

## II.1. EL DEBATE SOBRE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

### CALIDAD DEMOCRÁTICA, CRISIS Y REFORMAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

*César Colino*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. La teoría: calidad de la democracia, federalismo y reformas democráticas en la crisis. 2.1. Las ambivalentes relaciones entre federalismo y calidad democrática: la teoría. 2.2. Una propuesta para evaluar la calidad democrática. 2.3. Medidas de reforma y calidad. 2.4. Posibles efectos de la crisis en la democracia: insatisfacción, iniciativas de reforma y discursos regeneracionistas como respuesta. 2.5. El problema de la insatisfacción y desafección y su agravamiento con la crisis. ¿Sirven de algo las reformas democráticas? 3. La realidad española: diagnósticos de los problemas democráticos en el Estado autonómico y los efectos de la crisis. 3.1. Un primer balance general positivo de los efectos del Estado autonómico en la democracia: los puntos fuertes. 3.2. Los puntos débiles: problemas de la calidad democrática en los dos niveles y la supuesta culpa del Estado autonómico. 3.3. La crisis de legitimidad del Estado autonómico: la nueva desafección e insatisfacción en la opinión pública. 4. Las respuestas e iniciativas de reforma: ¿regeneración, ofensiva de relegitimación o salida del paso simbólica? 4.1. Recientes iniciativas de reforma e innovaciones democráticas en respuesta a la crisis. El Gobierno central. 4.2. Respuestas de las Comunidades Autónomas: parlamentos y ejecutivos. 5. Conclusiones: retos y perspectivas de futuro.

#### 1. Introducción

Como ha argumentado el politólogo Fritz Scharpf, en el Estado democrático actual las actuaciones de la autoridad gubernamental requieren algún tipo de legitimación. Ésta puede ser una legitimación institucional o en términos de proceso decisorio (*input-legitimacy*) —el gobierno del pueblo—, que se refiere al carácter más o menos democrático del proceso y la participación de los gobernados en la adopción de decisiones, o ser además o alternativamente una

legitimación en términos de rendimiento o resultados (*output-legitimacy*) —el gobierno para el pueblo—, que se refiere a los efectos más o menos democráticos de las decisiones, en el sentido de más o menos acordes con los intereses y las preferencias de los gobernados. Ambos tipos de argumentos de legitimación se complementan y se refuerzan mutuamente en el Estado democrático (Scharpf 2000, 2005).

Se diría que en tiempos de bonanza económica la legitimidad del Gobierno, el parlamento y las administraciones depende principalmente de su capacidad para proveer resultados de crecimiento económico y bienestar generales y de ofrecer servicios adecuados a los diferentes usuarios de la administración de manera rápida y especializada. En tiempos de crisis económica y fiscal, sin embargo, el descontento con los resultados y el aumento de la insatisfacción de los ciudadanos pone en peligro la legitimación del Gobierno, y para compensar la falta de resultados, las instituciones representativas y los políticos se vuelcan en potenciar la legitimidad haciendo más democrática la adopción de decisiones y el proceso de gobierno. Tiempos de crisis llevan así usualmente a propuestas de regeneración democrática o reforma institucional. Estas propuestas se hacen aún más complejas en contextos de gobierno multinivel, donde son varios los niveles que tienen que legitimarse ante los ciudadanos y a los que se les exige una mayor calidad democrática.

En el contexto de una viva discusión sobre los males de la democracia española y el Estado autonómico, la desafección ciudadana frente a las instituciones y la insatisfacción frente a los resultados del sistema político, este trabajo persigue una aproximación más o menos exploratoria a dos asuntos de relevancia tanto intelectual como práctica. En primer lugar, se trata de evaluar la contribución del modelo territorial español a la calidad democrática de nuestro sistema político, tanto con anterioridad como después de la crisis, en el nivel nacional y en el autonómico. Para ello, se proponen algunas dimensiones y criterios para medir la calidad democrática en aquellos ámbitos que afectan al Estado autonómico y el estudio de varios tipos de reformas que afectan a esas dimensiones.

En segundo lugar, se examinan los efectos de la crisis en el rendimiento democrático general del Estado autonómico y de las “democracias autonómicas”, sus sistemas representativos y su papel en el surgimiento de iniciativas de reforma democrática, estudiando su contenido, alcance y virtualidad real como forma de regeneración democrática. Mediante el análisis de algunas reformas democráticas en curso en los dos niveles y en varios ámbitos del legislativo y el ejecutivo, sus tipos y contenidos, motivaciones y determinantes, se persigue una mejor comprensión de la calidad democrática del sistema y de los efectos democráticos de la crisis económica.

Varias preguntas más concretas guían nuestra indagación: ¿Puede afirmarse que el Estado autonómico ha mejorado la calidad de la democracia en nuestro país hasta ahora? ¿Cuántos de los problemas de la democracia española o la calidad democrática están provocados por la versión española del federalismo? ¿Ha hecho la crisis económica y fiscal actual que el Estado autonómico haya deteriorado la calidad de nuestra democracia?, ¿Cuáles han sido los puntos fuertes y debilidades de la democracia española y de las democracias autonómicas? ¿Ha

provocado la crisis la implantación de reformas que dañan la calidad democrática o está siendo un aliciente u oportunidad de intensificar la discusión sobre la regeneración democrática y el surgimiento de iniciativas que puedan contribuir a revitalizar la democracia y combatir la creciente desafección pública? ¿Cuáles son los contenidos y motivaciones básicas de la mayoría de reformas y cómo puede afectar eso a su efectividad?

Los estudios existentes en el Derecho Público y la Ciencia Política y de la Administración no nos ofrecen hasta ahora respuestas claras a la mayoría de estas preguntas. Si bien disponemos de muchos estudios, algunos ya con tradición de varios años, sobre la calidad de la democracia española basados en juicios de expertos u otros basados en opiniones ciudadanas, pocos se refieren al nivel autonómico<sup>1</sup>. Estas auditorías u otros índices internacionales de democracia o calidad democrática suelen ser agregados por país y no incluyen a las Comunidades Autónomas ni son capaces de observar las diferencias entre territorios. Además, sus indicadores no siempre miden los cambios en el terreno real o en las instituciones, ya que son muy formales a veces y miden los derechos o regulaciones pero no su ejercicio real o su percepción por los ciudadanos<sup>2</sup>.

Aunque efectivamente sabemos cada vez más sobre cómo funcionan las democracias autonómicas, sus sistemas representativos y su gobernanza y administraciones (Colino y Del Pino, 2011; Blas, 2012; Charron, Lapuente y Dijkstra, 2012; Piqueras *et al.*, 2011), carecemos aún de datos comparativos sistemáticos sobre la calidad democrática de las Comunidades Autónomas y de sus iniciativas de reforma democrática. Los estudios dedicados a estudiar la desafección o las actitudes democráticas regionales y los estudios sobre participación o innovaciones democráticas, o aquellos centrados en la gobernanza o buen gobierno han estado habitualmente separados de aquellos que estudian los sistemas representativos autonómicos desde la Ciencia Política o el derecho, y no han establecido medidas para evaluar la calidad democrática ni sus efectos generales, dada la dificultad de establecer estas medidas. Por último, muchos estudios e índices basados en encuestas a ciudadanos a veces miran solo al nivel nacional y pueden estar sesgados por la atmósfera mediática de antipolítica y frustración que se respira en el país.

Este capítulo intenta, por tanto, una aproximación exploratoria que combine los debates científicos sobre Estado autonómico, la calidad democrática, la desafección ciudadana y las reformas democráticas y de buen gobierno, fijándose

---

1. Véase como notable excepción los estudios Cercle d'Economia de Mallorca (2012; 2013). Sobre el nivel central, la Fundación Alternativas, por ejemplo, ha venido aplicando la metodología de la auditoría democrática (*democratic audit*) desarrollada en el Reino Unido para estimar la calidad de la democracia en España desde hace cinco años. Su análisis se basa en las opiniones de un panel de expertos sobre varias dimensiones como Ciudadanía, leyes y derecho, Representación política, Gobernabilidad y rendición de cuentas y Sociedad civil y participación. Desde un punto de vista comparativo, la Fundación Bertelsmann ha estudiado 41 países de la OCDE y ha creado un índice de status de la democracia que también observa dimensiones como el Estado de derecho, los derechos y libertades, el proceso electoral y el acceso a la información (Molina *et al.*, 2014).

2. Ver por ejemplo Gómez *et al.* (2010).

en particular en las consecuencias actuales de la crisis económica. Para ello, el capítulo comienza con unas consideraciones conceptuales y teóricas sobre la calidad de la democracia y sus relaciones con el federalismo y la descentralización así como de los tipos de reformas o innovaciones democráticas y sus posibles efectos institucionales y sobre las percepciones ciudadanas de la crisis actual. En segundo lugar, se presenta un breve diagnóstico de los problemas democráticos en el Estado autonómico según la mayoría de los estudios disponibles. En tercer lugar se analizan brevemente algunas de las respuestas e iniciativas de reforma de los gobiernos, su contenido y motivaciones principales así como algunas reformas propuestas y no practicadas, para concluir con algunas consideraciones generales y perspectivas de futuro.

## 2. La teoría: calidad de la democracia, federalismo y reformas democráticas en la crisis

Aunque existen diversas concepciones de la democracia y de lo que deba considerarse su calidad, el punto de partida de la mayoría de los estudios es la premisa de que un sistema democrático busca establecer un buen equilibrio entre los valores normativos, interdependientes de la libertad y la igualdad y que esto requiere control (Bühlmann *et al.*, 2012: 520, Diamond y Morlino, 2005). Estos tres principios deben ser garantizados y asegurados por diferentes dimensiones funcionales. Por ejemplo, la libertad depende de la garantía de las libertades individuales (incluyendo la libertad de asociación y de opinión, es decir, una esfera pública activa) en el contexto de un Estado de derecho sólido. La igualdad como valor solo es posible si existe la transparencia, la igualdad de participación y una cierta capacidad gubernamental de respuesta o receptividad en términos de representación. Por último, en las democracias que mejor funcionan, el control o la responsabilidad deben ser ejercidas tanto vertical como horizontalmente. En un sistema descentralizado la consecución de estos tres valores normativos es aún más difícil de conseguir, aunque algunos aspectos o valores de la democracia coinciden plenamente con los propios valores del federalismo, por lo que se pueden ver potenciados coadyuvando así a una mayor calidad de la democracia. En otros casos, sin embargo, el federalismo presenta elementos menos compatibles con la calidad democrática.

### 2.1. *Las ambivalentes relaciones entre federalismo y calidad democrática: la teoría*

Las relaciones entre el federalismo y la democracia y su calidad son, por tanto, ambivalentes, ya que aquel puede tener un efecto potenciador o inhibidor de ésta. Para ser sintéticos, podemos señalar cinco argumentos, asociados a sus cinco defensores clásicos, según los cuales el federalismo en sus varias formas puede potenciar la democracia:

- La defensa madisoniana, según la cual, el federalismo previene el abuso de poder mediante la división de los poderes —*checks and balances*—. Cada gobierno está en disposición de limitar los excesos del resto evi-

tando los potenciales peligros para la libertad individual, por lo que la multiplicación de instancias gubernamentales con los contrapesos que conlleva, favorece esta libertad.

