



Ciencia Política y Gestión Pública

SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

TEMA 9

Estado de Derecho en España y
calidad de la democracia

Docente:

Prof. Dr. Leonardo Sánchez Ferrer

Índice de contenidos

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	OBJETIVOS	3
III.	CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL TEMA	4
1.	El Poder Judicial	4
1.1	Independencia de la Justicia como fundamento de la democracia	4
1.2	El Consejo General del Poder Judicial	5
1.3	La percepción ciudadana de la Justicia	6
2.	El Tribunal Constitucional	9
3.	La corrupción	12
3.1	La percepción de la corrupción: ciudadanos y expertos	12
3.2	¿Un fenómeno sistémico o focalizado?	16
4.	Estado de Derecho y calidad de la democracia	18
4.1	El uso de indicadores internacionales de democracia	18
4.2	Indicadores Mundiales de Gobernanza (Banco Mundial)	19
4.3	Índice de Democracia de <i>The Economist</i>	21
4.4	Clasificación de <i>Freedom House</i>	24
IV.	BIBLIOGRAFÍA	25



I. Introducción

La democracia (entendida como la democracia liberal que existe en los países occidentales) no consiste solamente en la celebración de elecciones libres y competitivas, sino que requiere la existencia de un estado de derecho que garantice la protección de los derechos civiles y las libertades. La calidad de una democracia depende en gran medida de la solidez del estado de derecho y de cómo se asegura el imperio de la ley.

En este sentido, una Administración de Justicia independiente es condición necesaria para la existencia de una democracia real. Por ello, en el primer apartado de este tema se analiza la independencia del sistema de justicia en España, así como su percepción por parte de los ciudadanos.

En el segundo apartado se explica la organización y el funcionamiento del Tribunal Constitucional, así como el importante papel que ha tenido en el desarrollo del sistema político español.

A continuación, se analiza el fenómeno de la corrupción política, uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la sociedad española en la actualidad. La corrupción puede llegar a suponer una infracción sistemática de las normas y una erosión del Estado de Derecho. Se presentan algunos datos que muestran la percepción del fenómeno, tanto por parte de la propia sociedad española como de un organismo de referencia, *Transparency International*.

Y en el último apartado se hace una reflexión sobre la vigencia del Estado de Derecho y la calidad de la democracia en España, utilizando datos comparados de tres organismos internacionales: el Banco Mundial, con sus *Worldwide Governance Indicators*; el organismo *Economist Intelligence Unit*, dependiente del semanario *The Economist*, que elabora un índice llamado *Democracy Index*; y por último la organización independiente norteamericana *Freedom House*, que elabora una calificación denominada *Freedom in the World Rating*.

II. Objetivos

- Comprender la importancia del sistema de Justicia como cimiento de una democracia real
- Conocer la organización básica de la Justicia en España y su forma de gobierno
- Conocer el funcionamiento y el papel político del Tribunal Constitucional
- Analizar el funcionamiento del Estado de Derecho utilizando indicadores internacionales
- Analizar el fenómeno de la corrupción utilizando indicadores internacionales



III. Contenidos específicos del tema

1. El Poder Judicial

1.1 Independencia de la Justicia como fundamento de la democracia

La independencia judicial es uno de los requisitos de la democracia. Puede definirse como la soberanía del juez respecto a otros poderes públicos o privados a la hora de ejercer su función jurisdiccional, que debe estar sometida únicamente a la ley. Sólo la independencia de la justicia puede garantizar el imperio de la ley y que las decisiones judiciales no estén adulteradas por presiones políticas. Sin el imperio de la ley¹ no puede haber un control eficaz de los poderes públicos ni protección a los derechos de los ciudadanos, de modo que su ausencia implicaría la falta de uno de los elementos básicos del sistema democrático.

En España, la independencia de la justicia se trata de garantizar a través de una serie de principios. Un elemento fundamental es la inamovilidad de los jueces y magistrados, quien no pueden “ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley” (Art. 117.2 de la Constitución). Esto significa que un juez no puede ser apartado arbitrariamente de una causa por el gobierno o no puede ser separado de la carrera judicial si no es por la comisión de faltas muy graves, apreciadas como tales por el Consejo General del Poder Judicial (en los pocos casos que han tenido lugar, generalmente a partir de condenas judiciales por delitos cometidos por el juez).

Otro principio básico es la unidad jurisdiccional, esto es, que todos los ciudadanos estén sometidos a los mismos tribunales y que cada caso sea juzgado por el juez predeterminado por la ley. Hay algunas excepciones a este principio, como la jurisdicción militar o algunos tribunales tradicionales de carácter menor, pero la existencia de un “juez natural” al que corresponde cada caso por ley es un elemento primordial para garantizar la neutralidad de un proceso. La unidad jurisdiccional no es obstáculo para que los jueces y tribunales puedan especializarse por materias (Civil, Penal, Contencioso-Administrativo, etc.).

Un tercer principio de la independencia es la organización de la carrera judicial. El acceso a la misma es por oposición, un procedimiento neutral y meritocrático, aunque también hay un acceso restringido por concurso entre juristas de reconocida competencia, el llamado *cuarto turno*, si bien son muchos menos los que acceden por esta vía. El sistema de ascensos está regulado y tiene un carácter objetivo, aunque para los grados superiores el Consejo General del Poder Judicial posee más discrecionalidad, como vamos a analizar en el siguiente apartado. Además, los jueces están sometidos a un régimen estricto de incompatibilidad con otras funciones, para evitar que su labor vea comprometida su imparcialidad.

¹ En este tema no se debate la distinción que hacen muchos autores entre “imperio de la ley” y “Estado de Derecho”. En el tema se utiliza la expresión “estado de derecho” como equivalente del término inglés *rule of law*, habitualmente empleado en los artículos académicos y por los organismos internacionales.



1.2 El Consejo General del Poder Judicial

Una de las medidas que estableció la Constitución para consolidar la independencia judicial fue la creación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), que debía asumir las funciones administrativas y de gobierno del sistema judicial que anteriormente estaban en manos del Ministerio de Justicia. El objetivo primordial a la hora de crear el CGPJ fue profesionalizar e independizar la gestión del sistema judicial, estableciendo un órgano de gobierno, no controlado por el poder ejecutivo, en el que estuvieran representados los propios jueces y que debía requerir una amplia mayoría parlamentaria para conformar su composición.

Es importante aclarar que el Consejo General del Poder Judicial no es un órgano jurisdiccional, esto es, no es un tribunal que dicte o revise sentencias, sino un órgano de gobierno de los jueces. Sus principales funciones son el nombramiento de los principales cargos judiciales, como por ejemplo los magistrados del Tribunal Supremo (ya hemos visto que para la mayor parte de los nombramientos judiciales se aplican criterios automáticos y no discrecionales), así como dictar normas sobre formación y promoción de jueces y aplicar el régimen disciplinario previsto en la ley. También propone a dos de los 12 Magistrados del Tribunal Constitucional.

La Constitución establece (artículo 122.3) que el CGPJ está compuesto por 21 miembros, entre los que se incluye el Presidente del Tribunal Supremo, que también actúa como Presidente del CGPJ, además de 20 vocales, de los que 12 deben ser elegidos entre jueces y magistrados y 8 por el parlamento (4 por el congreso y 4 por el senado), entre “juristas de reconocida competencia”. La primera ley orgánica del CGPJ, aprobada en 1980, dispuso que los 12 vocales de la judicatura habían de ser elegidos por los propios jueces y magistrados, sin intervención de los partidos políticos, para así garantizar la máxima independencia del organismo. Sin embargo, la ley fue modificada en 1985 y se estableció que todos los vocales del Consejo fueran elegidos por las Cortes, 10 por el Congreso y otros 10 por el Senado, con mayorías cualificadas de 3/5 de las cámaras (aunque respetando el principio de que 12 de ellos se escogieran entre la judicatura y 8 entre otros juristas de reconocida competencia). Esta reforma legislativa fue duramente criticada, al considerarse que no respetaba el espíritu de la Constitución y que podía afectar a la independencia del poder judicial, lo que llevó a que el Partido Popular interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la misma. En todo caso, el Tribunal Constitucional sentenció que la reforma no era inconstitucional, a pesar de que consideraba que el nombramiento de todos los vocales por el parlamento entrañaba el riesgo de que el CGPJ fuera repartido entre los partidos, lo que parecía “aconsejar su sustitución”. No obstante, no vio que eso fuera fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que, en sus palabras, “el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella”².

A pesar de que el PP ha incluido en sucesivos programas electorales que los jueces volvieran a elegir a doce miembros del CGPJ³, lo cierto es que el procedimiento de

² Sentencia STC 108/1986 de julio de 1986.

