

JOSÉ TUDELA
JOSEP MARIA CASTELLÀ
ENRIQUETA EXPÓSITO
MARIO KÖLLING
(Eds.)

**LIBRO BLANCO SOBRE
LA CALIDAD DEMOCRÁTICA
EN ESPAÑA**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

BUENOS AIRES | MADRID | BARCELONA | SÃO PAULO

2018

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
SUMARIO.....	7
PREFACIO.....	9

I. INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE DE LA DEMOCRACIA. DEBILIDADES Y RIESGOS EN UN TIEMPO NUEVO, <i>José Tudela Aranda</i>	13
---	----

II. DERECHO COMPARADO Y UNIÓN EUROPEA

<i>IMPORTAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: ENTRE RECOMENDACIONES AL LEGISLADOR Y MÉTODO DE LA COMPARACIÓN, Matteo Nicolini</i> ...	43
DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E DEMOCRAZIA DIRETTA: <i>THE ITALIAN WAY, Marco Olivetti</i>	55
REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN: CALIDAD DEMOCRÁTICA – ALEMANIA, <i>Mario Kölling</i>	67
LA PARADOJA DE LA UNIÓN EUROPEA. ENTRE EL <i>DÉFICIT</i> Y EL <i>LIDERAZGO</i> EN LA GESTIÓN MULTINIVEL DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA, <i>Rosario Tur Ausina</i>	85
EL PAPEL DE LA COMISIÓN DE VENECIA SOBRE CALIDAD DEMOCRÁTICA. TRABAJOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO, <i>Serguei Kouznetsov</i>	103
CONSULTA POPULAR Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA, <i>Francisco Soto y Yanina Welp</i>	109
LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN BRASIL: UN BALANCE DE SU RECIENTE HISTÓRICO DESDE LA PERSPECTIVA POLÍTICO-ECONÓMICA, <i>Ernani Contipelli</i>	121

	<u>Pág.</u>
CALIDAD DEMOCRÁTICA Y EL DERECHO NO ESCRITO. ¿DEBE REGULARSE EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO POR DERECHO LEGISLADO O POR NORMAS NO ESCRITAS DE CONVENCION CONSTITUCIONAL?, <i>Daniel A. Barceló Rojas</i>	131

III. DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

CALIDAD DEMOCRÁTICA Y PARTIDOS POLÍTICOS: PROPUESTAS DE REFORMA, <i>Jorge Alguacil González-Aurioles y María Salvador Martínez</i>	151
REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y RELACIÓN REPRESENTATIVA EN ESPAÑA: ENTRE EL DEBATE TRADICIONAL Y EL ACTUAL, <i>Daniel Fernández Cañueto</i>	161
LA CONFIGURACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL. UN ELEMENTO DE CONTRAPODER, <i>Esther Martín Núñez</i>	175
CALIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA ELECTORAL; NOTAS A PROPÓSITO DEL VOTO EN EL EXTERIOR, <i>Fernando Reviriego Picón</i>	189
EL REPRESENTANTE INDIVIDUAL EN EL PARLAMENTO AUTONÓMICO, <i>Miguel Pérez-Moneo</i>	203
REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES, <i>M.^a Reyes Pérez Alberdi</i>	221
ESPERANDO AL ESTADO: LA NECESARIA REGULACIÓN DE LOS REFERÉNDUMS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS, <i>Tomás de la Quadra-Salcedo Janini</i>	233
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES, <i>Enriqueta Expósito</i>	245
BALANCE, EFECTOS Y PROPUESTAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, <i>Mayte Salvador Crespo</i>	257
EL DEFENSOR DEL PUEBLO, UNA INSTITUCIÓN CLAVE PARA MEJORAR EL DEBATE PÚBLICO, <i>Guillermo Escobar Roca</i>	279
CALIDAD DEMOCRÁTICA, FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y TRIBUTACIÓN: ENTRE PROPUESTAS TÉCNICAS Y ACUERDOS POLÍTICOS, <i>Roberto Fernández Llera</i>	293

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA

POR UNA MAYOR CALIDAD DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA, <i>Josep M.^a Castellà Andreu</i>	311
--	-----

PREFACIO

Durante los últimos años se ha hecho evidente el fenómeno de la desafección frente a la política, los partidos políticos y las instituciones representativas y de gobierno en todas las democracias occidentales. Un problema que ha quedado también evidente en España desde el principio del siglo XXI. La reciente crisis ha acelerado esta tendencia. También el modelo del Estado autonómico ha pasado de gozar de un amplio consenso a ser culpado del alto déficit público y del despilfarro de dinero público por la duplicidad de estructuras administrativas y de servicios públicos. En este contexto, la crisis secesionista catalana ha agravado la situación, provocando la mayor crisis constitucional vivida bajo la vigencia de la Constitución de 1978. Sin duda el debate sobre la organización territorial del poder y la regeneración democrática han sido las cuestiones que más han polarizado la vida política en España durante los últimos años.