- Argumento milleano: la creación de diferentes niveles de gobierno con potestad en varias materias, pero con un número menor de ciudadanos que el Estado central, multiplica las oportunidades de tales ciudadanos de expresarse democráticamente por medio del voto, aumenta el peso de cada voto y favorece una participación democrática informada por el hecho de localizar algunas decisiones políticas en una escala cognitivamente más al alcance del ciudadano medio.
- Argumento tocquevilliano de la ciudadanía: la multiplicación de instancias gubernamentales aumenta el número de intereses políticos que pueden defender los ciudadanos y proporciona más puntos de acceso para los grupos sociales. Ello facilita el desarrollo de una ciudadanía activa, dado que los intereses políticos creados por las estructuras federadas estarán más próximos al ciudadano que los establecidos por el Gobierno central. Ello propicia más participación ciudadana y promueve la auto-confianza de las comunidades locales.
- Argumento del Juez Brandeis sobre las unidades integrantes como “laboratorios de democracia”, según el cual el federalismo fomenta la innovación institucional y ofrece más flexibilidad de respuesta frente a los problemas públicos, ya que diferentes soluciones innovadoras pueden experimentarse en distintas unidades que luego pueden transmitirse a otras unidades o al Gobierno central. De este mismo modo se fomenta la competencia entre gobiernos, lo que produce más receptividad frente a los ciudadanos y eficacia en la gobernación.
- Por último, según el economista Tiebout, el federalismo maximiza la adaptación entre preferencias y resultados porque acerca el poder a través de las elecciones a diferentes niveles, garantiza mayor receptividad y la rendición de cuentas de los gobiernos y ofrece mayor capacidad para gestionar el conflicto entre intereses y la posibilidad a los ciudadanos de elegir entre diferentes servicios en diferentes jurisdicciones.

El anverso de estas ventajas también es conocido. Son los posibles costes del gobierno federal para algunos de esos valores asociados también con la calidad democrática, que se manifestarán de forma diferente, al igual que las ventajas, en función del diseño institucional específico de cada orden federal. Estos costes pueden ser:

- Las complejidades del modo de gobierno federal hacen que tienda a ser un gobierno más débil y lento en sus decisiones y menos receptivo. Esto puede constituir en ciertos momentos un obstáculo al crecimiento económico o a la lucha contra las crisis económicas, o un impedimento a la legislación social o al Estado de Bienestar y a la capacidad de innovación de los poderes públicos.

- Las exigencias de la elaboración de la mayoría de las políticas públicas que requieren cooperación y coordinación entre gobiernos llevan a dejar de lado a los parlamentos. Esta circunstancia da lugar a un cierto “déficit democrático” creciente en el que los representantes parlamentarios de los ciudadanos quedan apartados del control y el acceso a la adopción de decisiones, diluyéndose así la rendición de cuentas, y primando los intereses burocráticos de los ejecutivos por encima de las necesidades de los ciudadanos y la sociedad civil. Además de representatividad y responsabilidad, las RIG dominadas por los ejecutivos, se argumenta, tienen claros problemas de transparencia, ya que, frente a los parlamentos, en estos órganos intergubernamentales las decisiones se adoptan en deliberaciones secretas, en despachos cerrados, sin control posible del ciudadano.
- La posible irresponsabilidad, la evasión de responsabilidad o el traspaso de la culpa entre los diferentes gobiernos es otro fenómeno típico de los sistemas federales. Por ejemplo, se ha criticado la falta de rendición de cuentas frente al ciudadano que producen los sistemas imbricados o concurrentes de decisión, donde los gobiernos tienden a traspasar la culpa a los otros niveles y el ciudadano tiene dificultades para asignar responsabilidades por las decisiones fallidas.
- La desigualdad de los ciudadanos: la sobrerrepresentación de los estados miembros pequeños en las segundas cámaras o senados, contemplada en muchas federaciones, implica un claro atentado al principio democrático mayoritario y a la igualdad electoral, debido a las diferencias de población.
- La descentralización o el federalismo a veces implican el traspaso de poder a líderes políticos locales regionales, o barones, o el surgimiento de una tecnocracia regional. Esto puede dar lugar a amplias redes clientelistas que aumentan ese poder llegando a veces a dificultar la normal alternancia entre partidos durante décadas en esas regiones.
- Por último, según algunos estudios, la descentralización política amenaza con propiciar un aumento de la corrupción. Se darían así más oportunidades para la corrupción, junto con la presión mayor de grupos de interés que son el resultado de la proximidad a los decisores locales o regionales y a la mayor debilidad de estos en comparación con los decisores nacionales.

## 2.2. *Una propuesta para evaluar la calidad democrática*

Por lo que respecta a la calidad democrática, existen varias aproximaciones teóricas y metodológicas para entender la calidad de la democracia y medirla. Por un lado, se pueden establecer teóricamente o normativamente una serie de dimensiones de lo que se considera una buena democracia y medir cualitativamente esas dimensiones. Esta medición se puede realizar en base a la opinión de una selección de expertos o preguntando mediante encuesta a los ciudadanos qué piensan acerca de determinados asuntos o por su grado de satisfacción con de-

terminados indicadores de los resultados del sistema democrático. La mayor parte de los numerosos intentos de medir la calidad de la democracia comparten una serie de criterios y dimensiones. Muchos de ellos son útiles para nuestro propósito de comprender mejor la calidad democrática en relación con el Estado autonómico.

Uno de los enfoques teóricos más útiles, y que usaremos aquí, es el de Diamond y Morlino (2005). Estos autores proponen entender la calidad, entre otros elementos, desde el punto de vista de varios criterios procedimentales, como el grado en que una democracia consigue cumplir con el Estado de Derecho, o garantiza la responsabilidad o rendición de cuentas vertical o electoral, la responsabilidad horizontal o interinstitucional, la participación, y la competencia o pluralismo político<sup>3</sup>.

Complementando estas dimensiones con alguna adicional basada en otros estudios existentes este capítulo propone siete dimensiones que nos permitan estudiar y evaluar la democracia en el Estado autonómico y sus reformas en marcha. Estas dimensiones son las siguientes:

- *Estado de Derecho*. Se refiere al grado de igualdad ante la ley, los derechos sociales, la libertad individual, la seguridad jurídica, la revisión jurisdiccional o constitucional de derechos, el respeto del constitucionalismo y los principios democráticos racionales y federales. También se refiere a cuánto ha contribuido la descentralización a una mejor calidad o a la extensión de la democracia identificándose con ella y en qué medida la gestión de la diversidad que se hace con las minorías lingüísticas o nacionales se ha podido conciliar con los principios democráticos y los derechos individuales.
- *Responsabilidad vertical o electoral* se refiere a la medida en que los electos por los ciudadanos u otros órganos constitucionales responden por sus decisiones y la medida en que se produce para ello un justo acceso a la información o a un control por parte de los electores, por ejemplo, mediante la libertad de información o el pluralismo mediático. En sistemas compuestos se refiere también a la responsabilidad electoral de los gobiernos de las subunidades a través de sus parlamentos, y a la capacidad de escrutinio de los parlamentos y electores a los dos niveles. También se refiere al grado de dominio del Ejecutivo de las relaciones y los acuerdos intergubernamentales, la transparencia en los acuerdos intergubernamentales y la claridad en las competencias y los ingresos, gastos transferencias y responsabilidad financiera. Esta responsabilidad se ejerce de forma regular mediante elecciones a varios niveles.

---

3. Para la aplicación a Italia de esta concepción, véase Morlino, Raniolo y Piana (2013). En nuestro país ese esquema ha sido utilizado por Braulio Gómez e Irene Palacio que lo han aplicado empíricamente desarrollando una encuesta original que evaluaba el desempeño de la democracia española, subjetivamente percibido por los ciudadanos, de acuerdo con ocho dimensiones: Estado de Derecho, responsabilidad electoral, rendición de cuentas inter-institucional, la participación, la competencia, la libertad, la igualdad y la sensibilidad (o receptividad). (Gómez *et al.*, 2010).



- *Responsabilidad horizontal o interinstitucional* es la responsabilidad que se tiene frente a los gobernantes de otras instituciones o actores colectivos que tienen el conocimiento y el poder para evaluar el comportamiento de los gobernantes. Se relaciona con el equilibrio de poderes a través del reparto vertical y horizontal del poder, por ejemplo a los cambios en la relación formal entre los parlamentos y el poder ejecutivo o a la división de competencias entre niveles territoriales y la capacidad de controlar a otros gobiernos. Se refiere a la actividad de control del Gobierno que llevan a cabo los partidos de la oposición en el parlamento, a las diversas actividades de evaluación y seguimiento llevado a cabo por el poder judicial y otros órganos de fiscalización. También puede referirse al papel de escrutinio de medios de comunicación y otras asociaciones (sindicatos, patronales). En sistemas compuestos, los mismos partidos políticos pueden estar en el Gobierno en un nivel y en la oposición en otro o representados en el segunda cámara.
- *Participación política y administrativa de los ciudadanos*. Se refiere al conjunto de comportamientos y procedimientos, convencionales o no que permiten a los individuos y grupos defender sus identidades o intereses en el proceso de adopción de decisiones en forma de mecanismos de democracia directa o representativa. La participación produce proximidad del Gobierno a los ciudadanos, lo que puede conducir a un mejor desempeño institucional y promover el capital social y la confianza general en la sociedad y el Gobierno.
- *Competencia y pluralismo políticos*. Se refiere a aquellos elementos que permiten que más de un actor participe realmente en la adopción de decisiones políticas. Puede referirse a la competencia dentro del sistema de partidos, dentro de los propios partidos, o en los grupos de interés. Suele implicar la capacidad de todos los actores para competir con éxito bajo las mismas reglas del juego, así como la posibilidad de que haya diferentes opciones alternativas en la formación del Gobierno y en las políticas públicas propuestas. La competencia en las elecciones favorece la mayor igualdad en la representación o representatividad de los diferentes territorios y los partidos de ámbito no estatal de todo el Estado. En los sistemas federales, la competencia se puede referir al grado en el que las mayorías nacionales son capaces de convertir sus preferencias en políticas públicas a nivel de la federación a través de la segunda o la primera cámara (instituciones demo-promotoras) o la medida en que las minorías territoriales están protegidos de las preferencias de las mayorías estatales con algún tipo de capacidad de veto (instituciones demo-restrictivas).
- *Transparencia de las decisiones y buen gobierno*. Se refiere a la gestión imparcial del Estado de Derecho y la aplicación de otras políticas públicas de modo imparcial que evite actos de corrupción y despilfarro y proporcione una gestión y unos servicios públicos de calidad a los ciudadanos.
- *Capacidad gubernamental de actuar de manera receptiva y legitimidad*. Esta dimensión se refiere más a los criterios de resultado y a la capacidad de receptividad y legitimidad de los gobiernos a los diferentes niveles te-



territoriales, es decir, hasta qué punto existe una correspondencia entre las decisiones y las expectativas o deseos de los ciudadanos.

