

# CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL AÑO 2008

MIGUEL AZPITARTE

1. LA CAMPAÑA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 9 DE MARZO DE 2008: 1.1. *Los debates televisados*. 1.2. *Derecho fundamental de manifestación y campaña electoral —en especial, la jornada de reflexión—*. 1.3. *Publicidad institucional*.—2. A LA BÚSQUEDA DE UNA MAYORÍA PARLAMENTARIA ESTABLE: 2.1. *Los resultados electorales*. 2.2. *El discurso de investidura*. 2.3. *Estructura y composición del Gobierno*. 2.4. *A la búsqueda de una mayoría parlamentaria estable*.—3. LA DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN TIEMPOS DE CRISIS: 3.1. *El contexto y la sucesión de decretos-leyes*. 3.2. *Algunos apuntes sobre la dirección de la política económica en tiempos de crisis*.

Esta crónica expone aquellos hechos que han dejado una cierta impronta en nuestra realidad constitucional. Se realiza, no obstante, una necesaria selección. Quedan así fuera algunos asuntos que quizá hubieran merecido una atención singular. Por ejemplo, la autorización para ratificar el Tratado de Lisboa, que con una técnica discutible ha incorporado en la misma Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, toda la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. También el enésimo conflicto entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, esta vez a propósito de la prescripción penal y con la intervención adicional del Fiscal General del Estado. La renovación del Consejo General del Poder Judicial y la frustrada intentona de hacer lo mismo con el Tribunal Constitucional. O la ilegalización de ANV y el PCTV.

La selección temática, sin embargo, ha sido relativamente sencilla. En primer lugar sobresalen las elecciones generales. Desde el punto de vista constitucional creo que merece la pena atender a la siempre rica problemática jurídica que ofrecen los procesos electorales (I) y analizar brevemente los resultados

electorales, el Gobierno que producen y las mayorías parlamentarias que se van acoplando para sostener el programa de gobierno (II). Finalmente, la explosión de la crisis económica, y en especial los decretos-leyes aprobados con la intención de paliarla, exigen también un estudio particular desde el punto de vista del Derecho constitucional (III).

## 1. LA CAMPAÑA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 9 DE MARZO DE 2008

### 1.1. *Los debates televisados*

La campaña electoral de 2008 se distinguió por la recuperación del debate electoral televisado entre los candidatos de los dos partidos con posibilidades reales de dirigir el Gobierno, PSOE y PP. Este instrumento electoral, con escaso predicamento en nuestra democracia, ha tenido algunas consecuencias políticas relevantes. En primer lugar, sirvió para limar la excesiva rigidez del mensaje electoral. El *spot* televisivo, la publicidad estática, el *mailing*, así como el clásico mitin, configuran mensajes unilaterales bajo el control absoluto del partido. La clave reside en la capacidad de éste para elegir el tema y su sentido, de manera que alcance los intereses generales o sectoriales del electorado. Bajo este prisma, los debates televisados, pese a estar predeterminados casi al milímetro, han propiciado cierta espontaneidad argumentativa. Todos los temas relevantes estuvieron presentes y los candidatos, incluso sin perder la lógica intención de subrayar una idea o mensaje, se vieron forzados en ocasiones a elaborar un argumento con exposición de razones dirigidas al espectador.

Los debates electorales televisados, como segunda consecuencia, han destacado la función del momento electoral para la creación de gobierno. Su estructura giró primordialmente sobre el encuentro entre los dos candidatos con posibilidades de formar una mayoría sólida. Es más, los debates destinados a recoger las restantes posiciones no fueron verdaderamente una discusión entre candidatos, sino más bien entre representantes de los grupos parlamentarios, también los del PSOE y PP. E incluso este segundo tipo de debate ocupó un interés mucho menor que el primero en el tiempo, aquel que reunió a Pedro Solbes y Manuel Pizarro, elegidos por sus dos partidos —PSOE y PP— como referentes de los correspondientes modelos de política económica. En definitiva, los debates televisados primaron la conexión del momento electoral con la función constitucional de elección de gobierno, por encima de otras funciones, como puede ser la representativa o la articulación del pluralismo.

La importancia político-electoral de los debates televisivos ha tenido su reflejo jurídico en los acuerdos de la Junta Electoral Central. Es preciso recordar antes de entrar a valorar las decisiones más relevantes de esta Junta, que la LOREG, en sus Secciones de la cuarta a la séptima del Capítulo VI, Título I, no regula el debate electoral televisivo. Sin embargo, la ausencia de regulación no es necesariamente un defecto, y menos aún en materia electoral, donde un grado de flexibilidad aplicativa favorece la capacidad de reacción de la Junta ante las vicisitudes de cada proceso electoral. Interesa, por tanto, subrayar los principios que rigen la actuación de los medios televisivos durante la campaña electoral, para a continuación entrar a valorar su aplicación durante las elecciones del 2008. En este sentido, ocupa un lugar primordial el artículo 66 de la LOREG, que manda «el respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral». Ahora bien, de la lectura completa de las Secciones cuarta y sexta, así como de la doctrina de la Junta, resulta evidente que los citados pluralismo y neutralidad se concretan en verdad en el principio de «éxito electoral» como criterio para ordenar la actuación de los medios de comunicación de titularidad pública. Este principio de «éxito electoral» se proyecta de manera contundente en el artículo 61 LOREG, que ordena el reparto de espacios gratuitos para la propaganda electoral en los medios de titularidad pública «atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes». Criterio que encuentra su norma de complemento en la prohibición de contratar publicidad electoral, sea en la televisión pública (art. 60 LOREG) o en la televisión privada (artículo único.1 de la LO 2/1988). Así las cosas, el principio de «éxito electoral» agota la relación de las televisiones con la campaña electoral. No hay lugar, por ejemplo, a la proyección de la libertad de expresión política, entendida como el derecho del partido a elegir cuándo y dónde emitir sus *spots* televisivos; ni tampoco se valora la dirección editorial de los medios para dar preeminencia a unos partidos sobre otros en la cobertura de la campaña (1).

A la luz de este contexto normativo, la Junta Electoral Central se ha enfrentado al problema de los debates bilaterales. ¿Es conforme al pluralismo y la neutralidad un debate televisivo que reúne sólo a los líderes del PP y del PSOE? La respuesta la encontramos en el Acuerdo de 21 de febrero de 2008, en el que la Junta Electoral Central contesta la solicitud de la Coalición Electoral Izquierda Unida

---

(1) Ahora bien, como es sabido, esta preeminencia del principio de «éxito electoral» es sólo parcial, pues el artículo 58 de la LOREG sí permite contratar propaganda electoral en la prensa y radio privada. Es conveniente señalar que la prohibición de publicidad electoral en las televisiones privadas ha sido puesta en cuestión por la STEDH de 11 de diciembre de 2008, *TV Vest as & Rogaland Pensjonistparti vs. Norway*.

relativa a la suspensión del debate bilateral entre candidatos del PSOE y del PP, a emitir por Antena-3. Sostiene la Junta, con su brevedad habitual, que «la celebración de un debate entre candidatos de las dos formaciones políticas que obtuvieron mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes no supone vulneración de los principios de pluralismo político y neutralidad informativa establecidos en el artículo 66 de la LOREG, máxime cuando en el presente caso las citadas fuerzas políticas obtuvieron más del 85 por 100 de la representación en el Congreso de los Diputados en las elecciones celebradas en 2004». Una vez más, es el principio del «éxito electoral» el criterio utilizado por la Junta para resolver la aplicación del «pluralismo y la neutralidad» (2). No obstante, en ese mismo acuerdo se comprueba que la licitud de los debates a dos requiere de la efectividad del «principio de compensación», de ahí que en el citado Acuerdo de 21 de febrero de 2008 la Junta Electoral Central declarase que «los debates bilaterales entre las dos fuerzas políticas con mayor representación en las últimas elecciones equivalentes, en aras de garantizar el principio del pluralismo político, deben ser compensados por la cadena que lo emite respecto a las demás formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, en proporción a la representación obtenida en las últimas elecciones equivalentes, mediante otros debates, entrevistas o bien una información adecuada y proporcionada de las correspondientes actuaciones de la campaña electoral, sin que corresponda a esta Junta sustituir el medio de comunicación en la concreción de estas medidas ni tampoco en la determinación de quien represente a cada formación política en el debate o entrevista» (apartado 2) (3). En definitiva, los principios del éxito electoral y la compensación conducen a una campaña electoral fragmentada en espacios televisivos. El principal es ocupado por los dos partidos con opciones de formar gobierno y los espacios residuales, que no necesariamente han de ser debates, compensan la preeminencia del bipartidismo.