Como consecuencia se han producido diferentes estudios, debates políticos y propuestas de reformas concretas. Coincidiendo con el cuarenta aniversario de la Constitución, uno de los debates actuales más relevantes se centra en la mejora de la calidad democrática y los mecanismos jurídico-constitucionales para llevarla a cabo.

En esta obra hemos pasado revista al estado de la democracia en España y algunos de los más relevantes casos de Derecho comparado especialmente relacionados con nuestro país, con aportaciones concisas de los autores y sin pretensión de exhaustividad en los asuntos tratados. Así, se ha prestado atención a la situación de la democracia representativa y los elementos que la conforman (partidos, régimen electoral, derechos y estatuto de los parlamentarios), así como a diferentes instrumentos de participación directa. Se trata de mecanismos que interactúan con y se insertan en la democracia representativa, y que ayudan a fortalecerla.

Hemos tenido en cuenta de forma especial la perspectiva que subraya la interrelación entre el modelo territorial y la calidad democrática. Entendemos que la interacción entre democracia representativa, directa, participativa y deliberativa debe abordarse hoy teniendo en cuenta los diferentes niveles de gobierno, de los que se obtienen regulaciones y prácticas que pueden trasladarse a otros ámbitos. La publicación parte del diagnóstico de lo que

ocurre y del debate actual, pero sobre todo pretendemos contribuir al mismo presentando y sistematizando diferentes propuestas de reforma de diseño institucional —constitucionales o legislativas—, además de otras de funcionamiento de los actores políticos, que han sido formuladas en España y en experiencias relevantes de Derecho comparado, europeo e iberoamericano. También se ha atendido a las buenas prácticas y estándares fijados por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa y a las innovaciones en este campo en el Derecho de la Unión Europea. Deseamos que puedan contribuir a la mejora de la calidad democrática en términos generales y sean de utilidad para España en concreto.

Esta publicación es resultado del proyecto coordinado de investigación «Formas de participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática», Convocatoria 2015, Proyectos Excelencia de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Investigador Coordinador Principal: José Tudela Aranda, Fundación Manuel Giménez Abad. El proyecto coordinado se componía de los siguientes dos subproyectos:

— «Forma de gobierno y aspectos institucionales de la participación», Investigador Principal: José Tudela Aranda, Fundación Manuel Giménez Abad (DER2015-68160-C3-1-P).

— «Interacción entre representación y participación en la producción normativa», Investigadores Principales: Josep Maria Castellà Andreu y Enriqueta Expósito Gómez, Universidad de Barcelona (DER2015-68160-C3-3-P). Dicho subproyecto forma parte de las investigaciones del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO) (Grupo Consolidado de la Generalitat 2017SGR1595).

Los coordinadores

Barcelona-Zaragoza, 6 de diciembre de 2018

I

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE DE LA DEMOCRACIA. DEBILIDADES Y RIESGOS EN UN TIEMPO NUEVO

José TUDELA ARANDA

Profesor Titular (A) de Derecho Constitucional
Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad

I. PRESUPUESTOS. UNA APROXIMACIÓN POLITOLÓGICA

Los estudios sobre calidad democrática se multiplican. Desde hace unos años, el interés por el diagnóstico y por las distintas variables que dan forma al conjunto del sistema democrático se han incrementado sustancialmente¹. La causa no es otra que la consolidación de la percepción de que el sistema que había funcionado razonablemente bien desde el inicio de la posguerra ha entrado en crisis. En los primeros análisis, esa crisis se circunscribía a los elementos representativos de la democracia y a los partidos como principales actores de la misma². Es importante subrayarlo. No se cuestionaba la democracia. Ni siquiera, salvo por sectores marginales, su dimensión representativa. Pero sí el cómo se ejercía la representación. Partidos e instituciones se habrían alejado de su deber ser y habrían provocado una distancia creciente con los ciudadanos, con los representados. Una fecha y un grito sintetizaron esta situación y sirvieron de detonante a la profusión de reflexiones académicas y movimientos sociales y políticos en torno a esta situación: 15 de mayo de 2011, *No nos representan*³.

¹ Una síntesis del debate contemporáneo en España, en R. BUSTOS, *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Manuel Giménez Abad, 2017. Desde su relación con la organización territorial, J. TUDELA, M. KÖLLING y F. REVIRIEGO (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, 2018.