### 2.3. *Medidas de reforma y calidad*

En muchos países se han producido regularmente desde hace años reformas del diseño institucional que pretenden potenciar deliberadamente algunos de estos rasgos o dimensiones procedimentales de la calidad democrática (los aspectos sustantivos o las percepciones ciudadanas son más difíciles de moldear, como veremos más abajo). Así, existen innovaciones democráticas que expanden el mercado electoral, algunas que dispersan el poder y la responsabilidad dentro del sistema político, otras que promueven la participación mediante mecanismos de democracia directa y/o deliberativa, las que abren la administración al público y, por último, también se observan algunas reformas que intentan limitar el poder o los privilegios de la clase política o controlar mejor a los representantes electos y sus actos (ver, por ejemplo, Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

Para nuestra indagación es necesario observar las posibles relaciones mutuas entre el sistema autonómico, la situación de crisis económica y las posibilidades que se abren para que se desarrollen alguna de estas innovaciones democráticas y sus posibles efectos en la calidad democrática del nivel central o autonómico. Si observamos los tipos de medidas habituales en otros países y las agrupamos en función de la dimensión procedimental de la calidad democrática a la que más afectan, constatamos que la responsabilidad vertical o electoral se ha tratado de potenciar típicamente con medidas como las reformas electorales o de la actividad parlamentaria que tratan de aumentar la publicidad y la visibilidad de la acción gubernamental o intergubernamental en los parlamentos.

Con respecto a la responsabilidad horizontal o interinstitucional, las medidas habituales de reforma han sido las reformas parlamentarias o del sistema judicial o los órganos de control externo que aumentan el control sobre la actividad gubernamental. En cuanto a la participación política y administrativa de los ciudadanos, las medidas más frecuentes encontradas en muchos países son, en el ámbito parlamentario las iniciativas legislativa populares o los referéndums o consultas, y en el ámbito administrativo la participación ciudadana en paneles, foros, órganos consultivos o deliberativos. Por su parte, la competencia y pluralismo políticos se han reforzado habitualmente con ajustes del sistema electoral o de las cámaras legislativas y su grado de proporcionalidad e inclusividad. Asimismo, la transparencia de las decisiones y el buen gobierno se ha tratado de promover con iniciativas de acceso a la información pública, los códigos de buen gobierno y la participación ciudadana mediante las TIC's. En la Tabla 1 a continuación se detallan varias medidas típicas que afectan a estas dimensiones de la calidad democrática.

**Tabla 1.**  
**Dimensiones procedimentales de evaluación**  
**de la calidad democrática y medidas típicas de reforma**

<b>Medidas de reforma democrática</b>	
<b>Responsabilidad vertical o electoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas electorales que aumentan la proporcionalidad o vinculan representantes y representados</li> <li>• Uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) para las votaciones</li> <li>• Aumento de la información gubernamental sobre las actuaciones públicas</li> <li>• Medidas de aumento de la libertad de establecimiento de nuevos medios de comunicación y anticoncentración de la propiedad de los medios</li> <li>• Creación de convenciones constitucionales</li> <li>• Publicación de acuerdos intergubernamentales</li> <li>• Vías de apertura y transparencia de los instrumentos de RIG.</li> </ul>
<b>Responsabilidad horizontal o interinstitucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas procedimentales que aumenten la capacidad de los parlamentos para el escrutinio y control del Ejecutivo</li> <li>• Oficinas parlamentarias de control presupuestario</li> <li>• Introducción o fortalecimiento de los defensores del pueblo</li> <li>• Descentralización del poder hacia los gobiernos locales o subestatales</li> <li>• Medidas que aumentan la protección de los derechos de los ciudadanos a través del sistema judicial</li> </ul>

### Medidas de reforma democrática

#### Participación política y administrativa de los ciudadanos

- Introducción o mayor uso de referendos iniciados por políticos o preceptivos
- Introducción o mayor uso de los referendos de iniciativa ciudadana
- Reducción del umbral para que un referéndum sea válido
- Introducción o mayor uso de peticiones que permitan a los ciudadanos elevar cuestiones en los parlamentos
- Introducción de la ILP o reducción de filtros excesivos a la iniciativa legislativa popular
- Introducción de referéndums derogatorios de leyes
- Introducción de la iniciativa ciudadana de reforma constitucional
- Aumento de la función de los afiliados del partido en la selección de candidatos
- Aumento de la función de los no afiliados o simpatizantes en la selección del candidato del partido (por ejemplo, a través de elecciones primarias)
- Aumento de la función de los afiliados en la selección del líder del partido
- Aumento de la función de los no afiliados en la selección del líder del partido (por ejemplo, a través de elecciones primarias).
- Introducción o extensión de medidas destinadas a promover una mayor representación de mujeres

#### Competencia y pluralismo políticos

- Reformas que facilitan el voto o el registro para votar
- La reducción de la edad mínima para votar
- Otras extensiones del derecho de voto (p. ej. a los ciudadanos que viven en el extranjero o para los residentes no ciudadanos)
- Reformas electorales que aumentan la personalización (el grado en que las elecciones se enfocan en los candidatos individuales en lugar de sólo los partidos, por ejemplo voto preferencial y desbloqueo de listas)
- El acortamiento del ciclo electoral (el período máximo entre las elecciones legislativas y ejecutivas nacionales)
- La introducción de elecciones directas para cargos que no eran previamente elegidos directamente (nacional o local)

### Medidas de reforma democrática

#### Transparencia y buen gobierno

- Mejora de la libertad de información o una mayor facilidad de acceso público a la información oficial
- Introducción o mayor uso de “jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, asambleas de ciudadanos u otros procesos deliberativos similares
- Introducción de Códigos de Buen Gobierno – Códigos Éticos o Códigos de Conducta
- Uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC’s) para promover la participación ciudadana y la adopción de decisiones locales
- Aumento del uso de medidas que fortalezcan la voz de los ciudadanos dentro de la administración (cartas de servicios, ventanillas únicas y encuestas de satisfacción)
- Mayor regulación de la financiación de los partidos o las campañas electorales (como los límites de donación, los límites de gastos, o los requisitos de transparencia)
- Aumento de la regulación de la conducta personal de los representantes políticos o sus asuntos financieros privados (publicación de renta y patrimonio de los diputados y su parejas, o de los altos cargos, fortalecimiento de los Códigos de Conducta o normas más estrictas sobre reembolso de gastos o dietas)

Elaboración propia adaptado de Diamond y Morlino 2005, Cain *et al.* 2003; Renwick y Pilet 2014.

Además de estas medidas, que pueden tener efectos, aunque no siempre unívocos, en el funcionamiento de los órganos democráticos y el comportamiento de los votantes, existe también una serie de medidas con efectos difusos en varias de las dimensiones y que se dirigen sobre todo a cambiar las percepciones de los ciudadanos con respecto al funcionamiento de las instituciones democráticas o su satisfacción con ellas. Son medidas específicas contra la desafección ciudadana o destinadas a reducir los percibidos como privilegios de los políticos y aumentar la satisfacción de los ciudadanos con las instituciones políticas. Consisten habitualmente en la reducción del sueldo de los políticos, del número de diputados en la Cámara baja nacional o en las asambleas regionales, del aforamiento u otras prerrogativas de los diputados o una reducción de la financiación pública de los partidos políticos. No está claro que este tipo de medidas potencien la calidad de la democracia.

#### 2.4. Posibles efectos de la crisis en la democracia: insatisfacción, iniciativas de reforma y discursos regeneracionistas como respuesta

La crisis económica y la gestión que se está haciendo de ella, entre otros factores, han provocado un empeoramiento de la percepción del funcionamiento y la calidad de la democracia en la mayoría de los países democráticos. En España, el porcentaje de insatisfechos con el funcionamiento de la democracia se ha situado en 17 puntos porcentuales por encima de la media europea (VVAA, 2013). Por ejemplo, en solo un año ha descendido el 60% del total de la calificación de la democracia desde que se inició la consulta a expertos de la Fundación Alternativas en 2008.

En todos los países, la crisis parece haber provocado un gran cambio en la forma en que la gente experimenta y percibe la democracia, cambio que ya se venía gestando desde hace varios años debido a fenómenos como la globalización económica, la creciente influencia de los mercados y grupos de presión o la pertenencia a organizaciones supranacionales que reducen la autonomía de los Gobiernos. Esos cambios han afectado el núcleo principal de la democracia, es decir, a la conexión entre la decisión política y la voluntad de la ciudadanía. La última recesión económica mundial, se ha añadido a esta crisis democrática previa y las reacciones o respuestas de los gobiernos (las medidas de consolidación fiscal, la disciplina fiscal, las privatizaciones, los rescates bancarios, las medidas de austeridad con las políticas sociales, etc.) están afectando al funcionamiento de los mecanismos democráticos produciendo una creciente sensación entre los ciudadanos de *impotencia democrática* (Sánchez-Cuenca, 2014).

Cabe preguntarse qué consecuencias tiene la crisis en la calidad democrática a través de las reformas que genera, tanto de las políticas públicas y el gasto como a través de algunas reformas institucionales que promueve. Sin duda podríamos postular diferentes posibilidades, tanto positivas como negativas, en su incidencia sobre la democracia. Habrá reformas que conduzcan a un deterioro de varias de las dimensiones procedimentales o sustantivas de la democracia, pero también habrá algunas reformas nuevas que supongan una mejora.

El primer efecto de una crisis profunda, con la insatisfacción pública aparejada, es la vuelta a la palestra de un discurso público sobre regeneración democrática y la discusión de medidas usualmente conocidas y copiadas de otros países. A veces, además de los discursos, los políticos puede que emprendan políticas de reforma o regeneración democrática con efectos a veces nocivos para la calidad democrática, en virtud de diversas motivaciones, en algunos casos puramente egoístas, como tratar de garantizar su permanencia en el poder, por ejemplo restringiendo la competencia electoral, evitando la participación ciudadana o suprimiendo los controles por parte del Parlamento u otros órganos externos de control, utilizando la crisis como pretexto para aumentar su poder o imponer su programa ideológico. En otros casos, los políticos pueden estar motivados por la necesidad de implantar dolorosos e impopulares recortes presupuestarios que

les fuerzan a emprender ciertas reformas institucionales que conllevan ahorro presupuestario<sup>4</sup>.

