

BUSTOS GISBERT, R., *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Marcial Pons/Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.

Preguntarse acerca de la «calidad» de la democracia realmente existente en un concreto país es algo que se viene realizando desde hace bastante tiempo en diferentes Estados<sup>1</sup> y que empezó a practicarse oficialmente en España desde, al menos, 2007, año en el que el Centro de Investigaciones Sociológicas realizó su estudio número 2701<sup>2</sup>, al que siguió un segundo estudio, el 2790<sup>3</sup>, en 2009, titulados, literalmente, «calidad de la democracia»<sup>4</sup>.

En los últimos años y como consecuencia, precisamente, del cuestionamiento de la calidad de la democracia española —recuérdese ¡Le llaman democracia y no lo es! tan escuchado en el 15-M—, asistimos a una proliferación de trabajos que, desde diferentes perspectivas, tratan de medir, en tér-

minos homologables internacionalmente, las fortalezas y debilidades del sistema político-constitucional español; a título de ejemplo, pueden citarse el informe anual «sobre la democracia en España» que realiza la Fundación Alternativas<sup>5</sup> y los estudios comparados que lleva a cabo el Banco Mundial<sup>6</sup>.

Como recuerda Irene Palacios, existen dos grandes marcos para evaluar la calidad democrática: el del proyecto *Democratic Audit*, que se inició en el seno del Human Rights Centre de la Universidad de Essex, cuyos principales artífices fueron Stuart Weir y David Beetham (1999)<sup>7</sup>, y el marco desarrollado por Larry Diamond y Leonardo Morlino (2005) en el simposio especial de la *Journal of Democracy* sobre calidad de la democracia<sup>8</sup>.

Nos parece de especial interés el proyecto *Democratic Audit* que en España es utilizado como marco de análisis

1 Véase, por ejemplo, el trabajo de D. BEE-THAM, E. CARVALHO, T. LANDMAN y S. WEIR *Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide*, IDEA International, Estocolmo, 2009.

2 [http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8080&cuestionario=9354&muestra=14545](http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8080&cuestionario=9354&muestra=14545)

3 [http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=9922&cuestionario=11536&muestra=17205](http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=9922&cuestionario=11536&muestra=17205)

4 Véanse, al respecto, el libro de B. GÓMEZ FORTES, I. PALACIOS BRIHUEGA, R. VARGAS-MACHUCA y M. PÉREZ YRUELA *Calidad de la democracia en España: Una auditoría ciudadana*, Ariel, Barcelona, 2010, y el estudio de I. PALACIOS BRIHUEGA *Los españoles y la calidad de la democracia*, Colección Opiniones y actitudes, Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid, 2016, disponible en <https://libreria.cis.es/libros/los-espanoles-y-la-calidad-de-la-democracia/9788474767087/>

5 <http://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones>.

6 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. Puede verse un resumen de tres de los estudios comparados internacionales más valorados en la entrada de P. MARÍ-KLOSE «La democracia española. en perspectiva comparada», *Agenda Pública*, 5 de noviembre de 2017, <http://agendapublica.elperiodico.com/la-democracia-espanola-perspectiva-comparada/>.

7 *Political Power and Democratic Control in Britain. The Democratic Audit of the United Kingdom*, Routledge, Londres, 2009.

8 *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005.

para el examen del funcionamiento de la democracia que todos los años realiza, como ya se ha indicado más arriba, la Fundación Alternativas tomando como base las opiniones de expertos, lo que facilitaría una hipotética comparación de los datos<sup>9</sup>. Este proyecto tiene en cuenta catorce esferas coincidentes con catorce preguntas vinculadas a cuatro grandes pilares: ciudadanía, leyes y derechos; representación y control del gobierno; sociedad civil y participación, y democracia más allá de las fronteras del Estado.

Si a resultados de lo dicho parece claro que los análisis sociológicos y politológicos sobre la calidad de la democracia están consolidados en nuestro país, no se puede decir lo mismo o, al menos, con la misma intensidad respecto al estudio de ese tema desde una perspectiva jurídico-constitucional y eso es, precisamente, lo que lleva a cabo de manera rigurosa y sistemática el profesor Rafael Bustos Gisbert en el libro *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo* que forma parte de la primera entrega de la colección Debates Constitucionales, dirigida por José Tudela Aranda y coordinada por los profesores Josep María Castellà Andreu y Fernando Reviriego Picón<sup>10</sup>.

Cabe agradecer, en primer lugar, la sinceridad y transparencia del autor,

9 *Ob. cit.*, pág. 16.