² Un trabajo paradigmático, por planteamiento y fecha, de esta circunstancia es R. GARGARELLA, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 2014 (la primera edición es de 1997).

³ Al respecto, puede verse I. TORREBLANCA, *Asaltar los cielos*, Madrid, Debate, 2015, pp. 120-137.

Fecha y eslogan de cuña española. Sin embargo, pronto se pudo comprobar que el espíritu que impulsaba a quienes acamparon en la madrileña Puerta del Sol trascendía con generosidad nuestras fronteras. Y no mucho más tiempo se necesitó para comprobar que los males que subyacían a la emergencia de este movimiento eran más graves que los propios de una circunstancia coyuntural, susceptible de ser solventada mediante la introducción de algunos cambios normativos y nuevas pautas de comportamiento. En otras palabras, el tiempo transcurrido desde ese mayo de 2011 ha mostrado que no se trata de una mera crisis de la democracia representativa producida por malos hábitos susceptibles de ser modificados. Ni siquiera de una mera crisis de la democracia en su dimensión representativa. Hasta el extremo de que cada día parece menos exagerado pensar que es la democracia en sí misma la que se encuentra en crisis⁴. Curiosamente, la percepción se extiende y, sin embargo, no se advierten señales de respuesta en los principales actores políticos. Es función de la reflexión teórica tanto avanzar en diagnóstico y posibles soluciones, como llamar a la responsabilidad de todos los sujetos afectados.

En las páginas que siguen se realizará una aproximación sintética a las principales cuestiones que se relacionan con la premisa previamente citada. Hay que avanzar que, como todos los grandes fenómenos históricos, y no parece que estemos lejos de denominaciones tan grandilocuentes, lo que se viene en denominar crisis de la democracia es un fenómeno complejo. Complejo en sus causas y complejo por la diversidad de sus manifestaciones. Aunque se trata de una afirmación que peca de obvia, en demasiadas ocasiones se omite. Es frecuente leer y escuchar reflexiones sobre cualquier acontecimiento particular o, incluso, descripciones generales que se refieren a una sola causa, preferentemente la crisis económica iniciada en 2008. Desde luego, incidió notablemente en las percepciones y sentimientos de los ciudadanos respecto del sistema político. Pero en ocasiones parece que es árbol que no deja ver el bosque. Más que una causa determinante del todo, fue el detonante que actuó sobre una serie de causas de origen muy diverso.

Formular la idea de una crisis de la democracia es correcto, en tanto en cuanto el sistema político que se conoce como tal se encuentra sometido a tensiones diversas que afectan a algunos de sus elementos esenciales y que han acabado por repercutir tanto en el modelo en general como en la percepción que del mismo tienen los ciudadanos. Ahora bien, en sentido estricto podría considerarse más correcto escribir crisis de las formas de gobierno tradicionales⁵. Porque más que la democracia como forma de elección de los gobernantes, criterio de decisión, división de poderes y soberanía nacional, lo que se cuestiona es el cómo se ejerce el poder y el comportamiento de quienes lo ejercen. Se trata de un matiz relevante que, en demasiadas ocasiones, pasa inadvertido. Contrariamente a lo sucedido en el periodo de entreguerras, nadie cuestiona teóricamente la democracia. Se entiende como el único sistema

⁴ Conviene advertir que la idea de la democracia en crisis, no ya la representación política, comienza a estar presente en estudios de finales de los noventa, principios de siglo. Así, puede verse, R. DAHRENDORF, *Después de la democracia*, Madrid, Crítica, 2002.

⁵ Creo que esta idea se aproxima a la caracterización de la situación política actual como de «funcionamiento defectuoso de la democracia» (M. PRESNO LINERA, «Partidos políticos y movimientos ciudadanos en la sociedad del riesgo y de la desconfianza», *Fundamentos*, núm. 8, pp. 213-254).

político posible y deseable⁶. Cuestión diferente, y esta será una de las fuentes de problemas, es que algunos de los que ejercen el poder en democracia vulneren incluso elementos esenciales de la misma, como la división de poderes o la libertad de expresión.

