientras que desde 1997 hasta la actualidad el nivel de fragmentación disminuye hasta alcanzar un promedio de 0,07–. Estos resultados muestran la disposición de estas CCAA (con la excepción de Andalucía) a aumentar su autonomía política, y adoptar decisiones por ley sobre un conjunto cada vez más amplio de problemas. Sin embargo, el hecho de que la agenda legislativa del País Vasco también esté cada vez más fragmentada cuestiona el impacto de la reforma fiscal de la década de los noventa sobre la capacidad de la agenda autonómica.

Por último, el análisis de correlaciones y de los porcentajes anuales de atención muestran que los cambios en los niveles de atención a lo largo del tiempo, entre CCAA y entre niveles de gobierno, no pueden explicarse únicamente a partir de cambios en el contexto institucional. Por ejemplo, el hecho que Andalucía y Cataluña de-

diquen una mayor atención a la regulación de la I+D, sobre todo a partir de 2003, en comparación con el resto de CCAA, se explica a partir de las preferencias políticas de los partidos que gobiernan estas comunidades, y su voluntad de priorizar estas cuestiones. Del mismo modo, la creación de una policía regional en la década de 1980 es una de las prioridades del País Vasco y Cataluña, pero no del resto de las CCAA. La posibilidad reconocida en la Constitución española de establecer policías autonómicas abrió una ventana de oportunidad política que fue aprovechada por estas dos CCAA con el fin de consolidar su autogobierno y crear instituciones diferenciadas de las establecidas por el gobierno central. Para el caso del País Vasco, la creación de una policía regional en 1982 también se relaciona con la lucha contra el terrorismo de ETA. Por el contrario, este asunto sólo capta ligeramente la atención de los políticos en Galicia a mediados de 2000, mientras que en Andalucía pasa casi totalmente inadvertido. El siguiente apartado analiza hasta qué punto las diferencias entre las agendas legislativas a lo largo del tiempo pueden explicarse a partir de cambios en el contexto institucional, o en las preferencias de los partidos políticos.

GRÁFICO 5

Fragmentación de las agendas legislativas autonómicas



Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

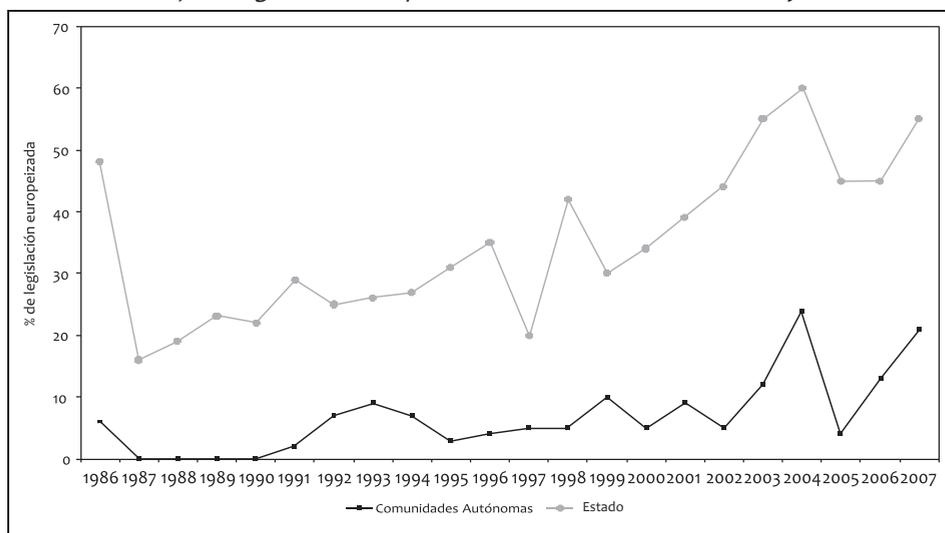
5. INSTITUCIONES, CONVERGENCIA Y AGENDA LEGISLATIVA

La primera cuestión que abordamos es hasta qué punto la delegación de poder “hacia arriba”, en favor de instituciones supranacionales, afecta a la dinámica de la

agenda legislativa de las CCAA generando una mayor homogeneización en aquellos asuntos más europeizados. El análisis detallado de las leyes autonómicas y estatales muestra que la europeización de la actividad legislativa en España varía significativamente entre niveles de gobierno, entre sectores de actividad y a lo largo del tiempo. En primer lugar, la europeización afecta principalmente a la agenda legislativa del Estado, y sólo de forma marginal a la agenda legislativa de las CCAA. Un 35% de las leyes aprobadas por el parlamento español entre 1986 y 2007 están total o parcialmente definidas por una norma comunitaria vinculante, sin embargo, tal como muestra el gráfico 6, el porcentaje de legislación europeizada ha aumentado de forma significativa a lo largo del tiempo hasta casi el 50% en la última década (Palau y Chaqués, 2011).

GRÁFICO 6

Porcentaje de legislación europeizada: Comunidades Autónomas y Estado



Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

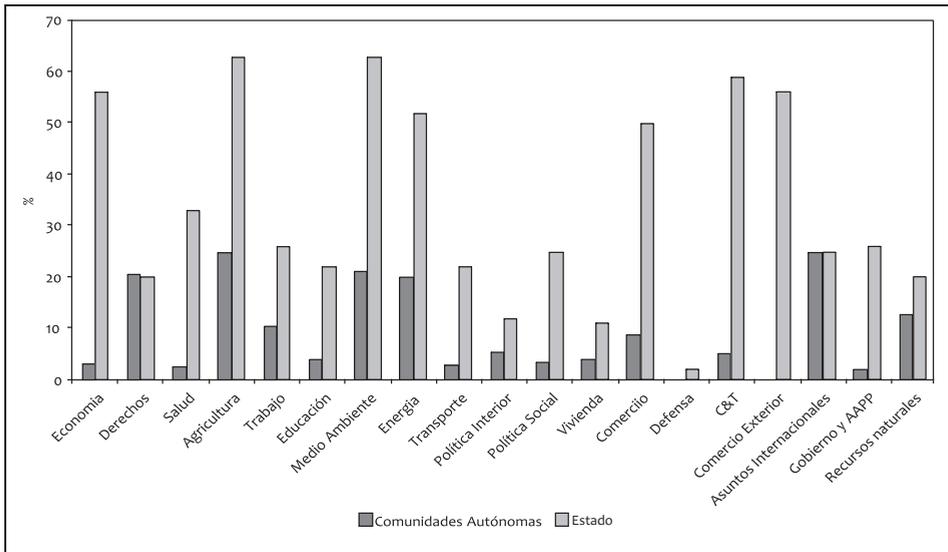
En el caso de las CCAA, la europeización de la agenda ha aumentado aunque en menor proporción. Entre 1986 y 1993 sólo un 3% de las leyes que aprueban las CCAA estudiadas están europeizadas, porcentaje que aumenta hasta el 6% en los noventa y el 12% en el nuevo milenio. Si consideramos todo el período, sólo el 7% de leyes autonómicas están europeizadas, porcentaje muy inferior al de las leyes estatales. Galicia y Andalucía son las CCAA que tienen la agenda más europeizada (14 y 8% respectivamente). País Vasco tiene un 5% de legislación europeizada y Cataluña sólo un 2%. Estos datos confirman que es el gobierno central, y no las CCAA, quien asume el liderazgo en la fase descendente, de implementación de la normativa comunitaria, incluso en áreas que están muy descentralizadas.

ESTUDIOS

Como muestra el gráfico 7, sectores como agricultura y medio ambiente, donde las CCAA tienen importantes competencias, son los más europeizados a nivel estatal –un 63% del total de la legislación estatal en estos sectores está europeizada, mientras que a nivel regional la legislación con contenido europeo representa sólo el 25 y el 21% respectivamente–. También existen diferencias importantes en otros ámbitos, como ciencia y tecnología (59% de europeización a nivel estatal frente a 5% a nivel regional), economía (56% frente 3.3% a nivel autonómico), energía (52% y 20%), o política industrial (50% y 9%). Los niveles de europeización, como era de esperar, son menos elevados en sectores como justicia e interior (12% y 6%), y en aquellas cuestiones vinculadas con el Estado de bienestar, como la política social (25% y 3%), la salud (33% y 3%) o la educación (22% y 4%). Un caso especial es la europeización en materia de derechos, dónde las CCAA tienen un porcentaje de europeización mayor que el Estado. Esto se debe a que casi un 40% de la legislación autonómica en este ámbito hace referencia a la regulación de la igualdad de género, una política sobre la que la UE ha tenido un fuerte impacto y que entra en todas las agendas regionales siguiendo las directrices marcadas por las instituciones comunitarias (Delgado, 2011).

GRÁFICO 7

Porcentaje de legislación europeizada por sectores de actividad: Comunidades Autónomas y Estado



Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

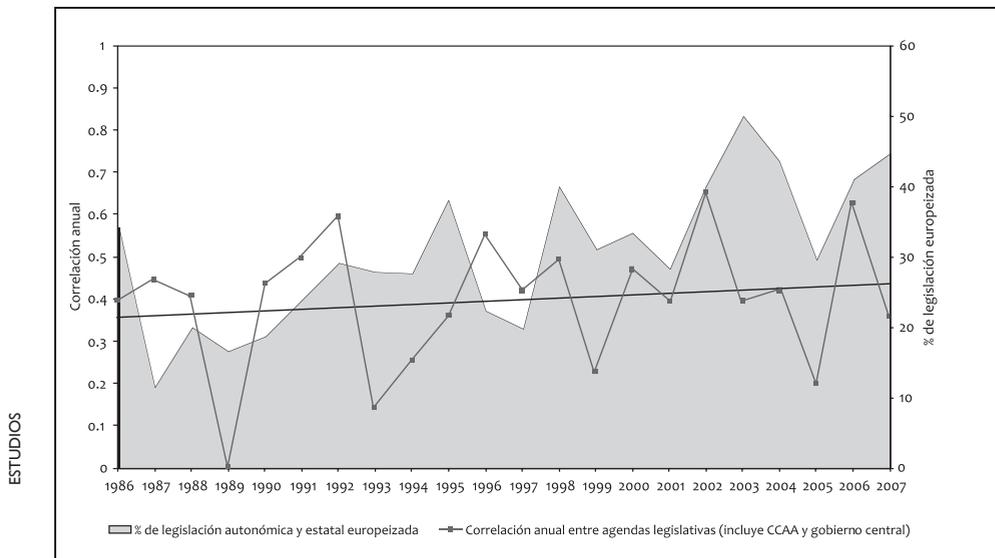
En definitiva, el mayor porcentaje de legislación europeizada a nivel nacional confirma el carácter centrípeto de la europeización, también en la fase descendente, así como las deficiencias del marco legislativo que regula en España la intervención autonómica en la incorporación de normativa comunitaria (Montilla, 2005). El mayor

protagonismo del Estado se explica por la complejidad que representa en su momento la coincidencia en el tiempo de la construcción del Estado autonómico y la incorporación a la CEE; pero también por la ausencia de uniformidad competencial del Estado autonómico, en virtud de la cual el Estado asume el liderazgo para evitar deficiencias en la implementación que pudieran comprometer al Estado ante las instituciones europeas, garantizando la coordinación y la homogeneización en la interpretación del derecho comunitario a lo largo del territorio (Ordóñez, 1995; Montilla, 2005).

La cuestión que se plantea aquí es hasta qué punto este progresivo aumento de la europeización se ha traducido en un aumento de la convergencia entre agendas, especialmente en aquellos sectores donde la UE tiene mayores competencias. Si consideramos tanto la legislación autonómica como la estatal en materia económica, existe una relación positiva entre el porcentaje de legislación europeizada y la correlación anual entre agendas: a medida que aumenta el número de legislación europeizada las agendas son más parecidas (gráfico 8). No obstante, la correlación no es significativa y tal como muestra la tabla 4, si tenemos en cuenta todo el periodo y todos los sectores de actividad, no hay una relación significativa entre el aumento del porcentaje de legislación europeizada y las correlaciones anuales entre agendas. Es decir, no podemos aceptar la hipótesis de que a medida que aumenta el porcentaje de legislación europeizada, aumenta la correlación entre agendas, ni siquiera si tenemos sólo en cuenta aquellos sectores más europeizados.

GRÁFICO 8

Correlación anual entre agendas legislativas y porcentaje de legislación europeizada en economía



Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

TABLA 4

Impacto de la europeización en la correlación entre agendas legislativas

Porcentaje de correlaciones anuales*	Porcentaje de legislación europeizada (CCAA y Estado)**			
	Muy bajo	Bajo	Elevado	Muy elevado
Muy bajas	6,2	1,4	0	0
Bajas	12,4	31,5	33,3	20
Elevadas	37,6	30,1	38,1	50
Muy elevadas	43,8	37	28,6	30
Gamma	-0.1			
sig.	No sign.			
Interpretación	-			

* Las correlaciones se consideran muy bajas si están entre -1 y 0.25 ; bajas entre 0.26 y 0.50 , elevadas entre 0.51 y 0.75 y muy elevadas entre 0.76 y 1

** Se considera el porcentaje de europeización sobre el total de leyes aprobadas. El porcentaje de legislación europeizada se considera muy bajo si está entre el 0 y el 25% del total, bajo entre 26 y 50% , elevado entre 51 y 75% y muy elevado entre 76 y 100% .

Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicy/agendas>>).

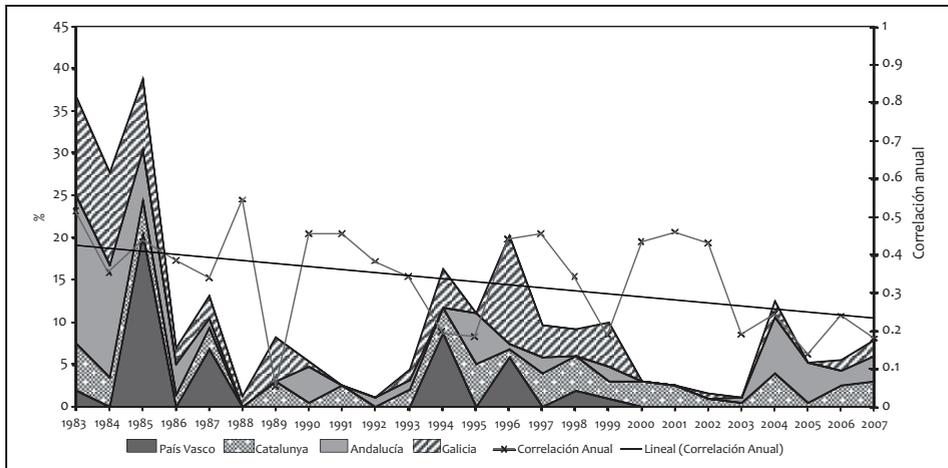
Un ámbito que pone de manifiesto la compleja relación entre el contenido europeo de la agenda y la priorización de problemas es el medio ambiente. En este ámbito, la creciente europeización de la política no explica por qué se dan diferencias importantes en la regulación de esta cuestión a lo largo del tiempo, entre CCAA y niveles de gobierno. El elevado nivel de residuos industriales que se generan en Cataluña en comparación con el resto de CCAA –Cataluña genera el 25% del total de residuos generados en España–, y la presión ejercida por movimientos cívicos como la *Plataforma Cívica per la Reducció de Residus*, explica que esta Comunidad Autónoma lidere en España la regulación en materia de residuos industriales y calidad del aire, adelantándose al resto de CCAA e incluso a la regulación estatal (Casademunt, 2001). La ley catalana de residuos de 1993 incorpora los altos niveles de exigencia ambiental establecidos por la Directiva 156/1991/CEE, mientras que el Estado, debido a la presión de sectores empresariales, incorpora esta normativa comunitaria cinco años más tarde, cuando ya había terminado el plazo fijado por las instituciones comunitarias para su transposición. Esto es importante porque pone de manifiesto que, si bien la UE tiene capacidad para definir el contenido de la regulación, especialmente en aquellas cuestiones relativas al mercado único y el medio ambiente, el Estado y en su caso las CCAA conservan cierto margen de maniobra para decidir el momento concreto en el que entran en la agenda: no se controla totalmente *cómo* se regula pero sí que pueden decidir hasta cierto punto *cuándo* se regula.

Otra cuestión es hasta qué punto el proceso de delegación “hacia abajo”, es decir, el proceso de transferencia de competencias en favor de las CCAA, está relacio-

nado con esta tendencia hacia una mayor heterogeneidad de las agendas legislativas. Dado el carácter flexible y abierto del modelo autonómico definido en la Constitución, el nivel competencial ha variado a lo largo del tiempo a través de procesos de delegación de competencias (definidos en los decretos de transferencia de competencias) a las CCAA. Como muestra el gráfico 9, la transferencia de competencias es especialmente importante en la década de los ochenta, lo que debe ser visto como una respuesta formal a los principios establecidos en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y también algunos acuerdos bilaterales adoptados durante este período (Aja, 2003).

GRÁFICO 9

Correlación anual entre las agendas legislativas autonómicas y % de transferencia de competencias a las CCAA



Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

El gráfico 9 también pone de manifiesto que el proceso de delegación de competencias en favor de las CCAA está relacionado con la mayor convergencia entre las agendas legislativas a lo largo de los ochenta, pero no puede explicar por qué a partir de los noventa las agendas son cada vez más distintas. En la política educativa universitaria por ejemplo, la convergencia entre las agendas legislativas a lo largo de los ochenta ocurre una vez delegadas las principales competencias en esta materia. Después de la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983, se efectúan diversos traspasos competenciales a las CCAA con el objetivo de ejecutar tanto las previsiones de la LRU, como las del artículo 27 de la CE y distintas disposiciones estatutarias. Así pues, entre 1985 y 1987, se transfieren las competencias a todas las CCAA en materia de universidades, lo que permite a las CCAA crear nuevas universidades y legislar sobre determinados aspectos relativos a la gestión universitaria, facilitando la creación de un mapa universitario propio. A partir de los

años noventa, y a pesar de que el proceso de delegación competencial continua, la correlación no es significativa.

6. PREFERENCIAS POLÍTICAS Y PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS

Las CCAA deciden sobre qué asuntos debe legislarse en función de las limitaciones impuestas por el contexto institucional en el que actúan, pero también en función de sus preferencias políticas. Siguiendo este argumento, a continuación analizamos hasta qué punto las agendas legislativas se parecen más cuando el mismo partido político, o de ideología similar, gobierna en distintas comunidades autónomas: ¿Aumenta la similitud entre las agendas de Cataluña y Andalucía cuando los socialistas gobiernan en ambas Comunidades (2003-2008)⁶? ¿La semejanza entre las agendas de Cataluña y el País Vasco se incrementa cuando en ambas gobiernan partidos nacionalistas (1980-2003)? ¿Aumenta la correlación entre las agendas española y catalana tras la alternancia política en 2003? En primer lugar, como muestra la tabla 5, las correlaciones anuales entre las agendas legislativas catalana y andaluza son mayores cuando los socialistas gobiernan en ambas CCAA. El porcentaje de correlaciones anuales superiores a 0,5 casi se triplica cuando los socialistas gobiernan en ambas CCAA (75% de las correlaciones están por encima de 0.5). A modo de ejemplo, es en este periodo de liderazgo socialista cuando se crea en ambas CCAA una autoridad independiente –el Consejo Audiovisual–, responsable de la regulación de la política audiovisual (contenidos de televisión, la publicidad, las licencias audiovisuales, etc.); y cuando se aprueban de forma casi simultánea medidas de prevención y protección contra la violencia de género. En este sentido, cabe destacar que también en Galicia se aprueban medidas para erradicar la violencia de género cuando gobierna el Partido Socialista, lo que viene a corroborar la hipótesis de que las preferencias de los partidos políticos son importantes para entender los procesos de convergencia entre agendas.

En segundo lugar, las correlaciones anuales entre la agenda legislativa catalana y la del gobierno central son también más elevadas cuando coincide el partido político. El porcentaje de correlaciones superiores a 0.5 pasa del 19% cuando CIU gobierna en Cataluña, al 50% cuando en Cataluña gobierna el PSC y en el gobierno central el PSOE (tabla 5). Un ejemplo de la similitud entre las agendas socialistas a nivel nacional y autonómico lo encontramos en la regulación de cuestiones relativas a la memoria histórica. En 2007, tanto el parlamento español como el catalán aprueban una ley sobre esta cuestión (Ley 52/2007 de la Memoria Histórica y Ley 13/2007 del Memorial Democrático) con el apoyo del resto de partidos políticos excepto del PP,

6 Para simplificar se refiere al gobierno de los socialista en Cataluña desde 2003, sabiendo que es un gobierno de coalición formado por PSC, ERC y ICV, y liderado por José Montilla.

7 Es interesante destacar que, a pesar de que el gobierno central tiene competencias para desarrollar la legislación básica sobre estos temas, no se regula una autoridad específica nacional responsable del control de la política audiovisual hasta 2008.

que no había identificado nunca este tema como prioritario, y ERC, que no dio apoyo a la ley española por considerarla insuficiente en el reconocimiento de derechos. Cataluña es la única comunidad autónoma que ha regulado esta cuestión, en respuesta a las demandas ciudadanas pero también de acuerdo con las prioridades de los partidos políticos que conforman la coalición de gobierno desde 2003 a 2010 (PSC, ERC e ICV).

TABLA 5

Cambios en la correlación entre agendas legislativas en función del partido político

	Cataluña-Andalucía		Cataluña-País Vasco		Cataluña-Galicia		Cataluña-Estado	
	PSC	CIU	PSC	CIU	PSC	CIU	PSC	CIU
Porcentaje de correlaciones anuales*								
Muy bajas	25	42,9	75	38,1	25	33,3	25	38,1
Bajas	0	28,6	25	52,4	50	28,6	25	42,9
Elevadas	25	23,8	0	9,5	25	38,1	25	14,3
Muy elevadas	50	4,8	0	0	0	0	25	4,8
Gamma	-0.6		0.7		0.05		0.4	
sig.	0		0		0.604		0	
Interpretación	relación muy fuerte		relación muy fuerte		no sig.		relación sustancial	

* Las correlaciones se consideran muy bajas si están entre -1 y 0.25 ; bajas entre 0.26 y 0.50 , elevadas entre 0.51 y 0.75 y muy elevadas entre 0.76 y 1

Fuente: Bases de datos del Grupo de Análisis Comparado de la Agenda Política en España (<<http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas>>).

En tercer lugar, la correlación anual entre la agenda catalana y la vasca es mayor cuando CIU y PNV están gobernando en ambas comunidades, que cuando los socialistas gobiernan en Cataluña y el PNV gobierna en el País Vasco (el porcentaje de correlaciones anuales superiores a $0,5$ aumenta hasta el $9,5\%$ y el porcentaje de correlaciones muy bajas disminuye de 75 a $38,1\%$) (tabla 5). Por ejemplo, existe convergencia en la regulación de las corporaciones de radio y televisión, así como en temas de política lingüística. La primera ley vasca de creación del ente público “Radio Televisión Vasca” se aprobó en mayo de 1982 (Ley 5/1982), regulando los principios de la corporación y sus contenidos, su estructura orgánica, los criterios de elección de sus miembros y los mecanismos de control parlamentario. Por su parte, Cataluña aprueba un año después una ley con una estructura y finalidades similares a la vasca (Ley 10/1983). También regulan de forma casi paralela el tema de la normalización lingüística, el País Vasco en 1982 y Cataluña en 1983, regulaciones que convergen en el interés por recuperar la lengua propia como signo de identidad. Otro ejemplo de convergencia es la regulación del derecho civil foral, que se produce en ambos casos a mediados de los

noventa, con el objetivo de ordenar, actualizar y diferenciar ambas legislaciones del derecho civil común.

7. CONCLUSIONES

Las agendas legislativas de las cuatro CCAA estudiadas –Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco– son cada vez más heterogéneas en cuanto a su contenido, y estas diferencias no se pueden explicar teniendo en cuenta únicamente factores institucionales, como la distribución de competencias entre niveles de gobierno, o hechos diferenciales establecidos en la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía. Los asuntos que priorizan las CCAA son especialmente parecidos en los años ochenta, cuando se está llevando a cabo la construcción de las instituciones políticas autonómicas y el desarrollo de los pilares del Estado de bienestar. A partir de los noventa, una vez que se han sentado las bases del Estado autonómico tanto a nivel institucional como sustantivo, se producen cambios importantes en el patrón de priorización de problemas por parte de cada una de las CCAA, generando una creciente divergencia en el contenido de la agenda legislativa autonómica.

La creciente heterogeneidad de las agendas legislativas autonómicas pone también de manifiesto la incapacidad de la UE para generar una mayor convergencia, especialmente en aquellos problemas con un grado de europeización elevado. El porcentaje de legislación estatal y autonómica europeizada aumenta progresivamente desde 1986 hasta la actualidad, pero la delegación de poder hacia arriba, en favor de la UE, no se ha traducido en una mayor homogeneidad de las agendas legislativas, ni siquiera en aquellos sectores más europeizados, como agricultura o medio ambiente. El mayor grado de europeización de la agenda legislativa estatal, en comparación con las agendas autonómicas, pone también de manifiesto el protagonismo del gobierno central en la fase descendente, de implementación de la normativa comunitaria. No obstante, para llegar a una conclusión definitiva sobre esta cuestión, debería analizarse también la europeización de la legislación secundaria, ya que una parte importante de directivas se implementan mediante este tipo de legislación.