³ Por ejemplo, lo incluyó en los programas para las elecciones de 2000 y 2011, las cuales fueron ganadas por el PP con mayoría absoluta, pero después no llevó a cabo la reforma prometida.



elección parlamentaria del CGPJ se ha mantenido desde 1985, con pequeñas modificaciones, y ha dado lugar a un órgano cada vez más politizado, objeto de pugna entre los principales partidos. En las sucesivas renovaciones del CGPJ los partidos han ido proponiendo como vocales a juristas cada vez más afines a los propios partidos, de manera que el funcionamiento del Consejo, lejos de parecerse a la de un órgano profesional e independiente, se asemeja más a la de un órgano de representación política. Esto lleva a que los nombramientos de algunos de los cargos judiciales más importantes se hagan mediante negociaciones más o menos directas entre los principales partidos. No obstante, debe recordarse que los jueces y magistrados, una vez nombrados, son inamovibles, lo que favorece su independencia a pesar de que en algunos casos haya habido influencia política en los nombramientos.

La intromisión de los gobiernos y los partidos políticos en la justicia es un problema que puede afectar muy negativamente al funcionamiento del estado de derecho y que ha sido objeto de atención por parte de diversos organismos internacionales. El Consejo de Europa ha producido una serie de documentos e informes en los que analiza el funcionamiento de sus sistemas de justicia. Una de sus recomendaciones más frecuentes es que los consejos judiciales deben ser independientes del poder político, para lo cual han de contar con una mayoría de miembros elegidos por los propios jueces⁴. En el Informe de Evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) remitido en 2013, se instaba a España a que llevara a cabo reformas para despolitizar el CGPJ, recomendación que se ha reiterado en años posteriores, sin que se los partidos políticos españoles hayan hecho nada al respecto⁵. España no ha sido apercibida por falta de respeto a la independencia judicial, como sí han sido algunos países del este de Europa, dado que en los organismos internacionales sigue existiendo una buena percepción del funcionamiento de la justicia en nuestro país. No obstante, este hecho podría cambiar en el futuro, especialmente si se intensifica la ya elevada interferencia política en los nombramientos judiciales.

1.3 La percepción ciudadana de la Justicia

La Justicia ha sido tradicionalmente una institución mal valorada por los españoles, quienes han criticado sobre todo su lentitud e ineficacia. Durante el período democrático la percepción ciudadana del sistema judicial ha sido casi siempre algo más negativa que la de otras instituciones, como el parlamento, pero en los últimos años no ha experimentado tanto deterioro como aquéllas, de modo que se habría mantenido en niveles algo más aceptables. No obstante, la Tabla 1 pone de manifiesto que la confianza de los españoles en los tribunales sigue sin ser sólida. En la década de 2010 apenas el 15 por ciento de los ciudadanos estaba muy o bastante satisfecho con su funcionamiento, frente a un 75 por ciento que lo estaba poco o nada.

La mediocre valoración de los tribunales contrasta con la percepción mucho más positiva de otras instituciones encargadas de salvaguardar el Estado de Derecho,

⁴ Consejo de Europa, *Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (noviembre 2010), <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>

⁵ GRECO, Fourth Evaluation Round. *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report (2013) y Second Interim Report Spain* (junio 2019), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/spain>



como la policía. En la Tabla 2 se muestra que, en una encuesta efectuada en mayo de 2011, más del 70 por ciento de los ciudadanos manifestaban un grado de confianza muy o bastante grande respecto a la Guardia Civil o la Policía Nacional, en tanto que con los tribunales de justicia la cifra era apenas de un tercio.

Tabla 1. Satisfacción con el funcionamiento de los Tribunales de Justicia (1994-2019). Promedios por década

	1990s	2000s	2010s
Mucho	2	1	1
Bastante	20	17	13
Poco	41	40	44
Nada	20	24	31
N.S./N.C.	17	18	11
(N)	2.489	2.476	2.471

Fuente: Elaboración propia a partir de 22 estudios realizados por el CIS entre 1994 y 2019: estudios 2111, 2187, 2212, 2219, 2253, 2293, 2366, 2394, 2615, 2650, 2727, 2770, 2809, 2910, 2953, 2994, 3034, 3105, 3146, 3184, 3221 y 3259).

Tabla 2. Grado de confianza en diversas instituciones encargadas de garantizar la seguridad, mayo 2011

	Guardia Civil	Policía Nacional	Policía Local (municipal)	Policía Autonómica (sólo Cataluña, País Vasco, Navarra)	Tribunales de justicia	Fuerzas Armadas
Mucha	24	21	15	14	6	18
Bastante	48	50	45	49	27	50
Poca	20	20	27	29	42	19
Ninguna	7	6	10	8	20	8
NS/NC	2	3	3	2	5	6
(N)	2.482	2.482	2.482	2.482	2.482	2.482

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2888

Si se analizan datos a nivel comparado, se observa que España ocupa uno de los últimos lugares en sus niveles de confianza en la justicia dentro de una amplia muestra de países europeos. En la Tabla 3 se presentan los datos promediados de cinco oleadas de la Encuesta Social Europea, realizados entre 2010 y 2018, en los que España manifiesta una confianza claramente inferior a la media (4,2 puntos frente a 5,3). La mitad de la población suspende al sistema legal y apenas llega al 31 por ciento los que lo puntúan con 6 o más. La posición de España no sólo se aleja de los países escandinavos, que valoran sus sistemas a veces por encima del 7, con más del 80 por ciento de puntuación en un 6 o más, sino también de países como Francia o Bélgica, que en otras instituciones tienen valoraciones similares a la española. España valoraría a su justicia en términos similares a Italia, aunque ligeramente más que otras democracias del sur de Europa, como Grecia o Portugal.



Tabla 3. Confianza en el sistema legal en algunos países europeos (Valoración en escala 0-10). 2010-2018

	0-1	2-4	5	6-8	9-10	Media
Denmark	1	7	8	51	33	7,5
Norway	1	8	9	55	27	7,2
Finland	2	11	8	55	24	7,0
Switzerland	3	13	14	55	16	6,6
Sweden	3	15	13	56	13	6,4
Netherlands	3	15	12	62	7	6,2
Germany	5	21	14	46	14	6,0
United Kingdom	7	22	16	47	9	5,6
Estonia	8	24	19	40	10	5,4
Ireland	7	26	19	42	6	5,3
Belgium	9	26	18	44	4	5,1
France	9	26	20	40	5	5,1
Hungary	11	29	17	36	7	5,0
Italy	15	25	17	37	6	4,8
Spain	19	32	18	27	4	4,2
Poland	18	38	21	21	3	4,0
Greece	28	25	19	24	4	3,8
Portugal	21	37	18	22	2	3,8
Bulgaria	41	35	12	9	3	2,6
Total	11	23	15	40	10	5,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Social Europea. Los datos son el promedio de 5 estudios, las oleadas 5, 6, 7, 8 y 9, realizados entre 2010 y 2018, aunque algunos países no tienen datos en las cinco oleadas, de modo que sus promedios se han calculado con las oleadas disponibles para esos casos. El total representa el promedio de los países incluidos en la tabla, sin ponderar por la población de cada uno de ellos.

Una vez más, la valoración de la justicia en España contrasta con la de la policía, mucho más favorable. En esa cuestión, España se situaría en la media europea (6,2 frente a 6,3), en valores similares a los de países como Irlanda, Italia, Bélgica o Francia y muy superiores a los de Grecia, Portugal o algunas de las nuevas democracias del Este de Europa.

En definitiva, parece claro que la ciudadanía española muestra desconfianza con varias de las instituciones que deben salvaguardar el estado de derecho. En el apartado 4, sin embargo, veremos datos de organismos internacionales que muestran una visión mucho más favorable del estado de derecho en España.



Tabla 4. Confianza en la policía en algunos países europeos (Valoración en escala 0-10). 2010-2018

	0-1	2-4	5	6-8	9-10	Media
Finland	1	2	3	45	47	8,1
Denmark	1	3	6	50	39	7,8
Norway	2	4	8	57	27	7,3
Switzerland	2	4	9	58	24	7,2
Germany	2	6	11	54	23	6,9
Sweden	2	5	11	58	18	6,8
Netherlands	2	5	10	71	6	6,5
United Kingdom	4	8	13	53	16	6,4
Ireland	4	8	13	53	16	6,4
Estonia	5	9	16	47	17	6,3
Spain	6	7	16	51	15	6,2
Italy	5	8	13	52	14	6,2
Belgium	4	8	15	59	8	6,1
France	5	9	17	53	10	6,0
Hungary	7	15	18	40	11	5,5
Portugal	8	12	21	42	9	5,5
Poland	9	14	21	39	9	5,4
Greece	19	15	19	30	8	4,6
Bulgaria	27	21	16	16	7	3,7
Total	6	9	13	49	17	6,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Social Europea. Los datos son el promedio de 5 estudios, las oleadas 5, 6, 7, 8 y 9, realizados entre 2010 y 2018, aunque algunos países no tienen datos en las cinco oleadas, de modo que sus promedios se han calculado con las oleadas disponibles para esos casos. El total representa el promedio de los países incluidos en la tabla, sin ponderar por la población de cada uno de ellos.

2. El Tribunal Constitucional

La Constitución de 1978 estableció un Tribunal Constitucional con la misión de controlar el cumplimiento de la Constitución y de ejercer la función de intérprete supremo de la misma, con carácter independiente de los demás órganos constitucionales del Estado y sometido únicamente a la Constitución y a su ley orgánica que lo regula. Comenzó a funcionar en 1980 y desde entonces ha sido una institución crucial del sistema político español, como vamos a explicar en este apartado.