¿Cuáles son los síntomas que nos permiten afirmar que la democracia se encuentra en crisis? Lo primero que resulta preciso indicar es que se trata de una serie de circunstancias que desbordan el ámbito de un Estado determinado para ser casi generales en la geografía de las denominadas democracias occidentales⁷. De acuerdo con el carácter introductorio de este trabajo (y de estas líneas), me limitaré a enunciar algunos de esos hechos sin pretender una relación exhaustiva. Es preciso subrayar que se enuncian los síntomas, los datos que reflejan una puesta en cuestión del sistema político que desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la primera década de este siglo ha dominado el ser y el deber ser de los Estados occidentales. Si el análisis, incluso la mera descripción, de estos síntomas es complejo, realizar la misma tarea alrededor de las causas subyacentes, desborda con mucho las posibilidades de un trabajo introductorio. Sin embargo, y consciente del riesgo de trivialización, se buscará realizar una aproximación en la segunda parte de este trabajo. Como premisa, aun consciente de la complejidad de la definición, es necesario establecer el concepto de democracia que sirve de punto de partida. Por un lado, la aproximación de Robert Dahl, según la cual la democracia es el régimen político que cumple las siguientes exigencias: *a)* legitimación del poder político en la soberanía popular; *b)* acceso al poder político abierto e institucionalizado mediante el acceso al sufragio; *c)* monopolio del poder político por parte de representantes democráticamente elegidos; *d)* estructura del poder político que garantiza la separación de poderes; *e)* separación entre las esferas estatal y social, protegida por las leyes, y *f)* regulación y limitación del poder político mediante el imperio de la ley. Por otro, la tesis de Dahrendorf, de acuerdo con la cual la democracia es un conjunto de instituciones cuya finalidad es dar legitimidad al ejercicio del poder político proporcionando una respuesta coherente a las siguientes preguntas: *a)* ¿Cómo se pueden producir cambios en las sociedades sin violencia? *b)* ¿Cómo se puede, mediante un sistema de *check and balance* controlar a aquellos que están en el poder, garantizando que no abusan del mismo? *c)* ¿Cómo puede el pueblo tener voz en el ejercicio del poder?⁸

Si una expresión ha sido exitosa en los últimos años en relación con el sistema político, es la de desafección política. Según la Real Academia de

⁶ En este sentido, puede seguir leyéndose la tesis del fin de la historia como victoria ideológica del paradigma democrático (F. FUKUYAMA, *El fin de la historia y el último hombre*, Debate, 1992).

⁷ Se trata de una reflexión necesaria para cualquier estudio ulterior. Circunscribir el análisis a un solo Estado, sin tomar en consideración lo que sucede en otros países, es un grave error. Evidentemente, en cada Estado es posible encontrar circunstancias particulares que pueden explicar algunos rasgos singulares. Pero lo que es más destacable es el hecho de que los síntomas se repiten: debilitamiento de los sistemas tradicionales de partidos; emergencia de nuevos actores políticos, la mayoría de las veces por vías diferentes a las tradicionales; cuestionamiento de elementos esenciales del Estado de Derecho; cambio casi radical en la acción comunicativa de la política; altos índices de desafección ciudadana...

⁸ Al respecto, R. DAHL, *La democracia*, Barcelona, Ariel, 2012; R. DAHRENDORF, *Después de la democracia*, op. cit., pp. 9-12.

la Lengua, desafección es condición de desafecto. Y el mismo diccionario establece dos definiciones de desafecto. Según la primera, desafecto es quien no siente estima por algo o muestra hacia ello desvío o indiferencia. Según la segunda, es desafecto quien es contrario. Como se ve, ninguna de las dos expresiones nos puede consolar. Con mayor o menor intensidad, una y otra reflejan distancia respecto del sistema político. Y aquí es preciso realizar una inmediata puntualización. Durante algunos años, se ha reflexionado sobre la desafección en relación con una forma de hacer política y, en particular, alrededor de los sujetos que la protagonizaban. Hoy, es posible detectar los primeros síntomas de que esa distancia se desplaza a la democracia como forma política. Si bien la desafección respecto de un ejercicio de la política ha sido, es, según numerosos estudios, mayoritaria en muchos países occidentales, todavía, afortunadamente, no sucede lo mismo con la democracia⁹. Pero la deriva existe y los síntomas han dejado de ser anecdóticos o superficiales. En verdad, la voz desafección no es sino la forma de sintetizar en una sola expresión los distintos síntomas que reflejan esa nueva relación de los ciudadanos con el sistema político¹⁰.