En este artículo argumentamos que la mayor divergencia entre las agendas autonómicas se explica en parte por las preferencias políticas, y las prioridades establecidas por los partidos políticos en el gobierno de cada CCAA. El marco competencial y la distribución de poder entre niveles de gobierno definen las reglas del juego y limitan la capacidad de los gobiernos para regular sobre cuestiones concretas. No obstante, dentro de las limitaciones impuestas por el contexto institucional, cada partido político desarrolla estrategias distintas de acuerdo con sus preferencias políticas, marcando importantes diferencias respecto al resto de CCAA. Nuestros datos ponen de manifiesto que cuando coinciden en el gobierno autonómico partidos políticos cercanos desde un punto de vista ideológico, las agendas legislativas autonómicas son más parecidas. Las agendas catalana y andaluza se parecen más cuando los socialistas gobiernan en ambas comunidades; la agenda catalana y la del gobierno central

son también más parecidas cuando en Cataluña gobierna el PSC y en el Estado el PSOE, y en Cataluña y el País Vasco se legisla también sobre cuestiones similares cuando gobiernan partidos nacionalistas. Del mismo modo, las diferencias entre CCAA en la priorización de problemas muy europeizados se explican por las preferencias de los partidos que gobiernan en cada una de estas comunidades. La UE determina el contenido de una parte importante de regulación, especialmente en aquellos sectores vinculados con el mercado único y el medio ambiente, pero las CCAA mantienen cierto margen de maniobra para decidir cuándo regulan sobre cuestiones concretas, de acuerdo con sus preferencias políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Adler, E.S. y Wilkerson, J. (2008), "Intended Consequences? Jurisdictional Reform and Issue Control in the US House of Representatives", *Legislative Studies Quarterly*, 33: 85-114.
- Aguilar, S. (1996), "La Europeización de la Política Medioambiental: La Tensión Norte-Sur en la Unión Europea", *Política y Sociedad*, 1(23): 111-120.
- Aja, E. (2003), *El Estado Autonómico*. Madrid: Alianza.
- Baumgartner, F. y Jones, B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R., y Mahoney, C. (2008), "The Two Faces of Framing: Individual-Level Framing and Collective Issue-Definition in the EU", *European Union Politics*, 9(3): 435-449.
- Blomquist, D. (1981), *Elections and the Mass Media*. Washington, DC: American Political Science Association.
- Blais, A., Blake, D. y Dion, S. (1993), "Do parties make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies", *American Journal of Political Science*, 37(1): 40-62.
- Boix, C. (2000), "Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-1993", *World Politics*, 53: 38-73.
- Borghetto, E. y Franchino, F. (2010), "The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives", *Journal of European Public Policy*, 17(6): 759-780.
- Börzel, T. (2002), *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brouard, S., Costa, O. y Köning T., eds. (2011), *Delors' Myth: the scope and impact of EU on law production*. Nueva York: Jon Springer.
- Brouard, S., Wilkerson, J., Baumgartner, F.R., Timmermans, A., Bevan, S., Breeman, G., Breunig, Ch., Chaqués, L., Green-Pedersen, Ch., Jennings, W., Peter, J., Jones, B. D. y Lowery, D. (2009), "Comparer les Productions Législatives: Enjeux et Méthodes", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 16(3): 381-404.
- Budge, I. y Hofferbert, R. I. (1990), "Mandates and Policy Outputs: US Party Platforms and Federal Expenditures", *American Political Science Review*, 84(1): 111-131.
- Casademunt, A. (2001), "Política i gestió de residus a Catalunya: rendiments desiguals i molts interrogants de futur", en R. Gomà y J. Subirats, eds., *Govern i polítiques públiques a Catalunya: 1980-2000*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.

- Chaqués, L. y Palau, A.M. (2011), "Are Spanish policy-makers responding to citizens' priorities?", *West European Politics*. Artículo a publicarse en julio de 2011.
- Chaqués, L., Palau, A. M., Muñoz, L. y Wilkerson, J.D. (2008), "Comparing Governmental Agendas: Evolution of the Prioritization of Issues in the USA and Spain". *IBEI Working Papers*. Barcelona: IBEI. En línea: < http://www.ibei.org/images/stories/papers/WP_IBEI_14.pdf > (Consulta: 7 junio 2011)
- Closa, C., ed., (2001), *La europeización del sistema político español*. Madrid: Itsmo.
- Colomer, J. (1995), *La Política en Europa: Introducción a las instituciones de quince países*. Barcelona: Ariel.
- De Miguel, J. (2002), "Leyes de CCAA sobre Universidad", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25: 131-153.
- Delgado, I. (2011), *Alcanzado el equilibrio. El acceso y la presencia de las mujeres en los legislativos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- DiMaggio, P.J. y Powell, W. (1983), "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48: 147-60.
- Dolowitz, D.P. y Marsh, D. (1996), "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, XLIV: 343-357.
- Green-Pedersen, Ch. (2006), "Long-term Changes in Danish Party Politics: The Rise and Importance of Issue Competition", *Scandinavian Political Studies*, 29(3): 219-235.
- Gunther, R. y Montero, J.R. (2009), *The Politics of Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain", *Comparative Politics*, 25: 275-296.
- Hall, P. and Taylor, R. (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44: 936-957.
- Holzinger, K. y Knill, C. (2005), "Causes and conditions of cross-national policy convergence", *Journal of European Public Policy*, 12(5): 775-796.
- Hooghe, L., Gary, M. y Schakel, A.H. (2010), *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*. Londres: Routledge.
- Jones, B.D. y Baumgartner, F.R. (2005), *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klingemann, H.D., Hofferbert, R.I., y Budge, I. (1994), *Parties, policies and democracy*. Boulder: Westview Press.
- Linz, J., y Stepan, A. (2006), "The paradigmatic case of Reforma Pactada-Ruptura Pactada: Spain", en J. Linz y A. Stepan, eds., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Montilla, J. (2005), *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morata, F. (1992), "Institucionalización y rendimiento político del Estado Autonomíco", *Revista de Estudios Políticos*, 76: 255-297.
- Ordóñez, D. (1995), "La Recepción del Derecho Comunitario europeo en el ordenamiento español", *Noticias de la Unión Europea*, 125: 99-113.

- Palau, A. y Chaqués, L. (2011) "The Europeanization of law-making activities in Spain", en Brouard, S., Costa, O. y Köning T., eds., *Delors' Myth: the scope and impact of EU on law production*. Nueva York: Jon Springer.
- Porras, A. (2002), "La actividad legislativa de los Parlamentos autonómicos 1980-2000: agenda legislativa y mapa normativo", en J. Subirats y R. Gallego, eds., *Veinte Años de Autonomías en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Requejo, F. y Caminal, M. (2010), *Political Liberalism and Plurinational Democracies*. Londres: Routledge.
- Schmidt, M.G. (1996), "When parties matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy", *European Journal of Political Research*, 30: 155-183.
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Subirats, J. y Gallego, R., eds. (2002), *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Recibido: 5 de marzo de 2011

Aceptado: 13 de mayo de 2011

G^a_pP

EXPERIENCIAS Y CASOS

Política y políticas en materia de justicia: Apuntes de un observador-participante¹

Josep M. Vallès

Universitat Autònoma de Barcelona
jm.valles@uab.es

Resumen

Desde una perspectiva no académica de observación participante, el texto describe la gestión de las políticas emprendidas por el Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, del cual el autor fue titular durante los años del gobierno presidido por P. Maragall (2003-2006). De esta forma, se pone de relieve la complejidad de un escenario singular por razón tanto de las materias objeto de la gestión, como por las características del marco gubernamental e intergubernamental del momento. El enfoque utilizado saca a la luz aspectos, factores y comportamientos que raramente se incorporan a los análisis politológicos "clásicos". El presente texto constituye una versión resumida de un capítulo del libro publicado en catalán por el autor en 2008.

Palabras clave

Generalitat de Cataluña, gestión y administración de la justicia, política judicial, política penal, política penitenciaria, política catalana, relaciones intergubernamentales.

Judicial and Prisons Policies and Politics: A Participant Observer's Account

Abstract

From a non academic perspective of participant observation, the author describes a set of policies undertaken by the Justice Department of Catalonia's Generalitat, which he led during the years of President Maragall's government (2003-2006). With this insight, the text highlights the complexity of the unique scenario resulting not only from the policies implemented, but also from the characteristics of both the governmental and the inter-governmental framework of the period. This approach shows key aspects, factors and actions which are rarely introduced into "classical" political analyses. This text is an abridged version of a book's chapter published by the author in 2008.

Keywords

Catalonia's Generalitat, judicial policy, prisons policy, criminal policy, judicial administration and management, Catalan politics, inter-governmental relations.

1 Traducción del catalán de Santiago Garre Pelegrina.

NOTA INTRODUCTORIA DEL AUTOR

Tras siete años de intervención en la política institucional (1999-2006), consideré oportuno dejar constancia escrita de las impresiones de un profesor de ciencia política y de la administración temporalmente comprometido en la acción política (Vallès, 2008). No pretendía elaborar una crónica de hechos ni un estudio académico. Me limité a exponer unas reflexiones personales a modo de observador-participante de la vida política catalana, dedicando sendos capítulos al proyecto político del presidente Maragall, a la dinámica parlamentaria, al proyecto de nuevo Estatuto o a la relación con los medios de comunicación. Aquí se reproduce un extracto del capítulo 6 de la obra. Corresponde a la descripción del trabajo desarrollado como miembro del Ejecutivo catalán y titular del Departamento de Justicia de la Generalitat². Entre las políticas que dicho Departamento debe definir y ejecutar figuran el apoyo a la administración de justicia y la gestión de los servicios penitenciarios. Sin pretensiones de estudio académico, el texto contiene un diagnóstico de la situación en ambos campos y una exposición de las políticas puestas en marcha durante el período³. El profesor Francisco J. Vanaclocha, director de la revista GAPP, colega y amigo, ha considerado que la difusión de este texto podría ser de interés para los lectores. Aprecio su optimismo y confío en que no se vea del todo defraudado.

1. DESDE LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA: A FAVOR DEL SERVICIO PÚBLICO

Una consejería más importante que codiciada

Nunca se me ocurrió que –en una fase tan avanzada de mi trayectoria profesional– iba a formar parte del gobierno de Cataluña (el *Govern*). En algún debate parlamentario, mis antagonistas en la oposición me reprocharon que aparentara no encontrarme “a gusto” en el Departamento. Tenían parte de razón. Pero por motivos distintos a los que imaginaban. Porque para mí ser consejero no era una cuestión de “gusto”, sino de compromiso con el servicio público. Algo quizá difícil de entender para quienes ocupar una consejería –o cualquier otro cargo público– constituye un deseo de realización personal, un deseo que no todo el mundo experimenta. Tampon-

² Una descripción detallada y ordenada de las actuaciones del Departamento de Justicia durante el período se encuentra en la obra editada por la Generalitat: *Trenta mesos d'acció de govern* (2005). No es, por tanto, objeto de este texto desarrollar de manera sistemática una concepción de lo que podría ser una administración de justicia que combinara adecuadamente su naturaleza de poder político democrático, su carácter de servicio público esencial y su articulación en un Estado compuesto y no unitario. Es decir, una concepción muy alejada de la realidad que ofrece la actual administración de justicia en España.

³ El desarrollo de las propuestas para una nueva política judicial en Cataluña figura en el *Llibre Verd de l'Administració de Justícia a Catalunya* publicado por el Departamento de Justicia (2005). Con todo, buena parte de las expectativas depositadas en el Estatuto de 2006 para avanzar en la modernización del servicio público de la justicia han quedado congeladas por la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que anuló disposiciones estatutarias sobre la materia, interpretó otras de manera restrictiva y remitió algunas a una futura normativa estatal. Para un análisis crítico de este punto de la sentencia, véanse los trabajos de Aparicio Pérez (2010) y Cabellos Espíerrez (2010) publicados en el número especial dedicado a la citada sentencia por la *Revista Catalana de Dret Públic*.

co lo experimenta la totalidad de quienes optamos por un compromiso político que podemos satisfacer sin ansias irresistibles de ocupar una posición institucional.

En todo caso, tenía muy clara la importancia del Departamento de Justicia, el único de cualquier gobierno –como señalé en público en algunas ocasiones– que tiene nombre de virtud. Bromas aparte, su influencia es difícil de percibir para el público y para buena parte de la clase política que lo considera a menudo de “segunda clase”. Puede ser que ésta sea la explicación de que hubiera sido uno de los otorgados sistemáticamente y durante más de veinte años a *Unió Democràtica* (UDC), el socio menor de la coalición *Convergència i Unió* (CiU). Y quizás también por este motivo, la decisión de Maragall de confiarlo a un excéntrico de la política como yo no fue nunca impugnada públicamente por parte de los demás socios del tripartito.

¿Con qué bagaje llegaba al Departamento? Contaba con una licenciatura y un doctorado en derecho que me habían servido para entender que –en los sistemas democráticos– el derecho es un instrumento del poder para gestionar los conflictos colectivos. Y que también debe funcionar como el dispositivo que refrene los excesos del propio poder. Lo había aprendido de algunos profesores y de mi propia experiencia como docente universitario. Añadiré que no consideraba ningún *handicap* especial el hecho de no haber practicado profesiones directamente vinculadas con la justicia, como la magistratura o la abogacía. Lo más importante –pensaba– no es tener las respuestas a todas las preguntas, sino saber cuáles son las preguntas que es menester plantearse y a quién dirigir las. Por lo mismo, no creo indispensable proceder del gremio o sector para ser responsable político de un determinado ámbito gubernamental. Esto puede conllevar algún inconveniente inicial en cuanto al conocimiento de algunos rudimentos de la materia, cosa que se resuelve con buenos colaboradores. En cambio, antecedentes profesionales en el mismo sector pueden implicar a veces la prevalencia de tics y compromisos corporativos que limitan la necesaria libertad de criterio y de acción. Con todo, la problemática con la que habría de enfrentarme no me era del todo desconocida. Y no solamente por contactos personales o universitarios. Gracias al gobierno alternativo de Maragall y desde la oposición parlamentaria, había analizado –junto con el diputado Alex Masllorens– las políticas de justicia y derecho durante la legislatura de 1999-2003, preparando propuestas para su renovación. Con las insuficiencias propias de la falta de información detallada, las líneas básicas de aquellas propuestas fueron útiles en el momento de dibujar las nuevas políticas del Departamento.

También llegaba al *Govern* con una vocación por la gestión en el servicio público: esta vocación me había conducido a descartar el ejercicio de la abogacía, a pesar de admirar a algunos compañeros de facultad que la practicaban. La afición a la gestión pública la había satisfecho en cargos de dirección universitaria y en otras iniciativas sociales de carácter no lucrativo. En esta línea, siempre había preferido “hacer cosas” a “hacer de algo”. Lo cual se tradujo probablemente en mi dedicación desigual a las distintas exigencias del oficio de consejero, en el que pesó bastante más la faceta gestora que la representativa o protocolaria.

Finalmente y en esta línea, debo apuntar que mi intención era abordar la dedicación al Departamento con el impulso transformador de una agenda de cambio y no con la prudencia engañosa de un cómodo “ir tirando”. Esta fidelidad al proyecto de cambio de Maragall incluía también la condición que me había autoimpuesto: la de durar como consejero –si el presidente no me cesaba antes– no más de una legislatura. Ser miembro de un gobierno sin aspirar a hacer carrera política era una situación singular, con más riesgo, pero también con más libertad. En todo caso, asumía la responsabilidad con el realismo de una edad que ya te ha enseñado que no todo es posible. Pero con la conciencia –como apuntó Max Weber– que solo se logra aquello que es posible si se intenta día tras día aquello que parece imposible.

Crear un equipo con ganas de cambiar las cosas

No es un hecho conocido que el Departamento de Justicia se encontraba entre los más voluminosos del *Govern* en nómina de personal y en cuota presupuestaria. Me había provisto con un cuadro básico de objetivos a perseguir, extraídos del análisis realizado desde la oposición sobre las carencias detectadas. Pero también había aprendido de otras experiencias personales que uno de los factores determinantes del acierto de una gestión no es tanto la propia capacidad individual, como la habilidad para escoger un buen equipo de colaboradores directivos. Es una regla elemental de toda gran organización. Una política bien definida no es más que una hoja de papel si no se dispone de un equipo directivo competente y comprometido. Por ello, mi primera preocupación era la selección de este equipo.

¿Qué perfil me parecía necesario para formar este equipo? Consideraba obligadas tres condiciones: una cierta experiencia en alguna de las administraciones públicas del país, una orientación política progresista que no tenía que ir forzosamente ligada a ninguna vinculación partidista y finalmente la valentía inteligente para poner en marcha iniciativas de renovación del Departamento. Quería que quienes me acompañaran compartieran la voluntad de cambio y no fueran aficionados al “ir tirando” propio de los que se preocupan sobre todo por su supervivencia en la carrera política. Tuve libertad absoluta para construir este equipo sin presiones de partido⁴.

Hago constar también que mis invitaciones a colaborar tuvieron –prácticamente en todos los casos– una respuesta favorable inmediata por parte de los invitados. No les prometía una tarea fácil ni especialmente gratificante para una carrera profesional: es de dominio público que las competencias gestionadas por el Departamento no

4 Las dos secretarías y las seis direcciones generales fueron confiadas a personas con experiencia en dirección de organismos públicos o pertenecientes a cuerpos de la administración autonómica o estatal. Corrigiendo la tradición de nombramientos de libre designación, los delegados territoriales fueron seleccionados por concurso público entre funcionarios de cualquier administración, estatal, autonómica o local. Formaron parte del gabinete del conseller cuatro personas de libre designación, con dedicación exclusiva.

se encuentran entre las más rentables desde el punto de vista de la carrera política o profesional. Pero el hecho de encontrar esta reacción positiva me demostraba que había identificado a personas con vocación de servicio público, dispuestas a dedicarse a objetivos poco vistosos pero que también reputaban como esenciales para el buen funcionamiento de un estado social y democrático de derecho. Este grupo de colaboradores directos era la pieza esencial para todo lo que convenía poner en marcha. Quiero reconocer públicamente la dedicación de todos ellos.

Pero los cargos de confianza designados por el consejero solo eran una parte muy reducida de los efectivos personales del Departamento. Integraban la plantilla un centenar de directivos y más de diez mil empleados públicos: funcionarios, contratados o interinos. Todos ellos recibieron el mensaje de que se valoraría su competencia y dedicación, y no sus antecedentes políticos o de partido. En los primeros contactos –colectivos o individuales– con ellos, dejé claras tres cosas: que el personal es el activo principal en una organización de servicios, que ellos eran profesionales permanentes de los cuales la ciudadanía esperaba una dedicación competente y que era función del consejero y su equipo político marcar las estrategias básicas y asegurar su cumplimiento. En correspondencia a mi respeto a su condición de profesionales de la administración pública, esperaba de ellos lealtad y colaboración con un gobierno y un consejero que habían recibido democráticamente la misión de gobernar el país. También subrayaba que el carácter de “temporeros” que tienen todos los gobernantes democráticos no debe equipararse con la condición de “intrusos” que algunos atribuían al gobierno de Maragall al negarle legitimidad. Por mi parte, estaba claro que rechazaba toda tentación de “apropiación” personal o partidista del Departamento. Pero también hacía constar que venía dispuesto a dirigirlo con toda la autoridad que se me había conferido democráticamente.

Una plantilla numerosa, un personal sin dirección

El Departamento contaba –como he dicho– con una plantilla muy abundante y muy heterogénea. En el momento de asumir su dirección, el Departamento de Justicia era el cuarto en efectivos personales detrás de Salud, Educación e Interior. Es conocida la prevención de la opinión pública contra los funcionarios y, en general, contra todos los empleados públicos. Creo que es una prevención poco fundada en lo que concierne al conjunto de la calidad de las personas que forman este colectivo. Pero creo también que es un prejuicio fundamentado en lo que se refiere a la estructura y organización que los encuadra y en la cual deben trabajar. Puedo afirmarlo con conocimiento de causa, como funcionario con muchos trienios a mis espaldas.

Dije antes que en una organización de servicios personales como es el Departamento de Justicia el activo principal lo constituyen sus efectivos humanos: su competencia técnica, la actitud de servicio al ciudadano, la disposición a rendir cuentas de su trabajo a la ciudadanía que les retribuye económicamente. Corresponde al personal directivo reforzar estas disposiciones por la vía de la formación, de la exigencia y del

ejemplo. Porque es sabido que en un contingente tan numeroso coexisten –en proporciones distintas– los individuos vocacionales y entregados a sus funciones, un amplio sector capaz de acomodarse al ritmo dominante y, finalmente, un residuo rémora que es necesario soportar, aislar y, si se puede, reducir al mínimo. Esta situación propia de todo gran colectivo era también perceptible en el personal del Departamento.

He querido empezar con la referencia a las poco lucidas cuestiones de personal porque me parecieron y me parecen esenciales para el acierto de cualquier política pública. Disponer de una buena definición de objetivos y de una apropiada dotación presupuestaria es imprescindible. Pero no serán suficientes si no se dispone de los efectivos humanos adecuados para gestionarlos.

Empezar por los fundamentos de un buen servicio público

¿Qué políticas y qué servicios tiene que gestionar el Departamento de Justicia? Le corresponde el apoyo a la administración de justicia, la gestión de los servicios penitenciarios, de rehabilitación y de justicia juvenil, el despliegue y la difusión del derecho civil catalán y el fomento y la garantía de los derechos de asociación y fundación. Son políticas derivadas de la distribución competencial marcada por la Constitución y el Estatuto –en aquel momento el Estatuto de 1979-. Son funciones de poca espectacularidad, pero con trascendencia para la calidad del Estado democrático de derecho. Es decir, para garantizar a los ciudadanos que sus derechos se encuentren protegidos de manera razonablemente satisfactoria.

Resumo los puntos esenciales:

- Era ineludible atender de manera preferente a las cuestiones de personal saneando una situación lastrada por la inexistencia de planificación, por una anómala gestión administrativa, por un exceso de interinidad y por la ausencia de un sistema ordenado de selección, formación, incentivos y gestión de carrera. Era preciso introducir la cultura de la responsabilidad directiva entre el personal, si queríamos una organización capaz de responder con iniciativa e imaginación a las exigencias sociales. Tales actuaciones debían definirse tras haber dialogado con la representación sindical de los empleados y haber manifestado nuestra buena disposición al entendimiento. Pero también convenía dejar claro que no se llegaría a ningún acuerdo laboral a costa de la calidad del servicio público y en perjuicio de los ciudadanos, tal como había sucedido en el pasado en más de una ocasión.
- Era imperativo respetar escrupulosamente la normativa presupuestaria y desterrar prácticas irregulares o confusas que habían servido para esconder la incapacidad de gestión de los recursos disponibles. Después de informar al *Govern* y al *Parlament*, se estableció –de acuerdo con el Departamento de Economía y Finanzas– un cálculo más afinado de las necesidades presupues-

tarias de la consejería, con un plan diseñado para eliminar gradualmente el déficit detectado. El plazo de este plan era de cuatro años, pero pudo llevarse a cabo prácticamente en tres, gracias al sistema de control introducido y a la buena respuesta de los directivos responsables. De este modo quedaba claro que –si se presupuestaba de manera ajustada y se ejecutaba el presupuesto disciplinadamente– podían cumplirse los objetivos establecidos y a la vez resolver la situación negativa recibida del *Govern* anterior.

- Era obligado definir con rigor y ejecutar un programa inversor potente para resolver las deficiencias históricas muy graves. En pocos meses, establecimos un inventario urgente de las carencias judiciales y penitenciarias y quedó clara la magnitud del reto: por lo que respecta al volumen que era necesario edificar, a su coste financiero y al ritmo necesario. La situación de gran parte del parque inmobiliario de la justicia y de prisiones era deplorable, después de años de imprevisión. De acuerdo con el Departamento de Economía y Finanzas, se programaron las exigencias presupuestarias de un plan inversor sin precedentes en la historia del Departamento de Justicia. Se pusieron en marcha las licitaciones, la adjudicación y el inicio de la ejecución. Durante 2007 se llevaron a cabo las primeras inauguraciones de equipamientos que continuarían hasta 2010-2011.
- En una administración con extensa implantación territorial, se imponía una desconcentración de la capacidad de decisión. Las direcciones territoriales existentes eran débiles en dotación y limitadas en su ámbito decisor. Mi punto de vista era que los criterios de proximidad y subsidiariedad que el “proyecto del cambio” había incorporado en su programa debían aplicarse también a la administración de la *Generalitat* y, en particular, a un Departamento como el de Justicia. No era esta la tradición del Departamento ni de la administración de la *Generalitat* en su conjunto, centralizada en exceso. Para corregirla, convenía reforzar las direcciones territoriales, transfiriéndole más competencias y capacidad de ejecución presupuestaria y seleccionando adecuadamente a sus responsables.
- Finalmente, era imprescindible tener presente la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación en una gran organización de servicios. Nos sorprendió –a mí y a todos los que nos incorporamos al Departamento– el retraso de la infraestructura informática general y en la administración de justicia. Ni la red, ni los equipos, ni las bases de datos, ni las aplicaciones empleadas aprovechaban las posibilidades tecnológicas existentes. Se puso en marcha la substitución de toda la infraestructura *hard* que se completó (2004-2005). Se inició la elaboración de nuevos programas y la integración de bases de datos, que debían posibilitar una gestión más eficiente y más transparente. Ello explica que –a la dificultad técnica– se añadieran también resistencias de los que veían con poco entusiasmo y con cierto temor la transparencia y el control de rendimientos que comportaba la introducción de tales tecnologías.