Con respecto a las reformas potencialmente positivas para la calidad democrática producidas por la crisis, suelen producirse cuando los políticos consideran que la legitimidad, es decir la lucha contra la insatisfacción y la desafección creciente, es en sí mismo un recurso político fundamental y piensan, con razón o sin ella, que la pérdida de la legitimidad de resultados (*output-legitimacy*) que se ha producido con la crisis puede ser compensada por una ganancia en la legitimidad del proceso (*input-legitimacy*). También pueden creer que si comparten el poder y se abren a los ciudadanos u otras instituciones la culpa de las reformas impopulares podrá ser compartida. En otros casos, sin embargo, podemos encontrarnos con reformas democráticas que podrían calificarse de simbólicas o populistas, que tratan de complacer a corto plazo a una opinión pública descontenta, tratando de hacer ver que la clase política también sufre con la crisis y responde a la población, a veces en un sentido demagógico o populista, desviando la atención de otras medidas impopulares, como cuando las reformas van dirigidas a reducir el número de parlamentarios o a bajar el sueldo a los políticos (ejemplos de esto por ejemplo se han dado en Austria, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y España).

Teniendo en cuenta estos tipos de reforma, Renwick y Pilet (2014) han distinguido entre tres mecanismos o enfoques de la reforma: constructivos, populistas y de distracción. El primero sostiene que son necesarias reformas estructurales del sistema, incluyendo reformas democráticas, para aliviar la crisis y mejorar el funcionamiento del sistema democrático. El enfoque populista, por su parte, trata de evitar el enfado con la clase política debido a la crisis económica generando una especie de castigo contra ella por su mala conducta, que puede conducir a la derrota electoral de los gobernantes o incluso al intento de su imputación judicial. Se trata de que algunas de las reformas y sus consecuencias negativas recaigan sobre esta clase en el poder. Estas reformas tienen, por tanto, una base antipolítica o anti-clase política y no aspiran en rigor a ninguna mejora del funcionamiento o la calidad del sistema democrático. Por último, el enfoque reformista de distracción consiste en que los políticos llevan a cabo reformas más o menos populares con el fin de desviar la atención de sus fracasos económicos o de otras políticas impopulares.

### 2.5. *El problema de la insatisfacción y desafección y su agravamiento con la crisis. ¿Sirven de algo las reformas democráticas?*

Desde hace muchos años, se viene observando el fenómeno de la desafección frente a la política, los partidos políticos y las instituciones representativas y de gobierno en todas las democracias occidentales (Dalton, 2004; Armingeon y Guthmann, 2014). En España, y en especial en varias Comunidades Autónomas,

---

4. Sobre estas distinciones y temática véase las ponencias presentadas al *workshop* "Economic Recession, democratic recession" en la Reunión del Consorcio Europeo de investigación Política (ECPR) en Salamanca en abril de 2014.

mas, la preocupación con la desafección política, ya incluso antes de que comenzara la crisis, ha llevado a variados estudios y propuestas en algunos casos en el nivel autonómico, especialmente afectado por este fenómeno, y encargados por los propios gobiernos (Vallès, 2008; Blanco y Mas, 2008; Llera, 2012; Valencia, 2013; Casals, 2013).

Según estos estudios, la desafección supone una falta de comprensión de los procesos de decisión, un sentimiento de exclusión de estos procesos y una desconfianza en la solvencia y la integridad de los actores políticos principales (Vallès, 2008). La desafección afecta sobre todo a colectivos con pocos recursos (económicos, laborales, culturales) que comprenden mal el sistema y creen que la política no les resulta útil para responder a sus necesidades cotidianas, pero también crecientemente a sectores socialmente bien situados que tienen la sensación de no necesitar un sistema político sin el que se sienten capaces de alcanzar muchos de sus objetivos: económicos, de capacidad de influencia, de reconocimiento de estatus, de realización personal, etc. Este segmento se ve llevado a defender el “vaciamiento” de capacidad de decisión a las instituciones públicas o su privatización y a trasladar esta capacidad de decisión a ámbitos protegidos del control de la ciudadanía. Los jóvenes se ven especialmente afectados por la desafección política, lo que podría agravar la persistencia del fenómeno.

La desafección puede tener graves consecuencias por lo que suele actualmente ocupar uno de los primeros puestos en la agenda gubernamental. Aunque, al menos hasta la llegada de la crisis, la desafección no parecía estar socavando la legitimidad de la democracia, sí puede debilitar la confianza en las normas básicas de convivencia que exigen respeto por los derechos los demás. La desafección dificulta también la aceptación de las diferencias y del pluralismo social y abre el paso a reacciones y movimientos de carácter “populista” que buscan el adversario en las personas que son “diferentes” inmigrantes, forasteros, minorías, etc. (ver Vallès, 2008; Casals, 2013). Asimismo, según esos estudios la desafección promueve las reivindicaciones de intereses individuales, corporativos o sectoriales, dejando a un lado el interés general compartido. Por último, erosiona la aceptación de la autoridad institucionalizada y, en conjunto, se reduce el espacio de decisión pública y se debilita la cohesión social.

Muchas de las iniciativas de reforma que se adoptan o se están adoptando, antes y durante la crisis, para mejorar la calidad democrática, tienen como propósito fundamental el combatir la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia y combatir la desafección de los ciudadanos frente a las instituciones. Sin embargo, no sabemos demasiado aún acerca de qué efectos tienen los diferentes tipos de reforma que hemos descrito, como las que propician mayor responsabilidad, participación o transparencia, sobre la percepción, la satisfacción con la democracia y la desafección con las instituciones. Algunos indicios sugeridos por estudios recientes, no obstante, no son demasiado halagüeños, ya que encuentran un efecto escaso de algunas de estas medidas de reforma democrática.

Así, Dahlberg y Holmberg (2014) recientemente concluyen que las medidas para potenciar la calidad de la democracia en los aspectos procesuales del circuito representativo y participativo importan menos en la satisfacción de los



ciudadanos con el funcionamiento de la democracia que las medidas de resultado, como la eficacia percibida de la administración, de su profesionalidad o su imparcialidad. Bosch y Orriols (2014) tampoco encuentran una relación clara, excepto para un grupo escaso de votantes más sofisticados, entre las medidas de reforma democrática como la apertura de listas electorales y la satisfacción ciudadana con la democracia.

Por lo que respecta a las medidas para aumentar la transparencia, los estudios tampoco son muy optimistas, ya que como observa Cardenal (2014), no hay una relación clara entre la existencia de leyes de transparencia y la calidad democrática medida de forma agregada. Grimmeliikhuijsen *et al.* (2013) y De Fine Licht (2013), por su parte, observan que no hay evidencia empírica de que la transparencia aumente la confianza en los gobiernos o el grado de aceptación de las decisiones adoptadas, ya que muchas veces las percepciones de la transparencia de los ciudadanos no se basan tanto en la transparencia real como en las opiniones sobre la transparencia en el sistema.

### **3. La realidad española: diagnósticos de los problemas democráticos en el Estado autonómico y los efectos de la crisis**

Una vez que ya tenemos algunos criterios para evaluar las relaciones entre calidad democrática y Estado autonómico podemos hacer un breve repaso por alguna de estas dimensiones y su evolución y establecer cómo el Estado autonómico y la crisis han operado o no sobre ellas (véase también Colino y Hombrado, 2014).

#### *3.1. Un primer balance general positivo de los efectos del Estado autonómico en la democracia: los puntos fuertes*

Repasando *grosso modo* algunas de las dimensiones citadas, podría decirse que en lo que respecta a los criterios del Estado de derecho y el constitucionalismo y la identificación de los principios democráticos con los del Estado autonómico, el sistema español muestra una total identificación de democracia con autonomía y descentralización. Ello ocurre hasta el punto de que ambos han sido tradicionalmente concebidos, en la reciente doctrina y práctica constitucional española, como elementos que se refuerzan y necesitan mutuamente. Algunos observadores, sin embargo, han criticado el modelo territorial español sobre la base de que ha permitido la introducción de algunos residuos o disrupciones incompatibles con el constitucionalismo racional occidental, al afianzar la presencia en el sistema de ciertos tipos de legitimación historicistas o no democráticos del poder, que han llegado a justificar diversos privilegios o trato especial para algunas unidades basados en el reconocimiento de derechos históricos anteriores a la constitución.

El Estado autonómico parece que ha potenciado también la responsabilidad interinstitucional, un cierto equilibrio de poderes y el control del Gobierno, a través de la división vertical y horizontal de poderes. Ello ha permitido que,

a pesar de los diferentes y cambiantes grados de congruencia partidista en los parlamentos centrales y regionales, muchos partidos y grupos diferentes tengan la oportunidad de participar en los ejecutivos regionales e influir en las políticas públicas y poder controlar a otros gobiernos a través de coaliciones multinivel o bien estando en el Gobierno o en la oposición en los otros niveles. Así, la existencia de coaliciones de gobierno y relaciones entre partidos diferentes a varios niveles, hace que partidos con diferentes políticas u objetivos institucionales apoyen a gobiernos a distintos niveles a cambio de su apoyo en el otro nivel, lo que ha tenido también un efecto moderador en la competencia entre partidos, competencia que es usualmente de tipo que en la literatura politológica se denomina *adversarial* en el caso español.

En términos de la rendición de cuentas vertical y de la transparencia de la acción gubernamental en la adopción de decisiones y las políticas públicas, el predominio claro de los Ejecutivos frente a los parlamentos y la distribución, en su mayor parte concurrente, de competencias han impedido una clara asignación de responsabilidades por los ciudadanos. Asimismo, la rendición de cuentas en el sistema se ha visto desdibujada debido a la dependencia de muchas Comunidades Autónomas de la transferencia de ingresos centrales y la utilización de las subvenciones territorializadas y de las inversiones públicas para la financiación de algunos servicios regionales.

En cuanto a competencia electoral, el pluralismo y la igualdad de representación, en forma de distribución equitativa de escaños en el parlamento para las diferentes unidades integrantes, el sistema parlamentario proporcional español ha producido alguna representación desproporcionada de algunos territorios por razones históricas, demográficas o por el sistema electoral y el tamaño pequeño de las circunscripciones. Esta representación, sin embargo, no ha impedido que los principales partidos e intereses a nivel subestatal hayan sido justamente representados en la Cámara Baja de las Cortes Generales. A pesar de algunas críticas comunes acerca de la excesiva influencia de los partidos de ámbito no estatal en el Parlamento español, sabemos que su representación parlamentaria está en plena consonancia con su verdadera cuota del voto popular en sus territorios. Por otra parte, la asimetría de situaciones fiscales existente ha planteado a veces el reproche democrático de que implica la desigualdad de la representación de los diputados vascos y navarros, que pueden votar en el Congreso y el Senado, incluso ser decisivos, en la aprobación de algunas normativas fiscales que afectan a todas las demás Comunidades Autónomas, pero no a ellos, que gozan de autonomía para estos temas concedida por su régimen fiscal especial. Los demás diputados no pueden decir nada sobre sus asuntos fiscales<sup>5</sup>. Precisamente este privilegio fiscal constitucional o sus resultados prácticos han sido criticados como una ruptura de los principios democráticos, constitucionalmente garantizados de igualdad de todas las unidades integrantes y la igualdad de todos los ciudadanos ante las leyes tributarias. Otros lo han defendido recurriendo

---

5. Se trata de la versión española de la llamada en el Reino Unido West Lothian *question* que aunque no ha sido muy controvertida hasta ahora, puede surgir en momentos en que el Ejecutivo central necesita los votos de los partidos nacionalistas regionales en las Cortes Generales para reformas fiscales nacionales controvertidas.

a la historia y a razones pragmáticas como las exigencias de la integración del Estado o el encaje de los nacionalismos.