El Tribunal está compuesto por 12 Magistrados, elegidos cada uno de ellos por un período de nueve años y renovados por tercios cada tres. La elección de los magistrados se hace de la siguiente manera:

- 4 son elegidos por el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de la Cámara.
- 4 lo son por el Senado, también por mayoría de tres quintos
- 2 son elegidos por el Gobierno.
- 2 son elegidos por el Consejo General del Poder Judicial, por mayoría de tres quintos de sus miembros.

La renovación del TC se hace por bloques de cuatro magistrados cada tres años. Los cuatro del Congreso se eligen simultáneamente, lo mismo que los cuatro del



Senado y los cuatro que designan el gobierno y el Consejo General del Poder Judicial (dos cada uno). El Presidente del TC es elegido por un período de tres años.

La razón de exigir mayorías cualificadas para la elección de los magistrados es evitar que las mayorías políticas de cada órgano puedan imponer todos los nombramientos. Es muy difícil que un solo partido reúna tres quintos de una cámara, de modo que lo normal es que la votación de los magistrados requiera la negociación de al menos los dos principales grupos. La intención de los constituyentes era que el Tribunal tuviera una composición equilibrada, con magistrados de distintas tendencias políticas, pero de gran prestigio, capaces de suscitar un amplio consenso y el apoyo de la mayoría de cada órgano. Y eso fue lo que ocurrió en primer Tribunal Constitucional que se formó, con un grupo de magistrados que reunía esas condiciones de máxima competencia y reputación profesional. No es tan seguro que las renovaciones posteriores hayan mantenido el nivel inicial, como veremos, dado que los partidos han tendido a repartirse las vacantes por cuotas de juristas afines.

El Tribunal Constitucional tiene competencias para resolver diferentes tipos de asuntos, pero destacan cuatro de especial importancia: el recurso de inconstitucionalidad, el recurso de amparo, la cuestión de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias.

El *recurso de inconstitucionalidad* puede interponerse contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. Significa que toda norma con rango de ley que a juicio del Tribunal contenga disposiciones contrarias a la Constitución puede ser anulada en todo o en parte a través de una sentencia. Esto incluye tanto a las leyes del estado como a las de las comunidades autónomas. El recurso de inconstitucionalidad solo puede ser iniciado desde determinadas instituciones: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores y los gobiernos y parlamentos autonómicos.

En la historia reciente de la democracia española se han interpuesto una gran cantidad de recursos de inconstitucionalidad. Lo más habitual ha sido que el presidente del gobierno interponga recursos contra ciertas leyes autonómicas, que grupos de parlamentarios de la oposición lo hagan contra leyes iniciadas por el gobierno y que las comunidades autónomas lo hagan contra ciertas leyes del estado. La conflictividad ha variado de unas épocas a otras y fue especialmente intensa durante los primeros años de formación del estado autonómico, pero sigue siendo alta: según las estadísticas del TC, solo en el quinquenio 2010-2014 hubo 219 sentencias a partir de recursos de inconstitucionalidad.

El *recurso de amparo* procede de la opción que tiene todo ciudadano de acudir al Tribunal Constitucional cuando considera que sus derechos fundamentales constitucionales han sido vulnerados y ya se han agotado todas las vías de la jurisdicción ordinaria. La ley delimita los casos en los que puede presentarse dicho recurso, pero lo cierto es que se trata del tipo de asunto que más carga de trabajo proporciona al Tribunal, ya que se interponen varios miles cada año. La inmensa mayoría son inadmitidos por falta de sustancia, pero aquellos sobre los que se han dictado sentencias (más de cien al año en promedio) han ido creando una jurisprudencia de gran importancia para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución.



La *cuestión de inconstitucionalidad* se produce cuando un órgano jurisdiccional (un juez o magistrado) considera que una norma con rango de ley que debe aplicar podría ser contraria a la Constitución, en cuyo caso está habilitado para elevar al Tribunal Constitucional una consulta acerca de la misma. En este caso, el TC puede dictar una sentencia estimando o no la cuestión planteada. El número de cuestiones de inconstitucionalidad que se plantean es muy inferior al de recursos de amparo, pero aun así dieron lugar a más de 150 sentencias entre 2010 y 2014.

Los *conflictos de competencias* son los que se plantean entre el estado y las comunidades autónomas o entre éstas entre sí a causa de disposiciones y actos que no tienen fuerza de ley (si el conflicto es por leyes debe interponerse el recurso de inconstitucionalidad). Su incidencia varía bastante de unas épocas a otras, pero han dado lugar a cerca de 100 sentencias entre 2010 y 2014.

El Tribunal Constitucional es un órgano de gran importancia en el sistema político. Juan Luis Requejo (2008) argumenta que ha llevado a cabo dos tareas esenciales en la configuración de la democracia española. Por una parte, ha ejercido una labor crucial en la definición de los derechos y libertades fundamentales, dotando a la parte dogmática de la Constitución de una dimensión jurídica práctica y contribuyendo a conformar una sensibilidad democrática en los poderes públicos. Es decir, su jurisprudencia ha facilitado que la carta de derechos y libertades de la Constitución se haya transformado en derecho aplicable, convirtiéndose así en un actor de las políticas públicas en España. Por otra parte, sus sentencias han ido configurando gran parte del estado autonómico, estableciendo y precisando las competencias del estado y las comunidades autónomas, como vimos en el tema 6.

A pesar de la importancia de su labor y su contribución a la consolidación del sistema político, el Tribunal Constitucional ha perdido en los últimos años gran parte de su crédito ante la ciudadanía. Un factor clave ha sido la progresiva politización del órgano en las renovaciones que se han producido. Mientras que el primer Tribunal que se formó en 1980 contaba con muchos juristas de gran prestigio en España, la tendencia desde entonces ha sido que los partidos mayoritarios negocien cuotas de juristas afines, en función de las mayorías de cada momento, buscando cada vez magistrados menos independientes. Hay estudios que muestran que, durante sus primeros veinte años de existencia, las sentencias del TC eran muy mayoritariamente unánimes (por encima del 80%), en tanto que desde el año 2004 han aumentado las no unánimes, con frecuentes votos particulares, y que dichas disidencias se producen sobre todo por las discrepancias ideológicas entre los sectores llamados *conservador* y *progresista*⁶. Podría decirse que, en este aspecto, el Tribunal Constitucional español guarda más similitudes con el Tribunal Supremo de Estados Unidos (un órgano muy politizado y también cada vez más dividido) que con los tribunales constitucionales de otros países europeos, como Alemania, con un carácter más profesional e independiente y donde las sentencias unánimes superan el 90 por ciento. En cualquier caso, conviene recordar que el Tribunal Constitucional no forma

⁶ Véase, por ejemplo: Bercholz (2017) y Garoupa et al. (2021). En este último trabajo se muestra que la lealtad de los magistrados se revela no sólo al partido que los propuso, sino también al presidente del gobierno que los propuso (en el caso de los nombrados por el gobierno o por el partido que estaba en el gobierno en el momento de ser nombrado): en aquellos recursos que afectan al líder que los propuso, los magistrados tienden a apoyar la posición de dicho líder.



parte del Poder Judicial y que su politización no es un síntoma de lo que ocurre en la justicia ordinaria.

3. La corrupción

3.1 La percepción de la corrupción: ciudadanos y expertos

La corrupción se ha convertido en un fenómeno recurrente en la vida pública española. En los últimos años se han sucedido casos de corrupción que han afectado a personas e instituciones muy relevantes, así como a la práctica totalidad de los partidos políticos, creando la percepción en buena parte de la ciudadanía de que el sistema político español es esencialmente corrupto y debería ser transformado por completo.

Analizar la corrupción de manera científica y precisa es extraordinariamente complicado, porque se trata de un fenómeno difícil de definir y de medir. Obviamente, no hay estadísticas oficiales de corrupción que permitan cuantificar la magnitud de la misma y su evolución a lo largo del tiempo. Es necesario recurrir a indicadores indirectos, pero tampoco es sencillo establecer cuáles.

La aparición de escándalos o el aumento en el número de procedimientos judiciales en torno a la corrupción no es un buen indicador de su mayor o menor incidencia, puesto que estos se producen cuando hay una prensa independiente e instituciones judiciales que funcionan. En un país completamente corrupto es difícil que puedan salir a la luz muchos de los comportamientos irregulares, porque las propias instituciones que deberían investigarlos están afectadas por el fenómeno. Es evidente que, en el caso español, la policía, la fiscalía, los jueces y también la prensa han llevado a cabo su labor, gracias a la cual muchos comportamientos delictivos han salido a la luz y han sido castigados, aunque a menudo lo hayan sido con bastante retraso.