Estas líneas estratégicas orientaron las actuaciones en cada uno de los ámbitos del Departamento. Se concretaron en un plan de trabajo y en una valoración periódica del grado de consecución de los objetivos que el consejo de dirección del Departamento revisaba en sus reuniones. El consejo se reunía regularmente con una periodicidad quincenal. Con la misma periodicidad, despachaba yo individualmente con los secretarios generales y de servicios penitenciarios y con todos los directores generales. Este contacto personal me era muy útil para seguimiento y previsión de las principales incidencias en la aplicación de las políticas sectoriales. Pero también para captar impresiones y estados de ánimo que no se manifestaban tan claramente en los encuentros colectivos.

Fue de mucha ayuda difundir aquellas líneas estratégicas entre todos los funcionarios con responsabilidad directiva. Con este objetivo, fueron convocados a reuniones periódicas. La primera se celebró pocas semanas después de mi toma de posesión. Era una novedad –según se me informó en aquel entonces– que el centenar de personas con cargos directivos del Departamento compartieran unas horas e intercambiaran experiencias y propuestas con el consejero y su equipo. Resultaba sorprendente que se hubiera tardado tantos años en hacer uso de una herramienta elemental para cohesionar los trabajos del Departamento. Porque es casi una obviedad que estos encuentros son –sin mitificar su influencia– una buena herramienta para comprometer a todo el cuadro directivo en la orientación y en la eficiencia del servicio que la ciudadanía nos había encargado. Según los comentarios recogidos en aquellas reuniones, deduzco que esta relación directa fue positiva para la gran mayoría de los directivos. Y, en definitiva, para la calidad de la tarea realizada entre todos durante aquellos años.

Era obligado rendir cuentas a la ciudadanía del planteamiento y de la ejecución del programa trazado. Eran destinatarios el *Parlament*, como expresión de la voluntad política nacional, los partidos que daban su apoyo al *Govern*, los ámbitos profesionales o ciudadanos relacionados con las temáticas propias del Departamento y, finalmente, los medios de comunicación como instrumento de contacto con la opinión pública. Sobre las relaciones con el *Parlament*, ya he expresado mi opinión escéptica respecto de las posibilidades actuales de la institución y la manera con la que los grupos parlamentarios las explotan. Como dije antes, el formato de los debates parlamentarios no facilita un intercambio constructivo que permita intercambiar la crítica y la propuesta. Tampoco en las comisiones. En la Comisión de Justicia y Derecho, lo intenté con exposiciones detalladas de nuestras políticas. Pero encontré una oposición oportunista y superficial, incapaz de plantear un debate riguroso sobre las políticas en marcha o de proponer alternativas a las mismas.

En las relaciones con las formaciones políticas de la mayoría, facilité información periódica a mi grupo parlamentario *Socialistes-Ciutadans pel Canvi* (PSC-CpC), ya fuera a instancia mía o por solicitud de miembros del grupo. Igualmente lo hice con los portavoces correspondientes de *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) y de *Iniciativa els Verds per Catalunya-Esquerra Unida* (ICV-EUiA), socios de la mayoría de gobier-

no. En cuanto a los ámbitos profesionales, sociales y ciudadanos, me pareció muy importante implicarlos más en el debate sobre la situación de la administración de justicia y de la administración penitenciaria, facilitándoles información sobre situaciones muy desconocidas por actores sociales que podrían desarrollar un rol positivo de impulso renovador. Asistí a encuentros, conferencias o comidas, a veces a petición de parte o por iniciativa propia. Creo en este ejercicio de contacto directo con sectores profesionales y ciudadanos para comprometerlos en el trato de una temática de la cual suelen tener una percepción insuficiente o sesgada. Finalmente, la difícil relación con los medios de comunicación se rigió por los criterios que expongo con más detalles en otro capítulo. En conjunto, creo que el esfuerzo por comunicar y explicar todas las políticas confiadas al Departamento fue intenso y con resultados bastante positivos, si atiendo a la colaboración obtenida por parte de diversos actores privados e institucionales, y no únicamente a las muestras de aprobación o desaprobación suscitadas por nuestra actividad.

2. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: ¿PODER DEMOCRÁTICO? ¿SERVICIO PÚBLICO?

Diez mil personas aproximadamente se ocupan de la administración de justicia en Cataluña. Entre ellas, es preciso contar jueces y magistrados, fiscales, jueces de paz, médicos forenses, secretarios judiciales, funcionarios de distintos cuerpos y personal del Departamento de Justicia dedicado a las tareas de apoyo, sin contar a miles de abogados, procuradores y peritos. Se encuentran repartidos por todo el país: desde los juzgados de paz de pequeños municipios hasta el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, pasando por los juzgados distribuidos en cuarenta y nueve partidos judiciales. Tramitan centenares de miles de incidencias cada año y resuelven centenares de miles de asuntos. Su función es dar solución a conflictos de intereses y de derechos entre particulares, entre los particulares y las administraciones o entre las mismas administraciones. Dejando atrás épocas en que la coacción económica o política podía determinar sus decisiones, hoy la regla general es la del respeto a los principios de imparcialidad e independencia que se presuponen en su conducta.

Una mala reputación

Sin embargo, la reputación de la administración de justicia –en Cataluña y en toda España– es muy negativa. Figura entre las administraciones e instituciones del país con unas calificaciones más desfavorables. Es un dato alarmante. Cuando la ciudadanía tiene un mal concepto de su administración de justicia –recordemos que la “justicia emana del pueblo” según el artículo 117 de la Constitución–, se debilita la confianza ciudadana en el Estado democrático de derecho que la justicia tiene que garantizar. La cuestión, por tanto, tiene mucha importancia y no puede pasarse por alto. Es obligación de cualquier gobierno procurar que la administración de justicia funcione tan bien como sea posible como pieza capital de todo el edificio democráti-

co. No es una pieza muy visible y por esta razón no suele ser excesivamente gratificante desde una perspectiva electoralista. Es mucho menos visible, por ejemplo, que el rendimiento de otros servicios e infraestructuras públicas (educación, sanidad, vías de comunicación, etc.) o que los resultados de la actividad económica. Pero todos ellos dependen, en última instancia, del buen funcionamiento de la administración de justicia. Porque es esta administración la que debe asegurar el respeto a los acuerdos y a las normas que protegen los derechos de las personas y de las entidades públicas y privadas.

Debe admitirse también que –desde una visión política partidista– la justicia no suele ser un sector prioritario en las actuaciones gubernamentales. Precisamente por la carencia de visibilidad y de rendimiento electoral inmediato. También por otra razón más profunda: porque algunas de las medidas que sería necesario adoptar para mejorar el servicio de justicia chocan con intereses corporativos potentes, difíciles de contrarrestar. No debe extrañar, por tanto, la cotización relativamente baja que el Ministerio o el Departamento de Justicia suelen tener cuando se trata de distribuir responsabilidades políticas. El resultado es que el servicio público de la justicia no responde a las exigencias de una sociedad avanzada y compleja como es la nuestra, donde se multiplican los conflictos. Si la justicia no recupera el tiempo –mucho tiempo– perdido en su modernización, irá creciendo la distancia entre la demanda social y la respuesta judicial y se intensificará la insatisfacción pública. Un sistema judicial inspirado aun en los patrones del siglo XIX no puede responder adecuadamente a los retos del siglo XXI⁵. Esta apreciación genérica se me confirmó en el contacto directo con la realidad.

Sigue pendiente, por tanto, una tarea hercúlea y de larga duración. Una tarea tan compleja como la que exige cualquier proceso de modernización de un servicio público, a la cual se oponen rutinas e intereses creados. Pero esta oposición se refuerza en este caso por una condición muy singular de este servicio público: la fragmentación irracional de competencias y de atribuciones entre diversas autoridades. Si es difícil dirigir y aplicar un proceso de reforma en una organización compleja cuando la responsabilidad corresponde a un único centro director, la dificultad se multiplica cuando hay más de un “director de orquesta”. En este caso, se superponen el Gobierno del Estado –a través del Ministerio de Justicia–, el Consejo General del Poder Judicial, la Comunidad Autónoma – a través del Departamento de Justicia–, el Tribunal Superior de Justicia o los jueces decanos –con sus atribuciones gubernativas– y los titulares de los órganos judiciales. Sin contar otros actores que influyen sobre el pro-

5 Los esfuerzos para avanzar hacia la modernización de la justicia son antiguos, pero con muy poco éxito. En 1997, el Consejo General del Poder Judicial publicaba un “Libro Blanco”, con un buen diagnóstico y propuestas innovadoras que solo han estado muy parcialmente asumidas por los sucesivos gobiernos del Estado. Otro gesto retórico lo significó el discutido “pacto de Estado” sobre la justicia entre el PP y el PSOE, durante la legislatura 2000-2004. Las ambigüedades de este pacto y las vicisitudes de la relación entre los dos grandes partidos estatales dejaron sus acuerdos en vía muerta, salvando una distribución de cuotas de influencia política en la composición del Consejo General del Poder Judicial que tampoco ha servido para pacificarlo.

ceso, como son los colegios y las asociaciones profesionales y las representaciones sindicales. Los únicos que no tienen intervención directa en la orientación o la gestión de este servicio son precisamente los ciudadanos usuarios. Es decir, aquellos de los cuales la Constitución dice que “emana la justicia”, tal como antes recordaba.

La respuesta de la consejería a las urgencias materiales

Con este panorama y con competencias restringidas, ¿de qué manera podía orientar la acción del Departamento durante la legislatura que se iniciaba? Era necesario distinguir dos vertientes. De un lado, tocaba cumplir las obligaciones impuestas por el Estatuto y la ley. Pero, por otro lado, también era indispensable promover otras actuaciones en ámbitos que no nos incumbían, pero que presentaban una importancia innegable para la mejora del servicio. Me referiré sucesivamente a las dos facetas.

En lo que respecta a las competencias propias, era obligación urgente del gobierno de la *Generalitat* renovar las infraestructuras físicas y tecnológicas, que la negligencia o la carencia de priorización de los gobiernos anteriores había dejado en condiciones inaceptables.

- Era urgente auditar todos los edificios judiciales. En muchos partidos judiciales, los juzgados se distribuían aún en edificios dispersos y locales de alquiler compartidos con otros usos. Esta situación –tolerada durante años– no es funcional y es costosa para los trabajadores y usuarios. Pero también para la *Generalitat*, por los alquileres y por el mantenimiento que debe financiar. El objetivo del plan aprobado fue concentrar en pocos años todos los servicios judiciales de cada partido judicial en un solo edificio propiedad de la *Generalitat*, hecho que facilitaba el uso racional de las instalaciones y rebajaba los costes de su mantenimiento. El plan inversor prevé la sustitución o la mejora de los edificios de veintiocho partidos judiciales sobre un total de cuarenta y nueve. En superficie, estas actuaciones equivalen a más de 250.000 metros cuadrados de obra judicial nueva, sin contar la *Ciutat de la Justícia de Barcelona-Hospitalet*, que ocupa más de 200.000. El importe total del plan inversor –incluyendo la *Ciutat de la Justícia*– es de más de 520 millones de euros. Este plan representa un esfuerzo presupuestario sin precedentes en la historia de la administración de justicia en Cataluña y, probablemente, en el conjunto del Estado.
- Un proceso similar se siguió con la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación al servicio público de la justicia. Se procedió a una valoración de la situación, marcada por la obsolescencia técnica y la carencia de compatibilidad entre equipos y aplicativos. Llamaba mucho la atención que sólo una parte limitadísima del personal tuviera acceso al correo electrónico y a internet o que siguieran en uso sistemas operativos con más de diez

años de vida. Se procedió a la renovación total de los equipos y a la elaboración de nuevos aplicativos, con programas adecuados. Con esta renovación de la infraestructura tecnológica se hace posible una gestión más eficiente de la justicia. No es condición suficiente, porque hacen falta otras actuaciones más difíciles y complejas que corresponden a otras autoridades. Pero es una condición necesaria para posibilitar la eficiencia y la transparencia que son requeridas a cualquier administración moderna.

Doble hipoteca: una organización obsoleta, una gestión del personal inexistente

Esta infraestructura física y tecnológica renovada debe ser gestionada por una organización y por un personal determinados. Y es aquí donde empiezan las grandes dificultades de la reforma pendiente del servicio público de justicia. Sobre todo, por la fragmentación de las competencias a la cual ya me he referido. Impulsar un proceso de modernización ambiciosa de la organización y de la gestión del personal ya sería un reto de dificultad extrema si correspondiera a un solo órgano político investido con una autoridad clara. Pero en este caso aparecen una serie de actores que distribuyen atribuciones de manera poco funcional y confusa. Ya lo he indicado antes y deberé volver a ello más adelante. En lo que a la organización se refiere, resultan sorprendentes algunos rasgos de esta administración propios del siglo XIX. Sin entrar en un anecdotario abundante en situaciones –a veces pintorescas y a veces dramáticas–, se pueden reseñar algunas de carácter estructural.

- Se mantiene hasta hoy un funcionamiento estrictamente separado entre órganos judiciales del mismo nivel territorial y entre servicios administrativos de cada uno de ellos, aunque compartan especialización, ámbito territorial de jurisdicción e instalaciones, con el consiguiente derroche de recursos humanos y materiales.
- Se conserva la condición unipersonal de los juzgados de primera instancia e instrucción y se descargan sobre los justiciables los efectos negativos de las vicisitudes personales de su titular único: traslados, sustituciones, licencias, enfermedades, humores, etc. No se tiene en cuenta que, en la mayoría de profesiones cualificadas, el trabajo en equipo o en colaboración es hoy un factor esencial de su eficiencia. La carencia de permanencia estable de los titulares en sus órganos –favorecida por una norma que ignora las conveniencias del servicio público– es una de las causas más importantes de su bajo rendimiento.
- No se ha producido una revisión suficiente del mapa judicial –la técnicamente denominada “planta y demarcación”–, ignorando importantes transformaciones demográficas, económicas o de comunicaciones de nuestra sociedad. Esto hace que hoy coexistan en Cataluña partidos judiciales con menos de 20.000 habitantes y partidos judiciales con más de 200.000, sin contar el

municipio de Barcelona. Por tanto, en Cataluña hay partidos judiciales que tienen más población –y mucha más litigiosidad– que algunas provincias españolas dotadas de juzgados especializados, de Audiencia Provincial e incluso de un Tribunal Superior de Justicia en el caso de las autonomías uniprovinciales.

- Respecto de los asuntos de que se ocupan, una parte no menor de la tarea de los juzgados de primera instancia e instrucción se dedica a conflictos menores y de carácter repetitivo y rutinario: de esta manera, consumen de forma ineficiente el tiempo y la atención necesarios para cuestiones de más complejidad y de más trascendencia social que también son de su competencia.

Salvando situaciones más favorables en algunas jurisdicciones y órganos, los retrasos generalizados en la resolución y en la ejecución provocan no solamente la incomodidad de los usuarios, sino también costos elevados de carácter social y económico para el conjunto de la sociedad. Este panorama organizativo depende de una legislación estatal centralizadora y uniformista y, a la vez, de una gestión pesada y parsimoniosa del Ministerio de Justicia del Estado. Una gestión que se hace también con una mentalidad uniformista, alejada de las necesidades inmediatas de cada territorio y poco adaptada al ritmo y las necesidades de la sociedad contemporánea.

En lo que al personal se refiere, la situación es igualmente preocupante. Presenta una centralización rígida y poco ágil de su dirección, sin voluntad de poner en marcha fórmulas más adecuadas a la evolución de todas las administraciones contemporáneas.

Como resultado, sólo queda en manos del gobierno de la *Generalitat* la responsabilidad de gestionar el personal interino que ocupa las plazas vacantes de funcionarios de cuerpos nacionales. Es decir, le corresponde al *Govern* de la *Generalitat* atenuar –pero no resolver– los efectos negativos de problemas estructurales graves generados por la centralización injustificada de la gestión del personal funcionario titular a la cual acabo de referirme. Se exige al gobierno autonómico que salga al paso de las deficiencias de la actuación ministerial, pero sin disponer de las atribuciones adecuadas. En términos deportivos, esta extraña gestión de personal podría compararse a la de un equipo en el cual titulares y suplentes se sometieran a entrenadores, entrenamientos y regímenes disciplinarios distintos. Si ya es difícil hacer buen juego con una dirección unificada, podemos imaginar los efectos nocivos de esta dualidad. Por tanto, a pesar de los esfuerzos de la Departamento de Justicia y de una parte del personal afectado, es explicable que nadie quede satisfecho con la situación. Es llamativo, sin embargo, que muchas voces críticas sobre la gestión del personal interino no quieran reconocer las causas de lo que se critica: se concentran solamente en las medidas de emergencia que adopta la Departamento y esconden que estas emergencias son el resultado de una concepción centralista y uniformista que no quieren denunciar por posiciones ideológicas o por intereses corporativos. La paradoja es que muchos de estos críticos –jueces, secretarios y otros funcionarios– son víctimas del mismo sistema que defienden o que de hecho toleran con su conformismo.

¿Carencia de recursos o carencia de dirección responsable y eficaz?

Todas estas graves deficiencias tienen su origen en la ausencia de una dirección clara y coordinada sobre el conjunto del personal. Porque ninguna autoridad se encuentra en condiciones o con la voluntad de ejercer esa dirección. Es preciso poner de manifiesto la capacidad y dedicación de un buen número de profesionales del sistema que lo mantienen en funcionamiento a pesar de los defectos crónicos que sufre. Pero también abundan los que se encuentran bastante cómodos en una situación donde predomina la ausencia de control y de rendimiento de cuentas. Y entre los que quisieran ejercer alguna iniciativa de reforma o desearían que alguien la tomara se hallan quienes no pueden hacerlo por carencia de atribuciones legales o por falta de preparación para ello.

Apunté anteriormente que el personal es el activo principal de un servicio público de las características de la administración de justicia. Por esta razón, el elemento más crítico de todo el sistema judicial es una centralización excesiva que no facilita ni una respuesta rápida a las necesidades de cada momento, ni una acción coherente de transformación estructural. Es posible resignarse en este momento a un gobierno centralizado de la judicatura o de la fiscalía, pese a que es discutible su eficiencia: otros países democráticos de estructura federal admiten sin problemas la intervención de las unidades federadas en esta tarea. Pero lo que es totalmente injustificable es la centralización de la gestión del resto de personal técnico y administrativo. No es una posición teórica o ideológica. Se ha demostrado suficientemente –y cada vez con más crudeza– la incapacidad de los sucesivos ministros de Justicia estatales –conservadores y socialistas– para lograr una gestión eficiente de los procesos que afectan a este personal, tanto en Cataluña, como en el conjunto del Estado. Pude comprobarlo en mis relaciones con el Ministerio de Justicia. Y he podido ratificarlo en los contactos con otros consejeros de Justicia de Comunidades Autónomas, que –sin distinción de color partidista– son igualmente conscientes de los efectos negativos de la situación. Porque recae sobre las CCAA la tarea ingrata y poco efectiva de atenuar las graves incoherencias de una gestión ministerial del personal funcionario.

¿Y la escasez de recursos? ¿No estará aquí la causa principal del rendimiento bajo del servicio? “Faltan recursos” es la queja crónica que profieren muchos profesionales de la justicia: jueces, abogados, funcionarios. En algunos casos, de buena fe. En otros, como excusa de su modesta voluntad de trabajo. Al menos en Cataluña, se puede replicar que éste no es el factor principal de funcionamiento deficiente del servicio y de su mala reputación entre los ciudadanos. Ya he reconocido en qué aspectos convenía un esfuerzo para dotar adecuadamente a esta administración: inversiones en parque inmobiliario y tecnología. Pero –a la vista de las cifras comparadas con otros países– no parece que se dé una insuficiente dotación presupuestaria en el gasto corriente ni en el número de órganos judiciales o de efectivos personales. Por tanto, no estamos delante de una cuestión de cantidad. No por volcar más recursos se gana siempre en eficiencia. Al contrario: en las circunstancias actuales, se pueden incrementar las ineficiencias si no se corrigen a fondo las rutinas organizativas y la

gestión de los efectivos humanos. No se resuelven los problemas de carácter estructural que acabo de describir con la táctica ruinosa de “taparlos con más dinero”. No es efectivo. Y además no es responsable por parte de un gobierno que quiera gestionar sus recursos públicos con atención a su utilidad social.

Aprovechando los márgenes disponibles: el Estatuto y las reformas legales

Ante una situación como la descrita –centralización excesiva, organización obsoleta, ausencia de capacidad directiva, cultura resistente al cambio–, ¿qué margen le quedaba al Departamento de Justicia para actuar, más allá del apoyo material y tecnológico descrito? ¿Debíamos aceptar resignadamente que la solución definitiva no se encontraba en nuestras manos? Pese a las señales poco estimulantes recibidas del propio medio, consideraba necesario adoptar algunas medidas que prepararan el camino de futuras decisiones. Se referían tanto a la normativa y a la gestión administrativa, como a la creación de opinión pública. Subrayaré algunas de ellas y el recorrido logrado.

- El Departamento estaba obligado –por imperativo de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (enero de 2000)– a la preparación de un nuevo modelo de oficina judicial y a su implantación en Cataluña. El margen de definición que la ley permitía no era menospreciable a pesar del carácter uniformista de la norma estatal. El Departamento –por obra de la dirección general competente– aplicó mucha dedicación a la preparación de esta reforma, con la intención de ponerla en marcha. Mi sentimiento sobre esta reforma era ambivalente. De un lado, compartía la creencia de que se trataba de una renovación necesaria para resolver algunas deficiencias seculares del sistema. De otro, experimentaba una reserva escéptica acerca de la posibilidad de aplicarla con resultado positivo. ¿Por qué razón? Porque es muy difícil imaginar que la autoridad responsable de esta transformación –sobre el papel, el gobierno de la *Generalitat*– pueda superar las resistencias muy fuertes al cambio mientras que no tenga plena capacidad plena para dirigir al personal que tiene que aplicarlo. Pese a ello, el Departamento –y la dirección general en particular– dejó fijada la definición de la nueva estructura de la oficina y de sus servicios, pendiente ahora de una operación de complejidad notable y que puede suscitar una receptividad muy desigual –adhesión, pasividad, hostilidad, boicot– entre sus futuros actores y beneficiarios.
- Mirando hacia el futuro, el nuevo Estatuto debía ser también una gran oportunidad para reactivar la modernización inaplazable de este servicio. De acuerdo con el *Institut d'Estudis Autònoms*, el Departamento intervino en los trabajos preparatorios. En su redacción final, el nuevo Estatuto podía ayudar a superar las carencias principales de la administración de justicia. No se trataba de satisfacer apetencias soberanistas: se trataba, sobre todo, de facilitar la modernización de un servicio público que todo el mundo admite que

no funciona como debiera. Para modernizarlo, el Estatuto incorporaba tres criterios fundamentales: desconcentración del gobierno de la judicatura, descentralización de la gestión del resto de personal y aproximación de la jurisdicción al territorio y a la sociedad. A pesar de lo que se ha afirmado desde la derecha política y desde la derecha judicial –que un magistrado veterano me calificó irónicamente de expresión redundante–, ninguna de estas propuestas atenta contra la unidad o la independencia del poder judicial, ni es incompatible con ellas. Sí es incompatible, en cambio, con la resistencia a aceptar los defectos reales de la justicia y someterlos a su tratamiento efectivo. Una resistencia que proviene de fuertes prejuicios ideológicos, de potentes intereses corporativos y de notables incapacidades de visión estratégica⁶.

