

RAFAEL BUSTOS GISBERT

CALIDAD DEMOCRÁTICA
Reflexiones constitucionales desde
la teoría, la realidad y el deseo

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2017

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	13
Capítulo I. Calidad democrática: ¿qué democracia, ¿qué calidad?	17
1. Democracia constitucional	18
2. Democracia representativa	23
3. Democracia parlamentaria	30
4. Democracia de partidos	35
5. Democracia de «calidad»	38
Capítulo II. Las elecciones: la cuadratura del círculo...	43
1. El sistema electoral	43
2. Críticas al funcionamiento del sistema electoral español	47
3. Objetivos y opciones de reforma	55
Capítulo III. Participación política: la crisis de los intermediarios	63
1. Los intermediarios, en crisis, de la participación política: partidos y medios de comunicación	63
1.1. La desafección frente a los partidos políticos.	64
1.2. La crisis de credibilidad de los medios de comunicación: dependencias, redes y posverdad.	69

	Pág.
2. La recuperación de la confianza en los partidos políticos.....	76
3. La participación popular directa.....	82
4. Medios, redes, credibilidad y censura.....	88
Capítulo IV. La responsabilidad de los gobernantes (accountability): los controles en serio.....	99
1. Responsabilidad y control sobre los gobernantes: planteamiento.....	99
2. Los controles políticos: la necesaria interdicción de la mendacidad.....	104
3. Los controles jurídicos: la «descolonización» de los nombramientos.....	115
3.1. La garantía de la independencia del Tribunal Constitucional: el pecado original del nombramiento de magistrados.....	116
3.2. La garantía de la independencia judicial: los problemas del Consejo General del Poder Judicial.....	123
4. Los controles del Buen Gobierno.....	129
Capítulo V. Receptibilidad (responsiveness): el efecto demoleedor de la corrupción política.....	135
1. La corrupción política: negación de la democracia.....	135
2. La corrupción política en la democracia española: factores agravantes.....	139
3. Un programa general contra la corrupción política.....	144
4. Más allá de la corrupción: la mejora de la <i>responsiveness</i> del sistema.....	154
Capítulo VI. Globalización, Unión Europea y democracia.....	161
1. <i>Demos</i> , globalización e integración.....	161
2. La necesaria parlamentarización de la política exterior y europea.....	168

	<u>Pág.</u>
Conclusiones	185
1. Modernización del sistema electoral	185
2. Refundación de los Partidos Políticos	186
3. Descolonización partitocrática de las instancias de control jurídico.....	187
4. Aprobación de un Estatuto de las minorías parlamentarias e interdicción de la mendacidad	188
5. Exploración de mecanismos de participación directa de los ciudadanos.....	189
6. Parlamentarización de la política exterior y, sobre todo, europea.....	190
7. Implantación de una ética pública en un marco general de lucha contra la corrupción política	191
8. Institucionalización de la protección de los derechos del Buen Gobierno y la calidad democrática: una Comisión de derechos Democráticos	193
Bibliografía	199

INTRODUCCIÓN

Dicen que no debe acompañarse nunca el título de un libro de un subtítulo. No hemos seguido esa regla. El motivo es evitar que el lector se llame a engaño respecto de los contenidos. 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.

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. Por ese motivo hemos prescindido, en lo posible, de las citas a autores concretos, excepto aquellos supuestos en los que la opinión de un autor fue particularmente esclarecedora para la elaboración del texto. Ello presentaba el problema de que la calidad de la democracia es una materia que ha recibido una enorme atención en los últimos tiempos como consecuencia de la evidente crisis experimentada por el *pacto representativo* subyacente a la aprobación y vigencia de la Constitución. Para recoger estos debates hemos procurado seleccionar en la bibliografía final aquellos textos que más han influido en nuestra personal forma de abordar los problemas.