Si hay que limitarse a enunciar los hechos más relevantes que caracterizan la distancia mencionada, pocos dudarán que entre los mismos ocupa un lugar relevante la crisis del partido político como instrumento protagonista y, en la práctica, excluyente del quehacer político. Tradicionalmente, la desafección ha tenido en la abstención uno de sus termómetros más fiables. Sigue siendo así. Pero en los últimos años, el dato verdaderamente relevante en relación con la posición de los partidos políticos en el conjunto del sistema es la inestabilidad de los partidos clásicos y una súbita facilidad para la emergencia bien de partidos bien de movimientos que acaban provocando cambios drásticos en los sistemas de partidos¹¹. Pocas democracias occidentales se han visto excluidas de lo que puede considerarse una característica general del nuevo tiempo político. En apenas cinco, diez años, sistemas clásicos que parecían destinados a permanecer por bastantes años más se han visto transformados incluso con radicalidad. El análisis de esta circunstancia debe atender tanto a los hechos que provocan la debilidad de sistemas que parecían estables, soportados por marcos normativos favorables, como las dinámicas internas de los partidos y, muy en particular, la emergencia de nuevos modelos de liderazgo. Solo es posible enunciar el hecho. Pero, aunque sea evidente, es preciso resaltar su importancia. La democracia moderna se construye sobre los partidos y difícilmente es imaginable

⁹ Aunque los datos de opinión pública muestran el deterioro de la percepción de los ciudadanos en relación con las instituciones en los últimos años, hay que indicar que en los últimos meses se percibe una cierta recuperación de confianza. En todo caso, desde la encuesta del CIS de 2005, en la que la práctica totalidad de las instituciones superaba el 50 por 100 de apreciación y confianza, hasta marzo de 2018, cuando la encuesta de la misma institución deparó que la corrupción y el fraude son el segundo problema para los ciudadanos, seguidos por la política y los políticos, con una consecuente depreciación generalizada de la confianza en las instituciones (solo aprueban la guardia civil, la policía nacional, las fuerzas armadas y las ONG. Y la valoración general del funcionamiento de la democracia es, tan solo, de un 4,54 por 100), hay un largo y peligroso camino descendente.

¹⁰ Véase I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre la voluntad popular y la representación política*, Granada, Comares, 2014.

¹¹ Véase R. BUSTOS, *Calidad democrática*, op. cit., pp. 63-98.

sin ellos¹². Si puede coincidirse en que, al menos, se vive una muy profunda transformación de los mismos y de sus dinámicas, habrá que convenir que, necesariamente, la democracia se ha de ver afectada.

Si los partidos han sido uno de los vectores tradicionales del sistema político contemporáneo, el otro lado de la balanza le correspondía a la opinión pública. En medio, la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información se alzaban como fieles de esa balanza y *primus inter pares* entre los restantes derechos y libertades, precisamente por su relación directa con la conformación de una libre opinión pública y, por ende, con un correcto desenvolvimiento de la democracia¹³. De nuevo, es evidente que no es posible describir el presente como se hacía tan solo hace diez años. La conformación de la opinión pública ha cambiado radicalmente en los últimos años. La revolución tecnológica ha impactado de lleno en la forma de comunicar y acceder a la información¹⁴. Las fuentes se han multiplicado; los medios tradicionales ven diluir su importancia y presencia; emerge un espacio sin reglas ni control aparente que en muy pocos años se ha erigido en referencia inexcusable de la dinámica política. Se trata de un hecho crucial que más que síntoma es causa. Una de las causas esenciales de la objetiva transformación del sistema político. Por esa importancia y por la relación directa que guarda con otras circunstancias que sí pueden calificarse en sentido estricto como síntomas, era preciso realizar siquiera esta breve referencia.

Uno de los síntomas más generalizado del actual discurrir político es la atracción que por modelos y ofertas simplificadoras tienen públicos de geografías muy diversas. En una y otra convocatoria, triunfan los mensajes más sencillos, directos y simples. Mensajes que se asemejan a puñetazos lanzados sobre el auditorio y que buscan el efecto de quiebra que tiene todo puñetazo. Las formaciones políticas que lanzan estos mensajes suelen calificarse como populistas¹⁵. Una voz útil para aproximar la descripción de lo que sucede en el escenario político, pero que tiene el riesgo de velar lo más relevante. El populismo, tal y como se define, a izquierda y derecha, es un síntoma. Y de los más importantes. Pero no debería confundirse con las causas que lo han hecho protagonista de escenarios políticos muy diversos. Desde luego, uno de los rasgos de estas formaciones es la simplificación. Se simplifican los problemas, la realidad y las soluciones. Se transmite la idea de que la complejidad es una invención de las élites para evitar resolver los problemas y abordar lo que a los ciudadanos verdaderamente interesa. Lo simple siempre

¹² Una idea clásica que sigue siendo vigente, H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, Labor, 1934; M. GARCÍA PELAYO, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

¹³ Criterio ratificado de forma constante por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Al respecto, puede verse, I. VILLAVEVERDE, «Comentario al artículo 20 de la Constitución», en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y M. E. CASAS BAAMONDE (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, t. I, 2.ª ed., Madrid, Ministerio de Justicia-Fundación Wolters-Kluwer, 2018, pp. 581-625.