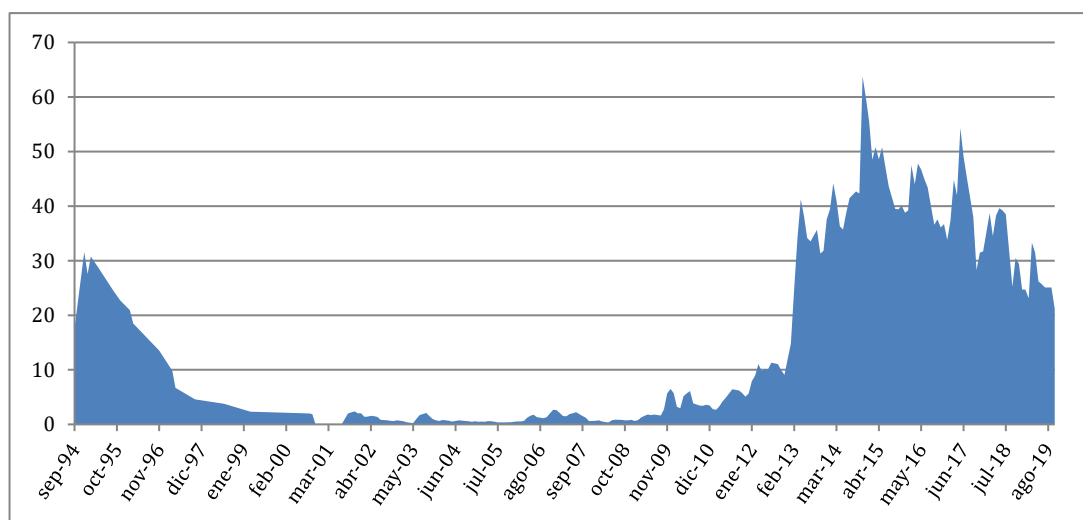
Una forma de analizar el problema es medir la percepción social sobre el grado de corrupción que hay en un país, bien preguntando directamente a los ciudadanos, bien confiando en las opiniones de algunos individuos que por razones profesionales y de experiencia están especialmente capacitados para efectuar tales juicios (empresarios, inversionistas, analistas internacionales, periodistas, académicos, etc.).

Por lo que se refiere al primer procedimiento, está claro que, para la opinión pública española, la importancia de la corrupción está muy asociada a la aparición de escándalos. En el Gráfico 1 se muestra la evolución a lo largo de los últimos 25 años del porcentaje de ciudadanos para los cuales la corrupción es uno de los tres principales problemas del país. El gráfico revela que en las épocas marcadas por los escándalos la percepción pública del problema de la corrupción se dispara, como ocurrió a mediados de los noventa (con la proliferación de casos que surgieron en la última etapa de gobierno de Felipe González) y como ha ocurrido en los últimos tres años. Por el contrario, en los años en los que no ha habido escándalos significativos que hayan saltado a los medios de comunicación la percepción del problema ha



disminuido hasta prácticamente desaparecer, como ocurrió durante los primeros ocho años del siglo.

Gráfico 1. Percepción social de la corrupción como uno de los tres principales problemas de España (1994-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de los barómetros del CIS, 103 estudios entre 1994 y 2019.

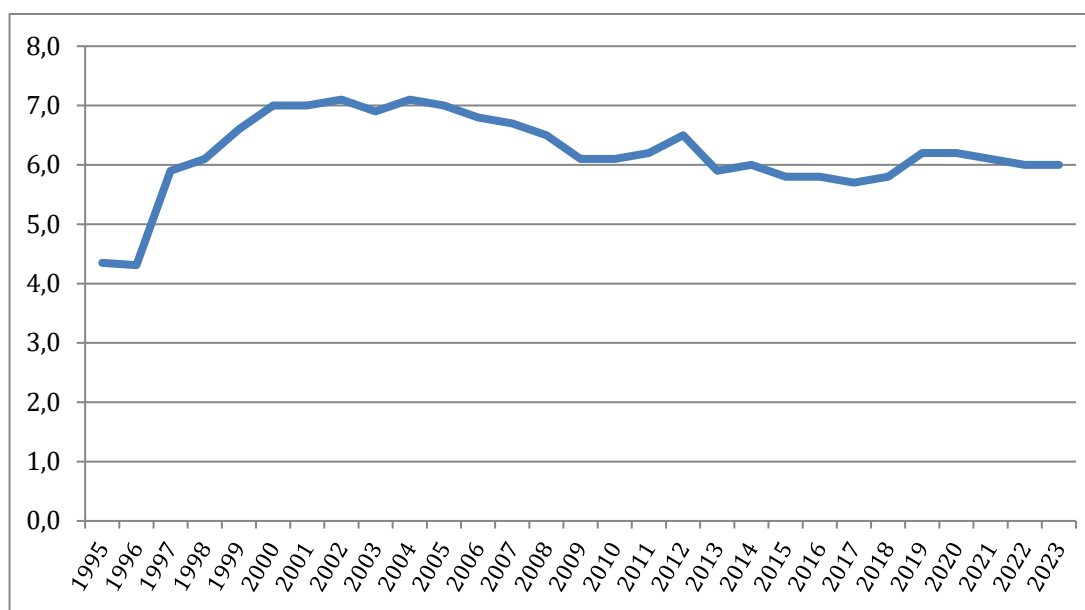
¿Significa esto que la corrupción es un fenómeno temporal, que ha ocurrido sólo en determinados períodos? Evidentemente no es así y, como demuestran las investigaciones de todos los escándalos, los comportamientos corruptos se han llevado a cabo durante muchos años, aunque sólo en determinados momentos salgan a la luz y den lugar a acciones judiciales. En este sentido, como apuntan dos de los mejores estudiosos del tema en España, los escándalos generan dos efectos en la percepción ciudadana de la corrupción. Por una parte, hay un efecto de *cámara de resonancia*, esto es, un aumento inmediato de la sensación de corrupción, puesto que la opinión pública está muy influida por las noticias coyunturales en los medios y también por “el ambiente de crisis y pesimismo que favorece la aceptación de noticias negativas”. Por otra parte, hay un *efecto retardo*, por virtud del cual “la percepción no sigue en paralelo el desarrollo real del fenómeno, sino que va siempre tarde; si las medidas anticorrupción generan numerosas detenciones y escándalo político esto es interpretado como incremento de corrupción, cuando podría ser que la campaña lo que esté consiguiendo es la reducción real del problema” (Villoria y Jiménez, 2012: 42).

El otro procedimiento para medir la percepción de la corrupción, mediante opiniones de expertos, está menos condicionado por la aparición de escándalos concretos y es por eso más estable a lo largo del tiempo. Uno de los estudios más reconocidos a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (*Corruption Perception Index*, CPI), elaborado por *Transparency International*, una organización no gu-



bernamental con sede en Berlín cuya misión principal es estudiar y proporcionar datos sobre la corrupción política y empresarial en todos los países del mundo⁷. El CPI es un índice compuesto construido a partir de diferentes fuentes de información, pero que básicamente consisten en encuestas realizadas a expertos e instituciones, con preguntas referidas a la limpieza en la contratación pública, honestidad en funcionarios y políticos, etc. La organización define la corrupción como “el abuso del poder encomendado para obtener un beneficio privado”.

Gráfico 2. Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en España (CPI): 1995-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de Corruption Perception Index, Transparency International, www.transparency.org.

El Gráfico 2 muestra la evolución de España en el Índice de Percepción de la Corrupción entre 1995 y 2023. Se aprecia que durante los años 90 la valoración de España mejoró sustancialmente y llegó a situarse en el 7 (sobre un máximo de 10), puntuación que mantuvo con pequeñas oscilaciones hasta 2005 y que significaba que el país se mantenía entre los 20-23 países del mundo percibidos como menos corruptos⁸. Sin embargo, desde entonces la valoración de España disminuyó, hasta situarse en 2009 un poco por encima del 6, una puntuación que, con altibajos, se ha mantenido hasta la actualidad. En el último dato publicado (2023), la puntuación es 6, lo que la relega al puesto 36 dentro del ranking de países más limpios. Esto indica que también las valoraciones de expertos muestran el deterioro de la imagen de España en materia de corrupción, aunque de manera diferente a la percibida por el conjunto de los ciudadanos españoles. En el CPI el descenso comenzó antes (en 2005), cuando muchos expertos ya eran conscientes de las irregularidades asociadas a la burbuja inmobiliaria y a la expansión de la obra pública y, por otro lado, no ha sido un descenso tan brusco y acusado como muestran las encuestas de opinión

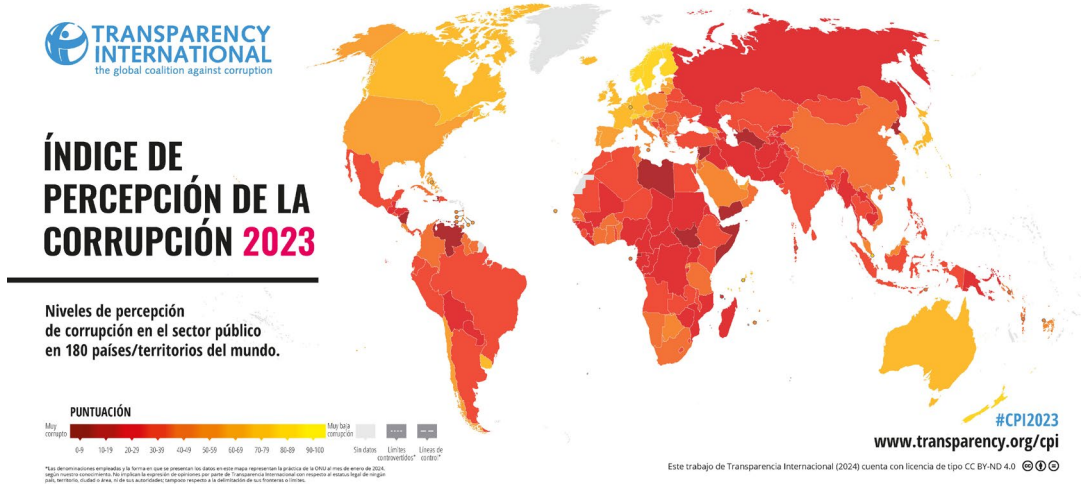
⁷ Puede verse más información en su página web: www.transparency.org.