- El Estatuto de 2006 incorpora, pues, un potencial de reforma a pesar de su remisión a una futura legislación estatal que por imperativo constitucional debe concretar muchas previsiones estatutarias. Con conciencia de este condicionante legal, el Departamento trabajó paralelamente en la confección de propuestas de enmienda de la legislación estatal para adaptarla a las previsiones del nuevo Estatuto y no frustrar las expectativas abiertas. Se trata de evitar la triste historia de las previsiones del Estatuto de 1979, abortadas después por una centralista Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 y sus sucesivas modificaciones. Encargué este trabajo preventivo a un grupo de juristas expertos. Informé al Ministerio de este trabajo de adecuación normativa entre el futuro Estatuto y la reforma pendiente de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con un temor extremo a los poderes fácticos del sistema judicial, la actitud del Ministerio era conservadora y defensiva: la más adecuada para perder cualquier batalla reformista que se quisiera plantear con objetivos de modernización. Después de diversas reuniones bilaterales con el equipo ministerial –alguna bastante pintoresca y agotadora por la exuberancia retórica de mi interlocutor principal–, llegué a la conclusión de haber entrado en una vía muerta. Era menester, pues, trabajar de otro modo y procurar la complicidad de otras CCAA que sufrían los mismos problemas que Cataluña y que recibían del Ministerio el mismo trato. Con esta intención, establecí contactos con las consejerías de Andalucía, Galicia y el País Vasco. Esta estrategia resultó algo más productiva, tal como indico más adelante.

Provocar el debate social: el Libro Verde de la Administración de Justicia

En todo caso, cualquier reforma estatutaria o legislativa no será nunca suficientemente efectiva si no se produce también otro tipo de cambio. Un cambio

⁶ Las referencias al Estatuto catalán de 2006 que aparecen aquí y en otras partes de este texto fueron redactadas antes de que el Tribunal Constitucional dictara su tan esperada sentencia (STC 31/2010). Se impuso en ella una visión poco o nada favorable a explotar un margen de interpretación constitucional que permitiera una renovación a fondo en la administración de justicia (cfr. supra, nota 2).

que tiene que afectar a la opinión pública y, de rebote, a los mismos profesionales de la justicia. La sociedad –articulada en agentes sociales y económicos, entidades profesionales y culturales, medios de comunicación– responde a los defectos de la justicia con una doble reacción. Se escandaliza estentóreamente ante algunos episodios llamativos de su bajo rendimiento. Pero, como norma general, adopta un fatalismo sufrido: se ha acostumbrado al funcionamiento deficiente de este servicio público, se ha resignado a considerarlo incorregible y se ha convenido de que cualquier iniciativa reformadora comporta riesgos para quien lo promueva.

Por esta razón, me parecía necesario exponer con claridad y franqueza ante la opinión pública y en distintos escenarios la situación real de la justicia, cuáles eran las líneas de transformación que era necesario impulsar y de qué recursos se debía disponer. Además de las comparecencias parlamentarias, los actos y entrevistas institucionales propias del consejero y de muchas conversaciones personales, no rechacé la oportunidad de manifestarlo sistemáticamente ante auditorios que me parecían adecuados para debatir la cuestión. No sé con qué grado de impacto sobre el escepticismo dominante, intenté estimular una contribución social más activa –en forma de reclamación pero también de impulso y de consejo– a la modernización de este servicio público. Si la opinión de estos actores sociales se expresa a menudo para reclamar mejores infraestructuras y servicios –aeropuertos, autopistas, investigación, educación, seguridad, etc.– ¿por qué no pedir su movilización en pro de la modernización de un servicio del cual depende en última instancia la calidad de otras intervenciones públicas?

Con este objetivo, propuse la confección de un Libro Verde sobre la Administración de Justicia en Cataluña. El punto de partida debía ser la recogida de información actualizada sobre la situación de la justicia en el país. Esta recogida de información era por sí misma una contribución valiosa para la elaboración de las políticas de intervención. Un trabajo arduo del Gabinete Técnico del Departamento, supervisado por la Comisión Permanente del Consejo de Justicia, generó y ordenó documentación abundante, hasta entonces no localizable o disgregada. Es suficientemente conocido que las resistencias al cambio se amparan a menudo en la ocultación o la ignorancia de los datos relevantes. Por esto era y es tan importante mantener al día información cuidadosa.

Del debate general sobre los datos recogidos en el Libro Verde resultaron un centenar de recomendaciones. La gran mayoría fue aprobada por unanimidad. Unas pocas –una docena– lo fueron por mayoría muy amplia, con la oposición de algunos representantes de la judicatura y del personal funcionario. Las recomendaciones iban dirigidas a todas las administraciones responsables en la materia, con la intención de hacer un seguimiento periódico del grado de cumplimiento. Porque sin una hoja de ruta y sin una evaluación sistemática del progreso realizado no será posible avanzar de manera significativa por un camino que todo el mundo sabe que está lleno de obstáculos y trampas.

La regla de proximidad

No hay fórmulas mágicas para obtener esta transformación general del servicio público de la justicia. Pero si se me pidiera una recomendación sintética, la condensaría en una sola regla: más proximidad. Aproximar la prestación del servicio a sus destinatarios procuraría un doble beneficio: reforzaría la legitimidad y aumentaría su eficiencia. Esta aproximación es necesaria y conveniente en muchas dimensiones de la justicia como organización, como servicio y como poder⁷.

- Una primera aplicación de la regla tiene que situar las decisiones jurisdiccionales en instancias más cercanas al ciudadano. A este objetivo responde una doble medida: la atribución del Tribunal Superior de Justicia del recurso de casación y la definición de una justicia local en algunos núcleos urbanos. Son previsiones incorporadas en el Estatuto de 2006 que deberían de tener su traducción en las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes procesales de las que ya he hablado. Disminuir distancias jurisdiccionales debería abreviar procesos y evitar dilaciones excesivas, sin perjudicar la calidad y el rigor del servicio prestado. En lo que se refiere a las funciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña –y a los de otras CCAA–, hace unos años era general y compartida la posición favorable a dotar a este Tribunal de una capacidad jurisdiccional efectiva que ya previó la Constitución de 1978. Lo afirmaban magistrados y académicos. Pero en los últimos años ha sido perceptible una reacción conservadora que insiste en mantener la posición dominante del Tribunal Supremo, alertando sobre presuntos problemas que generaría la existencia de diecisiete Tribunales Superiores de Justicia como últimas instancias territoriales. Lo que había sido considerado útil desde una perspectiva rigurosamente técnica ahora aparece –en plena ofensiva política recentralizadora– como un riesgo de fragmentación del Poder Judicial. La manipulación política del debate pone en peligro la aplicación futura de esta herramienta necesaria para modernizar el sistema judicial español.

Una polémica similar se ha generado alrededor de la propuesta de constituir juzgados de proximidad en algunos centros urbanos. Se trata de una propuesta antigua, nacida en la ciudad de Barcelona para hacer frente a los conflictos menores o a conductas transgresoras que conviene sancionar con celeridad –y con garantías– en beneficio de la convivencia social. La resistencia a esta fórmula relativamente innovadora –que cuenta con precedentes en otros países– proviene de la defensa de intereses corporativos y se disfraza a menudo con inconvenientes técnicos.

7 No ha sido ésta la orientación que se impuso en la Sentencia 31/2010 al optar por una versión rigurosa y discutible de la unidad del poder judicial, poco adecuada para adaptarlo a las necesidades de la sociedad actual. Las expectativas que mi texto contenía sobre dicha adaptación y que se exponen en los párrafos siguientes parecen ahora poco viables mientras perdure aquella visión.

- Una segunda dimensión de la proximidad es de carácter instrumental y afecta a la gestión de jueces y otros funcionarios. Es instrumental pero no secundaria, porque se refiere al personal, activo principal de este servicio público. En el caso de la magistratura, el Consejo General del Poder Judicial debe desconcentrar sus atribuciones en beneficio de órganos territoriales, como el Consejo de Justicia previsto también en el Estatuto de 2006. Esta desconcentración es perfectamente compatible con un cuerpo judicial único de ámbito estatal. No se fractura esta condición y tampoco se vacía la atribución última del Consejo General para gestionarlo. Pero aproxima la capacidad de decisión al territorio donde se producen las incidencias que deben resolverse, con un conocimiento más directo de las urgencias, las prioridades y las circunstancias que lo rodean. Para los demás funcionarios, todas las atribuciones que siguen en manos del Ministerio deberían transferirse a las CCAA, sin perjuicio de los derechos de movilidad estatal y de previsión social de los profesionales. Las objeciones corporativas y políticas suscitadas por esta propuesta no resisten un análisis hecho desde las conveniencias de una buena organización del servicio público. La fórmula incorporada del Estatuto de 2006 facilita la aproximación necesaria de la gestión de este colectivo a las autoridades del territorio donde presta sus servicios. La considero una de las condiciones necesarias –probablemente la más influyente– para una auténtica renovación del servicio y de sus resultados, porque depende de ella la viabilidad de otras reformas.

- Finalmente –pero no de menor importancia– la tercera dimensión de la proximidad se debe concretar en una mayor inteligibilidad del ritual y del lenguaje judiciales. No es admisible que estos rituales, procesos y lenguajes continúen siendo poco asequibles para el ciudadano, cuando la voluntad ciudadana es la fuente de la que emana la legitimidad de la justicia democrática. A la necesaria eliminación o simplificación de tramitaciones y fórmulas arcaicas, oscuras y redundantes que perviven en el mundo jurisdiccional, es preciso añadir de manera imprescindible la plena normalización del catalán como lengua de la justicia. La posición residual que actualmente ocupa el catalán en la justicia no concuerda con la que ocupa en la vida social y administrativa del país. Ni tampoco con la legislación lingüística vigente. Presuntos derechos de los funcionarios no pueden ir en detrimento de los derechos constitucionales de los ciudadanos a los cuales deben servir como empleados públicos. Son necesarias medidas de apoyo y de incentivo, a las cuales se deben añadir también disposiciones legales y cambios culturales. Y no solamente entre los funcionarios al servicio de la administración de justicia. También y quizá de manera principal entre abogados y procuradores del país, reticentes aún al uso normal del catalán ante los tribunales. Puede ser comodidad. O por comodidad disfrazada de temor poco justificado a una reacción desfavorable de las instancias judiciales.

La proximidad como regla debería repercutir en una mayor eficiencia del servicio público de la justicia. A todos los que no admiten que la justicia sea un servicio y su-

brayan el carácter de Poder estatal, es preciso recordarles que un servicio eficiente es el que da más legitimidad y credibilidad a la justicia como Poder democrático y, con ella, al Estado democrático como tal. No hay, pues, contradicción entre su doble condición de servicio y de Poder, siempre que se acepte que se trata de un poder democrático. Aceptación de la que hacen dudar algunas afirmaciones y conductas –por suerte minoritarias, pero muy escandalosas y persistentes– de algunos miembros de la profesión.

Jueces, fiscales, funcionarios, abogados, ministros y otros interlocutores

Las políticas judiciales –su definición, su aplicación– son responsabilidad de los gobiernos del Estado y de la *Generalitat* en la medida de sus competencias respectivas. Pero deben contar –como todas las políticas públicas– con otros actores implicados en su ejecución. No son ni pueden ser actores neutros, ni sumisos: defienden convicciones e intereses que en ocasiones coinciden y en otras ocasiones se contraponen con las convicciones de quien tiene la responsabilidad democrática de gobernar y de defender el interés general. He mantenido durante tres años un contacto frecuente con estos interlocutores. Haré un repaso telegráfico –y, por tanto, con pocos matices– de las impresiones que he obtenido de estos contactos. Es un ejercicio arriesgado que debe ir precedido de un aviso: las apreciaciones genéricas sobre un colectivo no son igualmente extensibles a cada uno de sus miembros.

- Con el personal judicial, los órganos de los cuales es titular y las asociaciones que le representan, las relaciones han estado presididas en general –siempre hay alguna excepción– por la cortesía propia de quien tiene responsabilidades institucionales. Es de agradecer cuando esta cortesía empieza a ser infrecuente en otros ámbitos. Pero han estado marcadas también por otras connotaciones y, en especial, por la posición mayoritariamente conservadora del colectivo cuando se trata de avanzar por el camino de la innovación. Demasiado a menudo la innovación se percibe como una amenaza –incomodidad, riesgo, complicación– más que como una oportunidad para la mejora. En el comportamiento hacia el gobierno de la *Generalitat*, subsiste la reticencia a considerarlo como actor político corresponsable del servicio, y se le reduce a menudo a la condición subordinada de instrumento administrativo de carácter auxiliar. En lugar de hacer una valoración estratégica de las actuaciones que es preciso adoptar, las reacciones del colectivo judicial y de sus órganos de gobierno suelen concentrarse –con las excepciones honorables propias de toda regla– en la reivindicación constante y casi “sindical” de más recursos, sin demasiada –o ninguna– autocrítica documentada de su propio rendimiento y dedicación. El resultado es una relación poco constructiva y un diálogo desequilibrado: los representantes de la judicatura parecen tener derecho a exigir rendimientos a la administración de la *Generalitat*, pero la administración de la *Generalitat* –a pesar de su carácter de representante de la ciudadanía– no puede atreverse a pedir rendimientos y resultados a la judica-

tura y a sus órganos. Esto se concreta en una reacción básicamente “incrementalista” de la magistratura ante los problemas que padece. Una reacción que también tiene su raíz en la cultura individualista de la profesión y en su escasa preparación para encuadrar las urgencias inmediatas en una perspectiva estratégica más general. Al mismo tiempo, cuando en algún caso he identificado actitudes sinceras de carácter reformador dentro del mismo colectivo judicial, ha sido poco frecuente verlas expresadas de manera pública y contundente por los mismos que las pronunciaban en privado.

- En la fiscalía, además de la cortesía institucional, he detectado una disposición más favorable a una colaboración institucional en pro de la mejora del servicio gracias a las personalidades que la han representado en Cataluña en los últimos años. Pero también debido a la misma naturaleza de la institución, estructurada de manera jerárquica, con responsables que la dirigen con una visión de conjunto. Y, por tanto, con más conocimiento y experiencia de lo que es la gestión y la organización de los recursos humanos que la componen. A pesar de sufrir –a veces más que la judicatura– los inconvenientes de una estructura mal diseñada y poco dotada y del impacto de reformas procesales adoptadas sin previsión ni recursos, la fiscalía no solía instalarse en la queja crónica. Demostraba mayor capacidad para contribuir a la búsqueda de salidas posibilistas –cuando era la única vía transitable– o de aportar sugerencias de innovaciones de fondo –cuando existía la probabilidad de ponerlas en marcha-. En síntesis, una visión al mismo tiempo más realista y más a largo plazo que la registrada en otros colectivos del sector.
- Los secretarios judiciales aparecen sobre el papel como una pieza central en la marcha de los órganos judiciales. Desde el Departamento así lo entendimos. Pero se detecta en el colectivo una crisis de identidad profesional. A veces, se presentan como participantes en la actividad propiamente jurisdiccional, en paralelo o como complemento del papel del juez. A veces, se postulan como garantes insustituibles de la regularidad de los procedimientos, a pesar de que el apoyo tecnológico actual hace menos decisiva esta intervención de lo que lo era poco tiempo atrás. Una muestra elemental de este cambio de rol es, por ejemplo, la grabación obligatoria de las vistas orales. Con menos frecuencia, se consideran responsables de la gestión de la oficina judicial y de su personal, pero en general manifiestan poca disposición para ejercerla. Esta indefinición de funciones la resuelven los buenos profesionales con dedicación y preferencias personales por una u otra de las tareas descritas, supliendo a menudo las carencias de otros actores –jueces, funcionarios, interinos– del órgano judicial en que prestan sus servicios. Por el contrario, esta indefinición de perfil es para otros profesionales un pretexto para un bajo rendimiento del cual no responden ante nadie: ni ante la judicatura a la que asisten, ni ante el Ministerio de quien dependen sobre el papel, ni ante la *Generalitat* que no tiene la competencia legal. La creación de una Secretaría de gobierno en cada Tribunal Superior de Justicia y de Secretarías

coordinadas en las Audiencias Provinciales podría ser un primer paso para establecer una estructura de responsabilidades más ordenada y más clara. Pero si esta estructura y su personal permanecen vinculados al Ministerio de Justicia y no son transferidos a las CCAA, será difícil obtener de esta figura una contribución más efectiva a la mejora del servicio público.

- El personal administrativo al servicio de los órganos judiciales –los denominados “cuerpos nacionales” de especialización y niveles distintos– exhibe características similares a los otros cuerpos burocráticos. Pero, a diferencia de los que actúan en los servicios públicos de educación, sanidad u otros, este colectivo profesional no ha sido transferido a las CCAA. Esta anomalía perjudica el buen rendimiento del servicio, pero también el reconocimiento y la promoción de los buenos profesionales. A pesar de su papel residual en la organización del servicio, la administración autonómica es un interlocutor obligado con la representación sindical de estos trabajadores. Una representación sindical que quiere obtener las condiciones laborales y salariales del personal de la *Generalitat*, pero sin asumir las mismas obligaciones, alegando su condición de personal estatal no transferido. Una ecuación imposible de resolver, a pesar del tiempo y la energía que el Departamento aplica a gestionar esta situación incongruente. Pese a todo, la consejería cerró un acuerdo plurianual con las representaciones sindicales, intercambiando algunas mejoras salariales con mejoras en la distribución horaria de sus dedicaciones en beneficio del servicio. Un intercambio insuficiente para llegar a condiciones realmente satisfactorias para la profesionalidad de los trabajadores y para el ciudadano destinatario del servicio. Porque, mientras no se materialicen las previsiones del Estatuto de 2006 y no se transfieran a las CCAA este personal se mantendrá en una *terra nullius*, que imposibilita una clara dirección y un efectivo rendimiento de cuentas. Algunos miembros dedicados de este personal y su moral profesional son las víctimas principales de este mal diseño, mientras otros obtienen un buen partido para su confort particular. Con un impacto final muy desfavorable para el servicio público.
- Interlocutor obligado de la Departamento es el Ministerio de Justicia. La normativa constitucional y estatutaria deja en manos del Gobierno del Estado importantes competencias que afectan la administración de justicia en Cataluña y en todas las CCAA. De los contactos con el Ministerio, extraje dos conclusiones desfavorables para una posible mejora de la justicia. La primera es que la interpretación ministerial de las actuales competencias reconocidas a las CCAA es sustancialmente restrictiva. La segunda es que la disposición a ampliar estas competencias autonómicas en beneficio del servicio es sumamente débil. Lo producen la tradición centralista y el instinto de conservación de una burocracia ministerial que quiere justificar su propia existencia y la del personal judicial que ocupa posiciones directivas o consultivas en el propio Ministerio. Esto explica que la oferta de concertación ordenada entre las dos administraciones –la estatal y la catalana– que planteé al ministro

López Aguilar no tuviera una acogida efectiva. A pesar de nuestro origen universitario común y de una simpatía personal inicial, las largas conversaciones pusieron de manifiesto, no solamente estilos verbales bastante contrastados sino también la diferencia de planteamientos políticos. Fue prácticamente imposible avanzar en el aprovechamiento de las posibilidades del momento y en la exploración de posibilidades futuras. Durante tres años, no sirvió de gran cosa la coincidencia entre el color político del Gobierno de Rodríguez Zapatero y la orientación del *Govern* de Maragall: han podido más la resistencia burocrática y la incapacidad resolutoria de los políticos ministeriales.

- Las CCAA con competencias en justicia han sido también interlocutores de la Departamento durante estos tres años. No son todas las Comunidades del Estado, porque –a pesar de los esfuerzos del Ministerio por transferir este servicio– las CCAA se resisten a aceptarlo. Y es explicable. Son conscientes de la descapitalización en que se encuentra este servicio y de la dificultad de gestionarlo mientras no se modifique la actual distribución de competencias: en una palabra, no pueden hacerse cargo de lo que no tendrán capacidad para arreglar. Respecto de las CCAA que ya las han recibido, he comprobado que coinciden en el diagnóstico de los problemas pendientes, con independencia del color político del gobierno autonómico y aunque varíen la prioridad y la determinación que dediquen a su resolución. Esta coincidencia de posiciones permitió incorporar a las reformas estatutarias de otras CCAA unas previsiones casi idénticas a las contenidas en el texto catalán de 2006. También permitió trasladar al Ministerio de manera concertada las mismas demandas. Esta iniciativa causó sorpresa –y una cierta irritación– en el Ministerio al comprobar que las consejerías socialistas de Andalucía y de Galicia – las únicas en manos del PSOE en aquel momento– compartían las posiciones del Departamento del “sospechoso” *Govern* tripartito de Cataluña. Las reuniones de la Conferencia sectorial de consejeros de Justicia –que el Ministerio intentaba convertir en un simple trámite administrativo– se convirtieron en algún momento en el escenario de debates tensos e intensos de carácter estratégico. Esta aproximación entre CCAA podría ser uno de los mecanismos para forzar un tratamiento menos centralista y más eficiente del servicio público, haciendo retroceder progresivamente los obstáculos políticos y corporativos que se le oponen. Conviene señalar que, a pesar del color político distinto de los distintos gobiernos autonómicos, las CCAA competentes en justicia suscribieron (septiembre de 2006) un documento sobre reformas y transferencias de competencias que concordaba con las posiciones previstas en el Estatuto catalán de 2006.
- En la esfera profesional, abogados y procuradores son cooperadores indispensables de la administración de justicia y de la función de garantía de los derechos de los ciudadanos. En cierto modo, comparten la responsabilidad de sus virtudes y de sus defectos. El colectivo de procuradores debe esforzarse –y procura hacerlo– por reconvertir su función tradicional y demostrar

que su presencia aporta valor añadido al sistema de justicia. En sus relaciones con la consejería, ha predominado el sentido institucional y la cooperación respetuosa y leal por intentar resolver problemas y prever conjuntamente reformas positivas.

- Los colegios de abogados, por su lado, agrupan un contingente extremadamente numeroso y muy heterogéneo de profesionales. Su crecimiento en las últimas décadas ha sido desmesurado y desproporcionado en comparación con la mayoría de países de nuestro entorno. Aunque a veces se vea relegado a un segundo plano, este exceso de oferta profesional es una de las causas principales de algunos de los problemas de la administración de justicia. Dentro de este gran colectivo, coexisten estatutos laborales y sociales muy diversos y, en algunos casos, bastante precarios e inestables. Todos estos factores provocan preocupaciones y tensiones internas que tienen un encaje difícil en la estructura tradicional de los colegios de abogados. Para algunos, el colegio debería seguir siendo la instancia de encuentro entre profesionales liberales que comparten normas de conducta y garantías de un cierto rigor técnico. Para otros, debería convertirse en instrumento de defensa casi sindical de los intereses de unos trabajadores jurídicos, asalariados o pseudoautónomos. Finalmente, hay quien –por razón de su estabilidad profesional– puede ignorar a la institución colegial y en la práctica prescinde totalmente de la misma. He conocido ejemplos de todas las clases. Y he comprobado las dificultades crecientes –y probablemente insolubles– de los representantes colegiales de la profesión para responder de manera coherente a las condiciones y exigencias a menudo contradictorias de sus representados.

Un caso sintomático de esta inconsistente reacción corporativa –explicable por la situación socioprofesional que he descrito, pero injustificable desde la perspectiva del interés general– lo proporcionó la respuesta de los colegios a una iniciativa del Departamento sobre la prestación del servicio público de asistencia jurídica gratuita, más conocido por la denominación inadecuada de “turno de oficio”. Es preciso aclarar para los que lo ignoran que la asistencia jurídica gratuita se financia con dinero público, mediante el presupuesto del Departamento de Justicia. Según analistas y profesionales, este servicio arrastra desde hace años problemas importantes de calidad, transparencia y gestión. Pero el crecimiento de la demanda del servicio, producida por reformas legales y por nuevos fenómenos sociales –violencia de género, migración, delincuencia juvenil–, obligaba desde hacía tiempo a una revisión de su eficiencia en calidad y gestión. La dotación presupuestaria prevista para este servicio equivalía en el año 2006 a un veinte por ciento del presupuesto del personal del Departamento dedicado a la administración de justicia: es decir, una quinta parte de este gasto era gestionado externamente por los colegios profesionales. Es una magnitud considerable. Por esta razón, es democráticamente exigible que los que prestan el servicio –de otro lado, profesionales voluntarios y no obligados– y los que lo gestionan –los colegios como entidades de derecho público– acrediten una utiliza-

ción eficiente y de calidad de los recursos aportados por el contribuyente en beneficio de los sectores sociales más frágiles.

Un análisis encargado a un grupo de abogados en ejercicio independientes y externos al Departamento provocó reacciones airadas de algunos sectores de la profesión que consideraban amenazados sus intereses, poniendo en circulación interpretaciones falsas sobre el contenido del documento⁸. El final de la legislatura –octubre de 2006– interrumpió el proceso iniciado. Las presiones ejercitadas por los colegios sobre algunos representantes de partidos políticos –tanto del *Govern* como de la oposición– generaron el reflejo conservador que los aparatos partidistas experimentan a menudo ante los intereses organizados, especialmente en periodos pre-electorales y aunque sea a costa del interés general. Se puede afirmar, pues, que el inmovilismo ganó este primero *round*. Pero la cuestión sigue abierta y la realidad de las cosas obligará –como ha sucedido en otros países– a encararla con decisión.