En cuanto a la participación política, el sistema autonómico ha promovido la proximidad del Gobierno a los ciudadanos y favorecido la participación política, tanto electoral como no convencional, a todos los niveles. También ha promovido, al menos hasta la crisis, el crecimiento general del capital social y la confianza en el Gobierno, aunque todo indica que existen diferencias claras entre Comunidades Autónomas.

### *3.2. Los puntos débiles: problemas de la calidad democrática en los dos niveles y la supuesta culpa del Estado autonómico*

En general vemos que ha habido una buena compatibilidad entre calidad democrática y Estado autonómico. Sin embargo, también podemos señalar algunos problemas de la calidad democrática que se han detectado en la democracia española, de los cuales no todos tienen que ver con el modelo territorial. Así por ejemplo, se ha señalado el predominio de los ejecutivos frente a los parlamentos y la inoperancia de su control, por ejemplo en temas europeos. Se ha criticado el uso excesivo, agravado con la crisis, de Decretos-ley y la imposibilidad consiguiente del control del Ejecutivo, así como el poder excesivo de los grupos parlamentarios sobre el diputado individual. Asimismo, se ha señalado la excesiva politización de las administraciones y de los órganos de gobierno judicial y la lentitud de la justicia, que impide el ejercicio práctico de algunas garantías judiciales. Con respecto a la participación se ha criticado repetidamente la escasez o dificultad de los instrumentos existentes de democracia directa y la falta de democracia interna en los partidos.

Por lo que se refiere a la responsabilidad horizontal y la competencia política, se han hecho notar las interferencias políticas en los medios y televisiones públicas autonómicas mediante las concesiones para la creación de medios, las ayudas y subvenciones o la asignación arbitraria de la publicidad institucional (Sinova, 2012). También se ha señalado la inoperancia real de los Consejos audiovisuales en las tres Comunidades Autónomas donde existen o han existido (Cataluña, Navarra, Andalucía) o la falta de control de los medios de comunicación por los parlamentos autonómicos y sus comisiones especializadas en el resto de las Comunidades Autónomas (De la Quintana y Oliva, 2012; López Cepeda, 2013). Asimismo, se ha denunciado la falta de competitividad y representatividad de los parlamentos regionales en las elecciones en muchas Comunidades Autónomas debido a la poca proporcionalidad del sistema electoral. Por último, se ha señalado la corrupción en la financiación de los partidos y la escasa capacidad de los órganos de control para impedirla, así como los problemas de acceso de partidos nuevos por la regulación de medios e información en campañas electorales y financiación.

En cuanto a la promoción de la transparencia y la calidad del Gobierno, el sistema español parece haber tenido poco éxito. La corrupción y el despilfarro del dinero público son un problema serio a nivel regional y local (Villoria y Jiménez, 2012; Piqueras *et al.*, 2011; Charron, Lapuente y Dijkstra, 2012; Co-

misión Europea, 2014). La frecuente politización partidista de las altas esferas de las administraciones regionales y locales y la falta de efectividad de los mecanismos de fiscalización se han combinado con las crecientes necesidades de financiación de los partidos políticos y los perversos incentivos y oportunidades creados por el *boom* inmobiliario y la contratación pública, dando lugar en casi todas las Comunidades Autónomas, por ejemplo, a repetidos casos de financiación irregular de los partidos y al cobro de comisiones por la adjudicación de contratos públicos a cambio de ciertas decisiones administrativas.

También con respecto a las administraciones y su apertura y transparencia, se han destacado la politización e ineficacia de los órganos de fiscalización de los recursos financieros de las administraciones y los partidos en los tres niveles. En muchos casos, se han creado redes de patronazgo, clientelismo y corrupción que afectan no solo a los departamentos ministeriales de las Comunidades Autónomas, sino también a toda la red de entes autónomos y empresas públicas del nivel autonómico. Esto en parte se ha atribuido a la falta de transparencia y publicidad activa en la actividad de las administraciones autonómicas, tanto en su contratación como en su gestión presupuestaria.

Si nos referimos a la legitimidad de la democracia española, los datos más sistemáticos, señalan un creciente descontento, desconfianza y desafección hacia las instituciones y la democracia en general (Montero, 2014). Algunas de las deficiencias más frecuentemente señaladas por los expertos, por ejemplo los que participan en la auditoría democrática de la Fundación Alternativas cada año, son la dependencia económica del poder político, la corrupción, la inaccesibilidad a los representantes, el acceso desigual al poder, la falta de mecanismos para perseguir la corrupción, la lejanía de los partidos y la baja participación ciudadana.

### *3.3. La crisis de legitimidad del Estado autonómico: la nueva desafección e insatisfacción en la opinión pública*

Por lo que respecta al Estado autonómico, la crisis económica, en especial desde 2010, ha visto una creciente deslegitimación e insatisfacción con su funcionamiento (Liñeira, 2012; Pérez Nieves *et al.*, 2013). Cuando se pregunta a los ciudadanos, el Estado autonómico contribuye su cuota a la insatisfacción con el sistema democrático en España con varios motivos, aunque no parece que la mayoría de ellos tengan que ver con la calidad democrática. Estos motivos también parecen estar claramente influidos por el discurso mediático crecientemente agresivo contra el modelo de descentralización autonómico. Según los estudios del CIS, las principales causas de la pérdida de legitimidad o de insatisfacción con el Estado autonómico tienen que ver, según los ciudadanos encuestados (CIS 2012) con su supuesta responsabilidad en el aumento del gasto público y del número de políticos, así como la creación de más impuestos (“más políticos, más gente para cobrar; más despilfarro, más derroche; más corrupción”, 31% de las respuestas). Otro 10% de la población opina que el modelo autonómico ha aumentado la burocracia y ha duplicado la administración (“gestiones complicadas; muchos gobiernos”). Un 8% sostiene que ha aumentado las diferencias

entre Comunidades Autónomas (“unas comunidades con más privilegios que otras; reparto no equitativo”) y un 7% que ha fomentado los intereses particulares de las Comunidades Autónomas, los individualismos y la insolidaridad. Otras acusaciones tradicionales contra el Estado autonómico como que ha fomentado los enfrentamientos entre Comunidades Autónomas, los separatismos o la ruptura de España no son apenas mencionadas.

Como señala Llera (2012), parece que la mayor innovación institucional de nuestra Transición muestra síntomas claros de desgaste. Según los datos de su estudio, este autor señala cómo aún se da un balance positivo de legitimación del Estado autonómico, pero este ha retrocedido, cayendo el autonomismo no porque haya más federalistas o independentistas sino porque hay más centralistas. También el agravio comparativo se ha radicalizado, siendo los nacionalistas los objetivos del agravio. Se da tanto un hartazgo con la forma de gestionar las diferencias como una inquietud con las posiciones nacionalistas en relación a las cuestiones comunes de Estado.

En otro estudio reciente sobre los efectos de la crisis en las actitudes frente al sistema territorial autonómico, pueden encontrarse los siguientes resultados (Pérez Nievas *et al.* 2013):

- Un descenso de las actitudes positivas hacia el modelo autonómico desde 2009. A partir de posiciones todavía muy divididas a comienzos de los 1980 se había llegado a un creciente apoyo al Estado autonómico que alcanzó su punto máximo en 2006. Desde 2010 la caída de la legitimidad se hace aún más intensa.
- La satisfacción o apoyo específico (valoración del Estado de las autonomías) evoluciona de modo parecido a la legitimidad, con un aumento del triple entre 2010 y 2012 de aquellas evaluaciones negativas que sostienen que las Comunidades Autónomas aumentan el gasto público. Los resultados también ponen de manifiesto un mayor efecto de insatisfacción creciente en las Comunidades Autónomas más golpeadas por la crisis, como Andalucía y Cataluña.
- Con respecto a las diferencias territoriales, se constata la pérdida de apoyo al Estado autonómico en todas las Comunidades Autónomas, con la única excepción del País Vasco. Se da una clara disminución del apoyo en Murcia, Madrid, Castilla y León y Cataluña y la estabilidad en Andalucía. En Cataluña aumenta la opción independencia, en otras Comunidades Autónomas la de un Estado centralizado. El efecto de la identidad nacional exclusiva es negativo sobre los niveles de legitimidad autonómica en Cataluña y País Vasco en 2012 y positiva en Andalucía en ese mismo año.
- La intensidad en los efectos de los factores económicos de la crisis parece ser débil aunque los resultados confirman su incidencia durante el período 2010-2012, especialmente en Andalucía, Cataluña y Madrid.

Esta situación se explica sin duda por las exigencias de cumplimiento de los objetivos de déficit público y las políticas de consolidación fiscal y ajuste, que

han tenido claras consecuencias sobre la prestación de servicios básicos a la ciudadanía por parte de los Gobiernos autonómicos. Parece claro que este fenómeno ha empañado la imagen de las Comunidades Autónomas y les ha hecho perder su tradicional atractivo e, incluso, legitimidad institucional entre buena parte de la ciudadanía. Se ha producido así un rápido cambio de percepción desde un alta legitimidad y satisfacción con su funcionamiento a un rechazo por amplios sectores de la población (Jiménez Asensio, 2014).

Eso se ha combinado también con el papel de algunos políticos y algunos medios de comunicación que han divulgado una cierta versión demagógica política al evaluar el papel de las Comunidades Autónomas como chivos expiatorios de la crisis. Los medios han preferido resaltar la negatividad de los discursos sobre el despilfarro autonómico, la ocupación intensiva de las administraciones autonómicas, las obras faraónicas, la corrupción y la mala gestión frente a la versión no menos verdadera del balance de los aspectos positivos del modelo (Jiménez Asensio, 2014). Siguiendo a este autor, podemos señalar cómo las tensiones centrífugas durante los años 2000, tanto desde el País Vasco como desde Cataluña e interpretación de las sentencias del TC en respuesta a algunas demandas, han potenciado también los discursos deslegitimadores tanto por parte de los nuevos «centralizadores» como por parte de los secesionistas. Por último, la terrible crisis de credibilidad y legitimidad que sufren los partidos políticos en las actitudes públicas no ha podido por menos que arrastrar a las opiniones sobre el Estado autonómico, necesariamente sustentado en los diferentes subsistemas de partidos regionales.