⁸ El número total de países incluidos en el estudio ha ido variando, pero en 2005 ya eran 159.



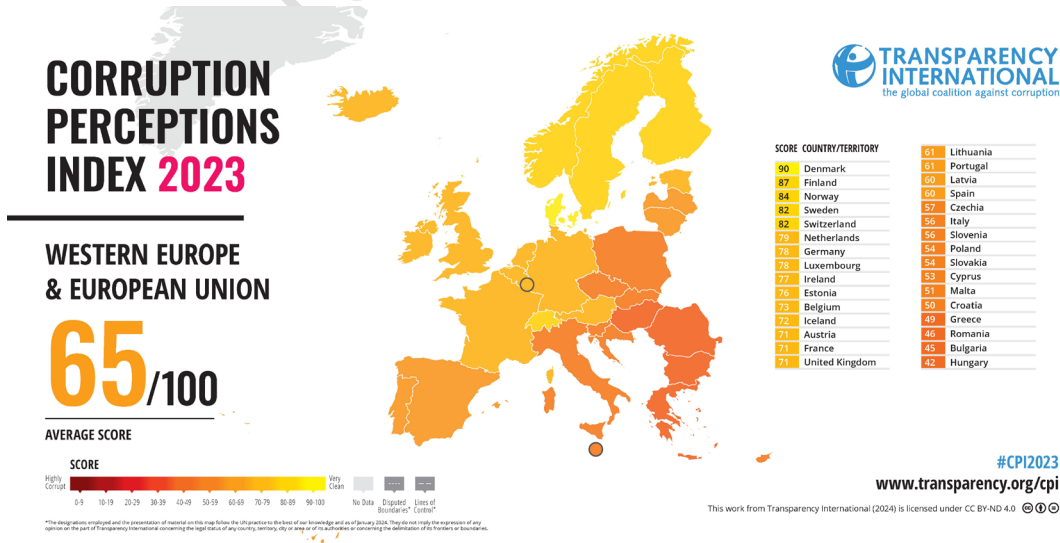
pública, porque las opiniones de los expertos no están tan mediatizadas por situaciones coyunturales.

Gráfico 3. Mapa del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI): 2023



El gráfico 3 muestra el mapa mundial del CPI en 2023. Los colores rojos indican los niveles más elevados de corrupción y los tonos anaranjados-amarillos señalan niveles más bajos. El mapa evidencia la enorme incidencia de la corrupción en gran parte del mundo, especialmente en África, Asia y América Latina. Los países más desarrollados económicamente suelen tener menores niveles de corrupción, en una relación cuya causalidad funciona en ambas direcciones.

Gráfico 4. Mapa del CPI en Europa: 2023



El gráfico 4 muestra que España se sitúa en un nivel intermedio de corrupción dentro de Europa. Los países del Este exhiben la mayor corrupción, en tanto que los escandinavos, Suiza y Países Bajos son percibidos como los más transparentes del mundo. La cuestión más destacada sobre España que se señala en los informes del CPI es la intromisión política en el poder judicial, a través del establecimiento de cuotas de partido en el sistema de nombramientos, pero también se señalan otras áreas de corrupción, como la contratación pública.

3.2 ¿Un fenómeno sistémico o focalizado?

Un interrogante que suelen plantearse los estudios sobre corrupción en cualquier país es si nos encontramos ante un fenómeno sistémico o más bien focalizado. Una corrupción sistémica es aquella que tiene un carácter generalizado en la administración pública, que lleva a que los ciudadanos asuman que el soborno y el cohecho forman parte de los usos habituales en las relaciones con el sector público. Una corrupción focalizada es aquella que se circunscribe a sectores muy concretos de la administración o que llevan a cabo personas a nivel individual o en tramas pequeñas, sin que ello suponga un comportamiento generalizado. Obviamente, la corrupción sistémica se considera más destructiva del orden democrático y más difícil de combatir que la focalizada, dado que implica que los comportamientos corruptos están tan extendidos que llegan a considerarse normas aceptables de conducta e incluso impregnan los valores sociales.

En el estudio antes mencionado de Villoria y Jiménez (2012) se argumenta que en España la corrupción no tiene carácter sistémico, fundamentalmente por el hecho de que se produce sobre todo en el ámbito político y muy poco en el nivel administrativo intermedio. En palabras de estos autores, la administración, sobre todo la Administración General del Estado, ha sido “bastante inmune a las epidemias de corrupción, lo cual no quiere decir que lo sea siempre si no se mantienen y mejoran los sistemas de mérito en el acceso al empleo público y se intensifican los de transparencia, control y rendición de cuentas. Este hecho, unido a los datos objetivos existentes, hace que tengamos que afirmar que la corrupción pública en España es, ante todo y a tenor de los datos disponibles, corrupción en el nivel político y no en el nivel administrativo, por lo que no podemos hablar de corrupción sistémica” (Villoria y Jiménez, 2012: 42-43).

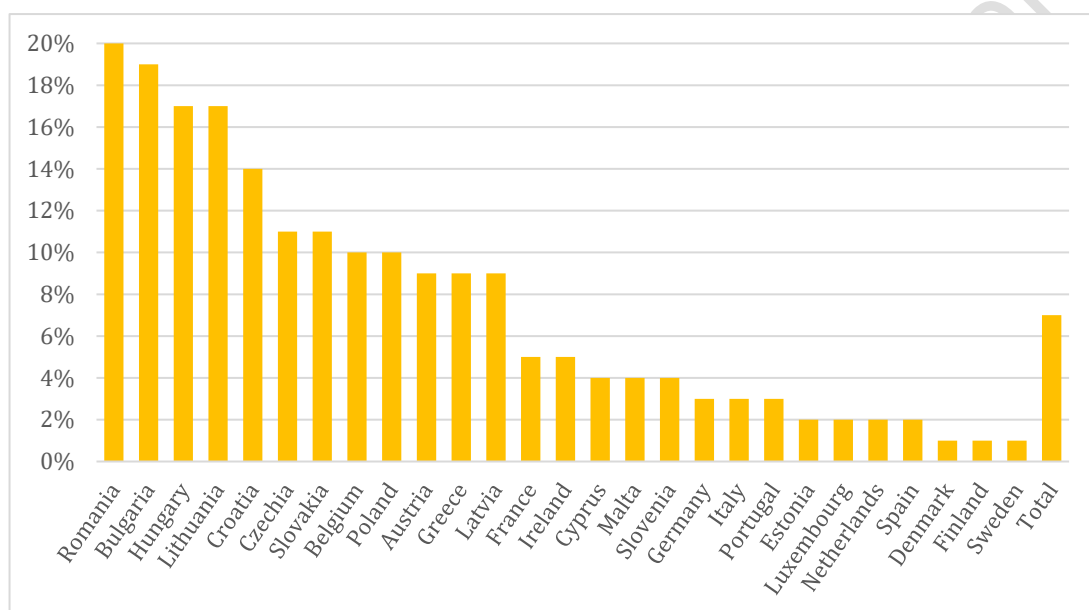
Como ya se apuntaba en el tema 8, uno de los factores que más influyen en la corrupción política es la politización de la administración. Cuando existe una administración pública profesional, neutral y autónoma respecto al poder político, es mucho más difícil que los políticos puedan llevar a cabo prácticas corruptas, ya que los funcionarios pueden ejercer un control mucho mayor sobre las acciones de aquéllos sin temor a sufrir sanciones ni represalias. Si las carreras profesionales de los empleados públicos no dependen de la discrecionalidad de los políticos ni de las lealtades partidistas, se reducen los incentivos para que los funcionarios “miren a otro lado” cuando se producen casos de corrupción política o, incluso, participen en ellos. Y, por el contrario, aumentan los incentivos para que los funcionarios ejerzan su labor de manera profesional e inmune a las prácticas corruptas. Por esta razón, en los



países en los que hay una politización de la administración baja los niveles de corrupción son bajos y ocurre lo contrario en los países con elevada politización, como explican Dahlström y Lapuente en varios estudios (2018 y 2022).