¹⁴ R. BUSTOS, *Calidad democrática*, op. cit., pp. 63-98. Con particular clarividencia vio Sartori el impacto que la cultura audiovisual tenía sobre la formación de la opinión pública y, por ende, sobre la democracia. Hoy, hay que añadir un factor, y no poco relevante, adicional de transformación (G. SARTORI, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 2002).

¹⁵ Sobre populismos, F. VALLESPÍN y M. MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, *Populismos*, Madrid, Alianza Editorial, 2018. Una sugerente aproximación a este concepto, A. RAMÍREZ NÁRDIZ, «Propuesta de definición del populismo desde el pensamiento de Karl Popper», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 48, 2018, pp. 153-179.

es atractivo. La gran novedad de nuestro tiempo es que quizá nunca ha habido canales de comunicación tan eficaces y adecuados para la simplificación. Una consecuencia desgraciada es que tampoco las formaciones políticas que podrían denominarse como clásicas escapan de la tentación de incurrir en la simplificación como base de sus respectivos programas. Lejos de resistir, en numerosas ocasiones se inclinan por asemejar su discurso al de las formaciones que erosionan su espectro electoral con la esperanza de invertir la tendencia. De esta manera, la simplificación de los mensajes y el olvido de la narrativa de la complejidad se apodera como una característica general de la política contemporánea. No se trata de un rasgo más. Se trata de un rasgo esencial. La simplificación como característica de la política encierra una paradoja nuclear. Se simplifica cuando todo es más complejo; se transmiten mensajes de sencillez porque, se dice, es lo que los ciudadanos quieren, cuando esos mismos ciudadanos se desenvuelven entre intereses contradictorios y percepciones complejas. La consecuencia, creo, es dramática para la democracia. El gobierno se somete a tensiones casi irresolubles y se extiende la percepción de que los dirigentes son incapaces para resolver los problemas de los ciudadanos. Todo ello, necesariamente, acaba afectando a la salud del sistema democrático, ya que comienza a extenderse la percepción de que la democracia no es el sistema más eficaz para resolver los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos en la sociedad contemporánea. Al menos, no la democracia en la plenitud de sus características.

Así, es comprensible que uno de los síntomas de la crisis de la democracia o, al menos, de una profunda transformación, sea la emergencia de un nuevo modelo de liderazgo. La historia de cualquier sistema político se encuentra muy ligada a la narrativa de los liderazgos que la han acompañado en sus diferentes etapas. Durante bastante tiempo, el liderazgo político se encontró vinculado a voces como prestigio y ejemplaridad. La democracia suponía, presuponía, que cualquiera podía acceder a ese liderazgo. Pero se entendía que bajo el filtro de reunir determinadas características que provocasen el respeto de sus conciudadanos. De alguna manera, bajo este perfil subyacía cierta pátina de vieja aristocracia. La consolidación de la democratización de la sociedad debilitó estas exigencias y los perfiles del liderazgo devinieron más «comunes». Aún así, se sobreentendía que ese liderazgo debía estar respaldado por determinadas cualidades de capacidad y honestidad. Una variante de este modelo fue el liderazgo burocrático. Un líder que sin reunir viejas características carismáticas, se construía sobre el virtuosismo de su gestión. Pues bien, en los últimos años ha hecho irrupción una nueva generación de líderes que reúnen características diferentes. Puede distinguirse entre aquellos que abiertamente abrazan los programas que vienen a denominarse populistas y aquellos que, normalmente, han tomado el relevo en formaciones políticas tradicionales. En todo caso, son líderes preferentemente jóvenes en los que prima una presunta capacidad de conexión con la opinión pública. Cualidades como la trayectoria o la cualificación han pasado a un segundo plano. Domina la escena y la comunicación. Los liderazgos pertenecen a quienes ocupen estos espacios.

Un síntoma que en demasiadas ocasiones pasa desapercibido es la erosión de lo público. De lo público entendido como conjunto. De nuevo, prestigio es una voz necesaria. Hace ya algún tiempo que el prestigio se asocia

socialmente, de forma mayoritaria, a las esferas privadas, mientras que el atractivo de lo público, declina. Por supuesto, ello es válido para la política. La política se ha hecho menos atractiva y son recurrentes las dificultades de las formaciones políticas para completar listas o, incluso, de un presidente para formar un gobierno. Pero, se decía, hay que considerar la erosión en conjunto. Y ello significa que esa pérdida de atractivo ha alcanzado también al conjunto de la Administración Pública. Ha pasado el tiempo en el que la primera aspiración de los jóvenes más formados era ingresar en esa Administración. Difícilmente puede desligarse lo descrito de un descrédito continuo de las instituciones. Las distintas dinámicas de los partidos utilizando las principales instituciones del Estado en su lucha partidista; la incapacidad de adaptarlas a las nuevas exigencias sociales; la creación de un clima social contrario a las mismas, muchas veces exagerando sus males... son solo algunas de las razones que explican su deterioro¹⁶. Lo relevante no es que una institución en particular se encuentre en crisis. Lo que resulta significativo es que lo público, en su conjunto, por razones diversas, se debilita y cada vez es más incapaz de cumplir con su rol. El gobierno de todos.