Sería injusto no destacar, en este marco, algunas referencias que han servido como punto de partida para la elaboración de este trabajo, como fue el Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España celebrado en Salamanca en 2014, cuyas actas fueron publicadas bajo la coordinación de Cascajo Castro y Martín de la Vega. Debe también destacarse como inevitable fuente de ideas las «Encuestas» que la revista *Teoría y realidad constitucional* viene editando desde hace años, bajo la dirección de Alzaga Villaamil, con opiniones de constitucionalistas diversos sobre asuntos de actualidad y, en especial, sobre diferentes aspectos de la calidad de la democracia. Una tercera fuente especialmente interesante para el lector de estas páginas es la monografía editada, también en 2014, por García Roca fijando las *pautas para una reforma constitucional* en la que se recogen las discusiones y acuerdos alcanzados en los seminarios celebrados sobre el tema en la Universidad Complutense, con la participación de profesores de distintas materias y con muy diferentes planteamientos ideológicos. También en este contexto de discusión y en pleno siglo XXI han sido objeto de seguimiento los blogs que

poco a poco han venido abriéndose paso en los últimos años. Entre ellos destacaríamos el blog «Agenda Pública», dirigido por Marc López Plana y Argelia Queralt Jiménez, vinculado al diario *El Periódico* y el blog «La mirada institucional» a cargo de Rafael Jiménez Asensio pues ambos han suministrado información y reflexión de gran interés para el objeto de estas líneas.

Nótese que en todos los casos se trata de contribuciones colectivas en las que especialistas de diversos ámbitos, pero sobre todo desde el Derecho constitucional, han abordado muchas de las cuestiones planteadas en el trabajo que se pone aquí a disposición del lector. Existe un evidente debate público sobre la cuestión. Una verdadera deliberación pública que es la base de toda buena democracia. La calidad de la democracia española preocupa a los ciudadanos. Pero preocupa también a los investigadores. Debería también preocupar a los principales actores de la democracia: los partidos políticos. Estos, en cuanto canales de la democracia, deberían iniciar un debate serio sobre la mejora de su calidad. Pero las señales emitidas en los últimos tiempos no parecen abonar la idea de que la reforma y mejora de la democracia española verdaderamente se encuentre en su agenda excepto, quizá, en los nuevos partidos emergidos en los últimos años. Si ese debate no se produce, cualquier intento de mejorar la democracia está destinado al fracaso.

Es honrado, a nuestro juicio, anunciarlo ya en la presentación de esta monografía. La calidad de la democracia española no mejorará sustancialmente si la práctica de los partidos políticos españoles no cambia. Si se quiere en otros términos más claros: el funcionamiento de la democracia no mejorará por mucho que cambiemos el ordenamiento jurídico. La capacidad del Derecho para alterar la realidad es limitada. Es más, a menudo no sería necesaria ninguna modificación jurídica para incrementar la calidad democrática. Bastaría un cambio de comportamientos o prácticas viciadas de los principales actores de la política. En las páginas posteriores se propondrán todo tipo de medidas para mejorar la participación de los ciudadanos en

la vida colectiva. Pero serán absolutamente inútiles si esas medidas jurídicas no vienen acompañadas de una voluntad de cambio y de cumplimiento de nuevas normas por los partidos políticos. El Derecho puede crear contextos mejores para el desarrollo democrático de la vida colectiva. Pero no puede ir mucho más allá si sus principales protagonistas no asumen la necesidad de ese cambio.

Este trabajo ha de situarse en el contexto de ese debate público desarrollado en los últimos años. Pretende ser una contribución más a esa deliberación. Pero la calidad de la democracia española solo podrá incrementarse si el debate, la discusión y la deliberación se extienden a todos los partidos políticos españoles y si estos son capaces de alcanzar unos mínimos consensos sobre la materia.

En la realización de este trabajo hemos contado con la ayuda de un grupo extraordinario de amigos que aceptaron actuar como una suerte de «evaluadores externos» de los contenidos del libro, según este iba cobrando forma. Amigos que representaban las distintas perspectivas de los eventuales lectores de la monografía. No es por ello ocioso agradecer la lectura, total o parcial, del manuscrito inicial por parte de dos profesores de Derecho constitucional pertenecientes a generaciones distintas como son Alejandro Saiz Arnaiz y Mario Hernández Ramos; dos abogados en ejercicio preocupados por la política como son David Morera Vera y Mario Fresno Quevedo; y dos personas atentas y críticas con la vida de la democracia española desde la sociología, Pedro Cordero Quiñones, y desde la psicología, Arancha Trejo Bajón. A todos ellos mi agradecimiento por su tiempo y sus comentarios siempre interesantes y enriquecedores.