Como ya hemos visto, la administración española se caracteriza por su elevada politización en los niveles superiores, los llamados altos cargos y cargos de confianza. Es en estos niveles, los más cercanos a los políticos (en muchos casos, ellos mismos son políticos), donde se produce casi toda la corrupción en España. En los niveles intermedios de la administración, la corrupción está prácticamente ausente.

Gráfico 5. Porcentaje de ciudadanos que dicen haber pagado un soborno a un funcionario público en los últimos 12 meses (2021)



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International (2021)

En apoyo de esta afirmación se puede argumentar que, según otro indicador internacional, el *Barómetro Global de Corrupción* (ediciones de 2013, 2015, 2016, 2017y 2021), también producido por *Transparency International*, el porcentaje de personas que dicen haber pagado un soborno a un funcionario para realizar algún trámite en España en los 12 meses anteriores es del 2 por ciento. Como se observa en el Gráfico 5, se trata de una cifra muy baja en términos comparados, lo que sitúa a España en el grupo de países con mejor puntuación en este índice (aquellos en los que menos de un 5% de la población dice haber pagado un soborno) entre los que se encuentran Canadá, Australia, Japón, Dinamarca o Finlandia. No deja de ser llamativo que el porcentaje de población directamente afectada por la corrupción sea inferior al de países que tienen mejores puntuaciones en el CPI que España, como Reino Unido o Estados Unidos. Esto significa que la mayor parte de la población no ha sufrido experiencias directas de corrupción con servidores públicos en sus relación del día a día con la administración, a diferencia de otros países (por ejemplo, del este de Europa, como se ve en el gráfico, o de países situados en América Latina o África, donde dicha cifra puede ser mayor del 30%).



Esto no quiere decir que la corrupción no sea un problema muy importante en España, pero se puede considerar focalizada al ser una cuestión que afecta ante todo a la clase política y a los partidos. Y al no ser un fenómeno generalizado y al seguir siendo rechazado socialmente, la corrupción todavía puede ser combatida de manera eficaz por las instituciones, algo muy difícil cuando ya se ha extendido a todos los niveles del sector público.

4. Estado de Derecho y calidad de la democracia

4.1 El uso de indicadores internacionales de democracia

En este último apartado se hace un análisis de conjunto sobre la vigencia del Estado de Derecho en España y la calidad de su democracia, utilizando datos comparados de tres organismos internacionales de referencia: el Banco Mundial, *The Economist Intelligence Unit* y *Freedom House*. La ventaja de utilizar estudios internacionales y comparados es manifiesta: con frecuencia, las opiniones que se formulan dentro de España sobre el funcionamiento de su propia democracia no tienen en cuenta la realidad de otros países ni los problemas que encaran los sistemas políticos en todas las sociedades. En los medios de comunicación y entre los propios políticos se manifiestan a menudo opiniones muy críticas, entre las que destaca la frase repetida en múltiples ocasiones “la democracia española es de muy baja calidad”⁹. Sin embargo, esas opiniones no suelen estar contrastadas ni argumentadas empíricamente, salvo con vagas referencias a lo que ocurre “en los países de nuestro entorno” o “en las democracias más avanzadas”, a menudo sin un conocimiento real de lo que ocurre en dichas democracias.

Por otra parte, el análisis de la opinión pública tampoco es necesariamente el mejor indicador del estado de derecho ni la calidad de la democracia en un país. Ya hemos visto en este tema y en el tema 7 que la ciudadanía española está insatisfecha con el funcionamiento de sus instituciones y que su valoración se ha deteriorado en los últimos años. No obstante, el hecho de que los ciudadanos del país A tengan una opinión más negativa de sus instituciones que los ciudadanos del país B, no significa necesariamente que la democracia funcione peor en A que en B. Puede que los ciudadanos de B sean menos críticos, o menos exigentes, o simplemente que tengan distinta información. En todo caso, las encuestas están expresando la insatisfacción de la gente, no juicios comparados con las situaciones de otros países que la mayoría de las personas no conocen¹⁰.

Por supuesto, este argumento no significa negar que una gran insatisfacción ciudadana es un problema para la democracia. Sin duda, la insatisfacción es un indicio de que hay elementos en el sistema que no funcionan bien y, de hecho, es uno de los

⁹ Véase, entre otros ejemplos, la nota emitida por el gobierno autónomo de Cataluña para presentar el informe “El proceso para realizar la consulta sobre el futuro político de Cataluña: un balance en abril de 2015”, en la que se denuncia la “baja calidad de la democracia española” (*La Vanguardia*, 6 de abril de 2015).

¹⁰ En este sentido, es discutible la calificación de “aprobado ajustado” que otorga a la democracia española un estudio basado solo en encuestas a los ciudadanos españoles (Gómez Fuertes, 2010: 139).



datos que tienen en cuenta los indicadores internacionales que veremos a continuación, pero siempre contextualizados con otros datos que proporcionan una visión más completa.

Desde hace años hay diversos organismos independientes que realizan estudios comparados de las democracias de todo el mundo, lo que sí permite valorar la calidad de una democracia con argumentos más sólidos y fundamentados. Se trata de estudios realizados por expertos internacionales que conocen la realidad de muchos países y que utilizan diversas fuentes de datos, por lo que llevan a cabo un auténtico análisis comparado. Naturalmente, dichos estudios no están exentos de cometer errores y se puede discrepar de sus conclusiones, pero sus datos son más fiables que los juicios basados en la evidencia aislada de un solo país.

Como vamos a ver, estos organismos de referencia analizan evidencias empíricas y percepciones sobre el funcionamiento del gobierno, la corrupción, la participación política, el respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles, la independencia de la justicia o la limpieza de los procesos electorales, entre otras cuestiones. Los tres estudios muestran resultados similares: al menos en lo que se refiere hasta el año 2022, España es vista como una democracia plena y de calidad y un con estado de derecho sólido. Aunque la democracia española no alcanza en los indicadores el máximo nivel de las democracias escandinavas o de países como Suiza o Canadá, lo que resulta indiscutible es que la percepción de los expertos internacionales no se corresponde con la de una democracia “defectuosa” o de “baja calidad”.

4.2 Indicadores Mundiales de Gobernanza (Banco Mundial)

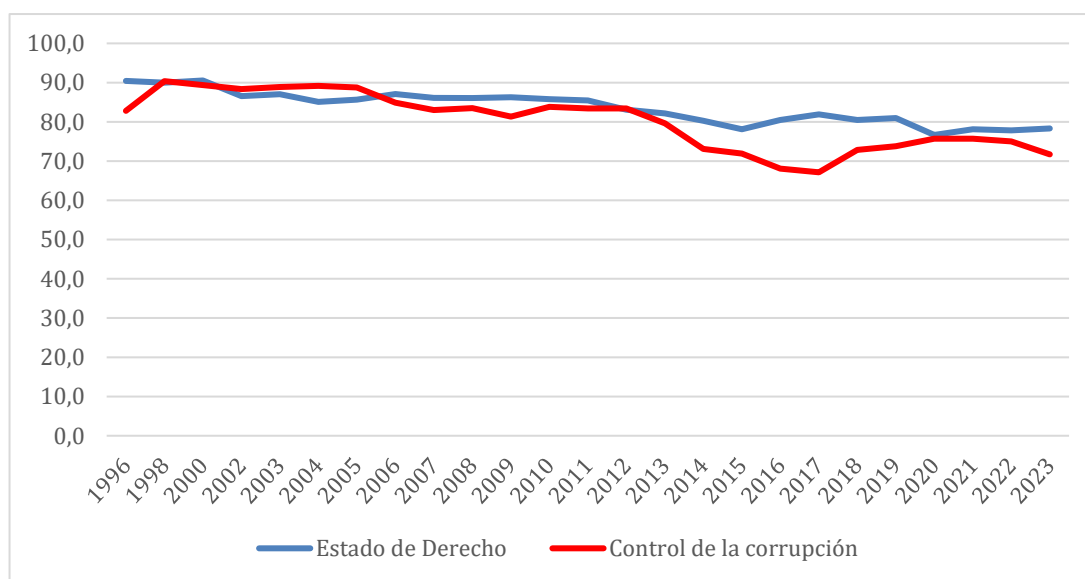
La primera fuente de información son los Indicadores Mundiales de Gobernanza, WGI (*Worldwide Governance Indicators*). Se trata de un informe elaborado anualmente desde 1996 por el Banco Mundial, en el que se recogen datos de diversas instituciones (basados fundamentalmente en percepciones de expertos, como hace *Transparency International*) para elaborar índices agregados que miden una serie de cuestiones relacionadas con el buen gobierno: representación política, ausencia de violencia, calidad regulatoria, control de la corrupción, estado de derecho, etc. La puntuación de los países en cada índice permite distribuirlos en percentiles, esto es, asignarles una cifra del 0 al 100 que expresa cuántos países están en peor situación en el indicador concreto y cuántos mejor. Cuanto más alto es el percentil, mejor es la situación relativa de cada país en el conjunto de los países del mundo.