#### **4. Las respuestas e iniciativas de reforma: ¿regeneración, ofensiva de relegitimación o salida del paso simbólica?**

En este apartado se presentan brevemente algunas de las iniciativas de reforma que afectan a la calidad democrática por parte de los dos niveles de gobierno. Aunque carecemos de espacio para analizar la motivación detrás de estas reformas emprendidas en nuestro país con consecuencias en la calidad democrática, sí que podemos a grandes rasgos esbozar algunas de las reformas más importantes en función de las dimensiones de la calidad de la democracia a las que afectan y algunos determinantes políticos de su puesta en marcha.

##### *4.1. Recientes iniciativas de reforma e innovaciones democráticas en respuesta a la crisis. El Gobierno central*

Si comenzamos refiriéndonos a la dimensión de responsabilidad vertical y competencia política, no ha habido recientemente ninguna reforma en dirección de una mayor proporcionalidad del sistema electoral, tal como se ha solicitado repetidamente desde algunos grupos políticos especialmente desde 2008 y crecientemente con la crisis y a partir de los movimientos ciudadanos alrededor del 15M. Tras el intento de la subcomisión del Congreso para el examen y discusión de las posibles modificaciones del régimen electoral general (2008-2011) y el subsiguiente dictamen al Consejo de Estado, la reforma electoral ha sido de

momento abandonada, pero ha sido crecientemente demandada por grupos de la sociedad y varios grupos parlamentarios.

Tampoco parece haber sucedido mucho en términos de reformas que potencien la responsabilidad horizontal o interinstitucional o mejoren la posición del legislativo frente al ejecutivo o impulsen el papel de los órganos de control como el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo o la independencia de los medios de comunicación públicos. Dado el uso creciente de los Decretos-ley, la tendencia parece la contraria a la de un aumento de la responsabilidad interinstitucional.

La mayor parte de las reformas propuestas por el Gobierno o el parlamento central se han concentrado en la dimensión de la transparencia y el buen gobierno, especialmente en un sentido racionalizador del gasto, y como parte integrante de las políticas de austeridad, sin una especial racionalidad democratizadora. El ejemplo paradigmático es el llamado Plan CORA de reforma de las administraciones y la evitación de duplicidades que, sin embargo, en términos democráticos puede tener incluso consecuencias negativas por haber propuesto medidas como la supresión de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, que teniendo en cuenta la sobrecarga e infradotación de esos mismos órganos en el nivel central, llamados supuestamente a sustituir a los autonómicos, no puede más que ser considerada una medida de retroceso de la calidad democrática con un componente claro de populismo antiautonómico producto típico de la crisis económica.

Por otro lado, en cuanto a la dimensión de transparencia y buen gobierno, también cabe destacar la promulgación de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que hace que por primera vez España tenga una ley de acceso a la información pública y se acerque a los estándares de los países de nuestro entorno, si bien esta ley no ha estado exenta de críticas por parte de los expertos en transparencia por su parquedad y falta de garantías en su implantación. Recientemente se ha extendido su ámbito de aplicación entre otros, a la Casa de su Majestad el Rey, partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales aunque no se profundiza en la transparencia y el acceso a la información que poseen los parlamentos y el poder judicial.

Asimismo, mediante la formación de un Grupo de Trabajo para la Regeneración Democrática y el diálogo con los grupos parlamentarios y varios ministerios, la Vicepresidencia del Gobierno ha liderado una estrategia legislativa conocida como *Plan Nacional de Regeneración Democrática* que trata de reaccionar ante el rosario de escándalos de corrupción en el principal partido de gobierno y en el de la oposición y la indignación ciudadana. Este plan comprende una serie de medidas “políticas, jurídicas y de orden práctico dirigidas a dotar de más control y más transparencia a la actividad pública” que afectan a la lucha contra la corrupción en sus varias facetas en el entendido de que esa lucha contribuya a combatir la insatisfacción ciudadana con la democracia y las instituciones y la creciente desafección. Este plan está constituido por varias piezas legislativas y afectará a más de diez leyes, siendo sus elementos clave la Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos



Políticos, que pretende dotar al Tribunal de cuentas de más medios e instrumentos de control de los partidos y las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos.

Otras medidas legislativas son el Estatuto del Cargo Público que contendrá incompatibilidades y órganos de gestión, vigilancia y control. Asimismo se prevén diferentes reformas penales y procesales para endurecer las penas asociadas a los delitos de corrupción. También se prevé la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público, para fortalecer las prohibiciones de contratación con el sector público a todas las personas físicas y jurídicas condenadas por delitos relacionados con la corrupción. En el mismo sentido han ido algunas medidas de transparencia del Congreso de los Diputados, donde se han publicado el patrimonio de todos los diputados respondiendo a una reclamación pública muy amplia y a las alegaciones de corrupción y financiación ilegal de los partidos. En cuanto a la dimensión de la participación política cabe destacar el procedimiento para la elaboración de la propia Ley de Transparencia que ha contado con la participación ciudadana. Desde la reforma de la Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de 2006, sin embargo, no se han producido innovaciones en la participación ciudadana en las funciones del Parlamento central.

Otras muchas propuestas de reforma que afectarían al funcionamiento de la democracia española y a su calidad están en la agenda de la oposición o los grupos de la sociedad civil como la propia reforma del senado o de las RIG, o la clarificación de competencias y la atribución de responsabilidades, la reforma del sistema electoral y sus circunscripciones, superando la provincia, o en la línea reclamada por el Consejo de Estado para garantizar la igualdad de electores y partidos. Dado que requieren un gran consenso, estas reformas será difícil que lleguen a buen puerto.

Otras propuestas en discusión que afectarían a la calidad democrática en diferentes direcciones son la reforma de los reglamentos parlamentarios para permitir el reequilibrio entre diputado y grupo parlamentario, el uso mayor de las TIC por las cámaras, un mayor control del Gobierno, la supresión de algunas prerrogativas parlamentarias como el aforamiento, la Ley de Secretos Oficiales, el control de idoneidad de los candidatos para los titulares de instituciones como el Tribunal Constitucional, el de Cuentas o el Consejo General del Poder Judicial o la eliminación de límites a la iniciativa legislativa popular, introduciendo el referéndum derogatorio de leyes, la iniciativa ciudadana de reforma constitucional (Presno, 2014), o el aumento de la mayoría de decisión del TC para evitar que un tribunal dividido ideológicamente y contra la mayoría de los partidos tome una decisión que no sea concertada, por ejemplo sobre un estatuto de autonomía (Sánchez-Cuenca, 2010).

#### *4.2. Respuestas de las Comunidades Autónomas: parlamentos y ejecutivos*

Si se observan las medidas de reforma democrática ya adoptadas o en fase de propuesta que se han dado en varias Comunidades Autónomas podemos comenzar refiriéndonos a las medidas de reforma de los sistemas electorales, en unos casos en la dirección de un reforzamiento del componente mayoritario y en otros de mayor proporcionalidad, mediante cambios en el número de los

diputados o en las circunscripciones o incluso en el tipo de listas o el intento de incidir en la dimensión intrapartidista para acercar a los diputados al elector. En varias Comunidades Autónomas, y con motivaciones políticas diferentes, no siempre relacionadas con la crisis de legitimidad percibida, y en algunos casos con intervención o iniciativa de la ciudadanía (Cataluña o Andalucía) se han establecido comisiones parlamentarias en Cataluña, Asturias, Madrid o Andalucía para estudiar reformas electorales (Galindo *et al.*, 2014). En otros casos, la iniciativa ha surgido del partido en el Gobierno, como en Madrid o Castilla-La Mancha (López Nieto, 2012). La mayor parte de ellas no han llegado a buen puerto aunque en dos casos sí se han aprobado, como la de la reducción de la asamblea de Castilla-La Mancha o la incompatibilidad alcalde-diputado autonómico en Andalucía en 2011. En otros casos, aunque no se llegó a un acuerdo mayoritario final, se han propuesto medidas muy interesantes desde el punto de vista de la mejora de la calidad democrática. Así, en Asturias, por ejemplo, se discutieron medidas innovadoras como el desbloqueo de las listas al modo sueco, la introducción de la obligatoriedad de los debates electorales y las primarias o el *mailing* conjunto para abaratar los costes de campaña o la creación de un distrito superpuesto de 10 escaños para aumentar la proporcionalidad.

Menos positiva es la valoración que merece, en términos de calidad de la democracia, las reformas que consisten en la disminución del número de diputados o a su desprofesionalización que en algunos casos, y bajo el pretexto de la austeridad no son más que intentos de cerrar el sistema político a nuevos partidos mediante una manipulación del sistema electoral para reforzar el mayoritarismo<sup>6</sup>. La reducción de sueldos de los diputados, por su parte, adoptada de forma mediática y populista ni siquiera tiene los efectos de austeridad pretendido en el presupuesto de la asamblea<sup>7</sup>.

En el lado más positivo, pueden mencionarse algunas medidas de reforma que han reforzado la función legislativa de los parlamentos autonómicos mejorando así su responsabilidad horizontal o interinstitucional frente al ejecutivo y abriéndose también a la participación ciudadana y a la transparencia de sus actividades. Recogiendo algunas medidas recientes de los parlamentos y asambleas autonómicas contenidas en el Informe reciente de CALRE (2013) se pueden mencionar como medidas de fortalecimiento de la función legislativa la creciente información sobre proyectos o proposiciones de ley, por ejemplo en Galicia: con la apertura de información gubernamental sobre proyectos de ley en páginas web del Gobierno gallego. También en Baleares, los informes, documentación y evaluación de la legislación precedente y su incidencia efectiva o en Andalucía las comparecencias informativas de los agentes sociales y organiza-

---

6. Como ha señalado Galindo *et al.* (2014) en el caso de Castilla-La Mancha con los resultados de las elecciones de 2011, los votos que necesitarían las fuerzas minoritarias para entrar en la asamblea se doblarían. Tanto IU como UPyD pasarían a necesitar un 11,3 por ciento del voto en Ciudad Real o Toledo para obtener un escaño —frente al aproximadamente 6,5 por ciento actual—, un 13,3 por ciento en Albacete —frente al 7 por ciento actual— o un 16,3 por ciento en Cuenca o Guadalajara —que hoy sería un 8,7 y un 6,7 por ciento, respectivamente—.

7. Ver “El ahorro en diputados no alcanza el 5% del Presupuesto de las Cortes regionales”, el [www.diario.es](http://www.diario.es) 15/06/2014.

ciones interesadas ante el Parlamento antes de que los grupos formulen enmiendas. El Reglamento del Parlamento de Andalucía, por ejemplo, se refiere a las comparecencias informativas (art. 112) de los “agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas”. El del Parlamento de Asturias, pionero en este tipo de regulaciones, también establece que las comisiones podrán recabar la comparecencia de consejeros, funcionarios y representantes del Principado en instituciones y empresas, de presidentes de organismos públicos, así como de “personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe”.