Conclusión provisional: un pronóstico poco optimista

No es un descubrimiento el mal estado de la administración de justicia y las grandes dificultades que existen para mejorarla. La situación altamente ineficiente de este servicio público perjudica el progreso económico y social del país. Y, por lo tanto, afecta de manera particular a los sectores más vulnerables de la sociedad. Son los que tienen menos capacidad para organizarse y expresarse y para recurrir a mecanismos alternativos de protección de sus derechos. Por esta razón, un gobierno de progreso y cambio debería situar la reforma de la justicia entre sus objetivos prioritarios. Pero estas intenciones reformadoras en beneficio del interés general chocan con colectivos organizados con potencia singular: la fuerza que les da su incrustación en el seno de los aparatos estatales y su dominio de los instrumentos jurídicos, que es el lenguaje instrumental propio de la misma institución estatal. Son, pues, operadores de la misma organización que debe ser reformada y son creadores y usuarios de la herramienta con la que se debe realizar la reforma. Esta condición explica la potencia de las inercias conservadoras que predominan en dichos sectores. Sólo pueden ser compensadas con la movilización de otras energías sociales y con otras herramientas: la transparencia informativa, la evaluación de los resultados, la aproximación y la participación de otras instancias ciudadanas, el contraste con experiencias positivas de otros países.

No es suficiente la implicación de los profesionales directamente vinculados a la justicia: jueces, fiscales, abogados, personal de apoyo. Su intervención es indispensable, pero no puede ser exclusiva ni dominante. Como en otros sectores de la burocracia

8 El documento fue publicado también en la web del Departamento. Sus autores –cuatro abogados de reconocida experiencia– hacían una valoración de la situación de la asistencia jurídica gratuita en Cataluña y examinaban algunas alternativas a su organización, a partir de experiencias de otros países que también habían revisado el servicio tras constatar las carencias.

cia y de otros mundos profesionales, las resistencias al cambio continúan siendo más potentes que los proyectos de renovación. Y las voluntades políticas suelen ser demasiado frágiles cuando deben acometer tareas difíciles y de dudoso rendimiento electoral. Por todo ello, sin la participación de otros sectores que deseen esta modernización porque perciben su necesidad, la administración de justicia no llegará a ser un servicio razonablemente bien organizado, bien gestionado, eficiente y, finalmente, bien valorado por la opinión pública.

Después de tres años de contacto con esta cuestión, he de confesar que –a pesar del irrenunciable optimismo de la voluntad que debe profesar todo progresista homologado– me resulta difícil esquivar el pesimismo de la razón cuando se me pregunta por el pronóstico futuro de la justicia: en Cataluña y en España. La coalición de intereses inmovilistas supera a día de hoy las fuerzas de una posible coalición social de modernizadores. Se requerirá mucha energía –especialmente de los actores sociales– para reforzar los impulsos fragmentarios de cambio e intentar combinarlos en el seno de un proyecto coherente.

3. LA POLÍTICA PENITENCIARIA: UNA POLÍTICA SOCIAL EN MARCHA

Actualmente, Cataluña –y España entera– se sitúan a la cabeza de los países europeos en cuanto a magnitud de su población penitenciaria. Este crecimiento acelerado en pocos años no es resultado de un aumento significativo de la delincuencia. Todas las estadísticas corroboran esta paradoja: infracciones penales relativamente estabilizadas, pero incremento incesante de la población sometida a sanciones. La explicación inmediata de esta aceleración es un endurecimiento de la legislación penal y de su interpretación. Es la respuesta política –simplista e ineficaz– a un clima social de incertidumbres e inseguridades múltiples. Una respuesta que nunca acaba de tranquilizar suficientemente a una opinión pública demasiado ignorante sobre la realidad del mundo penitenciario. Por esta razón, al hacerme cargo de la cuestión, me pareció necesario trabajar en dos frentes. Por un lado, era urgente construir las bases de un servicio penitenciario eficiente. Por otro, era indispensable aplicarse a un ejercicio constante de pedagogía, explicando que una política penitenciaria solamente puede tener ciertos niveles de éxito si se relaciona con las políticas orientadas a disminuir las situaciones de marginación existentes en una sociedad. Es decir, si la política penitenciaria se contempla como una política social y se sitúa efectivamente en este ámbito. De no ser así, el fracaso del servicio público penitenciario es seguro. Esta es la convicción con la que emprendimos las actuaciones que comento a continuación.

Contradicciones de la opinión pública y debilidades de los gobiernos

El castigo penitenciario adquiere cada vez mayor extensión y más relevancia cuando la sociedad experimenta incertidumbres e inseguridades de todo tipo. Pero este recurso a la sanción penal suscita reacciones contradictorias. Se ensalza como

garantía imprescindible de la tranquilidad de los ciudadanos y, al mismo tiempo, se rechaza como realidad incómoda y molesta. Se reclama más acción penitenciaria, pero se la quiere situada lejos de nuestra vida y de nuestra imaginación. Y, al mismo tiempo, algunos rasgos superficiales que identificaban tradicionalmente al mundo penitenciario –vestuario, tatuajes, argot, estética personal, etc.– son adoptados como una moda, transgresora pero perfectamente comercializable por las grandes marcas. Lo que predomina –más allá de los tópicos– es una ignorancia general sobre la realidad penitenciaria, a la que se exige mucho y a la que se valora poco.

Así ha sucedido también en Cataluña, la única Comunidad Autónoma española con competencias ejecutivas en la materia. Una posición singular que atravesó dos fases. En una primera etapa, las transferencias del servicio –del personal y de las instalaciones– a la *Generalitat* permitió la corrección de los principales defectos de la situación recibida. Defectos muy graves que reclamaban una reacción inmediata. Pero esta primera etapa dio paso a una gestión continuista, con poco empuje para profundizar en la renovación del sistema y para prevenir con suficiente tiempo las necesidades futuras. El resultado de esta doble incapacidad era ya visible al final de la década de los noventa. Instalaciones muy congestionadas y obsoletas, malestar de un personal sin horizonte profesional, tácticas informativas defensivas por parte de la administración: estos eran los rasgos de la situación penitenciaria vista desde la oposición. A esta degradación contribuyeron de manera singular una política estatal de rigor penal exagerado. Esta política del “penalismo salvaje” era producto de la deriva conservadora de los últimos años de gobierno del Partido Popular (PP), que –con el apoyo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)– había endurecido determinadas previsiones del código penal. No a causa de un aumento significativo de la delincuencia que las estadísticas no detectaban, sino como respuesta fácil a sectores de la opinión que convierten sus incertidumbres y miedos de cualquier tipo en exigencias de represión de otros.

El problema es que esta respuesta fácil acaba siendo contraproducente. El recurso a las penas de cárcel –y a largas penas de privativas de libertad– para sancionar determinadas conductas antisociales fomenta a menudo la predisposición de muchos infractores a mantenerse en la marginalidad social. Desde mi punto de vista, es erróneo confiar a la cárcel la resolución de determinados problemas de nuestra sociedad. Pero es doblemente erróneo adoptar esta posición represiva sin dotar a la política penitenciaria de los medios y los recursos adecuados. El dato es que en España –y en otros países– se incrementa la presión represiva, pero se descuida la política penitenciaria. Los efectos inmediatos del mal planteamiento son el incremento acelerado de la población penada, la sobreocupación de los centros penitenciarios y la insuficiencia de personal preparado para gestionar un servicio que se oriente a la reeducación y reinserción del delincuente, tal como exigen la Constitución y la Ley General Penitenciaria.

Estas contradicciones desembocan en percepciones negativas sobre la política penitenciaria. No es atractiva para los políticos porque se considera un “marrón” –se-

gún el argot del propio medio–, sin oportunidad de lucimiento político y con mucho riesgo. A la imagen negativa se le sumaba, en nuestro caso, la evidencia de las dificultades graves que sufría el sistema. Por esta razón recibí muchas expresiones de pesame –sincero o ficticio– cuando asumí esta responsabilidad. Desde la perspectiva con que había entrado en la política institucional, en cambio, no me parecía una responsabilidad gubernamental más dura que otras si se quiere dar respuesta a necesidades urgentes que tiene el país: degradación de la educación, desbarajuste urbanístico, deterioro medioambiental, crecimiento de las desigualdades sociales, modernización de la administración, etc. La receta para afrontar cualquiera de estos retos no es demasiado distinta: ideas claras y contrastadas de lo que debe hacerse a medio y largo plazo, un buen equipo de colaboradores, recursos económicos suficientes y disposición a una carrera de largo recorrido que no se puede abandonar a cada tropiezo o a cada protesta interesada. Convenía aplicar, pues, estos criterios a la política penitenciaria. Con conciencia, además, de que en un mundo bastante cerrado –y no es irónía– como es el mundo penitenciario existen junto a las normas escritas pautas no escritas de conducta que no es posible ignorar.

Romper el aislamiento y la opacidad: “socializar” el sistema penitenciario

Las características y el momento de la política penitenciaria requerían explicar su situación con mucha transparencia, con todos sus claroscuros. Se produce la paradoja de que algunos rasgos de la vida de las cárceles excitan mucho la curiosidad de los medios de comunicación. Se trata generalmente de los episodios y aspectos más negativos, asociados al fracaso del mismo sistema y de sus principales protagonistas. Una fuga o un caso de indisciplina interna –más o menos grave– pueden acaparar fácilmente mucho espacio y tiempo en los medios. Pero esta fascinación por su lado oscuro es compatible con la ignorancia amplia de sus características generales, de sus objetivos o de sus éxitos. Que también los hay.

Una de las causas de esta visión parcial y deformada proviene de la actitud de algunos profesionales del mundo penitenciario y de sus responsables políticos. Comparten a menudo una posición defensiva ante los medios y la opinión, tal vez originada en una inseguridad sobre la justificación de su propio trabajo. Me parecía imprescindible revisar el modo de tratar públicamente la cuestión penitenciaria. Convenía, en cierto modo, “socializar” el asunto. Es decir, compartir oportunidades y dificultades que presenta con toda la sociedad y sus representantes cualificados, tanto en el momento de definir y explicar los problemas, como en el momento de elaborar soluciones. Sin esta “socialización”, la administración penitenciaria en solitario no dispondría de fuerza suficiente para abandonar rutinas defensivas e incapaces de dar una respuesta apropiada a sus necesidades.

A la vez pensaba también en otra “socialización” de la política penitenciaria. Me refiero a la necesidad de situarla claramente como otra más entre las políticas sociales de todo gobierno progresista. Centrarse de manera casi exclusiva en la vertiente

represiva o de seguridad –que también la tiene– de esta política es intentar atacar a los síntomas de un mal sin tratar sus causas. El derecho penal y la cárcel deben ser el último recurso de una comunidad para tratar los fracasos de sus miembros y el fracaso de la misma comunidad. Pero no son adecuados para erradicar sus causas. Si la comunidad no tiene conciencia de esta diferencia, se genera una espiral insostenible: más incremento de población penitenciaria y más incremento de la delincuencia se alimentan recíprocamente. Los Estados Unidos son un buen ejemplo de ello.

Al llegar al Departamento, uno de nuestros primeros documentos de trabajo fue sometido a la consideración de un equipo externo al cual me dirigí para validar o corregir las grandes líneas estratégicas de una nueva política penitenciaria. Tuve la fortuna de conquistar la complicidad entusiasta de una serie de personas que aportaron a esta tarea una alta sensibilidad social, una larga experiencia política y profesional y una visión libre de las urgencias electorales. Cabe decir que este primer paso tuvo mucha influencia en el proceso posterior: por su contenido y por su significación. Se confirmó mi convicción y la del equipo del Departamento acerca de la necesidad de contar con este contrapunto social en el momento de tomar decisiones difíciles o de proponerlas al *Govern*. Pienso que esta aproximación no partidista a los problemas graves del país facilita la definición de sus soluciones. Sin dimitir de la responsabilidad que le corresponde a todo gobierno democrático, la consulta con otros actores políticos y sociales incrementa la legitimidad del curso adoptado y protege al gobierno de las tentaciones de abandonar frívolamente este curso cuando le parece que el viento electoral le es desfavorable.

Ordenar y renovar un sistema penitenciario nacional

Ante todo, debía quedar claro ante la opinión pública que el sistema penitenciario catalán sufría desde hacía tiempo dos carencias graves: carencia de instalaciones funcionales y ausencia de dirección adecuada en la política de personal.

Empiezo por la cuestión de la renovación de las instalaciones penitenciarias y de los problemas provocados por su implantación territorial. Pocos días después de mi toma de posesión, estallaba un primer conflicto territorial acerca de esta cuestión. Sin indicación de la fuente, saltaba a la prensa que el anterior gobierno de CiU había adquirido unos terrenos en la comarca del Bages, con la intención de instalar un nuevo centro penitenciario. Ni el ayuntamiento del municipio afectado, ni tampoco yo en calidad de nuevo consejero habíamos recibido información por parte del gobierno saliente. La noticia provocó una fuerte reacción local de oposición al proyecto. El procedimiento del gobierno de CiU era desacertado y claramente desleal hacia las autoridades locales. Además de la marginación del gobierno del municipio, algunos detalles de las transacciones patrimoniales sobre la finca elegida levantaron sospechas de especulación y tráfico de influencias, provocando dimisiones en algunos organismos comarcales y algunas actuaciones ante la justicia que finalmente no prosperaron.

Este cúmulo de circunstancias hacía explicable una reacción adversa como la producida. Pero esta resistencia ciudadana a la implantación de un centro penitenciario revelaba también las contradicciones de una opinión pública mal informada. Como ya he dicho, la tendencia equivocada a reclamar más penas de cárcel para garantizar más seguridad pública a menudo se manifiesta simultáneamente con el rechazo a la instalación penitenciaria necesaria para ejecutar esas penas. Es un ejemplo de manual de la reacción colectiva que la ciencia política conoce como reacción *nimby*. En los últimos doce años, no se había abierto en Cataluña ningún nuevo centro penitenciario a pesar de la creciente presión de las cifras. Para esquivar reacciones populares negativas, el gobierno anterior había concentrado una ampliación insuficiente en los mismos municipios donde existían ya otros centros penitenciarios, con escasa funcionalidad para el conjunto del sistema.

El episodio del Bages confirmaba una vez más que sólo un tratamiento sistemático podía esquivar las dificultades inevitables de este aspecto de la política penitenciaria. Un tratamiento global debía contener la definición de los modelos de centro penitenciario, el esquema básico para su distribución sobre el territorio y una actitud de concertación con los gobiernos locales, acompañada de incentivos para beneficiar el entorno social y territorial del equipamiento. Se trataba de dibujar y construir un sistema nacional de centros penitenciarios, en lugar de ir a remolque de las circunstancias y diseminar estas instalaciones sin ningún criterio director. Todo ello requería un fuerte compromiso político y presupuestario del *Govern*. Finalmente, era preciso abandonar el secretismo que caracterizó actuaciones anteriores en la materia. Un secretismo que nutría aún más la percepción pública de que se trataba de una materia inconveniente y peligrosa.

Renovando planteamientos de fondo y forma, presenté al *Govern* un proyecto de decreto para incentivar de manera objetiva y pública a los gobiernos locales que estuvieran dispuestos a alojar una instalación penitenciaria. Con ello quería evitar un regateo vergonzante entre el gobierno de la *Generalitat* y los municipios, como se había producido por parte del gobierno del CiU con resultados poco objetivos. Igualmente, presenté al *Govern* un Plan de Equipamientos Penitenciarios 2004-2010. La capacidad del sistema alcanzaría aproximadamente unas once mil plazas en condiciones adecuadas. El coste estimado de la inversión superaba los setecientos millones de euros. El *Govern* hizo suyas estas propuestas, con plena conciencia de que se trataba de una política nacional –y social, como he destacado antes– que era preciso desplegar con firmeza y a medio plazo. No se trataba de una política especialmente vistosa ni electoralmente rentable. Pero era absolutamente imprescindible para el interés general. Y, al mismo tiempo, necesaria si se quiere legitimar la reivindicación de la plena capacidad de autogobierno, una reivindicación que pierde justificación si se esquivan aquellas competencias más difíciles de asumir y desplegar de manera efectiva.

Con este cuadro de referencia y con el apoyo del *Govern*, el Departamento fue superando las incidencias inevitables del recorrido para encontrar los emplazamientos

tos de cada nuevo centro y definir los proyectos correspondientes. A pesar de las protestas y las movilizaciones opositoras, en algo más de un año se determinó la ubicación de cinco de los nuevos centros previstos. De manera miope y desleal, los partidos de la oposición intentaron manipular estos movimientos de resistencia a la solución de un problema que los mismos partidos –CiU con el apoyo del PP– no habían resuelto en diez años de gobierno. La reserva o la oposición expresadas por algunos miembros locales del PSC y ERC –que también existieron– no tuvieron el apoyo de sus direcciones nacionales, comprometidas con la propuesta del *Govern* tripartito.

¿Cómo se pudo llegar a este conjunto de decisiones sobre las implantaciones penitenciarias que muchos consideraban inalcanzables? ¿Por qué se salvaron los obstáculos reales que los gobiernos anteriores de CiU no habían logrado superar? Corresponde a otros hacer una evaluación más objetiva. Pero quiero avanzar algunos de los rasgos que favorecieron el resultado final:

- La presentación del plan general que entiende el sistema penitenciario como un sistema nacional, y no como una serie de instalaciones esparcidas aleatoriamente por el territorio.
- La comunicación permanente con la representación municipal de los posibles emplazamientos, sin maniobrar a sus espaldas con tácticas desleales.
- La persistente explicación –de carácter pedagógico– a la opinión pública acerca de la necesidad urgente de estas infraestructuras, su carácter no agresivo y los beneficios que se derivan para el entorno.
- Finalmente –pero no menos importante– fue de gran ayuda la cooperación de algunos alcaldes y consistorios. Demostraron tener una visión de país y, al mismo tiempo, se comportaron como negociadores exigentes pero constructivos, en defensa de los intereses de sus localidades cuando se trataba de definir las condiciones de acuerdo entre su ayuntamiento y el gobierno de la *Generalitat*. También colaboraron muy positivamente alcaldes de poblaciones que ya contaban con la experiencia de alojar centros penitenciarios, demostrando la ausencia de efectos negativos y el impacto favorable sobre el entorno. Una vez más, se puso de manifiesto la necesidad ineludible de esta colaboración permanente entre los gobiernos locales y el gobierno de la *Generalitat* para resolver los problemas del país.

De todo ello resultó un cambio de actitud en algunos sectores cualificados de la opinión. E incluso de algunos medios de comunicación inicialmente más inclinados a privilegiar las expresiones estridentes de la oposición a las instalaciones penitenciarias. Creo que se consiguió gradualmente el reconocimiento público de la necesidad social de estas instalaciones como condición para una política penitenciaria propia de una sociedad avanzada.

Tan urgente como importante: definir y aplicar una política de personal

La otra gran cuestión pendiente del sistema penitenciario catalán era la dirección y gestión del personal. Prestaban este servicio cerca de tres mil personas, con una cultura profesional bastante singular. A pesar de la dedicación de muchos de ellos, el colectivo sufría graves carencias. Un número muy elevado de interinos, un método muy deficiente de selección, formación y promoción, una autoridad precaria por parte de sus directivos, una falta de consideración social: esta suma negativa era producto de la ausencia de una estrategia a medio plazo. A diferencia del personal de la administración de justicia, en este caso no existía la excusa de una falta de competencias de la *Generalitat*. Porque las competencias habían sido transferidas aunque no se habían desarrollado de manera eficiente. En este entorno, se había ido imponiendo cierta autorregulación ejercida en buena medida por las instancias sindicales, lo cual permitía “ir tirando” pero no satisfacer las auténticas necesidades del servicio. Mal punto de partida para abordar el crecimiento incesante del número de internos y las lamentables condiciones de las instalaciones.

Entre el personal penitenciario, era posible identificar un sector vocacionalmente entregado a su difícil tarea, un contingente adaptado a las inercias dominantes y una parte cómodamente instalada en un régimen laboral que le permitía de hecho otras ocupaciones. Era injusto y poco eficiente descargar el peso de un servicio público tan exigente en los profesionales auténticamente motivados por su oficio. Por tanto, era preciso escuchar las opiniones y disponer de la cooperación de este primer grupo, marcar líneas claras y objetivos precisos al segundo grupo y procurar la marginación progresiva del último.

Mientras preparábamos las primeras medidas para enderezar esta situación, se produjo un incidente muy grave en el centro penitenciario de Quatre Camins. Un grupo de internos agredió con gran violencia al subdirector y retuvo durante unas horas a otros funcionarios. A pesar de la gravedad de los hechos, la pericia de algunos profesionales penitenciarios hizo innecesaria la intervención de los *mossos d'esquadra* que los Departamentos de Interior y Justicia habíamos preparado. Pero la confusión del momento permitió la irrupción en el centro de un número importante de personal penitenciario no autorizado, una parte del cual planteó un pulso a la dirección del centro, al secretario de servicios penitenciarios y al mismo consejero. Manifesté allí mismo que en aquellas graves condiciones y bajo la amenaza de un plante me parecía políticamente inadmisibles y éticamente injustificables la formulación de aquellas exigencias. Se dejó claro que en aquellas circunstancias no podía darse una negociación. Solamente restablecida la normalidad del servicio, la negociación se situaría en el lugar y el momento adecuados.

Para el consejero y para el secretario de Instituciones Penitenciarias, aquellas horas de una madrugada de abril constituyeron un útil “bautismo de fuego” para la larga serie de negociaciones posteriores con las representaciones sindicales acos-

tumbradas a determinadas prácticas de presión y a singulares métodos de agresividad verbal y literaria. Esa noche se puso de manifiesto que ni el Departamento, ni las representaciones sindicales cederíamos fácilmente ante las respectivas pretensiones. Repetí a menudo que no estaba dispuesto a perjudicar la prestación del servicio penitenciario a cambio de una cómoda “paz sindical”. Pero dije también –consciente de las gravísimas carencias del sistema– que nos esforzaríamos por corregirlas con la colaboración del personal que tuviera vocación real de servicio público. Para mí, era una condición esencial no confundir los papeles de cada uno de los actores que la dejadez del periodo anterior había enturbiado. La política penitenciaria –también en materia de personal– debía ser definida por el Departamento después de dialogar con la representación sindical, para someterla a la aprobación del *Govern*. La ejecución de esta política correspondía a los directivos profesionales del sistema penitenciario y de cada centro. A la representación sindical le correspondía expresar y defender los intereses de los trabajadores, pero no le tocaba definir la política penitenciaria ni convertirse en su intérprete principal.

Esta toma de posición fue recibida inicialmente con gran hostilidad por parte de la representación sindical, con actuaciones que parecían querer poner a prueba la voluntad de reforma del consejero. Después de esta clara manifestación de intenciones, se inició un proceso largo y complejo de negociación en el cual debían combinarse el cumplimiento de compromisos concretos de un nuevo acuerdo marco adaptado a las necesidades de la política penitenciaria que se iniciaba. Es decir, un acuerdo que encajara con la política de personal definida por el Departamento y no una política definida solamente por el acuerdo sindical. Costó llegar a él, porque era necesario superar desconfianzas iniciales, malas prácticas de épocas pasadas y también obstáculos derivados de la ya comentada falta de política de personal en el conjunto de la *Generalitat*. Finalmente, se firmó un acuerdo plurianual 2006-2009 con las tres principales organizaciones de los trabajadores penitenciarios (abril de 2006), en un clima de respeto mutuo, imprevisible en los primeros contactos. Probablemente todos habíamos aprendido alguna cosa durante todo el proceso que nos había hecho coincidir en algunos puntos necesarios para la mejora del servicio.

En particular, y además de la constancia y la habilidad de los negociadores de la Secretaría, ayudó también la claridad de los planteamientos de conjunto defendidos por la Departamento, junto con la credibilidad adquirida con las decisiones difíciles sobre el plan de inversiones penitenciarias. Pienso que quedó clara la existencia de una visión muy precisa sobre lo que debía de ser el sistema penitenciario catalán y de la voluntad decidida para llevarla a cabo sin someterla a la incertidumbre de circunstancias o de incidentes de recorrido. Así se manifestó claramente en todas las actuaciones y en todas las comunicaciones dirigidas a la opinión pública y al propio personal penitenciario.

¿Cuáles eran los objetivos principales de esta política de personal? Puedo señalar los siguientes:

- La reducción de una elevada interinidad, que –además de ser injusta para los trabajadores– es siempre un factor de disfunciones importantes en el rendimiento del servicio y en su calidad.
- El refuerzo de la autoridad directiva en los centros, modificando su estructura y también el estatuto de los directores en beneficio de una mayor desconcentración funcional.
- El incremento gradual del conjunto de la plantilla, de acuerdo con el crecimiento de centros y del número de internos.
- La definición de nuevos sistemas de selección, formación y promoción en la carrera profesional, más ajustados a las exigencias del servicio y a las capacidades del personal.
- La revisión de los sistemas de asignación de turnos y horarios para optimizar la calidad en la prestación del servicio.
- La incorporación del personal con funciones sanitarias y docentes a los colectivos correspondientes de la administración autonómica.