En el Gráfico 6 se muestra la evolución de los indicadores mundiales de gobernanza para España en dos apartados, *control de la corrupción* y *estado de derecho (rule of law)*, entre 1996 y 2023, expresados en la posición en el percentil. Lo que se observa es que el rango de España ha ido deteriorándose levemente en ambos indicadores. En lo que se refiere al estado de derecho, que es definido por el Banco Mundial como el indicador que refleja las percepciones de los individuos sobre el grado de cumplimiento de las normas de la sociedad, en particular sobre el cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía, los tribunales y la probabilidad de crimen y violencia (www.govindicators.org), España ha descendido del percentil 90, en el que se encontraba al final del siglo pasado, a estar ligeramente por debajo del 80. En lo que se refiere al control de la corrupción, el descenso ha sido más acusado,



desde el 90 que tenía en 2003 al 72 del año 2023. Estos datos no significan necesariamente que se haya producido un deterioro del estado de derecho en términos absolutos, dado que se trata de posiciones relativas, pero sí indican que la evolución de España ha sido claramente peor a la de otros muchos países.

Gráfico 6. Evolución de la percepción sobre el estado de derecho y el control de la corrupción en España, Indicadores Mundiales de Gobernanza: 1996-2023

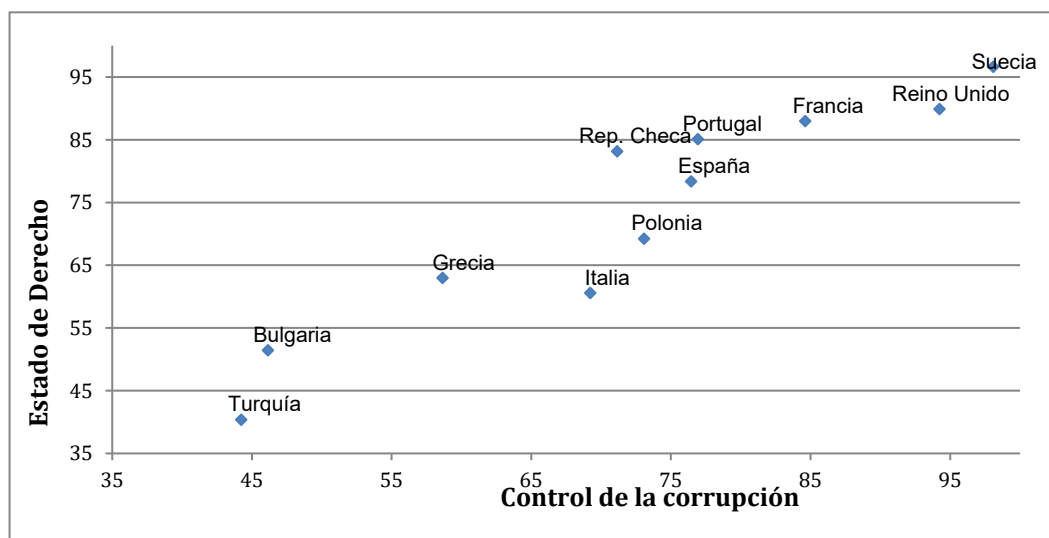


Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial (www.govindicators.org). Los datos representan la posición de España en los percentiles de cada indicador.

En el Gráfico 7 se muestra la situación de España en esos mismos dos indicadores en relación con una selección de países europeos en el año 2020. Cada punto del gráfico representa la posición del país en los dos indicadores, de manera que cuanto más arriba y más a la derecha está el país, mejor es su posición en el ranking. En el gráfico se observa que la posición de España estaría en un lugar intermedio dentro de ese grupo de países europeos, claramente alejada de los mejor valorados, pero muy por encima de otros países del sur y del centro de Europa.



Gráfico 7. Posición de algunos países europeos en dos Indicadores Mundiales de Gobernanza: percepción sobre el estado de derecho y el control de la corrupción (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial (www.govin-dicators.org). Los datos representan la posición de cada país en los percentiles del indicador correspondiente: en el eje vertical, el estado de derecho, en el eje horizontal el control de la corrupción.

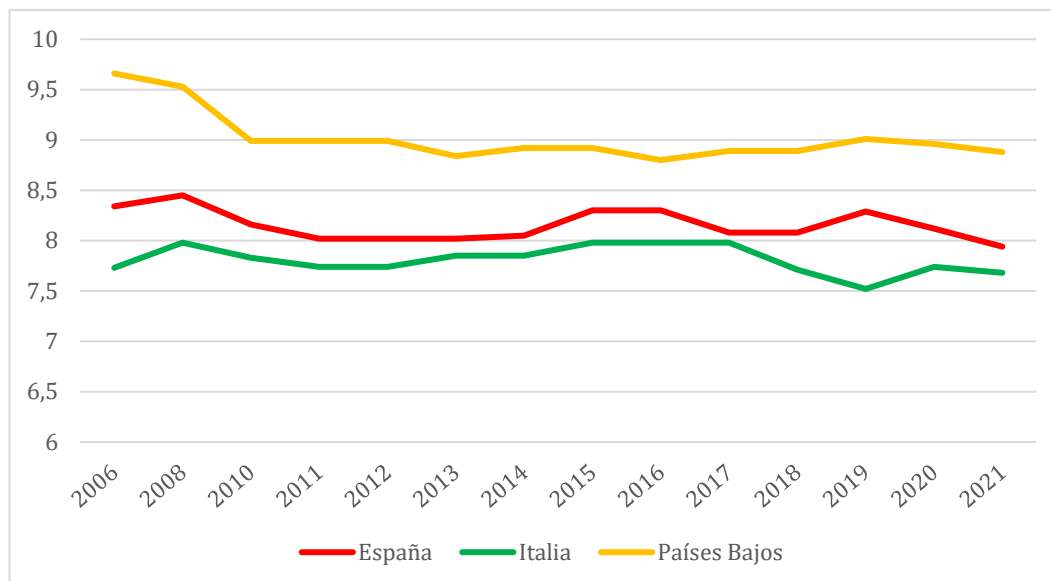
4.3 Índice de Democracia de *The Economist*

Un indicador ampliamente utilizado en estudios internacionales para comparar la calidad de la democracia es el Índice de Democracia (*Democracy Index*) elaborado por la *Economist Intelligence Unit*, perteneciente a la revista británica *The Economist*. Se trata de un índice compuesto, generado a partir de 60 indicadores agrupados en cinco grandes categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. Como los anteriores estudios, se basa fundamentalmente en valoraciones de expertos, aunque también incluye otros datos, como la participación ciudadana o encuestas de opinión pública. El índice se construye sobre una escala de 0 a 10. Se hizo por primera vez en 2006 y la última edición publicada es de 2023.

A partir de la puntuación en el índice se clasifica a los países en cuatro categorías de régimen político: democracias plenas, democracias defectuosas (*flawed democracies*), regímenes híbridos y regímenes autoritarios. La democracia plena (puntuaciones de 8 a 10) es definida como la de aquellos países en las cuales no sólo hay libertades civiles y políticas básicas, sino una cultura política democrática, un funcionamiento aceptable del gobierno, medios de comunicación independientes y diversos, un sistema efectivo de separación de poderes y un poder judicial independiente (Economist Intelligence Unit, 2012: 28). Las democracias defectuosas (puntuaciones de 6 a 7,9) son definidas como aquellas en las que hay elecciones libres y derechos civiles, pero presentan fallos significativos en otros aspectos de la democracia, como una cultura política subdesarrollada o bajos niveles de participación política.



Gráfico 8. Evolución de España, Italia y Países Bajos en el Economist Democracy Index (2006-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Democracy Index (2022).

Como se observa en el gráfico 8, España estuvo desde el año 2006 encuadrada en el grupo de *democracias plenas*, al obtener puntuaciones superiores al 8 en todas las ediciones del *Economist Democracy Index* previas al año 2021. La mayor fortaleza de la democracia española se daba en el apartado “Proceso electoral y pluralismo”, seguida de “Libertades civiles”, que también eran muy bien valoradas por los expertos de *The Economist*. Las peores puntuaciones se daban en “Funcionamiento del gobierno” y en “Participación política”, aunque en las calificaciones parciales en dichos apartados solían estar también por encima del 7.

Sin embargo, en las últimas ediciones del índice la puntuación española se ha situado en torno al 8, en el filo entre la categoría de *democracias plenas* y el de *democracias defectuosas*, aunque por un margen muy pequeño (En 2021 su puntuación fue de 7,94 y en 2022 y 2023 fue de 8,07). Según se explica en el Informe de 2021 (EIU 2021), la razón principal de la degradación de España es la rebaja en su puntuación por la independencia judicial, relacionada con las divisiones políticas sobre el nombramiento de nuevos magistrados al Consejo General del Poder Judicial. También se menciona el aumento de la fragmentación parlamentaria, los escándalos de corrupción y el reto nacionalista catalán como retos para la gobernabilidad.