Como se ha explicado, tan solo se ha querido realizar una sucinta y necesariamente superficial aproximación a algunos de los síntomas que caracterizan lo que hoy puede describirse como una auténtica crisis, si no de la democracia, sí de la concepción de la misma vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Inmediatamente, habría que decir que esa presunta crisis no puede sorprender a nadie. La democracia es una excepción en la historia y requiere de una serie de sumandos que pueden disgregarse con relativa facilidad. Además, por supuesto, como cualquier sistema político, se entiende en relación con un entorno. Precisamente, ese entorno ha sufrido en los últimos años una intensa transformación y a una velocidad desconocida. Ignorar que esa transformación necesariamente habría de tener consecuencias sobre el sistema político, era absurdo. Un profundo cambio del modelo social exige que el sistema político se adapte al mismo. Y hay que ser consciente de que en cualquier tiempo de turbulencia, será más difícil defender la ortodoxia democrática que bien simplificar la misma o, simplemente, apostar por, teóricamente, sencillas soluciones autoritarias.

Es preciso reaccionar. Y hay que hacerlo desde el realismo. Desde el ser y no desde aquello que se quiera que fuera. Ello implica tomar en consideración todas las variantes, incluso aquellas que menos nos satisfacen. Pero ello, asimismo, implica no olvidar todo aquello que se encuentra en el lado positivo de la balanza. Es mucho. Al menos de momento, no se ha planteado ningún otro ideario político que se oponga con nitidez a los ideales que soportan y articulan la democracia constitucional. Por otra parte, pese a dificultades objetivas e, incluso, algunas regresiones, los estándares de vida que siguen ofreciendo las democracias occidentales continúan representando un aval eficaz para las mismas. Alrededor de este particular, hay que subrayar que resulta preciso combatir el territorio de las percepciones. En muchas ocasiones, da la sensación de que los ciudadanos perciben subjetivamente la realidad de forma más negativa de lo que objetivamente es. En todo caso,

¹⁶ Sobre este particular, puede verse C. GARRIDO y E. SAÉNZ, *La reforma del Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2016, en especial pp. 111-162.

y finalmente, hay que recordar que la salud de la democracia, observada en términos universales, es posiblemente mejor que nunca. Dos datos avalan esta afirmación. No hay prácticamente ninguna formación ni líder que directamente abogue por otro sistema político, aunque, inmediatamente hay que recordarlo, es creciente el número de aquellos que erosionan o eliminan alguna de sus características esenciales. Paradójicamente, suelen hacerlo en nombre de la democracia. En segundo lugar, nunca la democracia estuvo tan extendida como se encuentra en nuestros días. Detrás de estas circunstancias, se encuentra el hecho, aún válido, de que la democracia goza de una posición de privilegio en la conciencia colectiva. Hasta el extremo, como se indicó, de que ni siquiera aquellos que la niegan se atreven, al menos directamente, a derogarla. Pero esta descripción no entra en contradicción con la veracidad de la crisis. Son complementarias. Esa buena salud ha permitido una mayor resistencia y ha disminuido la gravedad de algunos síntomas. Pero el tiempo pasa y hay señales de que la enfermedad se agrava. De que aquello que, en última instancia, es el parapeto que sostiene el modelo democrático, la confianza de los ciudadanos en el mismo, comienza a debilitarse¹⁷.

II. UN PRIMER DIAGNÓSTICO. MÁS PARTICIPACIÓN, MÁS DEMOCRACIA COMO RESPUESTA

Como se indicó, las señales de la crisis provocaron una reacción académica, buscando soluciones. Como en aquel momento el foco se puso en un deficiente funcionamiento de la responsabilidad y de todo aquello relacionado con la misma, muy en particular, partidos políticos, el esfuerzo se dirigió a reforzar el sistema democrático tanto mejorando algún elemento del modelo representativo como, fundamentalmente, reforzando la participación del pueblo en el debate y toma de decisiones tanto con el fortalecimiento de la democracia deliberativa como con el reforzamiento de instrumentos de democracia directa o semidirecta¹⁸. Como tuve ocasión de subrayar, sin desconocer los elementos valiosos de esta estrategia, no se acertaba en el diagnóstico¹⁹.