En Extremadura se ha introducido la norma de que toda iniciativa legislativa sea objeto de un debate de totalidad, lo que garantiza que ya desde la fase inicial de la tramitación los grupos parlamentarios pueden efectuar juicios políticos sobre la idoneidad o no del proyecto o proposición de ley. También la fase del procedimiento legislativo denominada período informativo, por el cual los grupos pueden solicitar la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos. En Galicia cabe destacar la potenciación de la web de la cámara para que el ciudadano aporte sugerencias a los textos legislativos (programa llamado *Lexisla con nós*). Y en el País Vasco se ha puesto también en funcionamiento en 2011 una plataforma digital llamada “*Iniciativa ADI*”: *aporta, debate, influye*, para facilitar el acceso a documentos, formular sugerencias y conocer los resultados del procedimiento legislativo habiéndose usado ya en la tramitación de varios proyectos de ley (Castellà, 2013).

Otros aspectos que han aumentado el control por parte de los parlamentos son el incremento en los tiempos de control y racionalización del mismo. En el País Vasco, por ejemplo, se hacen plenos exclusivamente de control y se ha aumentado la utilización de comisiones de investigación. Asimismo se han expandido los modos de control, como por ejemplo en Andalucía con las “preguntas de máxima actualidad”, que pueden presentarse hasta las 19 horas del día anterior al comienzo de una sesión plenaria. También existen en esta comunidad las preguntas de iniciativa ciudadana, que deben asumirse por un diputado para su substanciación. En Extremadura se han introducido las preguntas al Presidente del Gobierno regional en el segundo pleno ordinario de cada mes y se introduce la previsión de debates monográficos sobre asuntos de interés general de la Comunidad Autónoma. En Andalucía se ha reforzado el papel de las comisiones dándoles un papel de cumplimiento de las mociones aprobadas a través de la comisión correspondiente.

A partir de las reformas de los estatutos de autonomía de algunas Comunidades Autónomas desde 2006 y la aprobación de otras normas sobre participación, en muchas Comunidades Autónomas se han regulado derechos tales como el de promover y presentar iniciativas legislativas, a la participación en el proceso de elaboración de las leyes, a dirigir peticiones y plantear quejas a las instituciones o a promover la convocatoria de consultas populares. Así, se han reforzado algunas regulaciones de las consultas populares y la iniciativa legislativa popular, las comparecencias parlamentarias y audiencias, preguntas de iniciativa ciudadana, comisiones de peticiones, etc. (ver Presno, 2012; Martín

Núñez, 2012; Castellà, 2013; Greciet, 2013). Algunas Comunidades Autónomas han querido ir más allá de los parámetros de la ILP al nivel central para incentivar la presentación de tales iniciativas que hasta ahora ha sido muy limitada. En Andalucía, por ejemplo, se ha estrenado recientemente el llamado “escaño 110” que amplía las posibilidades de participación directa de los ciudadanos en la vida parlamentaria, con la celebración de un pleno a finales de junio donde se defendía una ILP sobre reforma de la Ley Electoral de Andalucía, iniciativa promovida por UPyD y que ha logrado reunir las 45.000 firmas necesarias.

Dentro de la dimensión de participación política podríamos también incluir todas aquellas medidas recientes de fortalecimiento de la transparencia del parlamento y su proximidad a la ciudadanía (Llop, 2012)<sup>8</sup>. Por ejemplo, en Andalucía: el servicio de publicaciones del Parlamento divulga en distintos formatos las diversas facetas de la actividad parlamentaria, en Galicia o Baleares se han publicado la renta y patrimonio de los diputados o se ha incorporado a la página web del parlamento. En el País Vasco se han publicado cartas de servicios de la administración parlamentaria.

También se han potenciado los instrumentos digitales, como en Andalucía, donde se transmiten y almacenan las sesiones en la página web. También se han potenciado las webs individuales de los diputados con elementos de interactividad, donde se recogen sus intervenciones. Por último cabe destacar el uso de las redes sociales por los parlamentos, y se ha potenciado, como en el País Vasco, la participación ciudadana en los proyectos de ley a través de las nuevas tecnologías.

Por lo que respecta también a la responsabilidad horizontal, de algunos órganos de control externo como tribunales de cuentas o defensores del pueblo autonómicos se ha propuesto su supresión, tomando sus funciones el órgano estatal. No se han producido medidas democratizadoras de despolitización ni control de los medios públicos ni transparencia de las ayudas públicas e a estos.

Por último, la mayoría de las reformas se han centrado en el ámbito de la transparencia, el buen gobierno y la calidad del Gobierno y la participación pública en la administración, sobre todo al nivel local. Destacan el surgimiento de varias leyes reguladoras del Gobierno, leyes de buen gobierno, de gobierno abierto, de régimen de incompatibilidades, etc. Asimismo, en varias Comunidades Autónomas se han promulgado Códigos de Buen Gobierno –Códigos Éticos o Códigos de Conducta– (Castel, 2013). Estos Códigos, referidos tradicionalmente al ámbito funcional, guían con sus principios la acción política, como por ejemplo el “Código Ético y de Conducta” del País Vasco de mayo de 2013. Puede destacarse en Andalucía la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos, como una de las más exigentes en toda España, que ha sido acompañada de la publicación de las declaraciones de la renta de los miembros del Consejo de Gobierno y sus cónyuges. También en esta comunidad se han publicado los órdenes del día y los acuerdos de los Consejos de Gobierno.

---

8. Ver Transparencia Internacional España índice de transparencia de los parlamentos.

Pero sin duda el grueso más visible de innovaciones democráticas a nivel autonómico ha consistido en la promulgación de una serie de Leyes de transparencia (Ley de Transparencia Pública de Andalucía, Ley navarra de gobierno abierto, Ley extremeña de gobierno abierto), algo diferentes en las distintas Comunidades Autónomas, en función de si crean o no órganos de transparencia o del sentido diferente del silencio administrativo en el procedimiento de solicitud de información pública o la diferente intensidad del régimen de publicidad activa prevista por el legislador autonómico. La recientemente aprobada Ley de transparencia de Andalucía, por ejemplo, establece un Consejo de la Transparencia y Protección de Datos, cuya independencia se trata de garantizar con la designación parlamentaria de su director. Esta ley establece la obligatoriedad para las administraciones públicas de contestar en un plazo no superior a los 20 días, plazo inferior al mes que fija la ley nacional, así como un Régimen Sancionador, del que carece la norma estatal.

Por último, otros signos de apertura de los partidos políticos a la participación ciudadana son el creciente uso de primarias abiertas o entre afiliados para la selección de candidatos y líderes en algunos partidos a nivel autonómico.

Por supuesto, existen muchas otras propuestas en la agenda que la correlación de fuerzas ha hecho imposible implantar. En todo caso, vemos que el Estado autonómico y las Comunidades Autónomas han cumplido en este caso una función clave como laboratorios de democracia y de innovaciones democráticas potencialmente emulables por el parlamento central. Es difícil saber a ciencia cierta si todas estas iniciativas tendrán el efecto deseado sobre las actitudes de insatisfacción y desafección democráticas constatadas por todos los análisis. En todo caso, muchas de ellas van en la buena dirección. Cabría recordar aquí para terminar, sin embargo, algunos principios que deben subyacer a estas reformas si se pretende que tengan efectos claros sobre la desafección, principios que señalaba el estudio encargado por la Generalitat de Cataluña y que deberían seguir formando parte aún de la agenda de reforma de los Gobiernos autonómicos:

- *Más inteligibilidad*, porque la complejidad de los procesos políticos y de las cuestiones que estos procesos regulan dificultan que los comprendan una parte de la ciudadanía.
- *Más transparencia y participación*, para evitar procesos innecesariamente oscuros y distantes de la ciudadanía afectada y reservados a núcleos reducidos de políticos electos, profesionales de la Administración y representantes de los grupos de intereses.
- *Más responsabilidad y rendimiento de cuentas*, porque la resistencia de los actores políticos principales a dar cuenta de sus actuaciones es una de las causas principales de la desconfianza en la ciudadanía y un incentivo para el comportamiento desviado o ilícito de algunos de estos actores.

## 5. Conclusiones: retos y perspectivas de futuro

En este capítulo hemos visto como la mayoría de las deficiencias habitualmente señaladas en la calidad de la democracia no están producidas por la descentralización o el modelo federal español. Es verdad que existen rasgos como la falta de responsabilidad vertical y la complejidad frente a los ciudadanos del proceso decisorio que España comparte con otras democracias federales.

Asimismo, hemos visto que la crisis ha afectado a la democracia española y su calidad tanto por las políticas de austeridad que se han emprendido para reducir el gasto público y conseguir la consolidación fiscal como por ciertas estrategias que ha generado entre algunos políticos en el nivel central o autonómico de políticas institucionales planificadas o espontáneas de regeneración democrática como respuesta al creciente descontento o la exigencia ciudadana y como respuesta a las necesidades de racionalización del gasto y a cierta crítica mediática populista. Estas políticas hemos visto que pueden ser de varios tipos y responder a varias motivaciones políticas y afectan a dimensiones diferentes de la calidad democrática, alcanzando diferentes grados reales de efectividad real en función de varias circunstancias.

En esta aproximación general al tema que este capítulo pretendía, existen indicios para pensar que, además de haber deteriorado algunos aspectos de la calidad democrática en España la crisis pudiera haber también servido como ventana de oportunidad para activar la democracia española en algunos aspectos, a pesar de la imagen aún negativa trasladada por los medios, que no permite aún a los ciudadanos apreciar esta realidad. Como era previsible, el análisis confirma la suposición de que la crisis hace que los Gobiernos estén tratando de compensar la legitimación de *output* (el gobierno para el pueblo) por la legitimación por el proceso (el gobierno del pueblo). Se ha constatado cómo las iniciativas de reforma en el nivel central y autonómico, si bien han respondido a variadas motivaciones políticas, se han concentrado sobre todo en las dimensiones de la transparencia y algo en la participación, pero sin haber afectado mucho a la mejora de las otras dimensiones de la calidad democrática que hemos identificado.

En términos de perspectivas de futuro, cabe no olvidar que en algunos casos se producen tensiones entre diferentes objetivos de las reformas democráticas. A veces varios objetivos de la reforma pueden entrar en contradicción. Como recordaba la obra de Smith (2004) sobre el *Democratic Audit* en Canadá, refiriéndose a algunas iniciativas de democratización del sistema federal canadiense, algunos objetivos pueden estar en tensión con otros valores. Por ejemplo, aunque el sistema debe hacerse más inclusivo y representativo, eso no debe incapacitarlo para adoptar decisiones o producir mayorías estables. Si bien es recomendable una mayor participación ciudadana, esta no debe llegar a paralizarlo. Y, si bien puede hacerse más receptivo y responsable, no deben ser sólo las preocupaciones electorales las que determinen la actuación de los políticos a varios niveles.