En tres años, se dieron los primeros pasos para avanzar de manera razonable en la ejecución de las medidas necesarias. La aplicación de estas medidas se debía escalonar hasta 2009. El resultado debería ser un personal adaptado –en número, formación y dedicación– al sistema penitenciario de una sociedad avanzada, orientado por los objetivos constitucionales de la reeducación y la reinserción de los internos. En síntesis, un personal penitenciario cada vez más seguro de su calidad profesional y de su consideración social, con la plena confianza y la valoración positiva de la ciudadanía.

Para lograrlo, era preciso contar con la colaboración de las organizaciones sindicales del sector público. Esto requería evitar algunas malas prácticas existentes en las relaciones entre las representaciones sindicales de los trabajadores públicos y los gobiernos. En estas relaciones, los gobiernos no siempre demuestran el esfuerzo, la convicción y la capacidad de innovación necesarias para evitar que los acuerdos suscritos con el personal no acaben perjudicando al interés general. Con demasiada frecuencia, las presiones de los sindicatos y las concesiones de los gobiernos de turno quieren ganar la “paz social y electoral” a cualquier precio. De este modo se perjudica la calidad del servicio y se dan argumentos potentes a los partidarios de la privatización progresiva de todos los servicios públicos. Nuestra intención fue, en todo momento, evitar este riesgo en beneficio de un servicio público penitenciario gestionado por personal competente y socialmente reconocido.

Más atención individual al interno

He insistido en la acción del Departamento en materia de infraestructuras y gestión del personal. Son las condiciones indispensables para contar con un servicio de

ejecución penal que cumpla de manera efectiva con lo que establece la Constitución y la Ley General Penitenciaria, una de las más avanzadas de nuestro entorno. Pero estas reformas ganan sentido si cuentan con el impulso político de un gobierno que se proponga luchar contra todas las formas de exclusión social. La delincuencia tiene a menudo su origen en esta exclusión, como elemento principal o como elemento coadyuvante. Por desgracia, la sanción penal que sigue a la conducta delictiva puede ser –y de hecho lo es a menudo– una causa añadida de segregación social, situación que refuerza la situación original de marginación. Por esta razón he señalado ya que el esfuerzo del Departamento pretendía situar a la política de ejecución penal entre las políticas sociales del *Govern* de Maragall. Este cambio de acento significaba –entre otras cosas– aplicar más recursos cualificados al tratamiento individualizado de los internos, con más atención a la diversidad de tipologías delictivas y a la circunstancia personal de cada uno de ellos. Representaba igualmente ampliar la oferta de trabajo remunerado a los internos, uno de los instrumentos más útiles para su reinserción. Finalmente, comportaba más apoyo a la ejecución de medidas penales alternativas que en todas partes se manifiestan más eficientes para la rehabilitación de la mayoría de los delincuentes.

Para hacerlo posible, se procedió a revisar y reforzar una serie de instrumentos:

- Se potenció la colaboración con los gobiernos locales y entidades de cooperación social para la ejecución de medidas penales alternativas a la prisión que han ido aumentando de manera muy notable. Se reforzaron los equipos destinados al control y seguimiento de la ejecución de estas medidas. Se inició la definición de un proyecto de agencia autónoma especializada que pudiera gestionar más eficazmente la ejecución de dichas medidas.
- Se ha constituyó una comisión de cooperación institucional entre todas las administraciones –denominada CIRSO– que, con carácter desconcentrado en todo el territorio, tiene como objeto poner en común los recursos que todas las administraciones –educativa, sanitaria, local, cultural, de vivienda, etc.– pueden aplicar a la reinserción social de los delincuentes.
- Con la creación de una Mesa de Participación Social (marzo de 2004) como órgano consultivo de la administración penitenciaria, se potencia y se ordenan las relaciones con las entidades sociales y del voluntariado que colaboran con el sistema penitenciario. La integran entidades –educativas, religiosas, deportivas, culturales, etc.– dedicadas a tareas muy diversas de asistencia a los internos. Pero, además de su trabajo asistencial, estas entidades son factores muy efectivos para la “socialización” de la actividad penitenciaria a la cual me he referido: se convierten en canal de comunicación permanente con el entorno social para hacerle llegar una imagen más fiel de una realidad poco conocida.
- Finalmente se relanzó la actividad de la empresa pública CIRE –*Centre d’Iniciatives per a la Reinserció*–, después de una profunda reorganización y

con un reforzado apoyo por parte del Departamento. Corresponde a esta empresa la promoción del trabajo retribuido para los internos. También le corresponde la gestión de su formación ocupacional, de acuerdo con los programas públicos. Los resultados obtenidos en poco tiempo son una buena prueba de lo que es posible lograr con una estrategia bien definida y un equipo motivado. Ha crecido el número de internos con trabajos remunerados – que ha llegado casi al cincuenta por ciento de los que son aptos para ello – y se han mejorado sus condiciones laborales, se han diversificado las actividades y las fuentes de ocupación y se han establecido relaciones estables con asociaciones empresariales y sindicales, con las obras sociales de las cajas y con otras organizaciones, asociándoles a una actividad fundamental para la reeducación de la población reclusa. Con una gestión profesional y eficiente, el CIRE ha podido alcanzar objetivos sociales hasta ahora no logrados, mejorando a su vez sus resultados económicos. Creo que puede considerarse una “historia de éxito” en el sector público.

Estas y otras actuaciones han contribuido –y tendrán que contribuir más a medio plazo– a cambiar el foco de la ejecución penal. Un foco que debe concentrarse más en el tratamiento individual de los internos y que no debe tener en la reclusión el mecanismo principal de sanción, porque existen instrumentos más eficientes en resultados y socialmente más integradores que la cárcel. El potencial de estos instrumentos debe explotarse más a fondo. A pesar del esfuerzo de estos tres años, la urgencia por mejorar las condiciones básicas de todo sistema –personal e infraestructuras– no ha permitido alcanzar todo lo que sería preciso conseguir. Por esta razón conviene ahora reforzar la mejora de los procesos de tratamiento penitenciario y las medidas penales alternativas en beneficio de la comunidad. Deben ser la sustancia de la ejecución penal en una democracia, donde la reeducación y la rehabilitación –y no la venganza– constituyen la justificación del castigo.

La información como obligación democrática y como herramienta de apoyo

¿Cuántos presos se han fugado este mes? Ésta es la pregunta –simpática o sarcástica– que se dirige a menudo a los responsables de la gestión penitenciaria. En cambio, es inimaginable otro tipo de pregunta. Por ejemplo: ¿cuántos presos habéis rehabilitado este año? La primera pregunta responde a la idea simplista de que la función penitenciaria es mantener encerrados a los delincuentes condenados. Y nada más. La segunda pregunta reflejaría la visión constitucional de la cárcel –y de la ejecución penal en general– como servicio público destinado a conseguir que la población penada no vuelva a delinquir. Esta diferencia de enfoques es sustantiva. Y en ocasiones ni la propia administración judicial o penitenciaria la tienen claramente asumida. Ello explica que dichas administraciones sean capaces de dar respuesta al primer interrogante, porque conservan los datos pertinentes. Pero, en cambio, no disponen de los datos para contestar a la segunda cuestión. Ello se debe a que contabilizan las situaciones de reincidencia o de incumplimiento de las sanciones. Por el contrario, no

reúnen datos sobre el número –no escaso– de personas que dejan de delinquir después de haber cumplido penas por su conducta antisocial.

Disponemos, pues, de la estadística del fracaso. Pero no contamos con la estadística del éxito. Pésima situación para hacer marketing de este servicio de cara al exterior. Y también situación indeseable para reforzar la autoestima y la moral de todos los que trabajan y colaboran en el sector, porque a menudo no pueden comprobar el efecto positivo real de su actividad. Pese a ello, me pareció imprescindible dar a conocer de manera regular las estadísticas del mundo penitenciario catalán, con un conjunto de indicadores cuantitativos sobre la situación y su evolución. Esta difusión tenía como objetivos:

- Rendir cuentas, como debe hacer toda la administración, ante el ciudadano que financia los servicios públicos.
- Ampliar el conocimiento sobre la actividad penitenciaria para lograr más implicación ciudadana en esta política social.
- “Normalizar” la exposición del mundo penitenciario a la opinión pública, corrigiendo inercias de poca transparencia y de ocultación, a menudo por falta de convicción en su función social.
- Finalmente, situar las incidencias negativas del servicio en un contexto donde existen también episodios positivos.

Todo el mundo debe saber, por ejemplo, cuál es la evolución de la población penitenciaria y el ritmo de crecimiento o disminución que experimenta. Todo el mundo ha de estar en condiciones de conocer cuál es el coste diario por cada interno que asume el presupuesto público, una cifra que sorprende generalmente por su elevada cuantía. O el número de internos que siguen tratamientos especializados según los delitos cometidos, que reciben educación reglada o que trabajan con retribución. Todo el mundo debe conocer el número de salidas y permisos –miles cada año– que conceden los jueces o la administración penitenciaria. Y también debe conocer el grado de cumplimiento por parte de los internos de las normas que regulan estos permisos. Solamente de este modo se pondrán en contexto los casos de vulneración de estas normas: es decir, de los no retornos o de las evasiones. Sólo con un conocimiento suficientemente preciso del mundo penitenciario es posible disipar tópicos, prejuicios y desinformaciones que dificultan la buena gestión del servicio y su legitimación ante la ciudadanía que lo financia y, por tanto, tiene que controlarlo.

Pero no se trata solamente de facilitar estadísticas. También es necesario promover el contacto directo con la realidad penitenciaria. Por este motivo, tiene que ser un objetivo del Departamento y de la Secretaría facilitar el acceso a los equipamientos penitenciarios a diversos representantes sociales, económicos y políticos del país. A través de los medios y con visitas personales a los centros, sin ocultar las defi-

ciencias del sistema, pero huyendo del sensacionalismo truculento que un imaginario literario y cinematográfico excita entre algunos observadores. Ha sido una experiencia gratificante comprobar cómo este contacto directo –acompañado de la divulgación de datos objetivos– ha podido modificar el carácter negativo que domina la percepción sobre el mundo penitenciario, sus problemas y sus límites. Se disipan fantasmas y reticencias. Se borran prejuicios y simplificaciones. Se despiertan impulsos personales e institucionales para ayudar a las personas que se encuentran en situación de reclusión. A la vista de estos resultados, creo en la utilidad de mantener y regularizar un programa permanente de visitas a los centros penitenciarios, a fin de “normalizar” su percepción como servicios públicos de interés general.

La justicia juvenil: más difícil todavía

Muchos de los rasgos de la situación penitenciaria catalana son compartidos por su sistema de justicia juvenil, dedicado a la sanción y a la reeducación de los delincuentes menores de edad. No se había preparado una respuesta al impacto producido por la entrada en vigor de la nueva ley estatal de responsabilidad penal del menor (Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero). Este bloqueo tuvo efectos más negativos porque coincidía con una evolución profunda de la delincuencia juvenil: aumentaba en cantidad, se modificaba el perfil de sus protagonistas –conductas más agresivas, diversidad de orígenes nacionales y culturales– y, por lo tanto se hacía más compleja la tarea de su corrección.

Una sociedad demasiado permisiva con las agresiones a los jóvenes

Las dificultades de la justicia juvenil son grandes y crecientes, en Cataluña y en todos los países de nuestro entorno. No dejaré de señalar una vez más –como he hecho a menudo durante estos años tanto en público como en privado– que no puede cargar sobre el sistema de justicia juvenil –por eficiente que pudiera ser– la responsabilidad de resolver un problema social de raíces profundas y de repercusión dilatada. La sociedad –se afirma– es hoy demasiado permisiva. Ciertamente. Pero esta permisividad no es solamente la que se practica respecto de algunas conductas de sus jóvenes y adolescentes. La permisividad social de consecuencias más dramáticas y nocivas es la que beneficia a los autores de agresiones permanentes que reciben cada día los mismos niños, adolescentes y jóvenes, convertidos en víctimas fáciles de una gran ofensiva comercial. Una agresión potente que manipula todo tipo de recursos emocionales porque se ejecuta constantemente de manera avasalladora con el auxilio de todos los medios de comunicación y ocio. El objetivo de esta agresión es alimentar –especialmente, entre la juventud, como colectivo más vulnerable– unas necesidades inagotables de consumos de todo tipo y excitarles a la satisfacción inmediata, sin consideración por las consecuencias que esta dinámica tiene sobre el mismo sujeto, sobre sus relaciones personales y sobre la sociedad en general.

Esta ofensiva se despliega con un bombardeo publicitario sin tregua, por la vía directa –las campañas expresas– o indirecta –la fabricación de ídolos populares de referencia, ensalzados por la admiración y la imitación de la población infantil y juvenil-. Estos modelos de referencia, estos estereotipos a emular, están omnipresentes en el gran sistema mercantil de ocio juvenil (música, moda, cine, videojuegos, videoclips, televisión, internet, etc.), a menudo vinculado también al comercio de drogas legales e ilegales. Este complejo “lúdicomercantil” es equiparable al complejo industrial militar denunciado en otras épocas y mueve también grandes cantidades de dinero. Es el que determina hoy los valores y reglas de conducta de gran parte de los jóvenes. No estoy afirmando que este complejo lúdico-consumista sea determinante en todas las conductas delictivas de los jóvenes. Pero sí creo que las favorece de manera muy potente en el caso de personas que no cuentan con la protección suficiente que suministra un contexto estructurado en lo que se refiere a familia, barrio, escuela o trabajo.

No puede sorprendernos, por tanto, que vaya creciendo el número de jóvenes que cuestionan o que vulneran directamente las normas de comportamiento necesarias para preservar un grado indispensable de convivencia social: desde las infracciones menores que alteran la tranquilidad ciudadana o que infringen las reglas de tráfico motorizado hasta las formas de agresión violenta entre ellos o a terceros, incluyendo a padres y familiares. Merece reflexión el hecho que el porcentaje de jóvenes infractores respecto de su grupo de edad es hoy superior al porcentaje de adultos infractores respecto del suyo. En el año 2006, el número de jóvenes catalanes de catorce a veintiún años sometidos a medidas penales o de reeducación juvenil equivalía aproximadamente a un 3,5 por mil del grupo de edad correspondiente. La proporción de adultos de veintidós a setenta años sometidos a medidas penales equivalía a aproximadamente a un 2,5 por mil de su grupo. Existen, pues, más infracciones entre los jóvenes que entre los adultos, sin considerar la gravedad de los hechos sancionados. Es un dato que conviene tener en cuenta cuando se trata de orientar las políticas sociales más adecuadas.

En este contexto, ¿qué se le exige al sistema de justicia juvenil? Se le pide que intervenga como último recurso para resolver un problema originado en una larga cadena de episodios negativos anteriores. Este último recurso a la sanción judicial puede funcionar en determinados casos y contando con determinadas condiciones. Pero – desde la justicia juvenil– no podrá hacerse el milagro de transformar el clima social donde se crean las condiciones generadoras de aquellas conductas delictivas. Debe aceptarse igualmente que ni la escuela, ni la familia, ni ninguna otra institución –social, cultural o religiosa– son capaces de compensar por sí solas los efectos de aquella campaña masiva que se perpetra veinticuatro horas al día. Sin una alianza positiva que las vincule, estas instituciones no podrán compensar la potencia del adversario. También en este aspecto los medios de la justicia juvenil deben colaborar en tareas preventivas.

Con todo, tres años de intervención me han hecho ver que no será suficiente una coalición positiva entre actores sociales y actores institucionales si no se tienen muy

presentes las causas últimas del fenómeno. No basta tratar la cuestión de la delincuencia de los menores en términos de orden público o de reeducación juvenil. Sigue pendiente una tarea de gran vuelo político, orientada a desactivar en origen la agresión institucionalizada contra los jóvenes que significan determinadas praxis económicas. Los agresores levantan la bandera de la libertad de empresa o de la libertad de expresión para justificar sus excesos. Por esta misma razón, es preciso armarse para una batalla política e ideológica que enfrenta modelos de sociedad. Me parece urgente poner de manifiesto el contraste que hay entre dos opciones de fondo, poco conciliables. De un lado, la encubierta opción social propugnada por las industrias legales e ilegales que fomentan conductas incompatibles con valores de responsabilidad individual y de solidaridad social. De otro lado, la opción que ve en estos valores la garantía de cohesión social indispensable en una comunidad civilizada. Quien quiera contar con un sistema de justicia juvenil eficiente también deberá posicionarse en esta gran batalla política y social de fondo y en todas las escaramuzas cotidianas que la expresan.

Balance positivo con pronóstico moderadamente esperanzado

Con todas las dificultades referidas, tres años dedicados a la política penitenciaria y de justicia juvenil me han dejado un buen sabor de boca. Puede parecer extraño, teniendo en cuenta la percepción que la opinión y la misma clase política mantienen sobre este sector. Pero he podido entrever la posibilidad real de transformar positivamente el servicio penitenciario, a medio plazo y a partir de algunas condiciones esenciales. La *Generalitat* dispone de competencias lo suficientemente amplias en materia de personal y de organización. A diferencia de la situación en administración de justicia que ya he comentado, la responsabilidad prácticamente exclusiva de la cuestión penitenciaria recae sobre el ejecutivo catalán. También son igualmente claras las responsabilidades de la *Generalitat* en materia de inversiones: corresponde a su gobierno marcar el ritmo y la intensidad del esfuerzo inversor. Y existe también un margen normativo autonómico: la aprobación de un nuevo reglamento penitenciario catalán –pendiente desde hacía décadas– incorpora a partir de ahora posibilidades organizativas y de tratamiento más aptas para las finalidades legales y constitucionales del servicio.

La condición principal para mejorar el sistema penitenciario es la voluntad política de un gobierno que ve en la ejecución penal y la reeducación juvenil una pieza de sus políticas sociales. Y que, en consecuencia, las dota y gestiona como corresponde a una prioridad política del mismo. Este fue el caso del *Govern* de Maragall, que demostró aquí que era un gobierno nacional y de izquierdas. Es decir, interesado en ejercer de la mejor manera posible su espacio de autogobierno y a hacerlo con una clara orientación social. A pesar de las limitaciones del periodo y de los recursos, me parece innegable que ha empezado una nueva etapa en la acción penitenciaria de la *Generalitat*: en personal, en tratamiento, en instalaciones, en consideración ante la opinión pública.

Creo, pues, que la *Generalitat* tiene a su alcance las condiciones positivas para una recuperación de la política penitenciaria y de justicia juvenil. Pero este pronóstico

no puede ignorar una amenaza grave: la oleada de hiperpenalismo salvaje con el que se pretenden ocultar los miedos e incertidumbres de la sociedad de hoy. Con el derecho penal se quiere hacer frente a sensaciones de inseguridad individual y colectiva que no se corresponden directamente con la delincuencia: precariedad laboral, incremento de la agresividad y de la competitividad económica, riesgo de desprotección social, insatisfacción consumista, indefinición de identidades personales y familiares, enfermedades globales, degradación ambiental, terrorismo, etc. Es fácil manipular los miedos y las emociones más primarias, pero es muy peligroso –además de inútil– intentar apaciguarlas con herramientas de represión penal que conducen a limitaciones de derechos ciudadanos y a la inseguridad jurídica.

Ésta es la trampa en la que caen también los gobiernos y las mayorías progresistas cuando impulsan o apoyan esta regresión preocupante del derecho penal contemporáneo. Y éste es el riesgo que pesa sobre una posible mejora de nuestro sistema penitenciario. El temor a oponerse a un estado de opinión generado por manipulaciones mediáticas –que a menudo tampoco se basan en datos significativos– paraliza en algunos políticos la capacidad de tomar decisiones favorables al interés general. Mala forma de hacer política.

Para finalizar este balance, llamo la atención sobre el hecho paradójico de que me haya correspondido poner en marcha la construcción de más instalaciones penitenciarias que a ninguno de mis predecesores a pesar de mi convicción declarada de que el internamiento en prisión no es –salvo en casos específicos– la mejor fórmula de sanción penal. Para mí, construir más cárceles no expresa más confianza en este instrumento. Pero también he manifestado la convicción de que cárceles en mejores condiciones –juntamente con otras medidas y actuaciones– son instrumentos de buena práctica penitenciaria. No podemos permitirnos que se confirme en Cataluña la cruel afirmación de un experto: “Una prisión mal gestionada es el método más caro y más eficaz para incrementar la delincuencia de un país”.

Las valoraciones globales que hago sobre esta etapa de política penitenciaria me llevan a un balance razonablemente positivo respecto de las actuaciones emprendidas. Me inspiran un pronóstico moderadamente esperanzado sobre su futuro, siempre que se mantengan las líneas adoptadas, con las correcciones necesarias de toda obra política en marcha. Se atribuye a Churchill la afirmación de que el grado de civilización de una sociedad se manifiesta en el tratamiento que ésta ofrece a sus ciudadanos condenados a penas de cárcel. Me permito añadir que el grado de conciencia social de un gobierno se expresa también en su política penitenciaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Aparicio Pérez, M.A. (2010), “Comentari a la sentència 31/2010. Sobre el Poder Judicial”, *Revista Catalana de Dret Públic* (Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006). Versión cas-

- tellana accesible en: <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Varia/Especial%20Sentencia%20Estatut/documents/especial_estatuto_es.pdf>.
- Cabellos Espiérrez, M.A. (2010), “Poder Judicial i model d’estat en la sentència sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya”, *Revista Catalana de Dret Públic* (Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006). Versión castellana accesible en: <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Varia/Especial%20Sentencia%20Estatut/documents/especial_estatuto_es.pdf>.
- Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia (2006), *Trenta mesos d’acció de govern de justícia 2004, 2005, 2006*: Barcelona (existe también edición en castellano). Disponible on-line: <http://www.gencat.cat/justicia/doc/doc_17819863_1.pdf>.
- Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia (2005), *Llibre Verd de l’Administració de Justícia a Catalunya. Documents de Treball*. Barcelona (existe también traducción al castellano editada en 2006). Disponible on-line: <http://www20.gencat.cat/docs/Adjudat/Documents/ARXIUS/doc_12074910_1.pdf>.
- Vallès, J.M. (2008), *Una agenda imperfecta: amb Maragall i el projecte de canvi*. Barcelona: Edicions 62, 431 págs.

Recibido: 16 de marzo de 2011

Aceptado: 24 de abril de 2011

El papel de la comunicación en la gestión de las situaciones de crisis desde las administraciones públicas

Ana Alcantud

*Ecoinstitut Barcelona
ana.alcantud@ecoinstitut.es*

Dafne Mazo

*Ecoinstitut Barcelona
dafne.mazo@ecoinstitut.es*

Resumen

En un contexto de crisis, las administraciones públicas juegan un papel crucial a la hora de gestionar los recursos. Durante el episodio de sequía vivido en Cataluña entre 2007 y 2008, se aprobaron instrumentos legales que establecían las bases para la promoción de campañas comunicativas orientadas a implicar a los consumidores en un uso racional del agua, con el fin de poder garantizar el suministro doméstico y así poder cubrir sus necesidades vitales. El artículo se centra en el análisis de las actividades comunicativas promovidas por las administraciones autonómicas y locales. Se analiza su funcionamiento, efectos e impacto ambiental tanto en términos de cambio de hábitos de la población como en términos cuantitativos de efectividad en el ahorro doméstico de agua. Asimismo, se quiere determinar cuáles son los elementos clave de la comunicación institucional para promover una gobernanza que incremente la complicidad de la ciudadanía, aumente la efectividad de las actividades promovidas en el ámbito de la sostenibilidad y sirva para legitimar la intervención de las administraciones públicas en ámbitos privados como el del consumo, en pos de la promoción de la sostenibilidad y el uso racional de los recursos naturales, escasos y finitos.

Palabras clave

Comunicación, consumo sostenible, gestión de la crisis, gobernanza, legitimidad, sequía, transparencia.

The role of communication as a tool for Public Administrations to manage crisis situations

Abstract

Within a crisis context public administrations play a key role when it comes to managing resources. During the drought period lived in Catalonia between the years 2007 and 2008, legal instruments were passed setting the grounds for the promotion of communicative campaigns directed toward the implication of consumers in the rational use of water, guaranteeing the domestic supply in order to cover vital needs. The article focuses on the analysis of the communicative activities promoted by local and regional administrations. The functioning, the effects and the resulting environmental impacts are analysed in terms of population's behaviour changes as well as in quantitative terms of domestic water savings. Furthermore, it will be determined which are the key elements for an efficient institutional communication when aiming to promote a governance that encourages complicity with citizens, increases the efficiency of the activities promoted within the sustainability context and is used for legitimating public administrations' intervention regarding private areas such as consumption, in favor of the promotion of sustainability and the rational use of scarce and finite natural resources.

Keywords

Communication, crisis management, drought, governance, legitimacy, sustainable consumption, transparency.