Con contadas excepciones, el modelo de democracia consolidado tras la Segunda Guerra Mundial fue un modelo vertebrado alrededor de la idea de

¹⁷ En cualquier caso, la necesidad de no obviar los síntomas que invitan a la preocupación, no debe provocar ignorar que la democracia representativa sigue dando muestras de tener una notable capacidad de resolución de las principales tensiones políticas (en este sentido, E. GARCÍA GUTIÁN, «Representación y calidad de la democracia», *Calidad democrática y organización territorial*, *op. cit.*, pp. 81-82).

¹⁸ Son múltiples los trabajos individuales y colectivos publicados en los últimos años desde esta premisa. Por todos, y para una relación de distintas perspectivas: R. BUSTOS, *Calidad democrática*, *op. cit.*; F. J. LLERA, *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnóstico y perspectivas*, Madrid, CEPC, 2016; M. PÉREZ MONEO, *La selección de los candidatos electorales en los partidos*, Madrid, CEPC, 2016; J. MATÍAS PORTILLA (coord.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016; P. BIGLINO (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, 2016.

¹⁹ Puede verse mi trabajo, J. TUDELA ARANDA, «La democracia contemporánea: mitos, velos y presuntas realidades», *REDC*, núm. 111, 2017.

representación política. La presencia de la llamada democracia directa (o semidirecta), construida alrededor de instrumentos como el referéndum o la iniciativa legislativa popular, fue escasa y poco relevante en términos cualitativos, salvo en algún caso aislado²⁰. Sin embargo, su fantasma seguía presente. Sus fuentes de energía eran tan poderosas como lo era la evocación de la democracia de los antiguos. La convergencia de la crisis de la democracia representativa y un nuevo contexto tecnológico proclive a la multiplicación de los escenarios de participación, tenían que tener como consecuencia el renacer de la dialéctica democracia representativa/democracia directa²¹. Hay que reparar en la importancia de ese nuevo contexto tecnológico. No solo supone que se multiplican los instrumentos de participación. Implica, también, una transformación cualitativa de los mismos. Cualitativa, en primer lugar, por la simplicidad y universalidad de acceso. Algunas de las barreras más significativas que se habían erigido alrededor de la democracia directa, desaparecen. Junto a ello, la inmediatez. La tecnología hace posible que se pueda participar de forma inmediata sobre cualquier acontecimiento. El tiempo real, sin redundancia, es una realidad política. Más. Lo es en la democracia virtual y directa y no lo es en una democracia representativa que queda muy alejada de esa inmediatez. Finalmente, por no alargar estas consideraciones sobre las novedades cualitativas de la emergente democracia directa, ya no resulta precisa la intervención del poder público. No es necesario que se articulen espacios para su desarrollo. Nacía un nuevo modelo que puede denominarse informal. Un modelo que en ocasiones se desarrollará por cauces espontáneos y otras, las menos relevantes, por cauces organizados. Pero que, en ambas variantes, se caracteriza por desenvolverse al margen, y, la mayoría de las veces, a espaldas del poder público. Un modelo que tiene como presupuesto una característica esencial del cambio social. El ciudadano del siglo XXI es un ciudadano con mayor capacidad de autonomía política. Dicho de otra forma, depende menos de sujetos intermedios para influir en el poder y, eventualmente, ejercerlo. Autonomía política que es solo una cara del nuevo modelo social, de un modelo caracterizado, precisamente, por el empoderamiento del individuo en todas las esferas.

La consecuencia de todo ello es que en los últimos años se ha producido un reforzamiento de aquellas tesis que coinciden en rebajar la cualidad democrática de la democracia representativa y reforzar las bondades de la democracia directa. Esta sería un modelo democrático mejor y más completo. Por supuesto, hay matices en la intensidad de la reivindicación de la democracia directa. Es posible encontrar desde quienes propugnan su incorporación al normal desenvolvimiento del vigente modelo democrático representativo como un complemento fuerte de los instrumentos de representación política,

²⁰ En los diarios de sesiones del debate constituyente español de 1978 se puede leer como solo la formación Alianza Popular, en boca de su portavoz Manuel Fraga, realizaba una encendida defensa del referéndum, precisamente para evitar ser prisioneros de los partidos políticos.

²¹ Matizando la cultura de la participación y reivindicando la primacía de la democracia representativa, J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o como la democracia representativa sigue siendo imprescindible», en I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre la voluntad popular y la representación política*, op. cit., pp. 143-157; J. TUDELA ARANDA, «La democracia contemporánea: mitos, velos y presuntas realidades», op. cit.