Los debates televisados entre los candidatos del PSOE y del PP también han sobrepasado el peculiar límite temporal de las encuestas. Recordemos que el artículo 69 de la LOREG prohíbe «la publicación y difusión de sondeos elec-

---

(2) En el debate electoral televisado entran en juego dos derechos fundamentales. El derecho de participación política de los candidatos y los partidos, lo que les permite celebrar actos de campaña, entre ellos el debate televisado. Pero también el derecho a la libertad de expresión de los prestadores del servicio televisivo, que en el ejercicio de su dirección editorial pueden organizar esos debates, pero también publicitarlos —lo que en términos de derecho televisivo se conoce como autopromoción—. No extraña, por tanto, que la Junta Electoral Central en su Acuerdo de 27 de febrero de 2008 no haya considerado como propaganda electoral los anuncios de los distintos medios en relación con los debates.

(3) El principio de compensación aparece también en el Acuerdo de 27 de febrero de 2008 (denuncia contra Tele 5 por el programa «La mirada crítica»).

torales por cualquier medio de comunicación» durante los cinco días anteriores a la votación. La efectividad de esta prohibición cada vez es menor en virtud de las páginas web situadas en otros países que ofrecen sondeos dentro del período excluido. En la campaña del 2008, sin embargo, no se planteó esta cuestión, sino la licitud de emitir «el resultado del debate», que necesariamente requiere técnicas similares al sondeo de opinión, tanto en la formación de ésta como en su comunicación. En tal caso la Junta Electoral Central ha considerado conforme a Derecho la comunicación del resultado del debate, «siempre que entre las cuestiones sometidas entre los telespectadores no se incluya ninguna pregunta que, directa o indirectamente, trate de averiguar la intención de voto de los telespectadores y que con el resultado que se produzca, no se realicen estimaciones de los resultados electorales del día de la celebración de las Elecciones Generales o valoraciones en orden a dichos resultados» (4).

Asimismo, los debates televisados han incidido sobre la no menos peculiar institución de la jornada de reflexión. En el Acuerdo de 6 de marzo de 2008 se resuelve negativamente una consulta en la que se pregunta sobre la posibilidad de acompañar un diario, el día de reflexión, con un DVD que reproduce los debates televisados entre Rodríguez Zapatero y Rajoy. Considera la Junta Electoral Central que los debates electorales «son actos de campaña electoral en la que los candidatos solicitan expresamente el voto», lo cual subsume la entrega del DVD entre las prohibiciones previstas dentro del artículo 53 de la LOREG.

Finalmente, todavía en el ámbito amplio de la televisión, es oportuno reflejar la incidencia de la recomposición de coaliciones y grupos parlamentarios. Destaca en primer lugar la negativa de la Junta Electoral Central a reconocer a favor del PSC-PSOE espacios electorales propios y distintos de la federación en la que se integra, el PSOE. Lo sumario de la decisión de la Junta sólo permite intuir que la exclusión de la aplicación del artículo 64.3 LOREG se debe a la consideración del PSC como parte de una federación, lo cual no admite el otorgamiento de espacios gratuitos para las elecciones generales, aunque en las autonómicas haya concurrido individualmente.

También interesa subrayar las consecuencias que sobre el reparto de espacios electorales tiene la disolución de grupos parlamentarios. Así, quien fuese representante, pero, sin embargo, concurre a las elecciones con un partido de nueva creación, carece del derecho a participar en la Comisión que reparte los espacios electorales o a ser parte de los debates organizados por los medios (5). Sin embargo, sí se le concede la consideración de grupo parlamentario a todos

---

(4) Acuerdo de 25 de febrero de 2008.

(5) Acuerdo de 7 de febrero de 2008 y Acuerdo de 19 de febrero de 2008.

los efectos televisivos al grupo que siéndolo al inicio de la legislatura ha perdido tal condición en el transcurso (6).

## 2.2. *Derecho fundamental de manifestación y campaña electoral* —en especial, la jornada de reflexión—

Es conocida la rigidez de la LOREG a la hora de definir las personas habilitadas para realizar campaña electoral: «... ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas en el apartado anterior —candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones— podrá realizar campaña electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución», artículo 50.3 LOREG. No obstante, tal precisión restrictiva se compensa con otra concreción, la del concepto de campaña electoral, que se ciñe al «conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios», artículo 50.2 LOREG. Este entramado normativo, en especial la salvedad referida al artículo 20 de la Constitución y la definición restrictiva de lo que es la campaña y quién la puede celebrar, salvan la eficacia ordinaria de los derechos fundamentales durante el período electoral. Hasta ahora nunca se había concluido que la regulación electoral fuese para los derechos fundamentales algo más que una normativa destinada a facilitar el ejercicio del sufragio.

La campaña electoral de 2008 ha revelado en toda su plenitud las hipotéticas fricciones entre el derecho de manifestación y el derecho de sufragio o, mejor dicho, el proceso electoral en su conjunto. Recientemente, la STC 170/2008, de 15 de diciembre, ha utilizado el principio general que elaboró para distinguir los mensajes «amenazantes» de los mensajes electorales, con la intención de separar el mensaje puramente político del mensaje electoral (7). De este modo, siguiendo la doctrina del Constitucional, sólo cuando el mensaje sea claramente electo-

---

(6) Acuerdo de 14 de febrero de 2008, apartado 5.º

(7) «En efecto, hemos declarado que “[e]n rigor, en el ámbito de los procesos electorales, sólo en casos muy extremos cabrá admitir la posibilidad de que un mensaje tenga capacidad suficiente para forzar o desviar la voluntad de los electores, dado el carácter íntimo de la decisión del voto y los medios legales existentes para garantizar la libertad del sufragio” (STC 136/1999, de 20 de julio). Si esta aseveración se ha realizado en relación con manifestaciones llevadas a cabo por las propias formaciones políticas presentes en la contienda electoral, cuanto más cabe afirmarlo de una agrupación de personas que se reúnen con la finalidad del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y no con la intención de la captación de sufragios, objetivo que, junto a la identificación de los sujetos que pueden realizar la campaña electoral, definen la misma (art. 50.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general).

ral podrá desautorizarse la reunión, pues la convocatoria de manifestaciones con contenido electoral es un derecho que, por vía legislativa, se reconoce únicamente a los candidatos y a las asociaciones cualificadas por su fin electoral (partidos y agrupaciones electorales), recogidas en el artículo 50.2 de la LOREG (8). Así las cosas, es evidente que la citada sentencia salva con contundencia cualquier inclinación destinada a suspender durante el período electoral el ejercicio ordinario de otros derechos fundamentales con contenido político. Problema que, sin embargo, ha vuelto a reaparecer en la campaña del 2008, centrado ahora en el derecho de manifestación durante la llamada jornada de reflexión.

El 8 de marzo, día internacional de la mujer, coincidió en las pasadas elecciones con el día previo a la votación. Siguiendo la tradición anual, asociaciones o grupos de mujeres convocaron manifestaciones conmemorativas. La distintas Juntas Electorales Provinciales optaron por trasladar las manifestaciones al día anterior. ¿Se produjo así una lesión del derecho de manifestación, puesto que las asociaciones y grupos que realizaron la convocatoria no pudieron celebrar la efeméride justo la fecha conmemorativa? La controversia acabó tomando forma de causa judicial ante los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid (9), Andalucía (10) y Navarra (11), que dieron una respuesta coincidente, negando la lesión del derecho fundamental. Es conveniente recoger en extenso los argumentos del Tribunal Superior de Madrid, que marcó la pauta a los restantes:

---

No cabe duda que las opiniones derivadas de ese intercambio, exposición, defensa o reivindicación pueden llegar a influir en el ciudadano, pero dicha situación sólo puede ser contemplada como “una mera sospecha o una simple posibilidad”. De ahí que sólo cuando se aporten razones fundadas, en expresión utilizada por el artículo 21.2 CE, sobre el carácter electoral de la manifestación, es decir, cuando su finalidad sea la captación de sufragios (art. 50.2 LOREG) y ésta no haya sido convocada por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, únicas personas jurídicas que pueden realizar campaña electoral junto a sus candidatos (art. 50.3 LOREG), podrá desautorizarse la misma con base en dicho motivo. De lo contrario, como apunta el Fiscal, podríamos llegar al absurdo de que durante la campaña electoral estuvieran absolutamente prohibidas todas las manifestaciones», FJ 4.

(8) Es discutible la interpretación aislada que el Tribunal Constitucional realiza del artículo 50.2 LOREG. La precisa definición que este precepto efectúa de las personas habilitadas a realizar campaña no se explica para excluir al resto de los ciudadanos en el ejercicio de su libertad de expresión dirigida directamente a recabar el voto —en este sentido es clarísima la acotación del art. 50.3 LOREG—, «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución». En verdad, la singularización de las personas capacitadas para realizar campaña se comprende al leer las secciones siguientes, en las que se acota cuáles son los actos de campaña. Así, se podría concluir que toda persona tiene derecho, en el ejercicio de su libertad de expresión, a recabar el voto para un candidato o partido, pero sólo las personas del artículo 50.2 LOREG poseen el derecho para, en la acción de solicitar el sufragio, utilizar espacios públicos de manera gratuita.