10 De esta primera entrega forman parte también los libros de I. GÓMEZ *Una Constituyente feminista. ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?* y C. VIDAL *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*, también de 2017.

que ya en la Introducción señala: «la presente monografía no es un análisis general y profundo de la calidad democrática. Es, como el subtítulo indica, una serie de reflexiones ordenadas en torno a los conceptos conformadores de una democracia de calidad en un determinado tiempo y lugar: la España de 2017. Reflexiones constitucionales porque el punto de vista es el Derecho constitucional originado a partir de la vigencia de la Constitución aprobada en 1978. Y reflexiones que se articulan en torno a tres ejes transversales: teoría, realidad y deseo. Teoría porque se pretende poner de manifiesto cómo deberían funcionar los elementos básicos de la calidad democrática. Realidad porque se destacará cómo han funcionado realmente, a nuestro entender, en la práctica dichos elementos. Y, en fin, deseo porque se proponen medidas que resultarían aconsejables (aunque por supuesto sean muy discutibles) para mejorar la calidad de la democracia española».

En segundo lugar, se hace explícita la tarea que el autor asume —y que cumple con creces—: «el objetivo que se nos propuso al encargarnos esta monografía era muy claro: debía ser un análisis comprensible para lectores no especializados en Derecho constitucional. Dos ejes debían orientarnos. Un estilo ensayístico, pero buscando el rigor académico. Se trataba de elaborar un ensayo liberado en lo posible de las formas típicas del método jurídico en la medida en que estas acaban alejando al lector no especializado. Pero ello no podía rebajar las exigencias propias de un trabajo realizado desde la investigación especializada...»

En tercer término, el profesor Bustos Gisbert menciona el modelo que seguirá en su análisis: el elaborado por Levine y Molina en 2007 para evaluar la calidad de la democracia en Latinoamérica donde se considera que una democracia es de calidad si satisface plenamente las aspiraciones del autogobierno popular en cinco grandes aspectos: la decisión electoral; la participación política; la *accountability* (rendición de cuentas); la *responsiveness* (receptividad a las demandas sociales) y la soberanía. Y esos cinco criterios serán objeto de estudio detallado en los capítulos II a VI.

En el capítulo II se analiza la merma de calidad democrática derivada de nuestro sistema electoral y se concluye que hace falta garantizar el voto igual de los ciudadanos (mejor asignación de escaños a circunscripciones) y que se refleje mejor el peso en número de votos de los distintos partidos en el número de escaños que resultan finalmente asignados (mejor proporcionalidad). Es necesario, además, fortalecer la relación entre representante y votantes rompiendo, o al menos debilitando, la intermediación del partido político en esa relación. Por último, debe garantizarse la estabilidad parlamentaria facilitando la creación de mayorías en el Congreso que sustenten con cierta estabilidad al ejecutivo; todo ello supone, en palabras del autor, «buscar la cuadratura del círculo».

El capítulo III versa sobre la crisis de los intermediarios en la participación política: partidos y medios de comunicación y, una vez diagnosticados los problemas en la materia se aboga, por resumirlo mucho —como es ob-

vio, estas páginas no pretenden ahorrar la lectura del libro sino incentivarla—, por la recuperación de la confianza en los partidos, la mejora de los mecanismos de libre formación de la opinión pública y, posiblemente, la articulación de nuevos mecanismos de participación ciudadana directa.

En el capítulo IV se pone en escena la responsabilidad de los gobernantes y se señala, entre otras cosas, que parte de la desafección popular sentida hacia el funcionamiento de la democracia en España se debe a la incapacidad del parlamento-oposición para provocar el proceso de rendición de cuentas gubernamental necesario para la realización del principio democrático en un sistema representativo. También se analizan los fallos en los controles que deben desarrollar instituciones no políticas como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial y se incide en el problema «de origen» que supone anteponer los criterios partidistas a la hora de nombrar a los titulares de esos órganos.

El capítulo V se centra en el efecto demoledor que produce la corrupción política. Como señala el profesor Bustos, si una determinada sociedad tiene una alta percepción de la existencia de corrupción, inevitablemente la calidad de una democracia es muy baja. Percibir que existe corrupción política es tanto como percibir que las decisiones de los representantes democráticamente elegidos (directa o indirectamente) se adoptan en función de los intereses de terceros a cambio de beneficios personales. No se adoptan en función de los intereses de los votantes. Estos devienen irrelevantes o, cuando menos,

secundarios. Esta percepción resulta, por todo ello, demoledora para la democracia. Si los ciudadanos consideran que existe corrupción significa que no confían en absoluto en su capacidad real para poder inspirar e influir en las decisiones públicas.