En la Tabla 5 se muestra una lista parcial de democracias con las puntuaciones del *Democracy Index* en 2022, desagregadas en sus componentes. Como ya he mencionado, en esa edición España obtiene 8,07 puntos y ocupa el puesto 22 del ranking de democracias, siendo clasificada en la categoría de *democracias plenas*. Cabe destacar que, aun con todo, España se sitúa por encima de democracias más antiguas, como la estadounidense o la belga. Las categorías en las que España sigue obteniendo mejores puntuaciones son el proceso electoral y pluralismo y las libertades civiles, mientras que en participación política, cultura política y funcionamiento del gobierno obtiene las peores.



Tabla 5. Puntuaciones totales y por categorías en el *Democracy Index* de *The Economist* de algunos países democráticos seleccionados (2022)

Democracias plenas							
	Puntuación total	Posición	I Proceso electoral y pluralismo	II Funcionamiento del gobierno	III Participación política	IV Cultura política	V Libertades civiles
Norway	9,81	1	10,00	9,64	10,00	10,00	9,41
Sweden	9,39	4	9,58	9,64	8,33	10,00	9,41
Finland	9,29	5	10,00	9,64	8,33	8,75	9,71
Denmark	9,28	6	10,00	9,29	8,33	9,38	9,41
Switzerland	9,14	7	9,58	9,29	8,33	9,38	9,12
Ireland	9,13	8	10,00	8,21	8,33	10,00	9,12
Netherlands	9,00	9	9,58	8,93	8,33	8,75	9,41
Taiwan	8,99	10	10,00	9,64	7,78	8,13	9,41
Uruguay	8,91	11	10,00	8,93	7,78	8,13	9,71
Canada	8,88	12	10,00	8,57	8,89	8,13	8,82
Germany	8,80	14	9,58	8,57	8,33	8,13	9,41
Japan	8,33	16	9,17	8,57	6,67	8,13	9,12
Costa Rica	8,29	17	9,58	7,50	7,78	6,88	9,71
United Kingdom	8,28	18	9,58	7,50	8,33	6,88	9,12
Austria	8,20	20	9,58	7,14	8,89	6,88	8,53
France	8,07	22=	9,58	7,86	7,78	6,88	8,24
Spain	8,07	22=	9,58	7,50	7,22	7,50	8,53
Democracias defectuosas							
	Puntuación total	Posición	I Proceso electoral y pluralismo	II Funcionamiento del gobierno	III Participación política	IV Cultura política	V Libertades civiles
Czech Rep.	7,97	25=	9,58	6,43	7,22	7,50	9,12
Greece	7,97	25=	10,00	7,14	6,67	7,50	8,53
Portugal	7,95	28	9,58	7,50	6,67	6,88	9,12
Israel	7,93	29	9,58	7,86	9,44	6,88	5,88
USA	7,85	30	9,17	6,43	8,89	6,25	8,53
Botswana	7,73	32	9,17	6,79	6,67	7,50	8,53
Italy	7,69	34	9,58	6,79	7,22	7,50	7,35
Belgium	7,64	36	9,58	8,21	5,00	6,88	8,53
Poland	7,04	46=	9,17	6,07	6,67	6,25	7,06
Argentina	6,85	50	9,17	5,00	7,78	4,38	7,94
Brazil	6,78	51	9,58	5,00	6,67	5,00	7,65
Thailand	6,67	55	7,42	6,07	8,33	5,63	5,88
Hungary	6,64	56	8,33	6,79	4,44	6,88	6,76

Fuente: Economist Intelligence Unit, The Economist, 2023



4.4 Clasificación de *Freedom House*

El tercer indicador internacional para clasificar la democracia española es el *Freedom in the World Rating* de *Freedom House*, una organización no gubernamental con sede en Washington D.C. que analiza la situación de la democracia, la libertad de prensa y los derechos humanos en el mundo. El *Freedom in the World Rating* es una publicación que se lleva realizando desde 1972 y que analiza dos grupos de indicadores: los derechos políticos y las libertades civiles en cada país, que califica en una escala de 1 a 7, correspondiendo el 1 a la mejor situación en materia de derechos y libertades. A partir de dichas puntuaciones los países son clasificados en tres categorías, Libres, Parcialmente Libres y No Libres. La puntuación la asigna una comisión de expertos basándose en diferentes fuentes de información.

La Tabla 6 presenta de manera resumida la evolución de España en el *Freedom in the World Rating* desde 1972 hasta 2021, con los años agrupados. Se evidencia que España es clasificada como un país libre desde 1977, aunque durante los primeros años de democracia no se consideraba que el sistema hubiera alcanzado las máximas garantías en derechos políticos y libertades civiles. Sin embargo, desde 1982 España ya fue considerada por *Freedom House* como un país que garantizaba plenamente los derechos políticos (indicador que incluye aspectos como el proceso electoral, el pluralismo político y el funcionamiento del gobierno). El indicador de libertades civiles no alcanzó la máxima calificación hasta 1988 y posteriormente experimentó alguna oscilación, pero desde 2002 se ha mantenido al nivel más alto.

Tabla 6. Calificación de España en *Freedom in the World Rating*: 1972-2023

	Derechos políticos	Libertades civiles	Estatus
1972-1973	5	6	No Libre
1974-1975	5	5	Parcialmente Libre
1976	5	3	Parcialmente Libre
1977	2	3	Libre
1978-1979	2	2	Libre
1980-1981	2	3	Libre
1982-1987	1	2	Libre
1988-1992	1	1	Libre
1993-2001	1	2	Libre
2002-2023	1	1	Libre

Fuente: Elaboración propia a partir de *Freedom in the World Ratings 2023*, www.freedomhouse.org

En definitiva, todos los estudios internacionales, que están basados en evaluaciones de expertos, muestran resultados similares y una línea coherente. Lo que evidencian es que, a pesar de la crisis política e institucional, el estado de derecho funciona a un nivel aceptable. Los indicadores internacionales revelan una democracia con plenas garantías y derechos civiles y con un grado elevado de calidad, muy superior al que perciben los ciudadanos españoles de su propio país. Sin duda, los escándalos de corrupción de los últimos años han producido un gran desánimo y escepticismo en la población, pero lo cierto es que, teniendo en cuenta que ha habido un cierto deterioro de los indicadores en los últimos años, la percepción de los organismos internacionales es que España cuenta con un estado de derecho bastante eficiente



y un sistema sólido de libertades civiles. No obstante, la polarización actual, con el peligro de degradación institucional, constituye un riesgo que podría llevar a un declive dramático de la democracia. La democracia española no es la única que está sometida a estas tensiones, que ya hemos visto que son de carácter general, pero sí presenta un alto grado de incertidumbre ante unos retos que habrán de resolverse en los próximos años.

IV. Bibliografía

Bibliografía complementaria:

De Miguel Bárcena, Josu (2012), "Poder Judicial y Tribunal Constitucional", en César Colino y Ramón Cotarelo, *España en Crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Valencia, Tirant Humanidades: pp. 137-162.

Bercholz, Jorge (2017). *La producción del Tribunal Constitucional de España a través del control de constitucionalidad. El rol desempeñado por el tribunal en el sistema político-institucional español*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Economist Democracy Unit (2022), *Democracy Index 2022*. Londres, se puede descargar en: www.euie.com

Dahlström, Carl y Víctor Lapuente (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre los políticos y los burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona, Deusto.

Dahlström, Carl y Víctor Lapuente (2022). "Comparative Bureaucratic Politics", *Annual Review of Political Science* 25: pp. 43-63

Freedom House (2016), *Freedom in the World 2016*, Washington, se puede descargar en: <https://freedomhouse.org/>

Garoupa, Nuno, Marian Gili y Fernando Gómez Pomar (2021). Loyalty to the party or loyalty to the party leader: Evidence from the Spanish Constitutional Court, en *International Review of Law and Economics*, vol. 67.

Gómez Fortes, Braulio, Irene Palacios Brihuega, Manuel Pérez Yruela y Ramón Vargas-Machuca (2010), *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona, Ariel.

Lapuente, Víctor (coord.) (2016), *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Madrid, Alianza Editorial.

Requejo Pagés, Juan Luis (2008), "El Tribunal Constitucional", en Manuel Jiménez de Parta y Fernando Vallespín, *España Siglo XXI. La política*, Madrid, Biblioteca Nueva: pp. 245-282.

Sánchez-Roca Ruiz, María (2010), "Las instituciones políticas de la democracia española: apartados 5 y 6", en Andrés de Blas, Faustino Fernández-Miranda, Jesús de



Andrés y María Sánchez Roca, *Sistema Político Español*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia: pp. 292-323.

Villoria, Manuel (2018). “La corrupción en España: ¿qué ha pasado durante la crisis?”, en Riquer, Borja et al. (eds.) (2018), *La corrupción política en la España contemporánea. Un enfoque interdisciplinar*. Madrid, Marcial Pons: pp. 459-479.

Villoria, Manuel y Fernando Jiménez (2012), “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 138, nº 1: pp. 109-134.

Villoria, Manuel y Fernando Jiménez (2012), “¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de medición de la corrupción (2004-2011)”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 156: pp. 13-47.

Leonardo Sánchez Ferrer