(9) Sentencia 385/2008, de 28 de febrero (JUR 2008/144095).

(10) Sentencia de 25 de febrero (JUR 2008/310764).

(11) Sentencia 144/2008, de 6 de marzo (JUR 2008/288283).

«Por tanto, además de ese límite intrínseco expresamente previsto en el art. 21.2 CE, caben otros derivados de la colisión con otros derechos. En el caso de autos, la modificación de la fecha viene determinada —conforme a la extensa motivación, razonada y razonable de la resolución recurrida— por la preferencia del derecho de participación (art. 23.1 CE) y ello porque, además de ser de ejercicio discontinuo en fechas determinadas y limitadas, mientras que el derecho de reunión puede ejercerse con igual intensidad en otras fechas, la preferencia viene determinada, esencialmente, en que ante ese derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, del que es expresión el derecho de sufragio activo en unas elecciones generales, han de ceder los restantes derechos —aun siendo fundamentales—, siempre que no queden anulados (Fundamento de Derecho Tercero de la Resolución combatida).

Razonamiento impecable al que sólo cabría añadir —para su mayor reforzamiento— que no puede olvidarse que la esencia de todo Estado democrático y base del mismo es, precisamente, el ejercicio por parte de los ciudadanos de su derecho de sufragio activo, a través del cual, en las elecciones generales —como las que se celebran el próximo 9 de marzo— eligen sus representantes en las dos Cámaras de las Cortes Generales, órgano constitucional que expresa la soberanía nacional.

La finalidad de la jornada de reflexión —posterior al día de finalización de la campaña electoral (de captación de votos) e inmediatamente anterior al día de la votación—, en la que queda prohibida toda difusión de propaganda electoral (art. 53 LOREG), no es otra que la de contribuir a una formación de voluntad libre de quienes van a ejercer su derecho de sufragio activo al día siguiente, sin mensajes ni gestos que directa o indirectamente puedan resquebrajar esa neutralidad y asepsia que el Legislador electoral español ha querido garantizar a los votantes el día previo a su decisión.

SEGUNDO: Es cierto que la manifestación convocada por la actora con ocasión del “DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER” no tiene una finalidad electoral y no dudamos de que, a través de ella, no se intente una captación de votos, pero la barrera entre lo político y lo social —como recordaba el Ministerio Fiscal en la comparecencia, con cita en el Tribunal Constitucional— es muy tenue, no pudiendo desconocerse, en este sentido, que históricamente las concepciones feministas han sido abanderadas por opciones políticas muy concretas, por lo que la celebración de una manifestación de 10.000 o 15.000 mujeres con eslóganes feministas pudiera, indirectamente, enturbiar esa nítida posición de igualdad de todas las Partidos Políticos ante el elector en ese día de “reflexión”.

Consiguientemente, y aun cuando, en nuestra opinión, esa “jornada de reflexión” no forma parte —ontológicamente— del contenido esencial del derecho de sufragio activo, sí constituye un límite razonable justificativo del cambio de fecha (al día anterior) de la manifestación convocada, máxime cuando ese derecho de reunión en modo alguno se ve rebajado o cercenado con el cambio de día, pues aunque el “DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER” se celebre el 8 de marzo y este año coincida con su centenario, hay que convenir que la reper-

cusión pública del centenario del “DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER” y las reivindicaciones feministas que, con ocasión de esta efemérides, pretenda realizar la Asociación convocante en nada queda afectada por la modificación de la Resolución recurrida que mantiene intacto su derecho de reunión, conciliando razonablemente el derecho fundamental de la recurrente y la jornada de reflexión previa al día de votación de las elecciones generales en las que los ciudadanos madrileños ejercerán su derecho de sufragio activo, contenido esencial de su derecho de participación política y máxima expresión de un sistema democrático.»

La interesante argumentación de la sentencia, que aspira a salvar el ejercicio de dos derechos fundamentales —reunión y participación política— a través de los «límites intrínsecos» del primer derecho, ofrece, sin embargo, algunos flancos débiles. El punto de partida es el carácter discontinuo del sufragio. Puesto que tan sólo se ejerce en ciertas fechas, tiene preferencia frente a otros derechos, como el de reunión, que sí admiten su traslación temporal. No obstante, esta afirmación tendría pleno sentido si las manifestaciones coincidiesen con el día de votación, pero ¿por qué se ha de dar preferencia al derecho de sufragio el día de la jornada de reflexión? Esta cuestión queda sin resolver, más aún cuando el propio Tribunal, esta vez con pleno acierto, afirma que la jornada de reflexión «no forma parte —ontológicamente— del contenido esencial del derecho de reunión». Pese a todo, el Tribunal sostiene que la jornada de reflexión «sí constituye un límite razonable justificativo del cambio de fecha (al día anterior del comunicado) de la manifestación». Ahora bien, para llegar a esta conclusión desde la teoría de los límites intrínsecos, el Tribunal tendría que haber detallado cuál es el bien constitucional que protege la jornada de reflexión. Y es bien cierto que indirectamente lo intenta cuando declara que a través de la jornada electoral el legislador electoral ha querido garantizar a los votantes el día previo a su decisión «neutralidad y asepsia». Evidentemente es muy cuestionable que tales atributos sean los que pretende el artículo 53 LOREG. Este precepto quiere el fin de la campaña, pero no se puede deducir de él que ese día se deba sumir en la «asepsia» ideológica. Políticamente quizá sea recomendable la máxima tranquilidad después de las dos semanas de campaña, pero desde el punto de vista jurídico, el legislador no veda —porque constitucionalmente no podría— el derecho del ciudadano a ocupar el espacio público.

### 1.3. *Publicidad institucional*

Tras las elecciones municipales de mayo de 2007, las generales de 2008 fueron una nueva prueba para la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad

y Comunicación Audiovisual. Especialmente para el artículo 4.1.a), que prohíbe «las campañas institucionales de publicidad y de comunicación que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados», y el artículo 10 sobre procesos electorales y de referéndum, que autoriza las campañas institucionales «imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos». Los Acuerdos de la Junta Electoral Central revelan una plena continuidad de su doctrina, justificada porque la Ley 29/2005 mantiene la especialidad del derecho electoral y, también, porque esa misma Ley se inspira claramente en la aquilatada experiencia electoral. Así, permanecen sólidos los tres pilares de la doctrina de la Junta Electoral Central. En primer lugar, continúa exigiendo neutralidad política a los cargos públicos que durante el proceso electoral intervienen en actos institucionales. Evidentemente la dificultad está en la apreciación del supuesto de hecho. Así, la participación del Presidente de la Junta de Andalucía en un acto organizado por la Fiscalía General del Estado no tiene «connotación electoralista» (12); pero sí la organización por las instituciones de actos conmemorativos del día internacional de la mujer (13) o de una «feria del tapeo» (14). El segundo pilar de la doctrina de la Junta Electoral Central, recogido expresamente por el artículo 4.1.a) de la Ley 29/2005, es la prohibición de las campañas que publiquen «los logros alcanzados». En la aplicación de esta regla se rechaza, por ejemplo, la remisión de una carta en la que además de reconocer una situación de dependencia se señalan los éxitos obtenidos por el Gobierno de España y el de Asturias (15); la campaña institucional que celebra las mejoras alcanzadas en materia fiscal por el Gobierno de Canarias (16); la emisión de vídeos por parte del Ministerio de Fomento durante los viajes de tren (17), pero no una reunión de la Ministra de Fomento con los agentes del sector turístico (18). Finalmente, la Junta Electoral Central garantiza que la publicidad sobre las puestas en servicio de instituciones o actividades públicas no se transforme en actos electorales. De este modo suspende la inauguración de un edificio terminado varios meses antes de las elecciones y cuyos servicios en parte también se habían iniciado

---

(12) Acuerdo de 19 de febrero de 2008, que desestima un recurso frente a las declaraciones del Presidente de la Junta en el acto de conversión de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Fiscalía Superior de Andalucía.

(13) Acuerdo de 6 de marzo de 2008.

(14) Acuerdo de 24 de marzo de 2008, que la propia Junta reconoce carente de efectividad por el momento en el que se presentó el recurso de 12 de marzo.

(15) Acuerdo de 19 de febrero de 2008.

(16) Acuerdo de 19 de febrero de 2008.

(17) Acuerdo de 19 de febrero de 2008.

(18) Acuerdo de 27 de febrero de 2008.

antes de la citada fecha (19); o la inauguración de una carretera por un Secretario de Estado que a su vez es candidato por la provincia donde se encuentra la carretera (20); pero, sin embargo, la mera presencia de autoridades y medios de comunicación no convierte una inauguración en «electoralista» (21).