Frente a esta situación, el autor postula la recuperación del control político sobre los gobernantes y ello a través de diferentes vías: fortalecer la posición individual de los representantes en el seno de los partidos; generar mecanismos de control y participación en el funcionamiento diario de los mismos; prohibir la mendacidad en los gobernantes; asegurar un estatuto jurídico de las minorías parlamentarias; garantizar la total transparencia de los poderes públicos, y en especial de la financiación de los partidos políticos,... Pero, además, cualquier eventual medida habrá de encuadrarse dentro de un más amplio compromiso general de erradicación de la corrupción política del sistema democrático como una forma inexcusable de evitar la carcoma permanente de la calidad democrática.

Finalmente, el capítulo VI se centra en la globalización, la Unión Europea y la democracia y, con ello, en la capacidad real del pueblo y sus representantes para dirigir las políticas nacionales frente a las posiciones o presiones de poderes situados por encima del propio Estado. Y, en este contexto, la mejora de la calidad democrática en relación con las decisiones impuestas a España como miembro de la comunidad internacional y como partícipe de la integración europea se aborda desde un punto de vista nacional, buscando

la mejora del nivel de participación, directa e indirecta, de los ciudadanos en la formación interna de la voluntad estatal que ha de expresarse en dichos foros políticos supraestatales.

El libro termina con una recapitulación de las propuestas en forma de programa general: modernización del sistema electoral, refundación de los partidos, acabar con la partitocracia en las instancias de control jurídico, aprobación de un estatuto de las minorías parlamentarias e interdicción de la mendacidad, exploración de mecanismos de participación directa de los ciudadanos, parlamentarización de la política exterior, implantación de una ética pública en un marco general de lucha contra la corrupción política e institucionalización de la protección de los derechos del buen gobierno y de la calidad democrática.

El libro cumple sobradamente, como ya se ha apuntado, los objetivos que desde la dirección se imponen al autor y los que el autor se impone a sí mismo. Me parece que el diagnóstico de la merma de calidad de nuestra democracia es certero; también lo es la idea de que la recuperación de esa calidad no es únicamente cuestión de normas sino, en no poca medida, de formas: «a menudo no sería necesaria ninguna modificación jurídica para incrementar la calidad democrática».

En un texto remitido a la *Revista Europea de Derecho Constitucional* un mes antes de escribir esta reseña me propuse esbozar «algunos apuntes sobre la calidad de la democracia española» y tratar de dar respuesta a unos interrogantes que coinciden bastante con los aspectos que estudia el profesor Bus-

tos: ¿sirve el sistema electoral a la expresión del pluralismo y al igual valor de los votos? ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia española? ¿Rinde cuentas de su gestión el Gobierno ante el pueblo y el Parlamento? ¿Hay igualdad de derechos políticos y participan todos los ciudadanos en la vida pública?

Mis conclusiones, mucho menos elaboradas que las del profesor Bustos Gisbert, apuntan en su misma dirección: la democracia española «necesita mejorar» para alcanzar una calidad superior a la que presenta en la actualidad: debe reformar su sistema electoral para que exprese el pluralismo político realmente existente en la sociedad y para que el peso de los ciudadanos en la toma de las decisiones relevantes sea, esencialmente, el mismo, al margen del lugar en el que vivan y de la opción política por la que se decanten en los procesos electorales de ámbito estatal; en segundo lugar, debe articularse un sistema de partidos en el que las formaciones políticas funcionen de manera democrática y consigan arraigo social; en tercer término, habría que llevar a cabo una profunda reforma institucional para mitigar el excesivo poder que ha ido alcanzando el Poder Ejecutivo, cada vez más «irresponsable» y refractario al control social y parlamentario; finalmente, en una sociedad democrática, la mayoría del pueblo gobernado ha de poder actuar como

pueblo gobernante, por lo que es preciso incluir políticamente a los extranjeros con residencia legal y continuada en España y, quizá, también a los mayores de 16 años.

Y, por mencionar algún concreto «desacuerdo», yo soy menos escéptico que el profesor Bustos sobre las posibilidades que ofrecen instrumentos de democracia participativa de ámbito estatal como la iniciativa popular, tanto constitucional como legislativa, y el referéndum. También creo que si alguna reforma implica una modificación de la Constitución por el procedimiento agravado no puede dejar de realizarse si aspiramos a una democracia de calidad.

En todo caso, y ya que hemos estado hablando de calidad, no cabe sino certificar la del libro escrito por el profesor Rafael Bustos y la relevancia de trabajos de esta naturaleza para mejorar, valga la reiteración, la calidad del conocimiento ciudadano sobre los problemas que aquejan a nuestro sistema democrático. Me atrevo a concluir que, ante la desidia e inoperancia institucionales, solo desde la concienciación ciudadana se podrán impulsar unos cambios que cada vez son más apremiantes.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

*Catedrático (A) de Derecho Constitucional  
Universidad de Oviedo*