1. INTRODUCCIÓN

La climatología mediterránea inherente a los países del sur de Europa se caracteriza por la alternancia de periodos de lluvias abundantes con períodos de sequía (MED WS&D WG, 2007). Por lo tanto, la cíclica escasez hídrica obliga a las administraciones públicas (AAPP) a hacer una gestión sostenible del agua, consistente en conservar los recursos hídricos para poder garantizar el suministro en épocas de sequía. De igual manera, el uso racional del agua es algo familiar para la población catalana y es el vector ambiental hacia el cual la población es más sensible, a diferencia de otros como los residuos o la energía. No necesariamente porque haya una mayor concienciación ambiental vinculada al consumo del agua, sino porque la escasez de agua se puede percibir como una amenaza para la supervivencia.

En este contexto general, en 2005 y 2007 se sucedieron dos importantes periodos de sequía en Cataluña. Por este motivo, en 2005, el Gobierno catalán aprobó el Decreto de Sequía 93/2005, que fue elaborado con el fin de regular el uso del agua y preservar la disponibilidad del suministro de la misma durante el mayor tiempo posible. Las medidas de este decreto se centraron principalmente en la aplicación de progresivas restricciones en los suministros urbanos.

La sequía de 2007 provocó una nueva situación de crisis, cuyo resultado fue el Decreto de Sequía 84/2007, que tenía muchas similitudes con el anterior decreto, pero que implicaba una mejora en cuanto a la previsión de los aspectos comunicativos y requería otras medidas adicionales para preservar el suministro a los sectores doméstico y productivo el máximo tiempo posible.

Así, durante el período de sequía de 2007-2008 la administración pública catalana (tanto autonómica como local) realizó un gran esfuerzo de gestión conjunta de la crisis que se concentró en dos tipos de actividades diferenciadas:

Acelerar todas aquellas obras de infraestructura que garantizaran un mejor uso del agua potable. Es decir, se hizo un esfuerzo importante por mejorar la red de suministro de agua potable y por establecer las infraestructuras necesarias para utilizar aguas freáticas para fines ajenos al consumo humano (limpieza de calles, fuentes ornamentales, riego de jardines y parques públicos, etc.), reservando el agua potable para el consumo humano.

Comunicar la necesidad de hacer un uso racional y ahorrador del agua en los sectores doméstico y productivo.

El presente artículo se centra en este segundo grupo de actividades, más concretamente en el análisis de las actividades comunicativas promovidas por las administraciones autonómicas y locales. Se analiza su funcionamiento, efectos e impacto ambiental tanto en términos de cambio de hábitos de la población como en términos cuantitativos de efectividad en el ahorro doméstico de agua.

Las actividades comunicativas se consideran elementos fundamentales para la gobernanza. La gobernanza es la noción de que, en las condiciones de la sociedad contemporánea (nacional e internacional), el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente aun si dispusiera de todas las capacidades requeridas. Las definiciones del concepto destacan además las formas de diálogo y negociación que practican los actores públicos y privados para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y llegar a los acuerdos básicos que serán el marco de referencia para elaborar las políticas y prestar los servicios públicos de beneficio social o para decidir políticas estratégicas y proyectos de inversión cruciales para la viabilidad y prosperidad de la sociedad (Aguilar y Bustelo, 2010).

La desterritorialización de la economía, la complejidad de la sociedad y la fragmentación del conocimiento hacen del gobierno uno de los agentes requeridos para la dirección de la sociedad. Esto conlleva una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico a un estilo de gobernar asociado e independiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007).

La gobernanza es un elemento clave de la sostenibilidad. El desarrollo sostenible sólo es viable desde la perspectiva relacional en tanto que los impactos de las políticas públicas no dependen única y exclusivamente de la acción gubernamental sino que también de la adquisición de hábitos y comportamientos sostenibles por parte de ciudadanía y sectores productivos que sólo pueden ser voluntariamente asumidos. Esto es especialmente importante en el ámbito del consumo como por ejemplo en el caso del consumo doméstico de agua (Aguilar y Bustelo, 2010).

Así, desde esta perspectiva relacional, es necesario que la ciudadanía sea partícipe de las iniciativas públicas y conozca los efectos ambientales de sus propias acciones. De este modo las políticas que promueven el consumo sostenible no se percibirán como una intromisión en la vida privada.

En el caso del consumo doméstico de agua, el uso de instrumentos coercitivos sólo se justifica por la situación de crisis creada por la sequía. En cualquier otro contexto, la administración sólo puede utilizar instrumentos comunicativos que convengan de la necesidad de hacer un consumo responsable de agua en el hogar. En este sentido, la comunicación de los resultados ambientales de la acción pública en términos de ahorro de agua es básica para legitimar la intervención pública en el ámbito privado.

Es además sumamente importante la transparencia. Es necesario que los ciudadanos se sientan constantemente informados de cuáles son las medidas que se toman, con qué recursos cuentan las AAPP, cuáles son los motivos que les mueven a

actuar de una manera y no de otra, qué beneficios se obtienen tras implantar y llevar a cabo dichas medidas, etc. Y como último requisito, los resultados obtenidos deben ser comunicados y estar accesibles para los ciudadanos. La rendición de cuentas dota de sentido a las decisiones tomadas y los esfuerzos exigidos a la ciudadanía.

A lo largo del artículo se analizan las actividades comunicativas de las AAPP en el contexto de la sequía y sus efectos en el ámbito del consumo sostenible y cambio de hábitos de la ciudadanía. Pero también se estiman los impactos ambientales de la campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”. El objetivo es poder determinar cuáles son los elementos clave de la comunicación para promover una gobernanza que incremente la complicitad de la ciudadanía, aumente la efectividad de las actividades promovidas en el ámbito de la sostenibilidad y se reconozca la legitimidad de las AAPP para intervenir en ámbitos privados como el del consumo, en pos de la promoción de la sostenibilidad y el uso racional de los recursos naturales, escasos y finitos.

2. LAS ACTIVIDADES COMUNICATIVAS PÚBLICAS DURANTE EL PERIODO DE SEQUÍA

El Decreto de Sequía 84/2007 y la Moción Parlamentaria 21/VIII fueron, durante el episodio de sequía de 2007-2008, los dos principales mecanismos de gobernanza y establecían las bases de las medidas necesarias para gestionar los escasos recursos hídricos en este tipo de situaciones. Entre las diferentes medidas propuestas estaban las actividades comunicativas orientadas a implicar a los consumidores particulares, siendo por sí mismos parte del problema pero también de su solución.

La reducción efectiva del consumo de agua se obtiene mediante el aumento de la concienciación ciudadana sobre el valor que tiene el agua como recurso escaso que debe ser preservado y empleado de forma racional. Una de las campañas previstas por la Moción Parlamentaria 21/VIII fue la Campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta” cuyo principal objetivo era promover la concienciación ciudadana.

La campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta” fue uno de los instrumentos comunicativos institucionales diseñados por el Gobierno catalán (entre el Departamento de Presidencia, el Departamento de Medio Ambiente y la Agencia Catalana de Agua-ACA), en colaboración con la asociación medioambiental “Ecologistes en Acció” y varias asociaciones de ferreteros y cadenas de distribución.

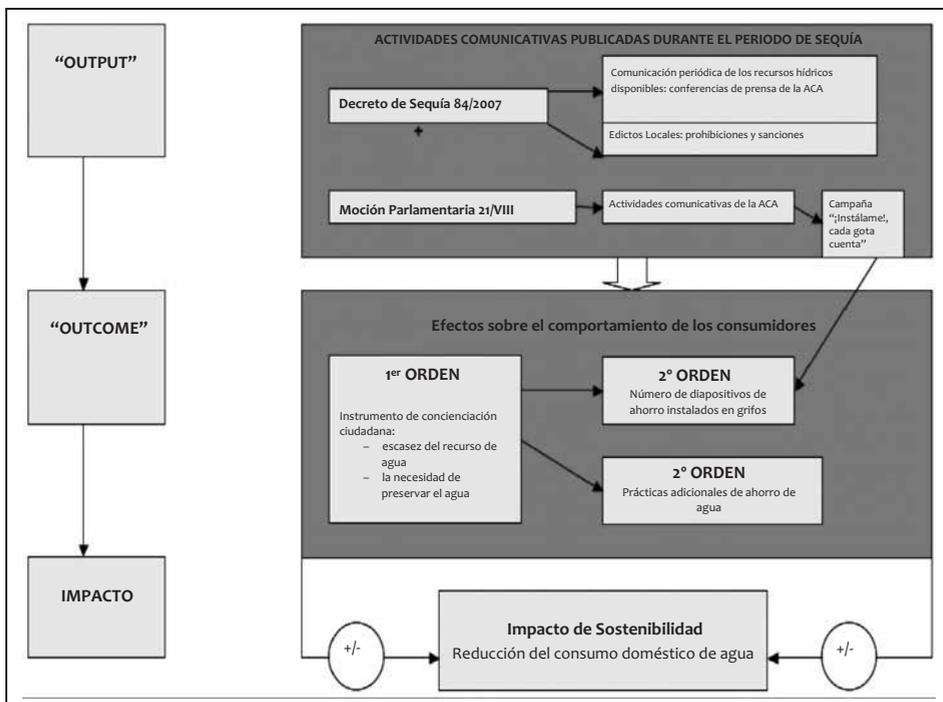
La campaña consistió en la distribución gratuita de un “kit” de ahorro de agua para grifos que constaba de dos dispositivos reductores de caudal, denominados “aireadores”, y un tríptico divulgativo presentando la situación de emergencia, dando instrucciones de cómo instalar los mismos y explicando cómo identificar (mediante logotipo) a las ferreterías donde se podían comprar los “aireadores”. En total se distribuyeron 1.300.000 dispositivos junto con la prensa escrita vendida durante los días 19 y 20 de enero de 2008.

2.1. Estructura de las actividades comunicativas públicas durante la sequía 2007-2008

Los impactos de las estrategias y políticas de consumo sostenible dependen de una serie de pasos. En primer lugar, las estrategias y políticas se desarrollan en forma de “outputs”, como leyes, normas, programas, planes e implementación de medidas. En segundo lugar, estos “outputs” pueden provocar una serie de “outcomes” o efectos en términos de cambios de comportamiento de los ciudadanos (por ejemplo, en la demanda, el uso o deshecho de los productos o servicios). Y por último, los cambios de comportamiento pueden provocar diversos impactos económicos, ambientales o sociales, que pueden tener lugar por medio de cambios en las pautas de producción, en otras pautas de consumo o cambios en las cadenas de producto completas.

GRÁFICO 1

Estructura de las actividades comunicativas públicas durante el periodo de sequía



Fuente: Elaboración propia.

2.1.1. Output

El *output* del instrumento se basa principalmente en los dos instrumentos regulativos mencionados con anterioridad: el Decreto de Sequía 84/2007 y la Moción Parlamentaria 21/VIII, que establecen las bases para la elaboración de las medidas adecuadas para gestionar los escasos recursos hídricos en periodos críticos de sequía.

El Decreto de Sequía preveía la creación de una “Comisión Inter-institucional” que consistía en 6 Departamentos de la Generalitat de Cataluña, la Agencia Catalana de Agua (ACA), la Asociación Catalana de Comunidades y Municipios, la Federación Catalana de Comunidades y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (EMSHTR)¹. La coordinación de la Comisión recaía en la ACA, que establecía las medidas restrictivas.

La ACA y la Comisión Inter-institucional eran las entidades gestoras principales pero la participación de otras AAPP y sus responsabilidades variaban en función de la gravedad de la situación.

Una parte importante del Decreto de Sequía consistía en la definición de escenarios de excepcionalidad: Pre-Alerta, Estado de Excepcionalidad 1, Estado de Excepcionalidad 2 y Estado de Emergencia. Cada uno de estos escenarios, en los que se definían las medidas de gestión aplicables y la administración pertinente para ello, se activaba en función del caudal de las cuencas fluviales y la existencia de recursos hídricos en los embalses.

CUADRO 1

Principales actuaciones en el marco de los escenarios del Decreto de Sequía

Pre- Alerta	• Se intensifica la monitorización de la evolución de los embalses.
	• Medidas de información y concienciación.
Estado de Excepcionalidad 1	• Reducción del 15% en el suministro para irrigación en los sistemas regulados.
	• Controles intensificados a los usuarios.
	• Intensificación de las medidas de ahorro de agua en las redes de suministro.
	• Limitación del suministro a los municipios (270 litros por habitante y día).
Estado de Excepcionalidad 2	• Reducción del 45% en el suministro para irrigación en los sistemas regulados.
	• Mayor intensificación de las medidas de ahorro de agua en las redes de suministro.
	• Restricciones para los usos no básicos.
	• Limitación del suministro a los municipios (230 litros por habitante y día).
Emergencia	• Racionamiento del suministro.

Fuente: Decreto de Sequía 84/2007

¹ EMSHTR es la entidad pública que agrupa a todos los municipios del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), es la entidad pública responsable del suministro de agua hasta los depósitos de cabecera municipales.

Durante el estado de Excepcionalidad 2 quedaba prohibido emplear el agua con fines suntuarios tanto por las autoridades locales como por los usuarios finales. Durante este periodo, la EMSHTR establecía el sistema de prohibiciones y sanciones que eran comunicadas por los municipios a los usuarios finales por medio de edictos o bandos locales. Básicamente se prohibían las siguientes actividades:

- El riego de jardines privados, jardines públicos e instalaciones deportivas (tanto privadas como públicas).
- La limpieza de calles, carreteras y aceras (tanto públicas como privadas).
- El llenado de piscinas, estanques y fuentes (tanto públicas como privadas).
- El lavado de vehículos con mangueras, excepto en el caso de las compañías especializadas en el lavado de coches.

Estas prohibiciones sólo se trasladaron en un par de sanciones y no implicaron grandes sumas de dinero, pero fueron ejemplarizantes porque tuvieron un gran impacto gracias su publicación en prensa.

En cuanto a las actividades comunicativas asociadas a los escenarios de excepcionalidad:

- Durante el Estado de Excepcionalidad 1: se preveía que cada 15 días debía comunicarse la situación de los embalses y los niveles pluviométricos. Así, cada 15 días se realizaba una rueda de prensa y se actualizaba toda la información en la página web de la ACA.
- Durante el Estado de Excepcionalidad 2: cuando las reservas de agua estaban al 22% de su capacidad, se intensificaron los esfuerzos de comunicación de las autoridades públicas. La ACA emitía una rueda de prensa cada semana y se llevaba a cabo por el Consejero de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña.

Paralelamente a las actividades comunicativas vinculadas al Decreto 84/2007, la ACA promovió 9 actividades comunicativas de acuerdo con el despliegue de la Moción Parlamentaria 21/VIII. Los principales canales de comunicación fueron los anuncios en TV/radio, prensa, transportes públicos, además de panfletos y pósteres. Una de las actividades programadas, tal y como se ha mencionado anteriormente, fue la Campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”, que tuvo lugar en un contexto de numerosas actividades comunicativas destinadas a llegar a los ciudadanos a través de las autoridades públicas.

CUADRO 2

Actividades comunicativas (Moción Parlamentaria 21/VIII)

Año	Actividad comunicativa	Diseminación en los medios
Febrero 2007	Campaña de sensibilización ciudadana sobre la sequía y el ahorro de agua: “Si quieres agua, cierra el grifo”	– Anuncios en radio y TV – Prensa
Julio 2007	Refuerzo de la campaña de sensibilización: “Si quieres agua, cierra el grifo”	– Anuncios en radio – Anuncios en transportes públicos (metro, autobús, etc.)
Diciembre 2007	Anuncio “Queda poca”: sobre las actuaciones de gestión de la sequía en funcionamiento por esas fechas	– Prensa
Enero 2008	Campaña “¡Instálame!:cada gota cuenta”	– Prensa
Marzo 2008	X Fiesta del Agua: Todas las actividades fueron conceptualizadas por la ACA y orientadas a la concienciación sobre la escasez de agua y la necesidad de ahorro: Manifiesto conjunto de todas las instituciones, entidades y empresas participantes Talleres pedagógicos sobre agua Juegos infantiles con la temática de ahorro de agua ...	– 25.000 panfletos distribuidos en escuelas – A6.000 pósteres en tiendas – Anuncios en transportes públicos – Spots en TV y radio – Prensa
Marzo-abril 2008	Campaña “Juntos podemos hacer frente a la sequía”	– Spots en TV y radio – Prensa
Abril-mayo 2008	Anuncio “Estamos trabajando para garantizar el agua para todos”	– Prensa
Junio 2008	Exposición: “ Damos soluciones para garantizar el agua del futuro”	– Centro de Exposiciones de la Generalitat Palau Robert
Julio 2008	Reedición de la Campaña “Juntos podemos hacer frente a la sequía”	– Spot de TV y radio – Prensa

Fuente: Sesión de control del Parlamento de Cataluña. Moción Número 390-00021/08 (BOPC número 278; Lunes, 9 de junio de 2008).

Adicionalmente a las actividades comunicativas institucionales, durante la sequía hubo tres elementos del contexto que reforzaron la percepción de la gravedad de la situación:

1) *La influencia de los medios de comunicación*

Los medios de comunicación cubrían la situación de crisis como una de las principales noticias durante el periodo de sequía. Había momentos en los que todos los días, las noticias regionales tenían como principal titular el nivel de reserva de agua en los embalses. Además, los periódicos también dieron mucha importancia a la situación de sequía.

2) *El cierre de fuentes públicas ornamentales*

Una de las acciones más visibles que provocó impacto sobre la población fue el cierre de fuentes ornamentales públicas. Tuvo lugar durante el Estado de Excepcionalidad 2. Se colocaron carteles informando de por qué se clausuraban las fuentes. Fue una acción muy visible, independientemente de que no resultase relevante en cuanto a ahorro de agua.

3) *La llegada de buques con agua desde Marsella*

Con el fin de garantizar el suministro de agua en Barcelona y el Área Metropolitana, el Gobierno catalán compró agua a Francia. Los costes de la misma fueron extremadamente elevados (5-6€/m³ de agua). La capacidad de cada uno de los buques era extremadamente limitada ya que cada uno de ellos sólo podía transportar agua para medio día en la ciudad de Barcelona.

El hecho de que se tuviese que comprar agua y transportarla hasta Barcelona reforzó la percepción de que “no había agua” y creó un sentimiento de preocupación y ansiedad entre los ciudadanos.

2.1.2. *Efectos (Outcomes)*

En cuanto a los efectos o *outcomes*, el principal efecto perseguido era la promoción de la concienciación de los ciudadanos acerca de la escasez del recurso hídrico y la necesidad de preservarlo. En este sentido la campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”, junto con el resto de las campañas y actividades institucionales promovidas por los entes públicos, contribuyó a incrementar esta concienciación. De acuerdo con un estudio realizado por la ACA para evaluar la efectividad de la campaña, el 91% de los entrevistados consideraron que la distribución gratuita de dispositivos de ahorro de agua contribuyó al aumento de la concienciación hacia un mayor ahorro del consumo de agua (ACA, 2008).

Un segundo efecto que puede prácticamente atribuirse directa e íntegramente a la referida campaña es la instalación real de los “aireadores” con reductor de caudal

en los grifos domésticos. En este sentido, la campaña ofreció una solución real para hacer frente a la preocupación sobre la escasez de agua de los ciudadanos. El 61% de los entrevistados instaló al menos un dispositivo de ahorro en uno de los grifos de su hogar, el 47% instaló dos mecanismos y el 7% restante lo intentó pero no funcionó (ACA, 2008). Estos dispositivos fueron percibidos como mecanismos eficientes para ahorrar agua y al mismo tiempo contribuyeron a reducir en los hogares los gastos relativos al agua.

El tercer efecto que se puede vincular a la campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta” son las prácticas de ahorro doméstico de agua que se pusieron en práctica de forma adicional a la instalación de los dispositivos. De acuerdo con el lema de la campaña fueron muchos los ciudadanos que literalmente lo pusieron en práctica y extremaron las medidas de ahorro.

De acuerdo con la encuesta “Hogares y Medio Ambiente. 2008” (INE, 2008), el 94,1% de los hogares catalanes pusieron en práctica comportamientos de ahorro de agua como: reutilizar el agua, utilizar el lavavajillas empleando la capacidad al máximo, cerrar el grifo para lavarse los dientes o ducharse en lugar de bañarse.

Sin embargo, a pesar de los resultados positivos promovidos por la campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”, durante el periodo de crisis originado por la sequía hubo cierta controversia entre el gobierno y la oposición acerca de las medidas tomadas para gestionar la crisis. En algunos casos, los ciudadanos entendieron las numerosas campañas y acciones como publicidad institucional, con lo que asumieron que la responsabilidad de preservar el recurso durante el mayor tiempo posible recaía en ellos mismos.

2.1.3. Impacto ambiental estimado de la campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”

El principal impacto ambiental que quería lograrse con la distribución gratuita de mecanismos de ahorro para los grifos de la campaña era la reducción del consumo doméstico de agua. Durante el peor periodo de sequía (con Estado de Excepcionalidad 2) se alcanzaron ahorros de alrededor del 20%. Sin embargo, no pueden atribuirse estos ahorros exclusivamente a la campaña.

Es necesario analizar los cambios en el consumo doméstico a largo plazo debido a los siguientes motivos:

- el hecho de que se distribuyesen “aireadores” para los grifos no significa que todos los dispositivos fuesen instalados;
- incluso aunque los dispositivos fueran instalados no significa que se hiciese de forma inmediata;

- los valores pueden fluctuar debido a diferentes factores (el número de personas en el hogar a causa de las vacaciones y otros motivos), con lo cual los valores obtenidos podrían ser inferiores a los reales.

También hay que tener en cuenta que los efectos del ahorro de agua son más duraderos que la propia campaña o el periodo de sequía, ya que una vez superado el estado de emergencia no se desinstalan los “aireadores” reductores de caudal de los grifos.

A pesar de estas afirmaciones se puede hacer una estimación del impacto ambiental en términos de ahorro de agua tomando como base el estudio de la ACA (2008). Dicho estudio es una encuesta estadísticamente representativa finalizada en marzo de 2008, entre cuyos principales resultados destaca que el 47% de los encuestados había instalado los dos “aireadores” reductores de caudal distribuidos en la campaña y un 14% había instalado tan sólo uno. Teniendo en cuenta que estos son los resultados del estudio un mes después de finalizar la campaña, y que desconocemos si hay más ciudadanos que instalaron los “aireadores” después, sólo podemos basarnos en las siguientes asunciones para estimar el impacto ambiental en términos de ahorro de agua:

- 1 Se consideran válidos los resultados del estudio: asumiendo que el estudio es fiable y que los encuestados no mintieron.
2. Considerando que al menos uno de los dispositivos fue instalado en el 61% de los 650.000 hogares y asumiendo que por hogar sólo se compró un periódico, 403.000 hogares instalaron al menos un dispositivo de reducción de caudal.
3. Los ahorros potenciales de un “kit” (con dos mecanismos de ahorro) están entre 12-15% del consumo de un hogar. Por lo tanto, se considera que la instalación de un solo aireador con reductor de caudal en un grifo del baño o de la cocina genera un ahorro entre un 6 y un 7,5% (Alcantud y Mazo, 2010)².

La información sobre el consumo de agua en los hogares proporcionada por la ACA está basada en las facturas de consumo agua de las empresas suministradoras.

Tomando como base la información proporcionada por la ACA sobre el consumo de agua en los hogares en 2007 y aplicando el intervalo de reducción mencionado del 6-7,5%, el impacto podría ser el siguiente:

² Datos obtenidos por medio de entrevistas realizadas a expertos para la elaboración del documento *Impact Assessment Paper: The “Install me!” Campaign. Communicative campaign within the Drought Context in Catalonia*, en el marco del proyecto del 7º Programa Marco de la UE EUPOPP *Policies to promote sustainable consumption patterns*.

TABLA 1

Estimación de impacto (1) de la Campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”

Estimación de impacto	Número de hogares	Ahorro de agua en los hogares en m ³ /año (Asunción del 6%)	Ahorro de agua en los hogares en m ³ /año (Asunción del 7'5%)
Instalación de un dispositivo de reducción de caudal (14% de los hogares)	91.000	821.703	1.027.129
Instalación de dos dispositivos de reducción de caudal (47% de los hogares)	312.000	5.634.534	7.043.167
Total	403.000	6.456.236	8.070.296

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la ACA.

Se estima que entre 2007 y 2008 se obtuvo una reducción del consumo de agua en los hogares de 10.116.904 m³, es por tanto posible atribuir un 65-80% de esta reducción a la campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”.

TABLA 2

Estimación de impacto (2) de la Campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”

Reducción del consumo de agua en los hogares debido a la campaña “¡Instálame!: cada gota cuenta”	m ³	%
Ahorro de agua en los hogares (Asunción 12%)	6.456.236	65%
Ahorro de agua en los hogares (Asunción 15%)	8.070.296	80%
Ahorro total de agua en los hogares (2008)	10.116.904	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la ACA.