## 2. A LA BÚSQUEDA DE UNA MAYORÍA PARLAMENTARIA ESTABLE

### 2.1. *Los resultados electorales*

Las elecciones generales del 9 de marzo consolidaron la mayoría relativa del PSOE, que creció en votos y representación, y al mismo tiempo fortaleció el bipartidismo de la acción electoral, pues el PP también subió en votos y escaños. Recordemos que en el Congreso (22) el PSOE obtuvo 11.289.335 votos y 169 diputados (5 diputados y 263.172 votos más que en el 2004); el PP, 10.278.010 votos y 154 diputados (6 diputados y 514.866 votos más); CIU, 779.425 votos y 10 diputados (56.046 votos menos y el mismo número de diputados); PNV, 306.128 votos y 6 diputados (114.852 votos menos y un diputado menos); ERC, 298.139 votos y 3 diputados (5 diputados menos y 354.057 votos menos); IU, 969.946 votos y 2 diputados (314.135 votos y 3 diputados menos); BNG, 212.543 votos y 2 diputados (3.855 votos más y los mismos diputados); CC-PNC, 174.629 votos y 2 diputados (60.592 votos y un diputado menos); UPYD, 306.079 votos y una diputada, y NA-BAI, 62.398 votos y una diputada (1.353 votos más y la misma representación) (23).

Los resultados ofrecen un dato meridiano: en un contexto de alta participación, los dos grandes partidos han mejorado sus resultados. Esta circunstancia es especialmente llamativa en aquellas zonas en las cuales existe o existía un efectivo pluralismo partidista. En ellas, uno de los grandes partidos ha mejorado, sin que su éxito repercuta significativamente en el espacio electoral del otro partido. Es el caso de Aragón, donde el PSOE ha ganado un diputado (pasa de 7 a 8) a costa del PAR y sin incidir en la representación del PP (se mantiene en 5). Ocurre igual en las Islas Canarias, pues el PSOE ha ganado un escaño más (pasa

(19) Acuerdo de 6 de marzo de 2008.

(20) Acuerdo de 29 de febrero de 2008.

(21) Acuerdo de 3 de marzo de 2008.

(22) Fuente: Ministerio del Interior <http://elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>.

(23) En el Senado, el PSOE obtuvo 88 senadores; el PP, 101; CIU, 4; EAJ-PNV, 2; Entesa, 12, y Coalición Canaria, 1.

Fuente: [http://www.senado.es/legis9/senadores/resul\\_elecc\\_2008.pdf](http://www.senado.es/legis9/senadores/resul_elecc_2008.pdf).

de 7 a 6), el PP mantiene 6, pero Coalición Canaria ha perdido un diputado. Y algo parecido sucede en Murcia y Castilla-La Mancha, Comunidades en las que el PP ha ganado un diputado (en Murcia pasa de 6 a 7, en Castilla-La Mancha de 11 a 12) y el PSOE ha conservado sus 9 diputados en Castilla-La Mancha y sus 3 escaños en Murcia. El caso más llamativo ha sido, sin duda, Cataluña, donde la subida de 21 a 25 escaños por parte del PSOE no ha impedido que el PP también crezca de 6 a 7 diputados. Y sólo en Andalucía se puede hablar de cierta comunicación de escaños, que no de votos, pues el PSOE pierde más de trescientos mil votos y 2 escaños (de 38 a 36), mientras que el PP gana más de doscientos mil votos y crece en 2 escaños (de 23 a 25) (24).

No han faltado argumentos de corte psicológico para explicar este fenómeno. Se sostiene en ocasiones que el PSOE ha logrado refugiar a los nacionalistas moderados y en otras se defiende que el PP ha conseguido atraer al votante de centro con recelos autonomistas (25). Al margen de estas interesantes apreciaciones, lo importante desde el punto de vista de la teoría constitucional es subrayar una vez más la inclinación bipartidista de nuestro cuerpo electoral. Se podrá alegar que el régimen electoral fomenta ese bipartidismo, pero tal observación, que en todo caso necesita importantes matizaciones (26), no debe ocultar que la

---

(24) Como es sabido, en Andalucía se celebraron elecciones autonómicas con los siguientes resultados: el PSOE, 56 escaños y 2.178.296 votos (5 escaños y 63.184 votos menos que en 2004); el PP, 47 escaños y 1.730.154 votos (aumentando 10 escaños y 312.658 votos); e IU, 6 escaños y 317.562 votos (los mismos asientos que en el 2004, aunque con 17.473 votos menos). El Partido Andalucista, en sus diversas versiones, pierde toda representación.

Fuente: [http://www.juntaelectoralcentral.es/portall/page/portall/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/ResultElect/Autonom/Anda/BOJA\\_2008\\_63.pdf](http://www.juntaelectoralcentral.es/portall/page/portall/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/ResultElect/Autonom/Anda/BOJA_2008_63.pdf) y elecciones andaluzas, *El País*, <http://www.elpais.com/especial/elecciones-autonomicas/andalucia/>.

(25) Un ejemplo de la primera en «Paradojas del 9 de marzo», de J. I. WERT, en la edición de 19 de marzo de 2008 de *El País*. La segunda posición se puede encontrar en B. BARREIRO, «El centro en las elecciones del 9 de marzo», en la edición del 11 de marzo del mismo diario.

(26) A menudo se señala la desviación de la proporcionalidad que padece Izquierda Unida como el caso típico que demuestra el fomento del bipartidismo por nuestro régimen electoral. Ahora bien, si nuestro régimen electoral dificulta el pluripartidismo de corte estatal, es muy cierto que por otro lado impulsa el pluripartidismo de naturaleza territorial. Se produce así un curioso resultado. De un lado, las elecciones al Congreso cumplen una función primordial, elegir gobierno, tarea en la que se ha fortalecido el bipartidismo. Un bipartidismo que, sin embargo, no surge tanto del Derecho electoral, sino de la capacidad de los partidos por maximizar las posibilidades del Derecho electoral. No olvidemos en este sentido que el mismo Derecho electoral propició en sus inicios un modelo en el que los bloques derecha/izquierda se construían con dos partidos por bando (AP y UCD/PSOE y PCE). La mayor capacidad de los dos primeros partidos de cada binomio para constituirse en unidades homogéneas capaces de acercarse a todos los segmentos sociales ha sido en verdad —y no el Derecho electoral— la razón de la paulatina expulsión de los otros dos partidos. En definitiva, el elector quiere un partido ganador y no una coalición ganadora. Pero por otro

práctica de nuestro régimen electoral, en definitiva, la aplicación que del derecho electoral hacen los votantes, prima la conexión del momento electoral con la función de construcción de gobierno. En efecto, sin que el momento electoral haya perdido su vínculo con otras funciones —la representativa, la articulación del pluralismo—, es evidente que el ciudadano lo toma como la posibilidad constitucionalmente reconocida de quitar o poner gobiernos.

En esta lógica bipartidista, el PP, como consecuencia de su subida en sufragios, gana escaños en Murcia (1, provincia que gana un diputado por motivos poblacionales); Castilla-La Mancha (1, en la circunscripción de Ciudad Real); Valencia (2, en las circunscripciones de Valencia y Alicante —en este último caso por motivos poblacionales—); Madrid (1 diputado), y Andalucía (3 —Cádiz, Málaga y Almería—). Y pese a aumentar en votos, mantiene los mismos diputados en Cantabria y Navarra. La gran paradoja sería Castilla y León, donde gana sufragios, aunque pierde un escaño por el descenso poblacional de Soria. También el PSOE, en virtud de la crecida de sufragios, gana escaños en Aragón (1 —Zaragoza—), Islas Canarias (1 —Las Palmas—), País Vasco (2 —Vizcaya y Guipúzcoa—) y Cataluña (4 —2 en Barcelona, 1 en Tarragona y 1 en Girona—). Y pese a subir en votos no aumenta sus escaños en Extremadura, Asturias y las Illes Balears. El caso intermedio es Galicia, donde, aunque aumenta en votos, el PSOE mantiene los 10 diputados, equilibrio que se compensa por la caída de 2 diputados en el PP.

El hecho de que los dos grandes partidos hayan mejorado simultáneamente sus resultados, sin que se produzca una redistribución del patrimonio electoral, no oculta, sin embargo, la regla de oro del régimen electoral español: la mayoría de las circunscripciones reparten pocos escaños, de manera que la alternancia se juega de verdad en los territorios donde la unidad electoral es suficientemente grande —Madrid— o donde la concentración de población salva la restricción que introduce la provincia —la Comunidad Valenciana, Cataluña (esencialmente Barcelona) y Andalucía—. Y es aquí donde se sustenta la victoria del PSOE: sus contundentes victorias en Cataluña y Andalucía sobrepasan las sólidas mayorías del PP en Madrid y Valencia.

---

lado, nuestro régimen electoral, esencialmente por la utilización de una unidad político-territorial como unidad electoral, ha asegurado el pluripartidismo de naturaleza territorial. Así las cosas, en la práctica, el Congreso es a la vez Cámara de representación ciudadana y de representación territorial. Ciudadana, porque su elección asegura la conformación de una mayoría de gobierno y una oposición sólidas de corte estatal. Territorial, porque introduce en la Cámara el interés territorial, sea a través de la presencia en la Cámara de partidos de base territorial, sea, de modo más sutil, a través del propio funcionamiento de los grupos parlamentarios mayoritarios, en los que también se hace sentir la sensibilidad territorial.

## 2.2. *El discurso de investidura*

El estudio del discurso presentado por J. L. Rodríguez Zapatero al Congreso, en aras a obtener su confianza, tiene interés más que nada para conocer cuál es la agenda política que el candidato postula para su gobierno, sin menospreciar la posibilidad de identificar además algunas propuestas legislativas concretas. En este sentido, es comprensible que el discurso comenzase intentando armonizar el complejo par que compone la desaceleración económica y el progreso social. Dadas las circunstancias, el candidato se esforzó en remarcar el carácter transitorio de la crisis y mover el enfoque hacia la política de crecimiento a largo plazo. Es aquí donde se propone como principios la cautela fiscal y presupuestaria, la capitalización de la economía y el diálogo social (27). Además, se hace hincapié en completar estos postulados macroeconómicos con la atención a las personas en situación más desfavorable, haciendo mención especial al desempleo, pensiones, el salario mínimo, la dependencia, la vivienda y la ruralidad.

La igualdad, uno de los elementos nucleares de la octava legislatura, vuelve a aparecer en el inicio de la novena. Y el candidato propone medidas concretas: un ley integral de igualdad de trato, una Conferencia de Presidentes para tratar la violencia de género y una mayor garantía de las mujeres que deciden interrumpir voluntariamente el embarazo (que en la práctica se ha transformado en trabajos preparatorios destinados a propiciar un proyecto de ley de plazos). La inmigración conserva también su protagonismo en el debate de investidura. Se recuerdan las líneas de la legislatura anterior, esencialmente la contratación en origen para propiciar una inmigración ordenada, pero destaca una nueva idea fuerza, centrada en asegurar el suplemento de servicios sociales ahí donde incide en mayor medida la inmigración, para que no descienda el nivel que venían disfrutando los ciudadanos.

Un lugar central en el debate de investidura lo ocupa la eficacia de la Administración, y son muchas las medidas que se proyectan. Respecto a la Administración de Justicia se anuncia la reforma de la oficina judicial, la modificación de la Ley de Planta y Demarcación, un Plan de Nuevas Tecnologías y el desarrollo de los Consejos de Justicia autonómicos. En lo atinente a la Administración General del Estado, las propuestas van directas a su núcleo organizativo: reforma de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del

---

(27) Que se complementan con la promesa de mejorar la educación, de elaborar una nueva Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, desarrollar el Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte, acompañado de una Ley de Movilidad Urbana, así como una Ley de Eficiencia Energética y Energía Renovable.

Estado, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley del Gobierno.

La seguridad y la lucha contra el terrorismo reciben también su dosis de atención. Se promete un incremento de efectivos hasta alcanzar 140.000 miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a la vez que una Estrategia Nacional de Seguridad y una nueva Ley de Protección Civil. En cuanto al terrorismo, se baja la intensidad de las declaraciones en comparación con la legislatura pasada, y se exhorta a favor de la unidad democrática.

Necesariamente el Estado autonómico cobra su espacio propio en el discurso del candidato. Destaca el compromiso de potenciar las Conferencias de Presidentes y se determina la temática de tres de ellas: prevención y atención a las víctimas de violencia de género, mejora de nuestro sistema educativo y lucha contra los efectos del cambio climático. El otro gran asunto del Estado autonómico es la revisión del sistema de financiación, para el cual se fijan cuatro criterios: nivelación en educación, sanidad y servicios sociales básicos; responsabilidad fiscal (con aumento de cesión de impuestos); suficiencia financiera del Estado y las Comunidades Autónomas, sostenida sobre un reparto del 50 por 100 del gasto público; y garantía de la unidad de mercado, para lo que se reserva al Estado el impuesto de sociedades. Ligada a la revisión de la financiación autonómica, el candidato propone no sólo la reforma de la hacienda local, sino la propia modificación del régimen jurídico local en su conjunto.

### 2.3. *Estructura y composición del Gobierno*

Rodríguez Zapatero ganó la confianza del Congreso por mayoría simple en segunda votación y fue nombrado Presidente del Gobierno mediante el RD 431/2008, de 11 de abril (28). En el ejercicio de su potestad constitucional, en los RRDD 434/2008 y 435/2008, de 12 de abril, nombró a M. T. Fernández de la Vega y P. Solbes Vicepresidenta Primera y Vicepresidente Segundo.

Las carteras ministeriales fueron atribuidas en el RD 436/2008, de 12 de abril (29). Conservan la cartera en los mismos términos del Gobierno precedente: M. A. Moratinos, que ocupa Exteriores y Cooperación; M. Fernández Bermejo, que mantiene Justicia; P. Solbes continúa en Economía y Hacienda; A. Pérez Rubalcaba en Interior; M. Álvarez conserva la responsabilidad en Fo-

(28) Su gabinete se organiza por RD 525/2008, de 25 de abril.

(29) Para la estructura orgánica de los Ministerios confróntese el RD 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

mento; M. T. Fernández de la Vega en Presidencia; E. Salgado en Administraciones Públicas; C. A. Molina en Cultura, y B. Soria en Sanidad y Consumo.

Otro grupo de Ministras mantienen su puesto en el Consejo, si bien cambiando de cartera o incrementando sus responsabilidades. Es el caso de C. Chacón, responsable ahora de Defensa; M. Cabrera, que a Educación y Deporte le suma Política Social, aunque pierde Universidades, y E. Espinosa, responsable del amplio Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Se producen así pocas novedades personales en el Consejo de Ministros. C. Corbacho ocupa la cartera de Trabajo e Inmigración; M. Sebastián, de Industria, Turismo y Comercio; B. Corredor, de Vivienda; C. Garmendia, el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación; y B. Aído, el también nuevo Ministerio de Igualdad.

#### 2.4. *A la búsqueda de una mayoría parlamentaria estable*

El Gobierno de Rodríguez Zapatero apostó durante la octava legislatura por construir una mayoría parlamentaria de «geometría variable». Este modelo supuso una novedad frente a los pactos de legislatura que los presidentes González y Aznar armaron para sostener sus gobiernos minoritarios, o los gobiernos de coalición presentes en distintas Comunidades Autónomas. En efecto, Rodríguez Zapatero buscó apoyos distintos según el objeto de cada proyecto normativo y de esta manera logró desarrollar su programa. ¿Se podrá mantener este modelo durante la novena legislatura? Los ocho meses de actividad parlamentaria ofrecen todavía pocas luces. El Presidente optó por lograr la investidura en la segunda votación, evitando la búsqueda expresa de apoyos. A su vez, IU y ERC, dos de los partidos que contribuyeron significativamente en la anterior legislatura a la aprobación de leyes de naturaleza social, padecieron un duro revés electoral. Del segundo período de sesiones es fácil deducir que en su análisis particular imputan ese deterioro a la pasada cercanía con el Gobierno socialista. Por otro lado, PNV y CIU, que también ayudaron en la octava legislatura a componer acuerdos legislativos, y que, sin duda, por razones numéricas darían estabilidad parlamentaria al Gobierno, están centrados, sobre todo el primero, en los procesos electorales de sus correspondientes Comunidades Autónomas, de ahí que su estrategia parlamentaria se encuentre condicionada por las expectativas electorales a corto o medio plazo. Nos hallamos, por tanto, en un período de espera. Circunstancia que no ha sido obstáculo, sin embargo, para que el Gobierno apruebe la Ley de Presupuestos con el apoyo del PNV. Y, sobre todo, no le ha impedido obtener la convalidación de una importante sucesión de decretos-leyes destinados a atajar la crisis económica.

### 3. LA DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN TIEMPOS DE CRISIS

#### 3.1. *El contexto y la sucesión de decretos-leyes*

El estudio constitucional de la dirección política de la economía posee siempre un interés especial cuando se atraviesa un período de crisis, pues éstas son ocasiones en las que se pone a prueba la resistencia de las instituciones, particularmente las democráticas. Además, el momento de gravedad económica cuenta desde el punto de vista jurídico-constitucional con una serie de elementos añadidos que plantean problemas adicionales. En primer lugar, es la primera crisis que acontece tras los movimientos liberalizadores de la segunda mitad de los noventa. Los antiguos sectores estratégicos sometidos a monopolio —por ejemplo, la energía o las telecomunicaciones— se desenvuelven ahora de acuerdo con la lógica del mercado. Esto supone en términos jurídicos que las empresas que operan en tales ámbitos están abiertas al desembarco de capital extranjero y, sin embargo, tienen vedada la subvención estatal. En efecto, el proteccionismo y el sostenimiento con fondos públicos, instrumentos habituales en tiempos de crisis, son *a priori* y de acuerdo con los artículos 81 y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea, mecanismos fuera del alcance de la dirección política. En segunda lugar, se trata de la primera crisis en la que los Estados no cuentan con una pieza histórica, la política monetaria. El clásico recurso de la devaluación de la peseta para paliar nuestro déficit comercial o la gestión estatal de los tipos de interés como horma que doma el ciclo son puros vestigios. A su vez, la evidente reducción de los poderes disponibles a la dirección de la política económica nos remite directos al tercer elemento, el papel de la Unión Europea. Este factor no es tan novedoso —estaba ya presente en la crisis del 73—, pero ha de ser traído a colación porque es la causa de la reducción subrayada y, por tanto, el escenario jurídico-político en el que se ha de afrontar la crisis. Pero además, la caída económica toca de lleno a dos pilares del proyecto europeo contemporáneo. De un lado, el pacto de estabilidad, que ha sido a nivel mundial el intento más conspicuo de racionalizar jurídicamente la economía y separarla así de la mano política. Los desequilibrios presupuestarios y la deuda pública incipientes vuelven a interrogar sobre la relación del Derecho constitucional con la economía, sus posibilidades y sus límites. De otro lado, el intento fútil de mantener un mercado en el que los factores productivos circulen libremente sin unificar la política económica ha sido puesto en evidencia a las primeras de cambio. El año 2008 ha demostrado que en un contexto de libre circulación de capitales existe un proceso inevitable de unificación fáctica de la política económica, en el que, sin embargo, el Estado que decide primero —por ejemplo, Irlanda garantizando

los fondos bancarios— marca inevitablemente el rumbo de los restantes países, si éstos no quieren verse desplazados en la atracción de capital inversor.

Es en este escenario teórico donde se han de analizar los sucesivos decretos-leyes (30) que se han ido aprobando, singularmente en el último trimestre del año. Estos decretos-leyes animan primeramente una lectura temporal. En este sentido destaca la creciente intensidad de las medidas. El Decreto-ley 2/2008 se sitúa todavía en un marco coyuntural, de ahí que su exposición de motivos declare que «es necesario actuar en diversos ámbitos, permitiendo la intervención de estabilizadores automáticos, adoptando medidas de impulso económico y mejorando la eficiencia de la economía en su conjunto». Lo cual explica que en el debate de convalidación el Vicepresidente Segundo, Pedro Solbes, afirmase que se trataba de «turbulencias financieras internacionales» unidas en España a «una desaceleración de carácter cíclico» (31). Seis meses después, la exposición de motivos del importante Decreto-ley 6/2008 reconoce que «las principales economías desarrolladas están experimentando una grave crisis financiera» y no debe extrañar que su defensa parlamentaria, así como la del Decreto-ley 7/2008, las realice el Presidente del Gobierno y no su Ministro de Economía.

El análisis temporal refleja también las dificultades del debate parlamentario. De septiembre a diciembre se suceden cinco decretos-leyes que son presentados por el Gobierno como medidas imprescindibles para ordenar los flujos migratorios (Decreto-ley 4/2008), estabilizar el sistema financiero (Decreto-leyes 6/2008 y 7/2008), potenciar la inversión creadora de empleo (Decreto-ley 9/2008) y permitir que el crédito pueda llegar con normalidad a las empresas y familias (Decreto-ley 10/2008). Este carácter necesario, declarado por el Gobierno, conjugaba con la evidente caída de la actividad económica, lo que dificultaba

---

(30) Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica. Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. Real Decreto-ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las empresas, y otras medidas económicas complementarias.

(31) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 5, 2008, pág. 11. No obstante, en este debate se puede comprobar que la crítica generalizada de todos los grupos es la falta de un «análisis realista» por parte del Gobierno.

a todas luces construir un discurso de oposición comprensible. Pero además, los decretos-leyes a estudio, volviendo sobre una distinción clásica, no contienen reglas en sentido jurídico, sino medidas articuladas a través del Derecho. Ese carácter de medida dificulta el control político inmediato, pues su verdadero parámetro de contraste es la efectividad de la medida, cuestión que sólo se desvela pasado el tiempo. Esto explica que las verdaderas críticas a los Decretos-leyes 6/2008 y 7/2008, que pretenden restablecer la estabilidad financiera y la circulación del crédito, surjan en el debate de convalidación del Decreto-ley 10/2008, relacionado también con los problemas de financiación. Es el momento en el que la representante de Naforra Bai, Barkos Berruezo, pregunta: «¿No han dado resultado aquellos dos reales decretos en su objeto?... ¿No han bajado a la calle, es decir, a las pequeñas y medianas empresas —objeto del debate de hoy— la liquidez necesaria de tal manera que ahora el Gobierno tiene que acudir al rescate específico de las pymes? Ésta sería una de las primeras preguntas. Si lo que hace falta es tiempo para que aquellos reales decretos bajen a la calle, dejen sentirse entre las necesidades de liquidez de las pymes, ¿por qué ahora el real decreto? Si el problema es del funcionamiento de aquellas dos medidas extraordinarias y excepcionales, ¿por qué no acometer las medidas de control para que así sea?». Reflexión en la que ahonda Llamazares, representante de Izquierda Unida: «... y he aquí, en este objetivo, la principal duda: que se puedan aliviar problemas de liquidez en empresas solventes y viables, porque ya hemos puesto en marcha varias líneas y todavía no tenemos la evidencia de que esas líneas pasen directamente a la economía real, a la pequeña y mediana empresa...» (32).

Los debates parlamentarios de convalidación no han sido, sin embargo, inútiles. La lectura conjunta de todos ellos refleja el esfuerzo gubernamental por trazar un marco conceptual, una comprensión de la realidad justificadora de las medidas. En ese marco destaca en primer lugar la necesidad de identificar las razones de la crisis, donde el Gobierno ofrece un hilo argumental continuo. Así, en el Decreto-ley 2/2008 se fijan básicamente dos líneas expuestas con claridad en la intervención del Vicepresidente Solbes: «las turbulencias financieras» y, en España, «la desaceleración de carácter cíclico que afecta fundamentalmente al sector de la construcción» (33). Más adelante, desaparece el factor interno, y se marca ya decididamente el hincapié en la crisis financiera internacional, hasta el punto de que el Presidente del Gobierno declara en el debate de los Decretos-leyes 6/2008 y 7/2008 que «durante las últimas semanas, el empeoramiento

---

(32) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 58, 2008, págs. 53 y 54.

(33) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 5, 2008, pág. 11.

de la situación financiera internacional se precipita con inusitada gravedad». A partir de ahí, la debilidad de la circulación del crédito es ya la razón única que explica la crisis económica y la necesidad de las medidas que se adoptan en los siguientes decretos-leyes (34).

Junto a los motivos de la crisis, resulta igual de interesante analizar cuál es el fundamento ideológico que el Gobierno expone para sostener las medidas que arbitran los decretos-leyes. En el debate parlamentario del Decreto-ley 2/2008, el Vicepresidente Segundo, Pedro Solbes, resume la acción político-económica en torno a dos ejes: «uno social, de protección de trabajadores, empresas y familias ante el nuevo escenario económico, y otro económico consistente en impulsar la economía desde el presupuesto en esta fase de menor crecimiento, pero siempre en el marco de la estabilidad presupuestaria» (35). Más adelante, en la convalidación de los Decretos-leyes 6/2008 y 7/2008, aparece con fuerza, y se mantendrá hasta el final, la coordinación europea como razón última que nutre a las medidas de su sostén ideológico, y el planteamiento de la dicotomía entre regulación y liberalización. Afirma así el Presidente del Gobierno: «La Unión sale con esta acción reforzada, sale con capacidad para contribuir decisivamente a fijar un nuevo orden financiero y también para impulsar una poderosa política europea contracíclica que combata la crisis financiera y el frenazo de la economía real... no hay ninguna duda de que los riesgos a los que nos enfrentamos son globales... y al igual que ningún país puede conjurar aisladamente los peligros y costes de la presente crisis, tampoco podrá prevenir por sí solo las futuras. Por tanto, necesitamos más y mejor regulación, la reordenación de las instituciones de supervisión, el aumento de la protección de los ahorradores, mecanismos de gestión y resolución de crisis y, en fin, un reforzamiento general de las instancias supranacionales de coordinación y vigilancia» (36). Pero será de nuevo el Vicepresidente Solbes quien, con su habitual capacidad de síntesis, esboce precisamente los presupuestos ideológicos del conjunto de medidas en el debate de convalidación del Decreto-ley 9/2008: «Como en el caso de las medidas para movilizar el crédito a empresas y familias, esta coyuntura necesita la articulación de una respuesta en un ámbito supranacional y esta medida que hoy les presento tiene su anclaje directo en las líneas de actuación establecidas en la Declaración de la cumbre sobre mercados financieros y economía mundial celebrada en Washington y en el Plan europeo de recuperación económica pre-

(34) Véase la pág. 3 del debate de convalidación del Decreto-ley 9/2008 —*Diario de Sesiones*, Congreso, IX Legislatura, núm. 53, 2008—. O la pág. 51 del debate de convalidación del Decreto-ley 10/2008 —*Diario de Sesiones*, Congreso, IX Legislatura, núm. 58, 2008—.

(35) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 5, 2008, pág. 12.

(36) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 37, 2008, pág. 5.

sentado por la Comisión Europea el pasado 26 de noviembre y las conclusiones del Ecofin del pasado 2 de diciembre sobre una respuesta coordinada en el ámbito europeo para la recuperación económica. En estas decisiones se plantea la aplicación de medidas de impulso fiscal que se pongan en marcha con rapidez, que sean temporales, es decir que no supongan un gasto de carácter estructural, que se consoliden en años posteriores, dirigidas a sectores prioritarios y que sean coordinadas, y todo ello partiendo el principio de solidaridad, de manera que respondan a las preocupaciones y necesidades de los ciudadanos más vulnerables» (37).

La cobertura europea, el carácter coyuntural de la intervención estatal y la atención a los sectores sociales en mayor riesgo constituyen así las razones que articulan la serie de medidas introducidas por los decretos-leyes para combatir una crisis económica de origen financiero. Y bien es verdad que la construcción de este marco conceptual acaba penetrando los debates, de manera que la oposición no logra presentar un diagnóstico distinto de la crisis y sólo excepcionalmente en el debate de convalidación del Decreto-ley 9/2008 es posible encontrar algo parecido a una oposición ideológica que subvierta el marco teórico diseñado por el Gobierno. Me refiero a la intervención de Azpiazu Uriarte, representante del PNV, que centra su crítica en la actuación europea: «... en la Unión Europea se lanza el mensaje confuso y dubitativo de que cada Estado haga lo que pueda, eso sí, al supuesto amparo de un plan europeo de reactivación económica... En Europa nos faltan, por tanto, instituciones sólidas y firmes para adoptar medidas a nivel europeo y no que cada Estado haga lo que pueda...». Pero es la intervención de Montoro Romero en ese mismo debate, representando al Partido Popular, quien delinea una alternativa ideológica que encuentra su raíz en el liberalismo económico clásico: «Ante la envergadura de esta crisis, lo que tenemos que pedir al Gobierno socialista es que responda con responsabilidad, que haga lo que tiene que hacer en casa, que es en definitiva administrar los bienes de todos los españoles con austeridad, con rigor; aplicar las medidas que estimulen el crecimiento de la economía de nuestro país; controlar el gasto público; bajar los impuestos a los emprendedores; bajar los impuestos a las familias endeudadas; aplicar las reformas económicas, de competencia y liberalización, que nuestro país necesita, de carácter cada vez más urgente, si queremos evitar el año que viene contar con otro millón de parados más, que realmente es lo que se nos anuncia» (38).

---

(37) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 53, 2008, pág. 3.

(38) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 53, 2008, págs. 10 y 14.

Dejando a un lado la lectura sucesiva de los decretos-leyes, su análisis de conjunto ofrece con nitidez el problema principal que abordan: el epicentro de la crisis radica en la incapacidad del mercado para producir y distribuir crédito, situación que acaba originando una tasa creciente de paro. Todavía en una visión general, es posible concluir que el Gobierno apuesta por estabilizar a los bancos —operadores llamados a producir y distribuir el crédito—, esto es, no sustituye el mercado, y sólo en el último Decreto-ley, el 9/2008, el Gobierno muestra el camino alternativo de las líneas de crédito dirigidas y gestionadas por el propio Estado (39).

Los mecanismos ideados por los Gobierno para garantizar el funcionamiento del mercado de crédito se inician con los Decretos-leyes 6/2008 y 7/2008. El primero crea un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros por un importe de 30.000 millones de euros, ampliable hasta un máximo de 50.000 millones (art. 3), destinado a «fomentar la financiación de empresas y particulares residentes en España», por lo que «invertirá en instrumentos financieros emitidos por entidades de crédito y Fondos de Titulación, respaldados por créditos concedidos a particulares, empresas y entidades no financieras» (art. 4). En definitiva, el Estado está en disposición de comprar los títulos que representen créditos a particulares, si bien, sólo está dispuesto a comprar activos de «máxima calidad», es decir, títulos que no conllevan morosidad. Se trata así claramente de una medida que no pretende restaurar la solvencia bancaria —no adquiere la morosidad de las entidades de crédito—, sino que simplemente les dota de liquidez comprando sus bienes más valiosos. De manera paralela, el Decreto-ley 7/2008 pretende sostener el flujo de crédito, puesto que tiene por objeto «autorizar el otorgamiento de avales del Estado, hasta un importe de 100.000 millones de euros (art. 1.6) a las operaciones de financiación nuevas que realicen las entidades de crédito residentes en España» (art. 1). Dicho de otro modo, «el valor del Estado» entra en el mercado para garantizar las operaciones entre particulares.

El impacto de la restricción del crédito sobre la actividad económica y la consiguiente subida del desempleo ha motivado que el Gobierno explore caminos en los que la restitución del mercado financiero repercuta veloz y directamente sobre el impulso económico y la creación de empleo. La primera muestra de esa política es el Decreto-ley 9/2008, que crea dos fondos, el Estatal

---

(39) E incluso en los debates parlamentarios se ha requerido directamente la creación de una Banca pública, o lo que es lo mismo, la sustitución parcial del mercado por el Estado. Esta alternativa se hace presente en el debate de convalidación del Decreto-ley 10/2008 y desde sectores muy distintos. De un lado, el representante de Izquierda Unida (pág. 54). De otro, el representante de CIU (pág. 55). *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 56, 2008.

de Inversión local y el Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, el primero nutrido con 8.000 millones de euros y el segundo con 3.000. La característica de estos fondos, además de su cuantía, es su destino para obra nueva («... son obras de nueva planificación aquellas cuya ejecución no esté prevista en el presupuesto de la entidad para el año 2009» — art. 3.10 —) y la celeridad, pues «los Ayuntamientos deberán acreditar la realización de las inversiones y la financiación de las obras durante el primer trimestre de 2010...» — art. 7.1 —. El segundo hito en esta política de financiación con repercusión directa en la creación de empleo es el Decreto-ley 10/2008, que crea una nueva línea de crédito de 10.000 millones de euros «para atender las necesidades de financiación de capital circulante de aquellas pequeñas y medianas empresas que, siendo solventes y viables, estén sometidas a una situación de fuerte restricción de crédito» (exposición de motivos). Esa línea de crédito se divide en dos, de modo que una mitad se gestiona por las entidades bancarias y la otra por el propio Instituto de Crédito Oficial.

Ante la magnitud cuantitativa de las medidas descritas tienen menos interés los dos primeros Decretos-leyes, el 2/2008 y el 4/2008. En el segundo se prende crear «un instrumento estable para la gestión de flujos migratorios», de modo que los extranjeros desempleados puedan acumular «el importe de la prestación contributiva por desempleo a que tuviesen derecho» (artículo único.1). Las condiciones de esta acumulación voluntaria son que el desempleado marche a su país en el plazo de treinta días y no retorne a España en tres años (artículo único.1). En definitiva, la medida resulta de un puro análisis macroeconómico en el que se constata que gran parte de nuestro crecimiento en la última década se debe al aumento de la productividad fruto del incremento de la masa de trabajadores, por lo que, caída la productividad, es preciso facilitar la salida del mercado de los trabajadores innecesarios. Son bastantes contundentes en este sentido las críticas vertidas durante el debate parlamentario por Llamazares, representante de Izquierda Unida: «Nosotros lanzamos el mensaje de regularización en fase de crecimiento económico y de retorno en fase de crisis», o por el representante del PNV, Olabarría Muñoz: «Es una norma de carácter proteccionista...» (40). Finalmente, interesa volver brevemente sobre el Decreto-ley 2/2008 porque sus medidas reflejan la percepción que se tenía sobre la crisis en abril del pasado año. Frente a las magnitudes de gasto destinadas a estabilizar el sistema financiero, las acciones del primer Decreto-ley, tampoco banales en cantidad de gasto, pretendían insuflar el dinero directamente en las manos de

---

(40) *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 33, 2008, págs. 8 y 9.

los consumidores con la evidente intención de estimular la demanda agregada. A esta finalidad responden la reducción de la cuota líquida total del IRPF hasta 400 euros (art. 1), la no sujeción al impuesto de actos jurídicos documentados de las escrituras que contengan la ampliación de préstamos hipotecarios (disposición adicional segunda) o la creación de subvenciones directas para el proceso de búsqueda de empleo (art. 9).

### 3.2. *Algunos apuntes sobre la dirección de la política económica en tiempos de crisis*

Las medidas adoptadas por los distintos decretos-leyes actualizan el problema clásico sobre la relación Gobierno-Parlamento en la dirección de la política económica. Como ya he señalado, en los debates parlamentarios se manifiesta la dificultad de construir un discurso de control coherente. Puesto que el Gobierno arbitra medidas, su único parámetro es la eficacia, que sólo se contrasta tiempo después. Es por ello que uno de las cuestiones más relevantes de esos debates, especialmente la convalidación del Decreto-ley 6/2008, versa sobre el control de la gestión de los poderosos fondos que se crean para impulsar la circulación del crédito. El Gobierno opta básicamente por un control técnico preventivo en manos del propio Gobierno, articulado en un Consejo Rector compuesto por el Ministro de Economía y Hacienda, el Secretario de Estado de Economía, el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, el Presidente del Instituto de Crédito Oficial, el Abogado General del Estado y el Interventor General el Estado (art. 3.2). Y añade al control parlamentario ordinario un tenue incremento consistente en la remisión a la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados un informe cuatrimestral sobre la gestión del Fondo (art. 6). El debate parlamentario de convalidación ofrece, sin embargo, interesantes alternativas sobre la necesidad de un mayor control. Así, el líder de la oposición, Mariano Rajoy, hace hincapié en un instrumento que vería la luz tiempo después: el pacto de los reglamentos de desarrollo (41). En definitiva, la técnica adicional de control que se articula en la práctica podría calificarse como el control a través del consenso partitocrático. Distinta es la alternativa que ofrece CIU, que

---

(41) «Jamás un Gobierno en España, jamás, ha tenido en su mano semejante poder económico y semejante capacidad de decisión. Señoras y señores diputados, estamos hablando de enormes cantidades de dinero público y es obligado, por tanto, clarificar qué criterios se van a utilizar para materializar esta operación. Por eso, el desarrollo reglamentario de estos decretos debe dar respuesta a algunas cuestiones que son fundamentales...» *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 37, 2008, pág. 7.

postula un control de carácter tecnocrático en manos del Banco de España (42). Y, finalmente, IU propone potenciar el control parlamentario a través de una oficina presupuestaria (43).

Se ha de subrayar también el papel secundario que ha jugado el proyecto de Presupuestos en la definición de la política económica del Gobierno. Paralela a su tramitación se fueron gestando y aprobando los decretos-leyes ya vistos, lo que unido al deterioro de las variables macroeconómicas hicieron del Presupuesto un instrumento secundario en la dirección de la política económica (44). Con todo, una vez más el veto del Senado ha resultado ser en términos prácticos un impulso a la acción de gobierno, que se ha ahorrado la siempre compleja negociación de las enmiendas presupuestarias en la Cámara alta. El veto a los presupuestos del año anterior y a los de éste, fruto de la asimetría de la mayoría de gobierno en el Congreso y en el Senado, lejos de convertirse en una dificultad para la dirección política del Gobierno, está potenciando el monocameralismo presupuestario, que permite al Gobierno negociar una sola vez las enmiendas. A este reforzamiento práctico de la posición del Gobierno en la gestión de la economía se ha de añadir la utilización por parte de este órgano de la facultad para

---

(42) «Nosotros entendemos que el seguimiento correcto de esta finalidad primordial requiere la fiabilidad y transparencia que le puede dar, desde nuestra perspectiva, desde nuestra óptica política, el servicio técnico del Banco de España.» *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 37, 2008, pág. 9.

(43) «... resulta de mayor importancia que este Parlamento no sea un convidado de piedra, y en los decretos que formula el Gobierno el Parlamento es un convidado de piedra. Un convidado de piedra en una materia que afecta a un volumen económico muy importante de los presupuestos de este país. Por eso, proponemos una oficina de control presupuestario para estas medidas del Gobierno porque no nos parece suficiente el acuerdo sobre el reglamento.» *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, núm. 37, 2008, pág. 14).

(44) Merece la pena una lectura atenta a la presentación de los presupuestos por Pedro Solbes, en el que sitúa perfectamente el lugar del Presupuesto en el contexto de inestabilidad económica, *Diario de Sesiones*, IX Legislatura, núm. 33, 2008. Pero conviene extraer una cita literal del mismo Ministro en el debate que discute el veto del Senado, pues refleja muy bien la función del presupuesto en tiempos de crisis: «Como ya he tenido ocasión de señalar, el agravamiento de la crisis en los últimos meses y su impacto en la economía española implica que las previsiones de crecimiento que se utilizaron para elaborar los presupuestos han perdido actualidad, como la han perdido también, si hablamos de las mismas fechas, las de los países de nuestro entorno y las continuas revisiones y actualizaciones de las previsiones de crecimiento de los principales organismos internacionales. Por tanto, toda revisión de las previsiones macroeconómicas no puede conducir, como de hecho no lo está haciendo en el ámbito comparado, a una continua alteración de los proyectos de presupuestos, pero tampoco se debe prescindir de los mismos a la espera de una mayor estabilidad de las previsiones, entre otras razones porque existe un mandato constitucional expreso de presentación del citado proyecto de ley en plazos concretos, a pesar de que algunos hayan relativizado esta obligación». *Diario de Sesiones*, Congreso, IX Legislatura, núm. 56, 2008, pág. 33.

oponerse a la tramitación parlamentaria de iniciativas que supongan alteración del plan presupuestario (45).

Este período de crisis nos muestra un reforzamiento de la posición del Gobierno frente al Parlamento, sea por la creciente magnitud de los gastos que le corresponde gestionar, por la elección del decreto-ley como fuente para arbitrar las distintas medidas, por la reducción del debate presupuestario o por la recuperación de la olvidada facultad que le permite impedir debates parlamentarios sobre el gasto o los ingresos. La pregunta adicional es saber si ese reforzamiento del Gobierno supone igualmente una potenciación del centro frente a la periferia. La respuesta todavía está por ver. Las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias —esencialmente empleo y política social—, también están adoptando medidas frente a la crisis. Pero la cuestión central sigue siendo el nuevo modelo de financiación. De lo anunciado hasta ahora por la Presidencia del Gobierno se ha de esperar una acrecida en la financiación, que atenderá esencialmente a los crecimientos poblacionales. De ser así, se podrá afirmar que el nuevo modelo de financiación sigue el curso ordinario sin que se alteren sus bases —crecimiento o reducción de recursos— por razón de la crisis (46).

#### RESUMEN

En este trabajo se destacan los principales acontecimientos políticos y legislativos del año 2008. El primer apartado sirve para dar cuenta de la campaña electoral en las elecciones generales del mes de marzo. Se subrayan los efectos de los debates televisa-

---

(45) La primera disconformidad a la tramitación se ejerció frente a Proposición de Ley de modificación de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, presentada por Esquerra Republicana de Cataluña.

(46) No se han de pasar por alto medidas como la curiosa modificación del impuesto de patrimonio. El Estado, en términos formales, no ha suprimido el hecho imponible, sino que ha establecido una bonificación del 100 por 100 sobre la cuota íntegra (nuevo art. 33 de la Ley 19/1991, de conformidad la modificación introducida por el art. 3 de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre). Así las cosas, el contribuyente no ha de pagar por su patrimonio, pero, además, se impide a las Comunidades Autónomas gravar ese hecho imponible, pues, formalmente, el Estado sigue gravándolo. Se trata, sin duda, de una medida de dudosa constitucionalidad y seguramente poco conforme al principio de lealtad institucional, si bien el legislador declara que «tiene por objeto eliminar el gravamen por este impuesto, sin necesidad de modificar al mismo tiempo la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, puesto que cualquier modificación de esta Ley debe ser objeto de un examen conjunto en el marco del proceso de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas».

dos entre los dos principales candidatos, se valoran determinadas sentencias relativas al derecho de manifestación durante la campaña y se describe la eficacia de los límites a la publicidad institucional. En el segundo apartado se recogen los resultados electorales y se intenta analizar las circunscripciones que han decantado los equilibrios parlamentarios. Se identifican las líneas fundamentales del discurso de investidura y se plantean la construcción de las mayorías parlamentarias. En el tercer apartado se presentan los decretos-leyes con los que se ha querido dar respuesta a la crisis y se analizan sus posibles consecuencias sobre la organización del poder.

*PALABRAS CLAVE:* Política. Legislación. Elecciones 2008. Parlamento. Poder. Economía.

#### *ABSTRACT*

This paper shows the main political and legislative events of the year 2008. The first topic is the electoral campaign. I try to describe the effects of the tv debates between the candidates, the constitutional right to organize political demonstrations before the voting day and the limits of institutional propaganda. The second topic is the analysis of the electoral results, where I try to explain the keystone of the elections. To the same time I underline the fundamental points of the candidate discourse and finally I explore the possibilities to build new parliamentary majorities. The third topic studies the several «decretos-leys» approved by the Government to hinder the economic crisis. This attempt gives the opportunity to develop some theoretical arguments about the exercise of power in the economic area.

*KEY WORDS:* Politics. Legislative. Elections 2008. Parliament. Power. Economy.