Si nos fijamos en lo que dicen los ciudadanos y los expertos, la democracia española se ha deteriorado gravemente. Sin embargo, los datos nos dicen que

la desafección es estructural en todos los países y se ha agravado con la crisis y en parte puede ser una construcción mediática y una reacción natural de los ciudadanos a la impotencia democrática o falta de autonomía política de los gobiernos. El hecho es que a consecuencia de la crisis y el énfasis creciente en la legitimidad por el proceso, los ciudadanos y los políticos parecen estar volviendo sus ojos de nuevo al circuito representativo y no solo a la administración pública, lo que es positivo desde un punto de vista de la calidad democrática. Los parlamentos parecen haber aceptado el reto y están abriéndose a la sociedad e implantando mecanismos de participación y mayor control de los ejecutivos. Está por ver si esta deriva tiene éxito. Y está por ver, si como ha pasado con los experimentos participativos en el nivel local en los últimos diez años, estas reformas superan algo más que una escasa movilización e interés ciudadano.

Antes de evaluar las reformas hay que ver, por tanto, si se usan y que efectos reales tienen. Hay algunos motivos para el escepticismo, si se observan algunos obstáculos para la efectividad de las reformas. En primer lugar está el papel real de los parlamentos e instituciones representativas. Teniendo en cuenta que no es en los legislativos dónde se adoptan realmente la mayoría de las políticas públicas, estas reformas pueden fracasar o quedarse en simbólicas si son muy sofisticadas y avanzadas jurídicamente pero están alejadas de la realidad social y política y de la gobernanza del Ejecutivo, las autoridades supranacionales y los entes reguladores semiautónomos que elaboran hoy en día la mayor parte de las políticas públicas en el nivel nacional o supranacional.

En segundo lugar, aunque la crisis y la insatisfacción han producido una clara movilización ciudadana, esta debe ser sostenible para que se puedan utilizar las nuevas vías de participación creadas, y en algunos casos no parece que haya excesivo interés ciudadano en usar esos mecanismos. En tercer lugar, hemos señalado cómo existe solo una dudosa evidencia empírica de que las reformas en las dimensiones del proceso (transparencia, participación, etc.) tengan efectos sobre las percepciones ciudadanas sobre el funcionamiento democrático y sobre el descontento o desafección ciudadana.

El capítulo, finalmente, nos enseña que el fracaso económico puede desencadenar debates sobre reformas democráticas, pero existe mucha menor evidencia empírica de que todos esos debates se hayan traducido o se vayan a traducir en reformas que vayan más allá de la retórica o los cambios simbólicos y a veces de claro tinte populista. Seguramente se necesita algo más que la crisis económica y el discurso mediático negativista de descontento permanente para esperar la promulgación de reformas que verdaderamente aumenten la calidad democrática en sus varias dimensiones.



## Bibliografía

- ARMINGEON, K. y K. GUTHMANN (2014): “Democracy in Crisis? The declining support for national democracy in European countries 2006-2011”, *European Journal of Political Research*, DOI: 10.1111/1475-6765.12046.
- BLANCO, I. i MAS, P. (2008): *La desafección política a Catalunya. Una mirada cualitativa*. Fundació Jaume Bofill. Informes Breus, 11. Barcelona.
- BLAS, A. (2012): *Modelos de democracia en las comunidades autónomas españolas*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- BOSCH, A. y L. ORRIOLS (2014): “Ballot Structure and Satisfaction with Democracy”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Volume 24, Issue 4, 493-511.
- BÜHLMANN, M.; W. MERKEL, L. MÜLLER y B. WESSELS (2012): “The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research”, *European Political Science*: 11, 519-536.
- CAIN, B.E., R.J. DALTON y S.E. SCARROW, eds. (2003): *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- CALRE (2013): Grupo de trabajo “Modelos regionales institucionales-democracia regional” Informe y conclusiones, Asamblea Plenaria CALRE, Bruselas, 21-22 octubre 2013.
- CARDENAL, A.S. (2014): “Las leyes de transparencia tienen poco o ningún impacto sobre la calidad democrática”, *Blog Agenda Pública*. 27/05/2014.
- CASALS, X. (2013): *El pueblo contra el parlamento. El nuevo populismo en España, 1989-2013*, Barcelona: Pasado & Presente.
- CASTEL, S. (2013): “Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 159-201.
- CASTELLÀ, J.M. (2013): “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 5, junio 202-213.
- CERCLE D’ECONOMIA DE MALLORCA (2012): Primer Informe sobre calidad de la democracia en Baleares (índices de satisfacción y valoraciones), junio de 2012.
- CERCLE D’ECONOMIA DE MALLORCA (2013): Calidad Democrática, Instituciones y Sociedad Civil en Baleares. II Encuesta Datos, análisis e Informe Octubre-Diciembre de 2013.
- CHARRON, N.; V. LAPUENTE y L. DIJKSTRA (2012): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*, European Commission. Directorate-General for Regional Policy, Working Paper WP 01/2012.

- CÍRCULO DE ECONOMÍA ed. (2013): *La reforma de la democracia española. Las dimensiones políticas de la crisis*, Barcelona.
- COLINO, C. y E. DEL PINO (2011): "Spain: the Consolidation of Strong Regional Government and the Limits of Local Decentralization", en J. Loughlin, F. Hendriks, y A. Lidström eds. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 356-383.
- COLINO, C. y A. HOMBRADO (2014): "Territorial Pluralism in Spain: Characteristics and Assessment", en Karlo Basta, John McGarry and Richard Simeon eds. *Assessing Territorial Pluralism*. University of British Columbia Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *Anexo España al Informe de lucha contra la corrupción de la UE* Bruselas, 3.2.2014, COM(2014) 38 final, ANNEX 9.
- COSTA PINTO, A.; P.C. MAGALHAES y L. DE SOUSA (2012): "Is the good polity attainable? –measuring the quality of democracy", *European Political Science*: 11, 447-455.
- DAHLBERG, S. y S. HOLMBERG (2014): "Democracy and Bureaucracy: How their Quality Matters for Popular Satisfaction", *West European Politics*, 37, 3, 515-537.
- DALTON, R.J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DE FINE LICHT, J. (2013): "Transparency actually: how transparency affects public perceptions of political decision-making", *European Political Science Review*, 6, 2, 309-330.
- DE LA QUINTANA, A. y C. OLIVA (2012): "Subvenciones a la prensa en España: sinergias políticas y empresariales en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco", *Miguel Hernández Communication Journal*, nº 3, 101-120.
- DIAMOND, L. y L. MORLINO (eds.) (2005): *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- FONT, J.; C. NAVARRO; M. WOJCIESZAK y P. ALARCÓN (2012): ¿"Democracia sigilosa" en España? *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*, CIS, opiniones y actitudes N.º 71.
- GALINDO, J., K. LLANERAS, O. MEDINA, J. SAN MIGUEL, P. SIMÓN y R. SENSERICH (2014): *La urna rota La crisis política e institucional del modelo español*, Barcelona: Editorial Debate.
- GÓMEZ, B.; I. PALACIOS, M. PÉREZ YRUELA, R. VARGAS-MACHUCA (2010): *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona: Ariel.
- GRECIET, E. (2013): "La participación ciudadana en el derecho parlamentario español: realidades y propuestas", Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. 23 y 24 de septiembre.

- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; G. PORUMBESCU, B. HONG y T. IM (2013): “The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment”, *Public Administration Review*, 73, 4, 575-586.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2014) “¿Replantear el Estado autonómico? Análisis institucional de las fortalezas y debilidades del modelo de organización territorial del poder político en España. Esbozo de una propuesta”, en *El Estado autonómico*: Madrid: INAP. (en prensa).
- KRASTEV, I. (2013): *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?*, TED Books.
- LIÑEIRA, R. (2012): *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- LLERA, F. J. (2012): “Crisis y malestar democrático en España”, en Tezanos, J.F. *Los nuevos problemas sociales*, Madrid: Ed. Sistema.
- LLOP M<sup>a</sup> D. (2012): “Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los parlamentos”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N<sup>o</sup> 4 – diciembre, 66-83.
- LÓPEZ CEPEDA, A.M. (2013): “El control parlamentario de la radio televisión pública en España. Características, funcionamiento y eficacia”, *Revista Comunicação Midiática*, v. 8, n. 3, set./dez. 272-294.
- LÓPEZ NIETO, L. (2012): “Rendimiento político y electoral de la Comunidad de Madrid y propuestas de reforma”, en VVAA *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid: Dykinson.
- MARTÍN NUÑEZ, E. (2012), “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34. 95-131.
- MOLINA, I; O. HOMS y C. COLINO (2014): “2014 Spain Report”, in Bertelsmann Stiftung (ed.) *Sustainable Governance Indicators 2014*. Gütersloh: Fundación Bertelsmann. [http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014\\_Spain.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Spain.pdf)
- MONTERO J.R. (2014): “Sobre el funcionamiento de la democracia representativa en España”, Ponencia presentada en el XI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Universidad de Salamanca, 3-4 abril.
- MORLINO, L.; F. RANIOLO y D. PIANA eds. (2013): *La qualità della democrazia in Italia 1992-2012*, Bolonia: Il Mulino.
- PÉREZ NIEVAS, S. et al. (2013): *Informe del proyecto de investigación sobre Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección*, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

- PETERS B.G. (2004): "Governance and Public bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control?", *The Asian Pacific Journal of Public Administration*, 26 (1): 3-15.
- PIQUERAS, J.A.; F.A. MARTÍNEZ, A. LAGUNA y A. ALAMINOS (2011): *El secuestro de la democracia. Corrupción y dominación política en la España actual*, Madrid: Akal.
- PRESNO, M.Á. (2012): "La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico", *Quaderni Regionali*, Numero 3, vol. Anno XXXI.
- PRESNO, M.Á. (2014): "Regeneración democrática", en *La Nueva España* 17 de mayo.
- RENWICK, A. y J-B. PILET (2014): "Populist Democratic Reform: Is it Anything More Than Talk?", Ponencia presentada en el Workshop on Economic Recession, Democratic Recession?, ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, 10-15 April 2014.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2010): *Más democracia, menos liberalismo*, Madrid: Katz.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política de España*, Madrid: la Catarata.
- SCHARPF, F.W. (2000): *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid: Alianza.
- SCHARPF, F.W. (2005): "Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación", *Revista Española de Ciencia Política*, 13, Octubre 2005, 13-50.
- SINOVA, J. (2012): "Conflictos con el poder político", en Fundación Ciudadanía y Valores *Informe sobre la libertad de expresión en España. Año 2012*, 71-75.
- SMITH, J. (2004): *Federalism, Canadian Democratic Audit*, UBC Press.
- VALENCIA, Á. (coord.) (2013): *Crisis y democracia*, FI01713 Centro de Estudios Andaluces.
- VALLÈS, J.M. (coord.) (2008): *Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya*. Conselleria d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Barcelona.
- VILLORIA, M. y F. JIMÉNEZ (2012): "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138(1): 109-134.
- VVAA (2013): *Informe sobre la Democracia en España 2013: Un gran salto hacia atrás*, Madrid: Fundación Alternativas.