El impacto ambiental de la instalación de los mecanismos de ahorro de agua en los grifos perdura más allá del contexto de sequía porque una vez instalados no se desinstalan cuando se supera el estado de crisis. Algunos expertos afirman que los dos últimos episodios de sequía (2005 y 2007-2008) hicieron cambiar la pauta del consumo doméstico de agua (Alcantud y Mazo, 2010). La tendencia actual consiste en que se reduce el consumo doméstico de agua durante los periodos de sequía y en periodos de no escasez se mantiene el mismo consumo, no se vuelven a recuperar los niveles de consumo anteriores a la crisis. De manera que, por ejemplo, en el Área Metropolitana de Barcelona ya hay municipios que consumen menos de 100 litros de agua/habitante/día y los expertos afirman que se desconoce hasta qué punto puede reducirse el consumo doméstico de agua.

Según declaraciones en prensa de Francesc Narváez, presidente de la Entidad de Medioambiente del Área Metropolitana (*l'Entitat del Medi Ambient*, EMA), la reducción progresiva del consumo doméstico de agua muestra el conocimiento de los ciu-

daños, así como su implicación. Aunque durante los años 2009 y 2010 las lluvias hayan sido abundantes el nivel de consumo de agua ha continuado bajando.

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una de las áreas de Europa con menor nivel de consumo de agua (ACA, 2008). De acuerdo con la EMA, en el año 2000 el nivel de consumo fue de 132,8 litros por habitante y día, lo que implica que en los 10 años transcurridos hasta el 2010 el consumo se redujo en un 19% (AMB, 2011). Los mayores porcentajes de reducción se alcanzaron durante los dos últimos periodos de sequía (2005 y 2007-2008).

TABLA 3

Reducción del consumo doméstico en el periodo 2005-2010

Año	litro/habitante/día	Decrecimiento Anual
2006	116,6	-
2007	113,8	-2,4%
2008	109,9	-3,4%
2009	108,4	-1,4%
2010	107,4	-0,9%

Fuente: AMB, 2010.

Según los datos de la EMA, el nivel de consumo de 2010 en el AMB (107,4 litros por habitante y día) fue muy bajo comparado con los 273 litros por habitante y día de Estocolmo, los 289 litros por habitante y día de Génova, los 158 litros por habitante y día de Londres o los 131 litros por habitante y día de Madrid.

3. CONCLUSIONES

El Decreto de Sequía 84/2007 fue derogado por el Decreto 5/2009 del 13 de enero de 2009, debido al incremento de las reservas de agua provocado por las lluvias. Sin embargo, el consumo doméstico de agua se mantuvo a niveles bajos. Algunos municipios del AMB (Badia del Vallès, L'Hospitalet de Llobregat y Cornellà del Llobregat) alcanzaron en 2008 niveles de consumo de agua inferiores a 100 litros por habitante y día (AMB, 2008), que son los niveles establecidos por la Organización Mundial de la Salud para cubrir las necesidades básicas.

Entre otras cosas, estos buenos resultados, que reflejan el éxito de las acciones comunicativas promovidas por las AAPP, son debidos al acertado diseño de estas acciones. El mensaje principal que se quiso transmitir fue “¡Cierra el grifo!”, y este mensaje perdura en el tiempo debido a los periódicos episodios de sequía que se suelen suceder en algunas regiones. Además, para alcanzar una elevada repercusión se distribuyeron los “kits de ahorro de agua” con los principales diarios. Un elemento clave de estos “kits” era que los dispositivos de disminución de caudal se distribuían

de manera gratuita, eran fáciles de usar y la colocación de los mismos no requería ningún sacrificio ni implicaba modificaciones significativas en los hábitos diarios de los ciudadanos.

Otra clave del éxito de las acciones promovidas por las AAPP consistió en que éstas estaban coordinadas con el fin de evitar el solapamiento de campañas. La interacción con el gremio de los ferreteros también resultó de suma importancia. Y a todo ello hay que añadir que, debido a la situación de crisis provocada por la escasez del recurso hídrico, todo tuvo lugar “en el lugar adecuado y el momento adecuado”. Los efectos positivos puestos de manifiesto por medio de cambios en los hábitos de consumo, uso racional del agua y reducción del consumo doméstico, fueron resultado de la “afinidad electiva”³. El contexto de sequía y los instrumentos públicos interactuaron reforzándose mutuamente y provocando efectos duraderos que se mantienen una vez la situación de crisis finaliza. Es por ello que los efectos no pueden atribuirse a una sola campaña, sino que hay que tener en cuenta todas las acciones y medidas promovidas por las AAPP dentro del contexto de sequía como promotoras de un consumo sostenible del agua.

La coordinación entre actores públicos y privados en la gestión de la comunicación es un ejemplo clave de cómo desde la gobernanza se obtienen mejores resultados que actuando independientemente.

De forma adicional a los factores que influyeron en el éxito de la gestión de la situación de crisis, un análisis de las acciones públicas llevadas a cabo durante el periodo 2007-2008 pone de manifiesto que durante todo el proceso hubo un esfuerzo por la transparencia. Las AAPP implicadas en la gestión de la crisis (la ACA, la EMSHTR y los entes locales) hicieron un gran esfuerzo de comunicación continua tanto del estado de las existencias de recursos hídricos y las obras para mejorar el suministro como de la necesidad de ahorrar agua.

Sin embargo, no hubo suficiente comunicación en cuanto a los resultados obtenidos tras las numerosas acciones y campañas llevadas a cabo. No se le dio la importancia necesaria a la comunicación de los resultados y al impacto ambiental asociado, para lo cual hubiese hecho falta generar indicadores que permitiesen la cuantificación del impacto en términos de ahorro o beneficios ambientales. En el caso que nos ocupa, se trataría de evaluar en qué medida las campañas de comunicación sobre ahorro de agua infieren al cambio de hábitos y al ahorro efectivo de agua en términos cuantitativos (litros/persona/día). La generación de indicadores de impacto ambiental de políticas públicas puede suponer dos retos:

1. Vincular la acción política al impacto ambiental de una manera pertinente. En el caso de las políticas de agua es evidente que el principal impacto es el

3 Empleamos la expresión de Max Weber: *Wahlverwandtschaft*.

ahorro del agua. Sin embargo, frecuentemente se intenta hacer el esfuerzo de traducir el impacto de determinadas políticas ambientales (como la compra pública verde) en un único indicador (CO₂), cuando hay otros más vinculados a la acción política concreta y son más comprensivos y cercanos, lo cual facilita su comunicabilidad.

2. Definir un indicador que sea operativo y del cual se puedan obtener datos de manera continuada y con relativa facilidad. Las políticas públicas en el ámbito de la sostenibilidad frecuentemente buscan reducir el impacto ambiental de la actividad humana; por lo tanto, es necesario definir indicadores de impacto medibles a lo largo del tiempo, y deben ser relativamente sencillos para permitir que los responsables de la política en cuestión puedan calcular y transmitir los resultados.

La comunicación de estos resultados sería fundamental para la legitimación de las acciones emprendidas por las AAPP y acabaría con el sentimiento que tienen algunos ciudadanos de que las campañas no fueron más que “propaganda institucional”. Parte de la ciudadanía, principalmente debido a la importante controversia política que se generó entre el Gobierno de la Generalitat y la oposición en cuanto a la gestión de la sequía llevada a cabo por las AAPP, interpretó las campañas informativas como “publicidad institucional” y asumió que era cada uno como ciudadano quien debía tomar las medidas adecuadas para garantizar el ahorro de agua. Esto se puede interpretar como un proceso de empoderamiento de la población como reacción a lo que interpretaban como una mala gestión y “publicidad institucional”.

La evaluación justificaría la intromisión en la vida privada de los ciudadanos así como el uso de instrumentos coercitivos (prohibiciones y multas) en el contexto de crisis. El problema de legitimación va normalmente asociado a cuestiones relativas al consumo sostenible. En esta área, las AAPP sólo pueden sugerir, informar, estimular, etc. Utilizar instrumentos coercitivos en el ámbito privado doméstico no se considera legítimo. Sólo es tolerable en casos de crisis.

La evaluación es además un elemento clave del sistema actual de gobernanza, a través de la cual el gobierno no es el único agente de decisión sino que adquiere un carácter más participativo, implicando a actores públicos y privados para ajustar sus intereses. A la evaluación se le reconocen 3 funciones claras (Aguilar y Bustelo, 2010):

- *Aprendizaje o mejora*: el papel es informar sobre las potencialidades y dificultades de una determinada acción, con el fin de utilizar dicha información para introducir cambios y mejoras en dicha acción.
- *Rendición de cuentas*: rendir cuentas a la ciudadanía y a los actores involucrados sobre cómo se han empleado los fondos públicos, cómo se ha interpretado el interés general y cómo se ha dado (o intentado dar) solución a las diversas demandas de la ciudadanía.

- *Iluminar acciones futuras*: la evaluación contribuye a un aprendizaje a más largo plazo y que trasciende a las enseñanzas sobre una acción concreta “iluminando” así la acción pública general, el mayor conocimiento y comprensión de la realidad y las mejores maneras y estrategias generales para actuar sobre la misma.

Estas tres funciones, claves para el éxito del sistema de gobernanza, es importante tenerlas en cuenta a la hora de elaborar un sistema de gestión para hacer frente a cualquier tipo de situación, incluida una situación de crisis en relación a recursos naturales básicos. En el caso de la gestión de la situación de sequía, hubiese sido interesante hacer hincapié en la rendición de cuentas en términos de disminución del consumo doméstico y público de agua. Hubiese sido el último elemento para completar el rompecabezas y asegurar así el reconocimiento de la legitimidad de las AAPP en las acciones promovidas en la crisis, ya que gracias a la acción y el esfuerzo de ciudadanía y AAPP el consumo doméstico medio alcanzado en el Área Metropolitana de Barcelona en el 2010 fue de 107,4 litros por habitante y día (AMB, 2011), lo que sitúa a Barcelona y su Área Metropolitana en el área urbanizada europea con el menor consumo de agua por habitante y día.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Agencia Catalana del Agua – ACA (2008), *Estudi de la Notorietat i Experiència d'ús de dispositius d'estalvi en aixetes*. Informe Final, no publicado.
- Aguilar, L.F. y Bustelo, M. (2010), “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, 4: 23-51.
- Aguilar, L.F. (2007), “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Revista Reforma y Democracia*. Caracas: CLAD. En línea: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0057201>> (consulta: 9 junio de 2011).
- Alcantud, A. y Mazo, D. (2010), *Impact Assessment Paper The “Install me!” Campaign. Communicative campaign within the Drought Context in Catalonia*. Proyecto EUOPPP, no publicado.
- Área Metropolitana de Barcelona – AMB (2011), “Dades Ambientals Metropolitanas 2010”. *Dossier de Premsa*: Barcelona: Entitat del Medi Ambient. En línea: <http://www.amb.cat/c/document_library/get_file?p_l_id=6284&folderId=236924&name=DLFE-8118.pdf> (consulta: 9 junio 2011).
- Área Metropolitana de Barcelona– AMB (2008), “Dades Ambientals Metropolitanas 2008”, Barcelona: Entitat del Medi Ambient. En línea: <http://www3.amb.cat/ema/docum/dades_ambientals_08.pdf> (consulta: 8 marzo 2010).
- INE, Instituto Nacional de Estadística (2009), *Encuesta Hogares y Medio Ambiente 2008*. Madrid: En línea: <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25/p500&file=inebase&L=0>> (consulta: 17 enero 2011).
- Mediterranean Water Scarcity and Drought Working Group – MED WS&D WG (2007), “Mediterranean water scarcity and drought report. Technical report on water

scarcity and drought management in the Mediterranean and the Water Framework Directive”, MED-EU Water Initiative / Water Framework Directive Joint Process. En línea: <http://www.emwis.net/topics/WaterScarcity/PDF/MedWSD_FINAL_Edition> (consulta: 28 junio 2010).

Textos legales

Modificación del reglamento general del servicio metropolitano de suministro domiciliario de agua en el ámbito metropolitano, de 7 de febrero de 2008. Consejo Metropolitano de la EMSHTR (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, 11 de febrero de 2008).

Decreto 93/2005, de 17 de mayo, de adopción de medidas excepcionales en relación al uso de los recursos hídricos (*Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*, 23 de mayo de 2005).

Decreto 84/2007, de 3 de abril, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación con el uso de los recursos hídricos (*Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*, 12 de abril de 2007).

Decreto 5/2009, de 13 de enero, por el cual se deroga el Decreto 84/2007, de 3 de abril, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación con el uso de recursos hídricos (*Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*, 16 de enero de 2009).

Moción Número 390-00021/08. Informe relativo al cumplimiento de la Moción 21/VII de la Sesión de Control del Parlamento de Cataluña (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, 9 de junio de 2008: 65-68).

Recibido: 31 de enero de 2011

Aceptado: 14 de junio de 2011

G^a_pP

AUTORES

ALCANTUD, Ana

Licenciada en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente trabaja en el Ecoinstitut Barcelona desarrollando labores de asesoramiento socio-ambiental a administraciones públicas. Ha participado en proyectos europeos del 6º y 7º Programa Marco y del Programa LIFE. Se encuentra especializada en temas de energías renovables, políticas y estrategias de consumo y gestión sostenibles, materias sobre las que ha publicado diversos informes y documentos de trabajo.

ARRIBAS REYES, Esteban

Doctor Europeo en Ciencia Política por la Universidad Rey Juan Carlos y *Master of Arts en European Integration Studies* por la Universidad de Bradford (Reino Unido). Profesor Ayudante de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alcalá. Ha sido *Visiting Fellow* en la Universidad de Oxford y *Marie Curie Fellow* pre-doctoral en el *Centre for European Studies* de la Universidad de Bradford. Sus principales líneas de investigación se centran en el proceso de europeización de políticas públicas, calidad institucional, regulación de los medios de comunicación y responsabilidad corporativa de las televisiones en Europa.

BONET, Lluís

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona y Profesor Titular del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública en la citada Universidad. En ella, coordina el programa de doctorado en gestión de la cultura y el patrimonio y el máster oficial en gestión cultural. Sus principales líneas de investigación se centran en dinámicas culturales y modelos de intervención gubernamental y en análisis económico de los mercados y las organizaciones culturales. Ha publicado artículos en *International Management Journal*, *Cultural Trends* y *Estudios de economía aplicada*, así como los libros *Les politiques culturelles en Espagne* (París: Khartala, 2007), junto a E. Négrier, y *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité* (París: La Découverte, 2008).

CASES MÉNDEZ, José Ignacio

Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid, en la que, desde 2006, dirige el Departamento de Ciencia Política y Sociología. Dentro del Instituto de Política y Gobernanza de dicha

Universidad es responsable del área de ocio y entretenimiento, en la que se han publicado diferentes estudios e informes relativos a juego de azar. Como funcionario de la Administración General del Estado desempeñó, entre otros puestos, la Secretaría de la Comisión Nacional del Juego y fue jefe de su Gabinete Técnico (1983-1988). Entre sus publicaciones destaca la obra *Una aproximación a las percepciones sobre el comportamiento y las actitudes sociales respecto al juego y al juego on line en España* (Madrid: UC3M, 2010) y la edición de *Catástrofes medioambientales: la reacción social y política* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010).

CHAQUÉS BONAFONT, Laura

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona y Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de Barcelona e investigadora del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Actualmente dirige el Grupo "Análisis Comparado de la Agenda Política en España". Su actividad investigadora se centra en análisis de las políticas públicas, así como en la interrelación entre la agenda política, la opinión pública y la agenda de los medios de comunicación. Es autora de los libros *Redes de Políticas Públicas* (Madrid: CIS/Siglo XXI, 2005) y *Estructura y política farmacéutica* (Madrid: CIS/Siglo XXI, 2002), y ha publicado artículos en revistas como *West European Politics, Journal of Public Policy o Comparative Political Studies*. Es miembro del Consejo de Redacción de la revista *GAPP*.

DAVESA HERAS, Ferran

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra y Máster en Relaciones Internacionales por el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Actualmente es investigador del Grupo "Análisis Comparado de la Agenda Política en España" de la Universitat de Barcelona. Sus principales líneas de investigación son el terrorismo internacional y la comunicación política.

JULIO, Mariel

Licenciada en Ciencia Política y en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es investigadora del grupo de "Análisis Comparado de la Agenda Política en España" de la Universitat de Barcelona. Ha publicado en la *Revista General de Derecho Europeo*. Su área de interés es la política ambiental y los medios de comunicación.

MAZO, Dafne

Licenciada en Ciencias Ambientales por la Universidad de León. Actualmente trabaja en Ecoinstitut Barcelona donde se dedica al asesoramiento medioambiental a

administraciones públicas. Ha participado en proyectos europeos del 7º Programa Marco relacionados con políticas para la promoción de consumo sostenible y políticas necesarias para la promoción de estilos de vida sostenibles, materias en las que ha publicado diversos informes y documentos de trabajo.

MEDIR, Lluís

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universitat de Barcelona y Máster en Análisis de Políticas Públicas por el Institut d'Études Politiques de Toulouse (Francia). Actualmente es becario de investigación y estudiante de doctorado en la Universitat de Barcelona, perteneciendo al Grupo "Análisis Comparado de la Agenda Política en España". Centra su investigación en la dinámica de las políticas educativas, el gobierno multinivel y los gobiernos locales. Es autor del libro *Les réseaux horizontaux d'autorités locales* (Sarrebruck: Editions Universitaires Europeennes, 2010).

MUÑOZ MÁRQUEZ, Luz

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e investigadora visitante del *Center for American Politics and Public Policy* de la Universidad de Washington (Estados Unidos). Actualmente es profesora ayudante del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de Barcelona y miembro del Grupo "Análisis Comparado de la Agenda Política en España". Ha publicado en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*.

NÉGRIER, Emmanuel

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Montpellier (Francia). Actualmente es director de investigaciones en el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de Francia (CNRS), adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad de Montpellier 1. Sus principales líneas de investigación se centran en políticas culturales comparadas y políticas regionales y metropolitanas. Ha publicado artículos en *European Planning Studies*, *Revue Internationale de Politique Comparée*, *Culture and Local Governance* o *Pouvoirs Locaux*. Entre sus libros destacan *Les publics des festivals* (Paris: Michel de Maule, 2010); *La fine delle Culture Nazionali? Le politiche culturali di fronte alla sfida della diversità* (Roma: Armando Editore, 2010); y *Les politiques culturelles en Espagne* (Paris: Khartala, 2007), los dos últimos en coautoría con Lluís Bonet.

PALAU ROQUE, Anna M.

Doctora en Ciencia Política por la Universitat de Barcelona y Máster en Ciencia Política por la Universidad de Essex (Reino Unido). Profesora lectora del Departa-

mento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de Barcelona. Actualmente forma parte del grupo de investigación “Análisis Comparado de la Agenda Política en España”, donde analiza principalmente el proceso de europeización de la agenda. Otra de sus líneas de investigación es el estudio de los medios de comunicación como actores políticos. Ha publicado artículos en *Journal of Public Policy*, *West European Politics*, *Comparative Political Studies* o *Revista Española de Ciencia Política*.

VALLÉS, Josep M.

Catedrático emérito de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha sido rector de la citada universidad (1990-1994) y, anteriormente, decano de su Facultad de Ciencias Políticas (1985-1990). Ha presidido la Junta Directiva de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) y ha sido vocal del Comité Ejecutivo del *European Consortium for Political Research* (ECPR). Ha sido diputado del *Parlament* de Cataluña (1999-2006) y *conseller* del Departamento de Justicia de la *Generalitat* (2003-2006). Presidió entre 1999 y 2005 la asociación cívica “Ciutadans pel Canvi”, coaligada con el PSC. Entre sus numerosas publicaciones en materia de análisis político y electoral destacan las siguientes obras: *Sistemas electorales y gobierno representativo* (con A. Bosch; Barcelona: Ariel, 1997), *Ciencia política. Una introducción* (Madrid: Alianza, 2000) y *Polítics Locals: Preparant el Futur* (con Q. Brugué; Barcelona: Mediterrànea, 2003). Desde 2009 preside el consorcio *Ivàlua (Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques)*. Forma parte del Consejo Asesor de la revista *GAPP*.

*CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN
Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES*

G^a_pP

GAPP, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época, nº 6, julio-diciembre 2011, pp. 201-205
ISSN: 1134-6035

Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP) es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinares en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

CONDICIONES DE PRESENTACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN EN LA REVISTA

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista: revistagapp@inap.es
- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés. La edición en formato impreso será siempre en español.
- Solamente serán sometidos al proceso de evaluación aquellos trabajos que se ajusten a los criterios formales exigidos.
- Salvo casos excepcionales, el autor que haya publicado su trabajo en la revista y que desee someter nuevos originales al proceso de evaluación, deberán tener en consideración que éstos sólo serán publicados una vez que hayan transcurrido al menos dos años (cuatro números después).

EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

- La Secretaría del Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo. Asimismo, en un plazo que no excederá de un mes desde la recepción del original, le comunicará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación o si se ha dispuesto su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales. La fecha de admisión a la evaluación se considerará como “fecha de recepción”, y así constará en la publicación.
- Todos los trabajos que cumplan los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de evaluación anónima por dos expertos externos. Si existiese

contradicción entre los informes de los dos evaluadores, se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.

- El texto de los artículos que se entregue a los evaluadores no incluirá expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores.
- Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.
- En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) a partir de la fecha de admisión a la evaluación del trabajo, el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la misma que podrán ser: a) Publicable en la versión presentada; b) publicable con modificaciones. Se acepta, pero se solicita al autor que corrija las revisiones que se especifican en el informe de evaluación. Las modificaciones a realizar pueden ser formales o de contenido; c) no publicable; y d) se considera que el texto es de alta calidad y rigor científico, pero inapropiado para la línea editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Al autor se le indicará, en su caso, el tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes, solicitándole además un breve informe explicativo donde se detallen los cambios introducidos y/o la justificación de prescindir de las modificaciones. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de efectuar correcciones gramaticales y sugerencias de estilo en los trabajos evaluados. La fecha de entrega del artículo corregido, junto al informe respectivo, se considerará como “fecha de aceptación” que constará en la publicación.

CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

- Los trabajos deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico, en procesador de textos Word for Windows, en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos propuestos para la sección de *Estudios* no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas; y que los trabajos considerados *Experiencias y Casos* no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.
- En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución a la que están adscritos, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, puestos profesionales relevantes, líneas de investigación y principales publicaciones.
- El título del artículo deberá presentarse en español y en inglés. Se recomienda que en español no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).

- Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título, e igualmente en español y en inglés.
- Los gráficos, tablas, cuadros, mapas y otros dibujos e imágenes llevarán un título, deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Cada uno de ellos indicará su fuente de procedencia.
- Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción “y”. Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o conjunto de autores correspondientes a un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año indicado, tanto en el texto como en el apartado final de “Referencias bibliográficas y documentales”. Asimismo, en este apartado sí deben figurar todos los autores no mencionados al hacerse uso de *et al.* en las citas.
- Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía final.
- Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

The Economist, 27 de enero de 2008.

Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.

El País, 9 de marzo de 2002: 28.

- Al final del texto –en un apartado titulado Referencias bibliográficas y documentales– debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía y otras fuentes. Se deben seguir los siguientes formatos:

Libro:

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.

Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Si la publicación es electrónica deberá indicarse el DOI o el URL donde se encuentra disponible el texto.

Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance*, Brighton: Bridge. En línea: <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc> (consulta: 14 abril 2011).

Trabajo en un libro colectivo:

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Artículo:

Goodsell, C. (2006), “A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review*, 66(5): 623 - 635.

Lombardo, E. y Meier, P. (2006), “Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women Studies*, 13(2): 151 – 166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

Página web: Si la publicación está disponible exclusivamente en internet.

Schmitter, P.C. (2004), “On Democracy in Europe and the Democratization of Europe”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 14 abril 2011).

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso fuera necesario por no existir traducción satisfactoria al español, se pondrá en letra cursiva.
- La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.
- A fin de resolver las dudas que pudieran surgir acerca del cumplimiento de las normas de publicación, los autores pueden tomar como referencia los criterios de la *American Psychological Association* (APA).

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

- Los autores ceden al INAP los derechos correspondientes al trabajo publicado en la revista, incluidos, con carácter exclusivo e ilimitado, los derechos a reproducir y

distribuir el texto en cualquier formato o soporte (impresión, medios electrónicos o cualquier otra), además de los de traducción a cualquier otra lengua, sin perjuicio de las normas particulares o locales aplicables.

- El autor deberá enviar, junto al original, el formulario de declaración formal que podrá descargar de la página web de la revista *GAPP*, debidamente cumplimentado y firmado. En la declaración constará que el contenido esencial del artículo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación en la revista *GAPP*, comprometiéndose en todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

G^ap_p

nº6, julio - diciembre 2011, ISSN: 1134-6035

G^ap_p

INAP

ISSN: 1134-6035



9 771134 603009



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA