



Facultad de Derecho

Para una mejor política en España

Autor: Pablo Michavila Navajas

Director: Luís Ángel Méndez López

MADRID | junio 2024

Resumen

El trabajo analiza la evolución de la calidad democrática en España, destacando la creciente desconfianza en la clase política y la necesidad de reformas estructurales. Se han identificado una serie de problemas estructurales como la falta de democracia interna en los partidos o el aumento de la crispación entre parlamentarios. Tras un análisis de la democracia española desde la Transición, se proponen una serie de medidas en torno a los valores fundamentales de la Constitución española para mejorar la independencia de los representantes, la transparencia y la ética de los representantes políticos, y la participación ciudadana en la vida política. El objetivo final pasa por plantear una vía de revitalización de la democracia española y restaurar la confianza ciudadana en las instituciones, fomentando una cultura política más sólida y democrática.

Palabras clave

Democracia representativa, clase política, desconfianza, transparencia, ética, independencia, participación.

Índice

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	5
1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA	5
2. IMPORTANCIA EN LA RELACIÓN ENTRE EL FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL INTERÉS GENERAL.....	9
2.1. Dimensión positiva.....	9
2.2. Dimensión negativa.....	12
3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	14
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	16
1. DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU PRINCIPIO FUNDAMENTAL.....	16
2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA.....	18
CAPÍTULO III. PROBLEMAS O FACTORES QUE AMENAZAN A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA	21
1. BREVE REPASO HISTÓRICO DE LA TRANSICIÓN	21
2. TRANSFORMACIONES DEL COMPROMISO Y LA RESPONSABILIDAD EN LA CULTURA POLÍTICA.....	23
3. FACTORES E IMPLICACIONES DE LA CRECIENTE DESLEALTAD INSTITUCIONAL	26
CAPÍTULO IV. PROPUESTAS DE MEDIDAS LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REPRESENTANTE	28
1. LIBERTAD: DEFENSA DE LA INDEPENDENCIA DEL REPRESENTANTE..	29
1.1. Los orígenes de la representación política.....	29
1.2. El problema actual con el mandato imperativo	31

1.3. La necesidad de una reformulación de la democracia interna de los partidos políticos	32
2. JUSTICIA: MECANISMOS PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES.....	34
3. IGUALDAD: INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DEL SERVICIO PÚBLICO	39
4. PLURALISMO POLÍTICO: REFORMAS EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL	40
CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	42
1. LA IMPORTANCIA DE MEDIR EL DESEMPEÑO	42
2. MEDIDAS CONCRETAS PARA LA EVALUACIÓN	42
CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA	45
1. LEGISLACIÓN.....	45
2. JURISPRUDENCIA.....	45
3. OBRAS DOCTRINALES	46

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

Si Grecia fue cuna de la democracia, y la independencia estadounidense trajo consigo la representación política, la humanidad le debe a España el ejemplo de un asentamiento pacífico de la democracia representativa. No son pocos los elogios internacionales hacia la Transición española. Políticos “libres, justos, iguales y plurales”¹ inspirados por los valores fundamentales del nuevo Estado Social y Democrático de Derecho, conformaban una nueva clase de representantes nacida bajo el efecto de la ilusión, con ánimo de coronar la aptitud con actitud².

El pueblo español confió en su clase política en el diseño del nuevo modelo de convivencia y pronto vio la luz la Constitución de 1978. A las puertas del 50 aniversario del inicio de nuestra última etapa histórica, la misma sociedad que depositó su confianza en los Diputados y Senadores de las recién nacidas Cortes Generales, parece considerar a ese mismo grupo un enemigo para la salvaguardia de los principios de la Carta Magna.

En mayo de 2024³, casi el 60% de la población española considera a los políticos, su comportamiento, los partidos o la falta de acuerdo entre ellos como uno de sus tres principales problemas vitales. Esta tendencia, al alza desde finales de 2018, lleva a que otros asuntos aparentemente más vinculados con el día a día de los ciudadanos, como pueden ser la sanidad, la educación, la inmigración, la vivienda o la crisis económica, pasen a un plano de menor relevancia. Paradójicamente, aquello supuesto a velar por el interés común se ha terminado convirtiendo en su principal problema.

¹ A modo de alusión al primer apartado del primero de los artículos de la Constitución Española de 1978: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

² Pérez-Serrano, N., “Psicología de la Transición: memoria de la intrahistoria de la CE 78”, en Álvarez, M. y De Montalvo F. (coords.), *España: una democracia parlamentaria*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2022, pp. 545-587.

³ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de mayo 2024: Avance de resultados*, mayo 2024.

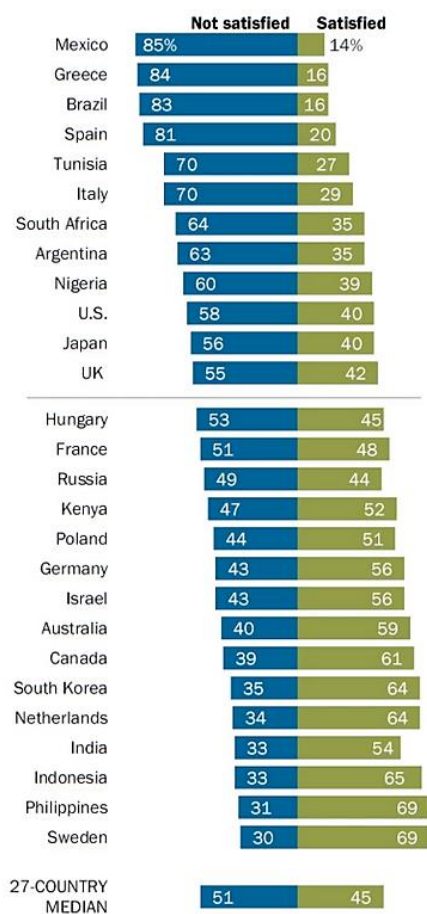
Es verdad, seamos justos, que todas las democracias europeas reflejan un nivel de confianza menguante en su clase política. La sensación de crisis del sistema se extiende de modo similar en diferentes países, haciendo la necesidad de reformas y modernización estructural una labor digna de ser abordada de modo universal⁴.

Pero también es verdad, seamos justos, que España se sitúa a la cola de la satisfacción propia por el estado de su democracia. En su estudio de la autopercepción del modelo democrático por países, el *Pew Research Center*⁵ reflejaba al 43% de los alemanes, al 70% de los italianos, y al 51% de los ciudadanos de la Unión Europea como descontentos con la forma en la que su democracia funcionaba. Al citar a algunos de nuestros vecinos, el agravio comparativo vuelve a jugar su papel: el 81% de los españoles encuestados decían estar insatisfechos con la calidad de nuestro sistema político.

⁴ Astarloa, I., *El Parlamento Moderno: Importancia, descrédito y cambio*, El Cronista, 2017, p. 96.

⁵ Gramlich, J., “Como se ve a la democracia, un gobierno militar y otros sistemas políticos en países alrededor del mundo”, *Pew Research Center*, 12 de febrero de 2018, <https://www.pewresearch.org/global/2018/02/12/como-se-ve-a-la-democracia-un-gobierno-militar-y-otros-sistemas-politicos-en-paises-alrededor-del-mundo/>; última consulta 30/05/2024.

Figura 1. Grado de satisfacción con la democracia del país



Nota. Encuesta realizada por *Pew Research Center*, febrero 2018.

Cada democracia goza de su propia idiosincrasia. ¿Qué está pasando en España para seamos tan críticos? Volver sobre los ya citados valores superiores del 1.1 CE nos puede ayudar a dar salida a la cuestión.

Por un lado, la “libertad” de los políticos se ve amenazada por la falta de democracia interna en el seno de cada partido y por una suerte de cesarismo derivado de los procesos de primarias. Por otro, la “justicia”, pilar fundamental del Estado de Derecho, se ve socavada por el ataque a la separación de poderes, la politización del Poder Judicial y la instrumentalización partidista de las instituciones estatales. En tercera instancia, la

“igualdad” entre los ciudadanos se ve comprometida por la adopción de políticas que benefician a unos frente a otros para la compra de favores electorales. Y, por último, la “pluralidad”, tan necesaria para una democracia vibrante, se ve atacada por la polarización política acentuada desde la aparición de las redes sociales y la falta de diálogo constructivo entre las principales fuerzas políticas de nuestro país.

En este clima, más de ocho de cada diez españoles⁶ consideran que España necesita una suerte de “segunda Transición”⁷ y una vuelta a los ideales de los políticos de entonces. No le costará intuir al lector que quien escribe estas líneas no vivió la Transición y que su juicio se basa en la contemplación de años donde la “desconfianza” y la “irritación” son los dos sentimientos principales que produce la política en la población⁸. Quizá piense, si es que lleva el tiempo suficiente en este viaje de la vida, que se está pecando de idealismo juvenil o de una lectura selecta de autores afines.

Diría quien me inicio en estos terrenos del Derecho Constitucional, mi querido profesor Ignacio Astarloa, que tendemos a juzgar la historia con el sesgo de pensar que “cualquier tiempo pasado fue mejor”. Podemos pensar que tal vez la Transición no fue tan extraordinaria. Tal vez se ha mitificado. Tal vez. No lo sé. No estuve allí. Pero lo que es cierto es que “por sus frutos los conoceréis” (Mateo 7:16-20), y la Transición trajo consigo muchos y buenos frutos para nuestro país.

Con sus luces y sombras, el periodo aquí traído como referencia ha terminado por dejar en nuestra historia una serie de figuras que merecen honores por su ejemplaridad y lealtad a nuestro país. Ojalá, en esta nueva era en la que el cambio de situación social hace necesaria

⁶ Según una encuesta realizada por Metroscopia en 2017 el 86% de los encuestados considera que “España necesita volver al espíritu de pacto y concordia de los años de la Transición para hacer frente con éxito a los problemas actuales y llevar a cabo las reformas sociales y políticas que ahora se necesitan”. Recuperada de Aragón, M. et al., *España: democracia menguante*, Debate, 2023, p. 38.

⁷ Toharia, J. “Una sociedad pactista y una clase política que ha dejado de serlo”, *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n. 185, 2023, pp. 30-44.

⁸ Según el barómetro del CIS publicado en mayo de 2024, los sentimientos citados son los más mencionados al hablar de política con un 55,3% y un 40,3%, respectivamente.

una nueva realidad política, los líderes del presente sean recordados por las próximas generaciones como aquellos héroes de antaño que tanto han hecho por hacer de esta querida España un lugar mejor donde vivir. Ojalá este trabajo consiga poner su granito de arena para que eso sea posible.

2. IMPORTANCIA EN LA RELACIÓN ENTRE EL FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL INTERÉS GENERAL

La historia nos enseña que la fortaleza de las instituciones políticas⁹ y la habilidad en el diseño de políticas que estimulen la cooperación humana¹⁰ determinan el desarrollo y la prosperidad de un país. Por su parte, un modelo donde impera la corrupción parece evocado al fracaso. La Real Academia Española (RAE) nos dice que la corrupción es la pérdida de valores, usos o costumbres y la democracia está llena de ellos.

2.1. Dimensión positiva

Fortalecer la representación política nos debe llevar necesariamente a contribuir al interés general. No solo porque en la esencia de la primera esté la búsqueda de la segunda, sino por la tendencia de las democracias plenas a mostrar unos valores más altos de felicidad y bien común.

Por un lado, la representación política busca *“que la voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo, sea más acorde con el bien público que si es pronunciada por el propio pueblo convocado para la ocasión”*¹¹. Las Revoluciones Liberales consagran este como el mejor medio para discernir los verdaderos intereses del Estado bajo la premisa de representantes comprometidos con el patriotismo y el amor a la justicia. Por su parte, el interés general es el bienestar común de la sociedad en su conjunto como unidad de sujetos. Es el resultado de anteponer la voluntad común y constituye el fundamento sobre el cual se

⁹ Acemoglu, D. y Robinson, J. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Deusto, 2010, p.33.

¹⁰ Smith, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, trad. Carlos Rodríguez Braum, Titivillus, 1776, p.18.

¹¹ Madison, J. *Federalist 10. The Federalist Papers*, 1787, p.82.

construye el contrato social.

Cada año el *The Economist Democracy Index*¹² nos arroja algunos datos clave del desempeño del sistema democrático en el mundo. El modelo analiza el estado del proceso electoral, la cultura política, el funcionamiento del gobierno, la participación política y las libertades civiles en 165 países independientes. A pesar de las limitaciones reconocidas en el propio informe, el ranking se ha consolidado como uno de los indicadores sobre calidad democrática de mayor prestigio¹³ a nivel internacional.

En el estudio más reciente, España ocupaba el último puesto (el número 24) de aquellos países considerados como “democracias plenas” (*full democracies*). Este elenco de naciones se caracteriza por respetar los derechos de los políticos, contar con un sistema de gobierno satisfactorio, gozar de un sistema judicial independiente y tener unos medios de comunicación diversos que hagan de contrapeso. España aprueba, pero se acerca mucho a un modelo en el que la participación política y la confianza en el sistema es baja y las carencias del sistema en torno a la gobernanza son evidentes. Por delante de nuestro país y encabezando la lista se encuentran países como Noruega, Nueva Zelanda, Islandia, Suecia y Finlandia.

Medida la fortaleza de los representantes, ¿cómo cuantificamos el grado de interés general? Utilizaremos un nuevo ranking: el del *World Happiness Report* de la Universidad de Oxford¹⁴. Podemos de nuevo encontrar una barrera en el sesgo de la autopercepción. No obstante, esto no debe frenarnos en la apreciación de las interesantes conclusiones que nos aporta el cruce de las dos listas: estado de la democracia y felicidad. O en nuestros términos: fortaleza de los representantes e interés general.

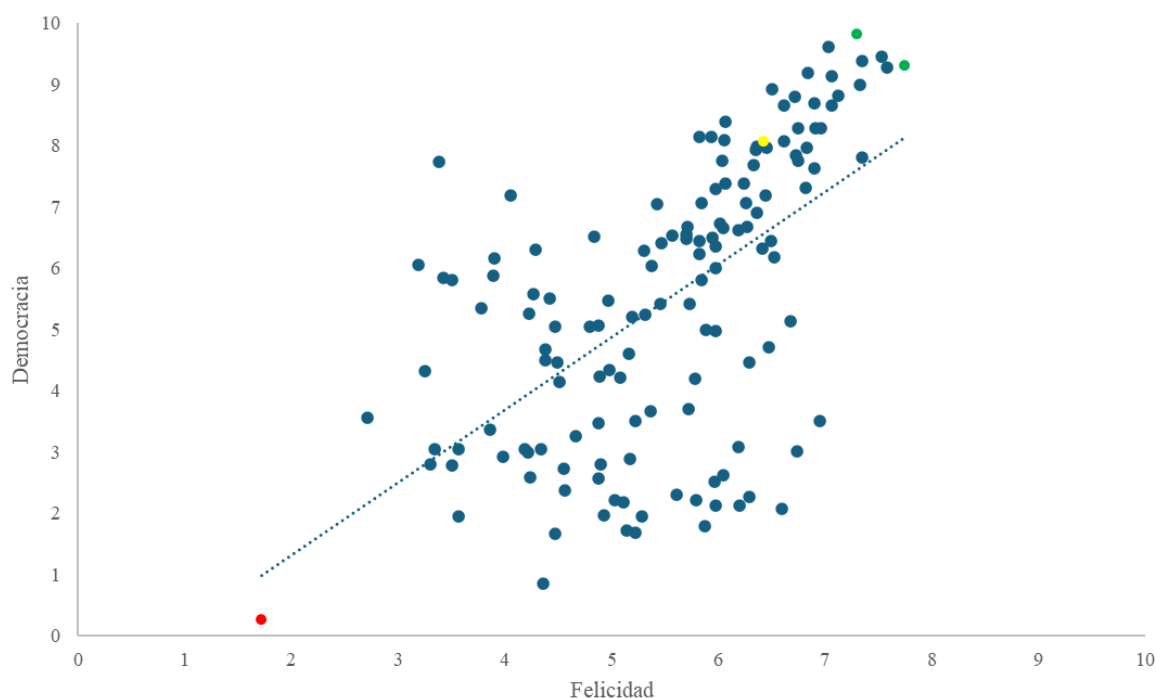
¹² The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023: Age of conflicts*, 2024.

¹³ Hay Derecho, *España repite puntuación en el informe sobre la democracia de “The Economist”*, disponible en [https://www.hayderecho.com/2024/03/03/informe-democracia-espana-the-economist/#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20Espa%C3%B1a%20repite%20la,la%20categor%C3%ADa%20de%20democracias%20plenas](https://www.hayderecho.com/2024/03/03/informe-democracia-espana-the-economist/#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20Espa%C3%B1a%20repite%20la,la%20categor%C3%ADa%20de%20democracias%20plenas;); última consulta 04/06/2024.

¹⁴ Helliwell, J., et al., *World Happiness Report 2024*, 2024.

Así, haciendo una exploración un poco más profunda de los datos podemos fácilmente notar que existe una sólida correlación entre el estado de las democracias y la felicidad de los ciudadanos¹⁵. Todas las democracias catalogadas como plenas se sitúan por encima de la media en los niveles de felicidad.

Figura 2. Gráfico de dispersión entre el estado de la democracia y la felicidad



Nota. Elaboración propia con los listados de las últimas ediciones del *The Economist Democracy Index* y el *World Happiness Report*, ambos publicados en 2024 con información de 2023. Cada punto simboliza un país. Los puntos verdes representan los máximos de cada ranking: Finlandia para la felicidad y Noruega para la democracia, España es el punto amarillo, y Afganistán es el país de peor valoración en ambas clasificaciones.

Teniendo en cuenta la base que sustenta la representación política y el impacto real que esta tiene sobre el bienestar de los países, parece claro que su eficacia depende de cuánto se oriente hacia el beneficio colectivo. Por lo tanto, el fortalecimiento de la función

¹⁵ El coeficiente de correlación de Pearson entre ambos listados es de 0,59.

representativa del pueblo tiene su límite en la medida en que se protejan y promuevan los valores fundamentales del Estado democrático.

Fortalecer a un representante pasa por dotarle de las herramientas necesarias para cumplir con su deber de manera eficaz y transparente. Cuando los representantes se encuentran en un marco en el que poseen la legitimidad suficiente para abogar por el interés general, el modelo se muestra resiliente a los ataques que traten de condicionar su eficacia. Un representante es fortalecido y puede abogar por el interés general cuando sabe que va a colaborar con otros ciudadanos formados en los valores que nos representan y capacitados para rendir cuentas debidamente en un marco ético.

2.2. Dimensión negativa

No obstante, en los supuestos en los que la erosión de los principios llega a un punto en el que el bien común queda relegado a un segundo plano, la disonancia entre ciudadanos y representantes lleva al consecuente rechazo social de la labor pública.

Cuando el debate electoral suele venir acompañado de mentiras y medias verdades¹⁶, cuando los gritos, los insultos y las llamadas al orden se convierten en una constante parlamentaria¹⁷, cuando los partidos que representan a la mayoría son incapaces de ponerse de acuerdo para la mayoría de cuestiones (especialmente las que afectan a los presupuestos y las renovaciones del Consejo General del Poder Judicial prorrogados indefinidamente), cuando el incumplimiento de los programas políticos se vuelve exagerado¹⁸, cuando las

¹⁶ Hernández, F., Álvarez, C. y Sevillano L., “Mentiras y medias verdades del debate entre Sánchez y Feijóo”, *El País*, 10 de julio de 2023, disponible en <https://elpais.com/espana/elecciones-generales/2023-07-10/mentiras-y-medias-verdades-del-debate-de-atresmedia-entre-sanchez-y-feijoo.html>, última consulta el 30/05/2024.

¹⁷ Vázquez, M., “Gritos, insultos, llamadas al orden y "mala educación" en el "espectáculo" del Congreso”, *Antena3*, 30 de mayo de 2024, disponible en https://www.antena3.com/noticias/espana/gritos-insultos-llamadas-orden-mala-educacion-espectaculo-congreso_20240530665843458fd52100010926ad.html, última consulta el 30/05/2024.

¹⁸ Cerrillo, A., “Los programas electorales se pintan de verde...pero luego se incumplen”, *La Vanguardia*, 10 de mayo de 2024, disponible en <https://www.lavanguardia.com/natural/cambio->

Cortes se convierten en una “máquina del fango” y bulos, cuando los casos de corrupción suelen marcar la agenda del debate político, cuando las leyes se aprueban buscando titulares y no el bien común... entonces el político honesto se encuentra débil y aislado en un mundo que le es ajeno y en el que la “casa de la soberanía nacional” es todo menos un lugar sentido como hogar.

Siendo este el terreno de juego, Levitsky y Ziblatt¹⁹ recuerdan que las democracias ya no sucumben a golpes de Estado y acciones de fuerza armada. Sería demasiado evidente. Algunos países de América Latina han demostrado cómo se puede llegar a un escenario similar al dictatorial a través del deterioro lento y sutil de las instituciones en un aparente marco legal, sin cruzar líneas rojas evidentes que alerten sobre el peligro. Son los propios representantes electos los que erosionan la efectividad de la democracia. Aunque de modo menos espectacular, este modelo es igualmente destructivo. Mark Twain, autor de “Las Aventuras de Huckleberry Finn”, diría que “*la historia no se repite, pero muchas veces rima*”.

En la independencia americana, los Padres Fundadores de los Estados Unidos temían construir un modelo que terminase igual que la democracia antigua: con la tiranía. La Carta Magna ideó un sistema de *check and balances* sobre la base de la separación de poderes.

En España, la Constitución del 78 trató de evitar las deficiencias del modelo de la Segunda República, dedicando capítulos separados a cada poder para remarcar la importancia de su independencia.

En el momento de redacción de este escrito no parece haber tiranos evidentes en nuestra democracia²⁰. Bien por el antídoto histórico, bien por la herencia de un modelo sólidamente construido, nuestra democracia parece resiliente frente a las posturas autocráticas. No

[climatico/20240510/9628999/programas-electorales-pintan-verde-luego-incumplen.html](https://www.elcomercio.com/20240510/9628999/programas-electorales-pintan-verde-luego-incumplen.html), última consulta el 30/05/2024.

¹⁹ Levitsky, S., Y Ziblatt, D. *How democracies die*, Penguin Random House, 2019, p. 11.

²⁰ A pesar de la existencia de algunas voces de alerta en relación con la carta del presidente del Gobierno y la dura crítica realizada por expresidentes del Ejecutivo en relación con la misma.

obstante, en la cuna del estado americano Thomas Jefferson recordaría que “el precio de la libertad es la eterna vigilancia”. Y quien vigila se da cuenta de que nuestro sistema político avanza por un plano inclinado hacia un destino incierto. *“To abandon facts is to abandon liberty”*. Vivir de otra manera nos llevaría a creer la mentira (histórica mentira) de que los líderes que accedieron al poder mediante las instituciones no tienen capacidad para cambiar o destruir las mismas mermando nuestra libertad.

Con todo, Aristóteles destacaría que la imitación es inherente a nuestra condición humana. Así, el mayor peligro de tener malos representantes radica, no solo en su ataque personal y frontal a nuestros valores, sino en que la sociedad tiende a imitar sus comportamientos y actitudes antidemocráticas. Este fenómeno puede desencadenar en un peligroso círculo vicioso, donde la tolerancia hacia la corrupción, las posturas autoritarias o la falta de ética política se normalice y perpetúe. En primera y última instancia, esto socava los cimientos de las instituciones del Estado, donde la integridad y la responsabilidad de los representantes son indispensables para el buen funcionamiento del sistema político, la prosperidad y el bienestar de sus ciudadanos.

La reflexión sobre el problema expuesto son por tanto garantía de éxito y antídoto para la protección del sistema instaurado por la concurrencia de la mayoría y un medio eficaz para seguir proyectando los valores que nos han constituido como sociedad. Valores que nos empezaron a acompañar en los primeros hitos de la representación política en los reinos de León y Castilla y que tantos frutos han dado a la organización de las Naciones con el paso de los siglos.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo de este estudio es, tras un análisis de la situación actual y de la calidad democrática en España desde la Transición, proponer medidas legales destinadas a fortalecer nuestra democracia. Este objetivo se desglosa en varios subobjetivos específicos:

- Identificación de debilidades institucionales. Evaluar las debilidades en las principales instituciones democráticas y los desafíos contemporáneos que han erosionado la salud democrática del país. Esto incluye la falta de democracia interna en los partidos, la politización del Poder Judicial y la desigualdad en la

representación política.

- Promoción de los valores fundamentales de la democracia española. Proponer mecanismos para mejorar la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político en el sistema de representación español. Esto implica la garantía de la independencia de los políticos, la mejora de la Ley de Transparencia y la implementación de un Código de Ética Parlamentaria, la promoción de la participación ciudadana en el ejercicio público y la revisión de la legislación electoral.
- Restauración de la confianza ciudadana en el sistema político. Estudiar medidas para revitalizar la democracia española y restaurar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas. Esto incluye la promoción de la independencia de los representantes y la mejora de la calidad democrática en general.
- Garantizar la mejora de la clase política en nuestro país. Valorar una serie de medidas estructurales y culturales que promuevan la integridad, la competencia y el compromiso con el servicio público entre los representantes políticos.

El objetivo final es proponer una serie de cambios para revitalizar la democracia española y mejorar la vida democrática de la sociedad en aras del interés general.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

1. DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU PRINCIPIO FUNDAMENTAL

Llegados a este punto conviene desarrollar esa primera frase con la que se iniciaba este escrito: “si Grecia fue la cuna de la democracia...”.

La teoría del Estado y, en particular, el sistema democrático encuentra su génesis en la antigua Grecia. En los anales de nuestra civilización, los griegos usaban el término *demos* para referirse al concepto de personas, y *kratos* para el término poder. La democracia (*demokratia*) por tanto podría ser definida como “el poder del pueblo”: una forma de gobernar que depende de la voluntad del pueblo.

La característica principal del sistema se basaba en que los ciudadanos participaban directamente del proceso de toma de decisiones. Los escritos clásicos tempranos ya proporcionan información sobre la formación y administración de las asambleas. Bajo el principio de la *isegoría*, los atenienses tenían el mismo derecho que sus conciudadanos para opinar en la *ekklesia* (o asamblea) por gozar de una igualdad de derechos civiles y políticos al resto de sus ciudadanos²¹.

Dando un salto significativo en el tiempo, continuaremos con esa segunda parte de la frase inicial: “...y la independencia estadounidense trajo consigo la representación política...”.

En el siglo XVIII, la independencia americana introduce con fuerza un nuevo concepto sistémico: la representación. En contraposición al modelo clásico, la teoría representativa optaba por una serie de sujetos que velasen por el interés general, sobresalientes por su talento, riqueza y virtud.

Ambos modelos, el griego y el liberal, comparten la meta primordial de promover el bienestar colectivo y respetar la voluntad de la ciudadanía. Mientras que el primero se

²¹ Simón, P., *Entender la política*. Penguin Random House, 2023, p. 93.

requería un concurso de todos los ciudadanos, el segundo enfatiza la necesidad de una participación activa por parte de los individuos más capacitados.

Para los padres fundadores del Estado americano, la democracia era vista como un concepto exótico e indeseable. En su Carta Magna no aparece el concepto ni una sola vez. No será hasta mediados del siglo XX que se traiga de vuelta la noción democrática como contraposición al fascismo. Con la expansión del sufragio y los cambios en la escala de representación, las democracias representativas van perdiendo esa idea original de relación entre electores y elegidos para pasar a lo que conocemos como el sistema de partidos. Las siglas terminan desplazando a los notables para convertir al diputado individual como un sujeto más en un partido de masas²².

La evolución histórica de los sistemas políticos, desde la democracia directa de la antigua Grecia hasta la teoría representativa de la era moderna, refleja diferentes enfoques sobre el ejercicio del poder y la participación ciudadana atendiendo a las características de la civilización en cada momento.

No obstante, el debate sobre el “gobierno de los mejores” es tan antiguo como Platón, quién ya planteaba en “La República”²³ lo siguiente:

—Entonces, si nuestros gobernantes deben ser los mejores guardianes, ¿no han de ser acaso los más aptos para guardar el Estado?

—Efectivamente.

—Y en tal caso, ¿no conviene que, para comenzar, sean inteligentes, eficientes y preocupados por el Estado?

—Sin duda.

²² Tajadura, J., “Representación política y estado de partidos: la importancia de la cultura democrática”, en Álvarez, M. y De Montalvo F. (coords.), *España: una democracia parlamentaria*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2022, pp. 669-693.

²³ Platón, *República*, trad. Eggers C., Titivillus, 412c, 400 a.C.

—*Y aquello de lo que uno más se preocupa suele ser lo que ama.*

—*Necesariamente.*

Siendo un debate sin cierre, el filósofo francés Bernard Manin considera que en nuestro tiempo la democracia representativa de partidos debe seguir encontrando en el “principio de distinción”²⁴ uno de sus valores informadores. Manin entiende el modelo ideal como un gobierno de sobresalientes, capaces de discernir los verdaderos intereses de la nación.

La mejora de las condiciones de vida y el desarrollo del acceso a la educación han hecho que la riqueza haya dejado de ser un elemento que condicione el acceso a la representación activa. Por tanto, parece que la virtud y el amor a la cosa pública deberían ocupar ese lugar como complemento necesario al talento puesto al servicio de los demás.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

Antes de la aprobación de nuestra Constitución, el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país a través de representantes ya estaba reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Este artículo establece que *“toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”*.

Este derecho reconoce la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y el ejercicio de la soberanía popular. La inclusión de este derecho en la DUDH subraya su carácter universal y su relevancia en la protección de los derechos humanos en todo el mundo, proporcionando un encuadre ético y legal para el ejercicio del poder político.

La Constitución española de 1978 establece un marco claro para la organización y funcionamiento del sistema político del país, en el cual *“la soberanía nacional reside en el pueblo español”*, como se indica en el artículo 1.2. Esta soberanía popular se manifiesta a

²⁴ Manin, B., Los principios del gobierno representativo, Alianza, 1999.

través de los poderes del Estado, que emanan directamente del pueblo. Esta fórmula la heredamos de la Constitución de 1812, la cual expresaría en su artículo 3 que *“la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”*, y del artículo 1.2 de la Constitución de 1931, cuyos términos precisan que *“los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo”*.

Por consiguiente, las Cortes Generales, desarrolladas en el Título III de la CE, son reconocidas por el artículo 66 como la máxima representación del pueblo español y están investidas con la autoridad para legislar, aprobar presupuestos y ejercer el control sobre la acción del Gobierno. Además de estas responsabilidades, las Cortes Generales desempeñan otras funciones asignadas por la Constitución, lo que las convierte en un órgano esencial en el sistema político español. Como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, las Cortes Generales *“...en su doble condición de representantes del pueblo español (art. 66.1 CE), en quien reside la soberanía (art. 1.2 CE) y de titulares de la potestad legislativa (art. 66.2 CE) hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico”*²⁵.

Los principios fundamentales de la representación política y el ejercicio del cargo público se encuentran protegidos en los artículos siguientes, lo que pretende el correcto funcionamiento del sistema democrático del país. El artículo 67 CE establece la prohibición del mandato imperativo, una disposición crucial que asegura que los representantes electos no estén vinculados por instrucciones específicas de sus electores. La consecuencia práctica actual del principio alude a que los legisladores tienen la libertad de actuar según su propio criterio y conciencia en el ejercicio de sus funciones, lo que les permite tomar decisiones

²⁵ Sentencia 24/1990, de 15 de febrero. Recursos de amparo 2.552/1989 y 2.573/1989 (acumulados), promovidos, respectivamente, por el CDS y por el PSOE (y los candidatos de ambos partidos). Contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por la que se anularon las elecciones generales celebradas en dicha circunscripción. Vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 24.1 y 23.2 CE.

que consideren más apropiadas para el interés general, en lugar de seguir directrices inflexibles de los representados.

Además, los artículos 70 y 71 tienen como objetivo prevenir conflictos de interés y promover la transparencia y la libertad de expresión dentro de las Cortes Generales. Estas disposiciones son esenciales para garantizar la integridad del proceso legislativo y la imparcialidad en la toma de decisiones políticas. Al prevenir a los representantes públicos de ser influenciados por intereses particulares o externos, se pretende fortalecer la confianza pública en las instituciones democráticas y se garantiza que un actuar de manera responsable y en beneficio de toda la sociedad.

Estos fundamentos son desarrollados por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los Reglamentos del Congreso y del Senado y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, que configuran el corpus normativo actual del ejercicio de nuestro derecho fundamental a ser representados.

CAPÍTULO III. PROBLEMAS O FACTORES QUE AMENAZAN A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

En el año 2011, la democracia parlamentaria iniciada en la Transición demostró ser más estable en el tiempo que la dictadura franquista, superando los 36 años comprendidos entre el 1939 y el 1975, y poniendo en relieve el carácter personalista del “franquismo”.

Uno de los aspectos cruciales para este éxito pasa por el espíritu de la Transición española y su impacto en la configuración del sistema político actual. Durante este período de transformación política, se establecieron las bases para una democracia pluralista y constitucional en España.

Siendo este el punto de partida analizaremos la evolución de la responsabilidad política a lo largo del tiempo, y señalaremos los riesgos potenciales asociados con la pérdida de lealtad institucional. Este análisis nos permitirá comprender mejor las dinámicas políticas y los desafíos actuales en cuanto a la integridad y la estabilidad del sistema democrático español.

Al comprender el contexto histórico y evaluar la variación de la responsabilidad de los representantes, estaremos más capacitados para identificar y entender los problemas actuales que enfrenta el sistema político. Esto nos permitirá pasar de manera más efectiva a la parte de propuestas legales, donde podremos diseñar soluciones y recomendaciones específicas para abordar los desafíos identificados y fortalecer la democracia española en el futuro.

1. BREVE REPASO HISTÓRICO DE LA TRANSICIÓN

La Transición española comenzó el 21 de noviembre de 1975 y culminó en febrero de 1981. Diría Pitágoras que *“el principio es la mitad de todo”*²⁶. Esta máxima resuena profundamente en el contexto de la aprobación de la Constitución Española, inicio del *“vivir constitucionalmente”* y mitad de la etapa de la Transición.

²⁶ Jámblico, *Vida pitagórica, Protréptico*, Editorial Gredos, 2003, p. 114.

Durante el periodo que abarca desde el momento en que se anunció la muerte de Franco hasta la manifestación popular que expresó la consolidación democrática tras el golpe de Estado fallido del 23F se produjo la instauración de un sistema constitucional comparable con los regímenes democráticos occidentales.

La adopción de una Constitución democrática en 1978 marcó el comienzo de una nueva era para el país, donde se sentaron los cimientos de la democracia y los principios fundamentales que guiarían la convivencia política. Una Constitución que surge de un acuerdo entre diferentes actores políticos, donde cada uno está dispuesto a ceder y negociar para alcanzar un consenso. Es el resultado de la colaboración de la mayoría de las fuerzas políticas de ese momento²⁷.

Durante la consolidación de la democracia, los representantes políticos compartían dos características esenciales que contribuyeron al éxito del proceso: la ilusión y el sentido de Estado. Quién ha analizado la psicología de la Transición ha notado que sus políticos parecían haber sido educados al estilo del griego Pericles, quien admitía haber tenido una familia capaz de “acostumbrarlo a que considerase el bien público como deber personal”²⁸.

En primer lugar, la ilusión se manifestaba en su ferviente compromiso con la construcción de una España democrática. Esta ilusión actuaba como motor de cambio y motivación para superar los obstáculos y alcanzar acuerdos en beneficio de la sociedad. Por otro lado, el sentido de Estado estaba presente en la conciencia política la importancia de actuar en interés del país en su conjunto, por encima de intereses partidistas o personales. Esta actitud implicaba un compromiso con el “servicio público constitucional”, donde los representantes se veían a sí mismos como servidores de la nación y consideraban el bien público como un deber personal.

En este marco, el espíritu de colaboración y diálogo era un valor fundamental en este servicio público, promoviendo la confianza mutua y la cooperación entre diferentes fuerzas políticas para alcanzar soluciones consensuadas. El pacto era entendido como un acto de

²⁷ Pérez-Serrano, N., op. cit., pp. 545-587.

²⁸ Curtius, E., *The history of Greece, Volumen 3*, Rarebooksclub.com; lo cita Pérez-Serrano, N.

abandono parcial de ciertas posiciones en aras de la concordia y el progreso del país. Esto implicaba la disposición de cada parte a ceder en ciertos puntos para lograr un acuerdo más amplio que beneficiara a la sociedad en su conjunto.

Sin intención de idealizar excesivamente y buscando extraer lo valioso de lo recorrido, merece la pena reconocer y destacar los valores fundamentales en los que se fundamentó este proceso de cambio político: la Transición española se sustentó en valores al alcance de todos los grupos humanos cuando hay una actitud comprometida y abierta al entendimiento y la colaboración.

2. TRANSFORMACIONES DEL COMPROMISO Y LA RESPONSABILIDAD EN LA CULTURA POLÍTICA

A lo largo de los años, diversos episodios han desafiado los cimientos del compromiso y la responsabilidad en la cultura política.

La cesión de competencias a las regiones del pacto constitucional no terminó de resolver el desafío secesionista. La formulación del artículo 2 CE ha traído consigo riesgos a la unidad de la Nación española, como señalarían algunos diputados en la redacción del texto²⁹. Las actuaciones del grupo terrorista ETA continuaron. Solo la acción conjunta de diferentes gobiernos para la extensión de la banda armada ha tenido sus frutos con los años con la superioridad ética de la democracia: “Solo con la ley, pero con toda la ley”³⁰.

No obstante, las tensiones regionales no han dejado de ser una moneda de cambio político y un consecuente foco de tensión en la sociedad española. El PNV ha participado en la mayoría de los acuerdos de gobernabilidad a nivel nacional, habilitando a unas y otras ocasiones tanto al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como al Partido Popular (PP). Todo ello sin dejar de mencionar el referéndum de independencia ilegal de Cataluña en 2017.

²⁹ Silva, F., *Memorias políticas*, Planeta, 1973, p. 390.

³⁰ Michavila, J., *La Edad democrática*, Espasa, 2022, p. 42.

Factores como la corrupción, el incumplimiento de promesas electorales, y la incapacidad para llegar a acuerdos entre los partidos mayoritarios han contribuido a la aparición de partidos que buscan una renovación del sistema.

Atrás en el tiempo queda Ciudadanos que buscaba una solución para Cataluña. Podemos surgirá como respuesta al hartazgo ante la falta de transparencia de los políticos, entre otros factores. Y VOX nace con el ánimo de atraer el voto de la derecha descontenta con la defensa del programa político del gobierno de Mariano Rajoy.

El nuevo tablero de juego ha incrementado el clima de confrontación constante entre los representantes, quienes suelen atacarse e insultarse mutuamente³¹. Con mayor habitualidad, se observa una tendencia a culpar continuamente al pasado por los problemas actuales, lo que dificulta la búsqueda de soluciones efectivas. La línea entre la vida personal y pública de los políticos se ha vuelto cada vez más difusa³², lo que contribuye a una atmósfera de desconfianza y falta de transparencia en la esfera política.

Los debates políticos se ven interrumpidos con frecuencia, y se ha perdido la capacidad de mantener un diálogo constructivo y respetuoso. Esta falta de decoro se evidencia cada vez que se realiza la promesa o juramento de acatamiento a la Constitución de los artículos 4 y 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados³³.

La actividad política ha evolucionado hacia un terreno dominado por las emociones, donde los sentimientos prevalecen sobre los hechos concretos. En este nuevo escenario, la política

³¹ Mateo, J., “Ayuso reconoce y mantiene su insulto contra Sánchez: “A mí, desde luego, me gusta la fruta””, *El País*, 16 de noviembre de 2023, disponible en <https://elpais.com/espana/madrid/2023-11-16/ayuso-reconoce-y-mantiene-su-insulto-contrasanchez-a-mi-desde-luego-me-gusta-la-fruta.html>, última consulta 10/04/2024.

³² Calleja, M., “El Gobierno de Sánchez arrecia su acoso contra Ayuso mientras su pareja prepara una ofensiva judicial”, *ABC*, 15 de marzo de 2024, disponible en <https://www.abc.es/espana/madrid/gobierno-sanchez-arrecia-acoso-ayuso-pareja-prepara-20240315190614-nt.html>, última consulta 10/04/2024.

³³ Basurto, A., ““Por imperativo legal”: el acatamiento de la Constitución por diputados y senadores”, *Hay Derecho*, 23 de mayo de 2019, disponible en <https://www.hayderecho.com/2019/05/23/por-imperativo-legal-acatamiento-constitucion-diputados-senadores/>, última consulta 20/04/2024.

se ha convertido en un espectáculo que descuida la gestión de los asuntos públicos en beneficio de toda la sociedad. Esta crisis, marcada por un exceso de emoción y una falta de razón, plantea desafíos significativos para la libertad y la moderación en la arena política³⁴.

En contraste con la situación descrita anteriormente, nos encontramos con una percepción social de una clase política que ha caído en una bajeza moral y falta de integridad. En lugar de actuar con un “suplemento de alma” y una genuina voluntad de servir al bien común, esta clase política se percibe que destaca por su falta de escrúpulos y su búsqueda desenfadada de intereses personales y de partido. En lugar de ilusionar y motivar a la ciudadanía con un liderazgo ejemplar, estos representantes políticos desencantan y desilusionan con su comportamiento. En lugar de desbordar las previsiones con acciones inspiradoras, esta clase política defrauda las expectativas con su falta de compromiso con la honestidad y la justicia.

La falta de estabilidad política ha dado lugar a acuerdos que, en muchas ocasiones, carecen de un respaldo sólido en la lealtad institucional, siendo más bien producto de negociaciones partidistas o personales. En este contexto, la legislación y otras determinaciones públicas se han utilizado como instrumentos de negociación, y las herramientas destinadas a proteger el interés general se han empleado más como medio para generar discordia social que para promover la estabilidad. Zagrebelsky describía este fenómeno como el “mercado de las leyes”, donde legislar es una suerte de lucha entre los más diversos intereses³⁵. Esta situación ha contribuido a aumentar la desafección ciudadana y el desacuerdo político y social³⁶.

De este modo, observamos un cambio del parlamentarismo ordenado y racionalizado a otro que, al menos en principio, se presenta desorganizado e inestable, reflejando la

³⁴ Sáenz De Santamaría, S., “Una sociedad pactista y una clase política que ha dejado de serlo”, *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n. 185, 2023, pp. 68-76.

³⁵ Astarloa, I., *La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 2020, p. 22.

³⁶ Aragón, M. et al., op. cit., p. 28.

imprevisibilidad del colapso de un sistema que había facilitado un funcionamiento tranquilo del régimen político y la estructura del Estado³⁷.

3. FACTORES E IMPLICACIONES DE LA CRECIENTE DESLEALTAD INSTITUCIONAL

El ya citado informe de *The Economist* puntúa a los países en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. Según la puntuación media obtenida, un país puede ser clasificado como “democracia plena”, “democracia defectuosa”, “régimen híbrido” o “régimen autoritario”³⁸. Desde el año 2008 hasta el 2023, España ha perdido casi cuatro décimas en la puntuación dada por el informe, pasando el año pasado por primera vez a ser considerada como “democracia defectuosa”.

Por tanto, parece evidente que la falta de lealtad institucional resaltada en el apartado anterior ha generado un impacto negativo en los pilares de nuestro sistema democrático, con un carácter más acentuado en los últimos años.

La deslealtad institucional pasa a ser una suerte de tres actos motivada por la lógica: crisis, conflicto de intereses y desinterés. En el escrito “*Cómo mueren las democracias*”³⁹ se pone de manifiesto cómo las crisis son una excusa perfecta para que el sistema pueda adoptar medidas antidemocráticas de manera casi imperceptible. En un caldo de cultivo ambiguo, llegó llegaron las crisis 2008 y la más reciente pandemia del Covid, con una sociedad que ha experimentado los mayores cambios sociales desde la Segunda Guerra Mundial⁴⁰

Cuando el sistema de valores personal no se encuentra sólidamente asentado, los conflictos

³⁷ Pérez-Serrano, N., op. cit., pp. 545-587.

³⁸ Rodríguez, J., “España se mantiene entre las 24 democracias plenas del mundo, según The Economist”, *El País*, 15 de febrero 2024, disponible en <https://elpais.com/espana/2024-02-15/espana-se-mantiene-entre-las-24-democracias-plenas-del-mundo-segun-the-economist.html>, última consulta 20/04/2024.

³⁹ Levitsky, S., Y Ziblatt, D., op. cit.

⁴⁰ Michavila, N., “La venganza de las urnas”, *ABC*, disponible en https://www.abc.es/espana/abci-venganza-urnas-202105230221_noticia.html; última consulta 05/06/2024.

de intereses pueden llevar a renunciar decisiones notablemente más éticas y ordenadas al interés común. “*Professional ethics must guide us precisely when we are told that the situation is exceptional*”⁴¹. No ha sido así en muchas ocasiones en el trabajo del poder legislativo.

La falta de consenso se evidencia en el crecimiento del porcentaje de los Decretos-Leyes⁴² y las iniciativas de origen europeo sobre el total de leyes aprobadas, pasando del 42% de 2019 al 72% de 2023, con solo 7 normas aprobadas por iniciativa propia⁴³, o el abuso de las leyes de carácter extraordinario⁴⁴.

Estas situaciones de desafío político se han materializado en leyes cada vez más ambiguas, imprecisas y contradictorias⁴⁵ y han abierto la puerta a que tengan que ser los jueces los que interpreten cómo han de aplicarlas, convirtiéndoles en “jueves-legisladores”. Este proceso no es fruto sino de dos máximas: “se formulan políticas para ganar elecciones en lugar de ganar elecciones para formular políticas” y la ignorancia a la hora de entender el fenómeno a regular y las necesidades de la sociedad.

Siendo evidente que el principal perjudicado es el ciudadano y conscientes de gozar de un sistema que brinda oportunidades, pasaremos a analizar potenciales vías de mejora que contribuyan a ese interés general del que hablamos.

⁴¹ Synder, T.; *On tyranny: Twenty lessons from the twentieth century*. New York: Tim Duggan, 2017, p. 41.

⁴² Fernández, J., “Estado de Derecho y Estado de Alarma, una antinomia sin fundamento”, en Álvarez, M. y De Montalvo F. (coords.), *España: una democracia parlamentaria*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2022, pp. 411-441.

⁴³ Parlamento Europeo, “El 53% de las leyes aprobadas en España entre 2019 y 2024 deriva de directrices y decisiones europeas”, disponible en <https://madrid.europarl.europa.eu/home/pagecontent/grid/main/news/es%20news%20european-laws-in-spain.html>, última consulta 05/06/2024.

⁴⁴ Astarloa, I., op. cit., 2020, p. 17.

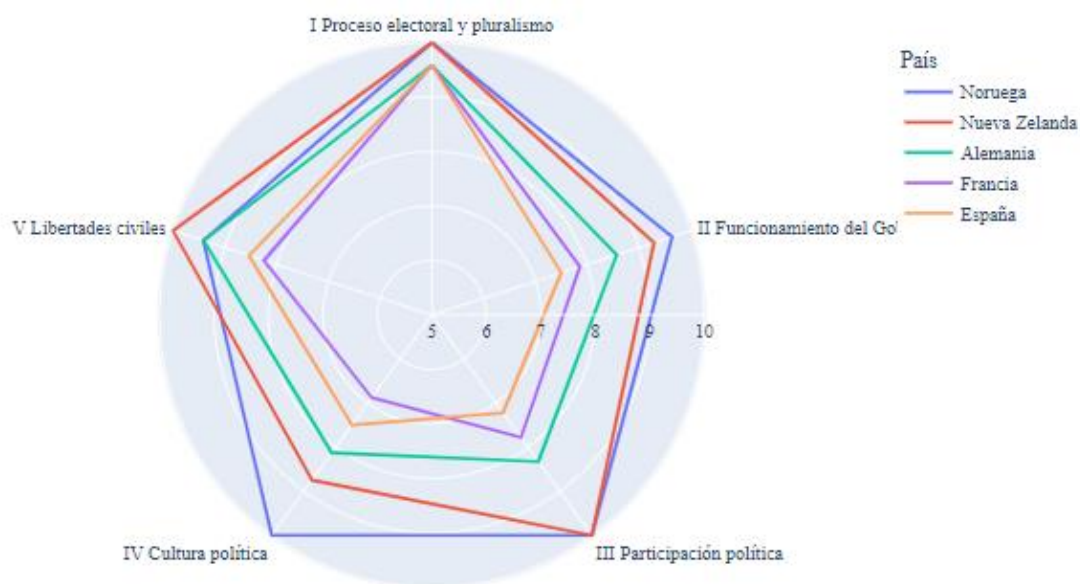
⁴⁵ EP, “El Tribunal Supremo señala deficiencias en la Ley del “solo sí es sí”: era “mejorable””, 7 de septiembre de 2023, disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/5145498/0/tribunal-supremo-deficiencias-ley-solo-si-es-si-era-mejorable/>, última consulta 25/04/2024.

CAPÍTULO IV. PROPUESTAS DE MEDIDAS LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REPRESENTANTE

Este apartado pretende trabajar sobre cuatro pilares de mejora de nuestra democracia siguiendo los valores superiores fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico resaltados al principio de nuestra Constitución y mencionados a lo largo de este trabajo.

La respuesta global que merece el problema goza también de la oportunidad de enriquecer nuestro sistema con una mirada a nuestro entorno. Por eso, las soluciones legales aquí propuestas son una combinación del estudio interno y la extracción de conclusiones valiosas de los países con mejores índices del estado de su democracia.

Figura 3. Gráfico de radar de países según los pilares de *The Economist* sobre el estado de la democracia



Nota. Los valores de los pilares son: proceso electoral y pluralismo político, libertades civiles, funcionamiento del Gobierno, participación política, y cultura política.

El último estudio de *The Economist* señala negativamente el funcionamiento del Gobierno y participación ciudadana por debajo de nuestro entorno. Los problemas de gobernabilidad

especialmente notables a nivel nacional y la llamada a las urnas cada vez más habitual por la falta de consenso han llevado a la participación política a disminuir en los últimos años. En las elecciones de 2023, los comicios generales registraron una participación del 70,4%, lejos de la media de los primeros años de la democracia en el siglo XX situada en el 74,4% y de países como Noruega (77,2%, en sus elecciones generales de 2021), Nueva Zelanda (78,2%, en los comicios que tuvieron lugar en 2023) o Suecia (84,2%, en 2022).

La democracia necesita de la masa social para su correcto funcionamiento. Aquellos países con una mayor cultura política tienden a ser más participativos y, en consecuencia, a tener un Gobierno más funcional y unos poderes del Estado que reconocen con más eficacia los derechos de los ciudadanos.

La cultura política en España no se construye únicamente con unos valores constitucionales sólidos. El Texto es esa decisión global de unidad política que habilita la construcción de una serie de usos y costumbres. En este trabajo nos centraremos en: la defensa de la independencia del representante sobre la idea de libertad, el desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones como desarrollo de la justicia, los incentivos para la participación ciudadana en el ejercicio del servicio público en el plano de la igualdad, y finalmente, la reforma de la legislación electoral para fomentar el pluralismo político.

1. LIBERTAD: DEFENSA DE LA INDEPENDENCIA DEL REPRESENTANTE

1.1. Los orígenes de la representación política

El artículo 67.2 de la CE⁴⁶, recuerda la importancia de la independencia de los representantes políticos como pilar fundamental para el correcto funcionamiento de la democracia.

La teoría de la representación política, cuyos cimientos se remontan a la Inglaterra del siglo XVIII, marcó un hito en la evolución de los sistemas democráticos. En la génesis de la

⁴⁶ “Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”.

teoría destacó Edmund Burke, condensando su parecer en el discurso célebre a los electores de la ciudad de Bristol. La visión liberal pretendía consagrar un nuevo mandato, distinto del civil, con el objetivo de mejorar el proceder de las asambleas de ciudades en Westminster⁴⁷.

Este nuevo paradigma dio lugar a una figura de representante sin mandato imperativo por parte de sus representantes, dotado de una amplia capacidad para abordar todos los asuntos sometidos a la asamblea legislativa. Esta autonomía también llevaba consigo responsabilidad: los parlamentarios enfrentarían las consecuencias de una posible pérdida de confianza por parte de sus electores si estos consideraban que sus intereses no habían sido interpretados adecuadamente. La fórmula canónica francesa, por su parte, elevó esta noción al afirmar que este representante no solo encarnaba los intereses de sus electores, sino que también actuaba como un portavoz de toda la Nación.

Así, se sentaron las bases para uno de los pilares fundamentales del Parlamento moderno, donde la deliberación y la libertad para contrastar ideas se erigieron como valores primordiales. En este equilibrio entre independencia y rendición de cuentas, se forjó la esencia misma del sistema representativo democrático.

El surgimiento del nuevo Estado liberal de partidos planteó un desafío al paradigma tradicional de representación. La creciente población y la complejidad de las sociedades contemporáneas han colocado en un puesto de dudosa oportunidad la viabilidad de instrucciones directas de los representados a los representantes.

En este contexto, el artículo 6 CE otorga a los partidos políticos el papel de “instrumento privilegiado de participación”⁴⁸, relegando al individuo a un segundo plano. En nuestro sistema, los ciudadanos votan por partidos, en lugar de elegir directamente a sus representantes. La opción por la figura del candidato particular se realiza en una suerte de

⁴⁷ Caamaño, F., “La prohibición del mandato imperativo”, en Rodríguez-Piñero, M. y Ferrer, B., (coord.), *Comentarios a la Constitución española. Tomo II*, p. 33.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/1989, de 16 de octubre. Recurso de amparo electoral 1.959/1989. Agrupaciones Independientes de Canarias contra Resolución de la Junta Electoral Provincial de Santa Cruz de Tenerife relativa a proclamación de candidaturas al Congreso y al Senado.

listas de partido cerradas.

Con ánimo de resguardar su cohesión interna y garantizar su supervivencia, los partidos han ido diseñando un modelo de disciplina de partido. Esto, en apariencia, sitúa la prohibición del nuevo “mandato imperativo de los partidos” como un enemigo de la conexión entre el electorado y sus representantes, dejando a estos últimos vulnerables a la tentación del transfuguismo político. Este riesgo ha quedado evidenciado en el caso de José Luis Ábalos en marzo de 2024, cuando abandonó el grupo parlamentario socialista en medio de acusaciones de corrupción en su equipo gestor como ministro⁴⁹.

La aparente contradicción entre el artículo 6 y el artículo 67.2 CE plantea interrogantes sobre la intención del Constituyente al mantener ambos postulados. Sin embargo, esta dualidad puede interpretarse como una salvaguardia para proteger al votante, preservando la diversidad de opiniones dentro del electorado. Más allá de su sentido original, esta disposición legitima la responsabilidad política individual del representante frente a su electorado, el cual ve materializado en el actor público su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, no entrando en contradicción con el protagonismo de unos partidos políticos llamados a ser plurales⁵⁰.

1.2. El problema actual con el mandato imperativo

Diría Francisco Caamaño⁵¹ que:

“La prohibición del mandato imperativo se convierte en la garantía indirecta de un derecho fundamental de los ciudadanos (el del art. 23.1 CE), y no como una pieza constitucionalmente introducida exclusivamente para la hipótesis de los miembros de las Cortes Generales”.

⁴⁹ Belver, M., Coll V. y Cruz, M., “Ábalos se planta ante Sánchez, no renuncia al acta y pasa al Grupo Mixto: "Estoy completamente solo, pero defenderé mi honor"”, *El Mundo*, 27 de febrero de 2024, disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2024/02/27/65dd9302e4d4d82f0c8b45aa.html>, última consulta 30/03/2024.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/1990, de 21 de junio. Recurso de amparo 507/1990.

⁵¹ Caamaño, F., op. cit., p. 33.

Sin embargo, esta necesaria garantía, querida por el Constituyente, parece haber quedado vacía de contenido en la práctica, situando al Parlamento como un juego de portavoces en el que la participación individual de los Diputados es muy limitada⁵². Esta situación, descrita como “el gobierno de los Partidos” por Kelsen, destaca la influencia y el poder de los partidos políticos en el sistema democrático⁵³.

Eliminar la autonomía conlleva necesariamente una supresión de pensamientos e iniciativas individuales que enriquezcan al conjunto. Los representantes pasan así a ser meros realizadores del diario del líder. La carencia de voz propia de los componentes de las Cortes afecta negativamente a la calidad del desempeño de las instituciones democráticas.

Un caso paradigmático puede apreciarse en las iniciativas legislativas, presentadas y defendidas en su mayoría, por los portavoces de cada grupo, mermando la primera de las funciones atribuidas por el artículo 66 CE a las Cortes Generales⁵⁴. Por otro lado, la acción fundamental de control al Gobierno parece también atacada en esta nueva relación de Gobierno-oposición, con el partido gobernante anulando las voces disidentes en su seno y manifestando una ausencia de diálogo en el interior de las formaciones.

Estas dinámicas explican la percepción social de la falta de diferenciación de los Diputados y fomentan el incremento de la desconfianza en la clase política, contribuyendo a la crisis de legitimidad.

1.3.La necesidad de una reformulación de la democracia interna de los partidos políticos

Con el surgimiento de nuevas opciones políticas llegaron las primarias. Muchos pensaban que este sistema traería un mayor diálogo en el seno de los partidos para cumplir con las

⁵² Aragón, M. et al., op. cit., p. 65.

⁵³ Astarloa, I. op. cit., 2017, p.129.

⁵⁴ “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.

exigencias del artículo 6 CE y del artículo 7 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos⁵⁵:

“1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección de órgano superior de gobierno del partido”

Lejos de cumplir las expectativas, las primarias de los partidos se han convertido en una suerte de vencedores y vencidos, en la que las opciones ganadoras eligen a los cargos y las perdedoras se ven obligadas al silencio con el objetivo de mostrar al electorado una imagen de cohesión interna.

A lo largo de nuestra era democrática, el Tribunal Constitucional ha ido modulando la interpretación de la democracia en el seno de los partidos⁵⁶, pasando de enfocarse en la visión de unidad hacia una mayor protección de los derechos fundamentales de los afiliados⁵⁷.

Los pasos dados por el poder judicial parecen animar a una reforma de la Ley de Partidos Políticos⁵⁸ con ánimo de garantizar la libertad y el pluralismo de ideas también dentro de los partidos.

A modo de propuesta, parecen tener sentido un sistema de:

⁵⁵ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

⁵⁶ Vid. Sentencia 226/2016, de 22 de diciembre de 2016. Recurso de amparo 6237-2011. Promovido por doña Susana Pérez-Alonso García-Scheredre en relación con la Sentencia dictada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo sobre sanción de suspensión temporal de militancia en el Partido Socialista Obrero Español. Supuesta vulneración del derecho a la libertad de expresión: sanción disciplinaria impuesta por las manifestaciones efectuadas en un medio de comunicación que inducían a pensar que el partido político no respeta el mandato constitucional de organización y funcionamiento democrático.

⁵⁷ En relación con el artículo 23.1 CE el cual dispone que: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

⁵⁸ González, A., “La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 124, 2022, pp. 341-368.

1. Elecciones primarias integradoras: implementar un sistema de selección por los afiliados de un comité de número impar que integre las diferentes posturas dentro de cada partido y que sean estos los que elijan a los cabezas de lista para garantizar la pluralidad y el reconocimiento integrador de diferentes pensamientos bajo una misma opción política. Esto permitiría a los miembros del partido tener una voz directa en la elección de sus representantes y que la figura electa se vea obligada a dialogar con otras voces del partido.
2. Limitación de mandatos: imponer límites a los mandatos de los líderes del partido para evitar la concentración de poder y fomentar la renovación dentro del partido.
3. Participación de los miembros para asuntos controvertidos: fomentar la toma de decisiones de los afiliados para situaciones tasadas por su especial relevancia como la aprobación del programa electoral, la investidura de candidatos a la presidencia del Gobierno, las decisiones en torno a la renovación de órganos, las propuestas legislativas en contra del programa político electoral o las multas fruto de la disciplina de partido.

La auténtica cohesión de los partidos pasa por mejorar el respaldo social de electores y afiliados y la restauración de la reputación de los políticos. Estas medidas pretenden ser una base para incrementar la cultura política de una sociedad en la que cerca de 6 de cada 10 dicen estar interesados por la política⁵⁹.

2. JUSTICIA: MECANISMOS PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

2.1.Desarrollo de la Ley de Transparencia⁶⁰

La democracia representativa necesita de la transparencia para su funcionamiento. Su

⁵⁹ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), “El 89,8% de los españoles cree que los partidos tienen la obligación de alcanzar consensos políticos”, 18 de enero de 2024, disponible en <https://www.cis.es/-/el-89-8-de-los-espanoles-cree-que-los-partidos-tienen-la-obligacion-de-alcanzar-consensos-politicos>, última consulta 30/05/2024.

⁶⁰ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

importancia está directamente conectada con el derecho de todo ciudadano a una “buena administración”, reconocido de forma particular en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y a la rendición de cuentas. Su relevancia está al grado de principios tan básicos como la libertad de expresión o el derecho a la participación política, ya mencionado.

Para que la transparencia obedezca al interés general debe llevar consigo un acercamiento real de la información y una necesaria publicidad de oficio⁶¹. Para que el intercambio de información sea ordenado, el Parlamento debe velar por el impulso de la cultura de transparencia, posibilitar el acceso a la información y analizar las vías más efectivas para que la población tenga disposición de esta, incluyendo el uso de las redes sociales y otros medios electrónicos⁶².

El Estado juega un papel fundamental a este respecto, siendo necesaria que la actividad se promueva desde aquellos medios al servicio de todos los ciudadanos y a través de la financiación de iniciativas surgidas de la propia sociedad civil. Una sociedad informada detecta mucho mejor aquellas propuestas del Gobierno y las instituciones estatales vendidas como “medidas para mejorar la democracia” que no hacen otra cosa que perpetuar su estancia en el poder.

En un mundo en el que todas las noticias pretenden ser “exclusivas” y de “gran urgencia”⁶³ los medios de comunicación deben acercar la información básica de la trazabilidad normativa para permitir a la sociedad conocer realmente en qué se está trabajando y quiénes son los agentes construyendo el texto que terminará por afectar nuestras vidas de una forma u otra. Para recuperar la senda de la concordia los políticos deben colaborar con los intermediarios entre las Cámaras y la sociedad para la transmisión de información imparcial

⁶¹ Rubio, R. and Vela, R., *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2017, p. 80.

⁶² Williamson, A. y Fallon, F., “Transforming the future Parliament through effective use of digital media”, en *Parliamentary Affairs*, vol .4, n. 64, pp. 781-792.

⁶³ Synder, T., op. cit., p. 60.

y discreta sin dejarse llevar por la tentación de la presión para ocupar titulares⁶⁴.

Así, sería interesante evaluar el impacto positivo de un espacio semanal en los informativos de RTVE u otros medios estatales en el que se hable del trabajo de las diferentes comisiones del Congreso, sin juicios de valor y busca la mera transmisión de información. Podría valorarse por otro lado la dedicación de una serie al recorrido de diferentes parlamentarios para facilitar que los ciudadanos conozcan quiénes están ejerciendo la parte activa de su derecho a la representación política.

Por otro lado, los Presupuestos Generales del Estado tienen una gran oportunidad de apoyar financieramente a organizaciones de monitorización parlamentaria (OMPs), las cuales actúan como intermediarios entre ciudadanos y representantes, contribuyendo a la mejora de la representatividad y la rendición de cuentas. Dada la desafección y desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas, la labor de monitorización realizada por estas entidades atrae muchas veces más atención que la propia participación ofrecida por los Parlamentos⁶⁵.

A nivel internacional, diversas iniciativas evidencian el compromiso de algunas sociedades con la transparencia y la participación ciudadana. Proyectos como “Hay Acuerdo” en Chile, “@parlamentuits” en Perú y “Gudras Galvas” en Letonia tienen como objetivo informar, monitorear compromisos políticos y facilitar el seguimiento ciudadano de las actividades parlamentarias. Especial mención merece el proyecto de Pierre Rosanvallon, quien propone crear un Consejo encargado de resguardar los principios de integridad y transparencia, acompañado por comisiones públicas que evalúen la calidad democrática, y establecer una organización de supervisión ciudadana similar a Transparencia Internacional⁶⁶.

⁶⁴ Sáenz De Santamaría, op. cit., p. 71.

⁶⁵ Aguilar, I., “Ciberactivismo y parlamento: movimientos sociales e iniciativas ciudadanas por la transparencia y la participación”, en *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*, coord. Rubio R., 2014, pp. 323-362.

⁶⁶ La Vanguardia, “La propuesta de Pierre Ronsavallon: refundar la democracia en la era de los populismos”, a 12 de enero de 2020, disponible en

Estas buenas prácticas son una buena forma de fortalecer la participación y fomentar la cultura política, la cual necesita de una robusta educación que fomente la importancia de la supervisión social para la defensa de sus derechos frente a posibles abusos por parte de los poderes públicos. En palabras de Wendell Phillips “*the manna of popular liberty must be gathered each day or it is rotten*”.

2.2. Código de Ética Parlamentaria

La inmoralidad en la política trae consigo dos consecuencias inevitables: la polarización y la huida de los humanistas, defensores de nuestros valores. Así, se impide poner marcha a las reformas necesarias para enfrentarnos a los complejos desafíos de nuestro tiempo. En un contexto donde el poder suplanta a la ley y se promueve la imprudencia y la confrontación en lugar de la moderación y la conciliación, el individuo en sociedad educado, humanista y defensor de la justicia siente que el Parlamento es un lugar que no le corresponde.

Diría Stefan Zweig en su capítulo dedicado a Cicerón en “Momentos estelares de la humanidad”⁶⁷ que la auténtica armonía en una república se logra únicamente cuando los individuos, en lugar de buscar beneficios personales desde sus cargos públicos, priorizan los intereses comunitarios sobre los privados. Solamente si la clase política deja de lado su arrogancia y los votantes no entregan el Estado a un partido, se puede asegurar una democracia fundamentada en principios sólidos que promuevan la prosperidad nacional. Sólo si la clase política renuncia a su orgullo y los electores no venden el Estado a un partido se puede garantizar una democracia basada en principios inamovibles que permitan la prosperidad de la nación.

Elevar el prestigio de la política implica infundirle contenido ético. La era democrática supuso en avance en el que “el mérito y la capacidad pueden ser reconocidos y generar proceso”⁶⁸. El camino recorrido se preserva garantizando que el acceso a la clase política

<https://www.lavanguardia.com/cultura/20201112/49409670996/propuesta-pierre-rosanvallon-refundar-democracia-populismos.html>, última consulta el 08/06/2024

⁶⁷ Zweig, S., *Momentos estelares de la humanidad*, Acantilado, 2002, p. 23.

⁶⁸ Michavila, J., op. cit., p. 91.

discurra por los cauces de la capacidad y el servicio y no por los terrenos de la falta de escrúpulos.

El duro debate es necesario, pero siempre manteniendo la línea del respeto al código personal y político⁶⁹. La pluralidad de intereses y actores deben encontrar su punto común en el ejercicio de una labor honrada⁷⁰ en la que la confianza pueda ser mutua.

Las democracias mueren en círculos viciosos en el que la falta de ética se justifica en la inmoralidad ajena en vez de optar por una lógica de responsabilidad y ejemplo que motive el cambio.

“If lawyers had followed the norm of no execution without trial, if doctors had accepted the rule of no surgery without consent if businessmen had endorsed the prohibition of slavery, if bureaucrats had refused to handle paperwork involving murder, then the Nazi regime would have been much harder pressed to carry out the atrocities by which we remember it”⁷¹

Difícilmente se puede controlar al Gobierno o promover políticas justas cuando no se cumple con el deber encomendado, como queda evidenciado en el alto absentismo laboral en el Congreso. A este respecto, el Reglamento de la Cámara de Diputados italiano transmite un mensaje inequívoco sobre la integridad del poder legislativo, el cual merece la pena sea valorado por nuestro Parlamento.

Por otro lado, una medida crucial para promover una cultura ética en el Parlamento es la implementación por medio legal o reforma del reglamento del Congreso y del Senado de un curso de formación obligatorio en los valores de la Constitución Española para todos los representantes del pueblo con carácter previo al acceso a su acta. Este enfoque busca dotar a los legisladores con los conocimientos necesarios para salvaguardar de manera efectiva los intereses de la nación y cumplir con sus deberes de manera responsable, permitiendo a

⁶⁹ Sáenz De Santamaría, op. cit. p. 71.

⁷⁰ Astarloa, I., op. cit., 2017, p. 123.

⁷¹ Synder, T., op. cit., p. 40.

los ciudadanos aumentar su confianza en el sistema.

3. IGUALDAD: INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DEL SERVICIO PÚBLICO

La web del Congreso permite a los ciudadanos conocer algunos detalles de los currículos de los diputados. Un rápido ejercicio nos permite ver las trayectorias más repetidas: concejal, alcalde, miembro de Diputación Provincial, secretario de cargos del partido, etc.

En España⁷², la contratación pública supone entre un 10 y un 20 por ciento del PIB, mientras que otra parte de la población trabaja por cuenta ajena para grandes empresas (un 38,2%), medianas (15,7%), pequeñas (37,4%) o por cuenta propia.

Desde los orígenes de la democracia y del sistema parlamentario, el modelo pretendía huir de una clase dedicada única y perpetuamente a la actividad pública. Tanto el planteamiento griego como el liberal pretendía seleccionar individuos de entre la población que fuesen iguales a los demás. Una de las claves de la democracia noruega y neozelandesa pasa por el elevado interés en participar en la vida política, viendo el cargo con respeto y honor. Esta consecuencia es una labor coordinada entre la transparencia, la ética parlamentaria y la educación.

En nuestro país, el ataque constante por algunos partidos políticos a los empresarios, la regulación del sistema de incompatibilidades, la baja remuneración de los políticos y la excesiva intromisión en la vida de los políticos por los medios de comunicación son algunos ejemplos que impiden que individuos con reconocida competencia en la sociedad no accedan a la función pública.

Al igual que se ha consolidado con los años la figura de la mujer en política a través de las listas cremallera, conviene hacer una revisión de posibles medidas que potencien la participación de los diferentes grupos sociales en la política para que esta sea

⁷² Datos del Ministerio de Industria y Turismo, disponibles en <https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/paginas/estadisticas-y-publicaciones-sobre-pyme.aspx>

verdaderamente una concurrencia de ciudadanos de los más diversos sectores.

Entre ellas se encuentran las ya citadas en torno a la elevación de la función pública para garantizar un marco de transparencia y ética, así como un análisis detenido de las incompatibilidades del artículo 178 y ss de la Ley del Régimen Electoral General⁷³.

Es labor de las propias Cortes fomentar una clase política que plural que pueda enriquecerse por la cooperación y mejorar así a toda la sociedad, permitiendo una mejor justificación y rendición de cuentas de la riqueza de todos.

4. PLURALISMO POLÍTICO: REFORMAS EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La LOREG tiene un papel capital en la corrección de desajustes que impidan la traducción en las instituciones del sentir ciudadano.

El desarrollo cultura política engloba una suerte de cooperación entre partidos, medios de comunicación, fundaciones y otros agentes. Para defender el sistema, nuestra regulación electoral regula la propaganda y los actos de campaña, las encuestas electorales y el procedimiento electoral en general.

No obstante, parece olvidarse de temas como los debates entre los candidatos, el incumplimiento del derecho al sufragio igual entre todos los electores⁷⁴ o la necesidad de regular las comunicaciones a través de las redes sociales.

Los debates entre candidatos generan un constante encontronazo entre formaciones políticas. Los debates a dos parecen haber sido desplazados por intervenciones entre los partidos tradicionales y los de nueva creación. En este marco puede resultar interesante llegar a un consenso de fijación de fecha para una discusión entre los dos partidos principales y otra en la que puedan intervenir aquellos partidos con una intervención de

⁷³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

⁷⁴ Delgado-Iribarren, M., *El sistema electoral español: logros y deficiencias*, Fundación Manuel Giménez Abad. 2012, p. 15.

voto media entre los diferentes institutos demoscópicos superior a un 5%.

Diferentes estudios demuestran como hay una notable y repetida disparidad entre provincias a la hora de ejercer el sufragio, con un coste del diputado en Madrid notablemente superior a Soria. Si bien el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre esta cuestión de manera contraria, parece evidente que existen algunas medidas que podrían mejorar esta situación:

- Variación del mínimo inicial del artículo 162.2 LOREG de dos a uno
- Ampliación de los 350 diputados dentro del abanico del artículo 68 CE.

Estos puntos parecen reformas relativamente sencillas que mejorarían de manera parcial el sistema. No obstante, debemos tener en cuenta su alcance limitado, ya que las soluciones podrían traer más problema que bonanza.

Con todo, se han hecho únicamente mención de medidas con fácil traducción legal, pero no debemos olvidar que la verdadera defensa del sufragio pasa por una labor mucho más tediosa y subjetiva de regular: la garantía de cumplimiento de las propuestas electorales y la cooperación con otras fuerzas para permitir la prosperidad social.

CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DE IMPACTO

1. LA IMPORTANCIA DE MEDIR EL DESEMPEÑO

La evaluación del impacto de las medidas legislativas propuestas para la mejora de la representación política en España es fundamental para garantizar la eficacia y la relevancia de dichas reformas en el contexto político y social del país.

La implementación de las medidas desarrolladas en el apartado anterior conlleva importantes recursos y esfuerzos por parte de las instituciones y de la sociedad en su conjunto, por lo que resulta imperativo evaluar su efectividad y sus resultados.

Este proceso nos permitirá entender si las reformas están logrando los objetivos propuestos, identificar posibles áreas de mejora y ajuste, así como determinar si están generando los cambios deseados en la calidad de la representación política, la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones. Una evaluación rigurosa y sistemática del impacto de estas medidas proporciona una base sólida para la rendición de cuentas y la responsabilidad en el proceso político, fortaleciendo así la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en el sistema político en su conjunto.

En este sentido, no solo es una herramienta esencial para mejorar continuamente la representación política, sino también para promover una cultura de transparencia en la sociedad, responsabilidad y participación ciudadana en la esfera política.

2. MEDIDAS CONCRETAS PARA LA EVALUACIÓN

Sentado lo anterior, examinaremos cómo medir el éxito en la implementación de los cuatro pilares propuestos:

- Defensa de la independencia del representante. Cuando en las votaciones parlamentarias de cuestiones que el propio electorado no tiene claro surgen diferentes pareceres dentro de un mismo partido, podemos asegurar que la independencia del representante está resguardada. Del mismo modo podríamos

medir el desempeño con el número de preguntas que los propios diputados de la formación que gobierna le hacen a su líder.

- Mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones. Evaluar estos mecanismos se centrará en encuestas de opinión pública que valoren la accesibilidad de la información pública, la eficacia de los mecanismos de supervisión y control, y la capacidad de los ciudadanos para exigir responsabilidad a sus representantes.
- Incentivos para la participación ciudadana en el ejercicio del servicio público. La evaluación de este aspecto se centrará en determinar si se incrementado la variedad en el ejercicio de la representación con una mejor representación de los grupos sociales. Se analizará si las reformas han logrado eliminar conflictos de interés y fomentar una mayor implicación de los ciudadanos en la gestión pública.
- Reformas en la legislación electoral. La evaluación de estas reformas implica analizar diversos indicadores, como la participación electoral. Se considerará la eficacia de las reformas si con ellas se consigue incrementar el interés político en nuestro país.

CONCLUSIONES

Entre los principales hallazgos clave podemos destacar la necesidad en España de reformas profundas para fortalecer la representación política y restaurar la confianza en las instituciones democráticas.

En primer lugar, se ha observado una creciente desconfianza en la clase política española, en aumento desde finales de 2018, con una parte mayoritaria de la población considerando a los políticos y su comportamiento como uno de los principales problemas del país. Este fenómeno no es exclusivo de España, pero el nivel de insatisfacción es particularmente alto en comparación con otros países europeos.

En segundo lugar, la falta de democracia interna en los partidos políticos ha sido identificada como un factor crítico que limita el valor constitucional de la independencia de los representantes. La politización del Poder Judicial, la instrumentalización partidista de las instituciones estatales y el ambiente de profunda crispación entre los representantes también los pilares fundamentales de un Estado de Derecho.

Tercero, se ha destacado la desigualdad en la representación política. Las políticas que benefician a ciertos grupos a cambio de favores electorales comprometen el principio de igualdad y contribuyen a la polarización política. Esta polarización, exacerbada por las redes sociales, debilita el pluralismo necesario para una democracia saludable y vibrante.

En el estudio se ha resaltado la necesidad de una “segunda Transición” que recupere los valores de la primera y adapte la democracia española a los desafíos contemporáneos. Esta nueva etapa debe centrarse en fortalecer la independencia de los representantes, mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, fomentar la participación ciudadana y reformar la legislación electoral para asegurar un sistema más justo y representativo.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Constitución Española.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados.

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/1989, de 16 de octubre. Recurso de amparo electoral 1.959/1989. Agrupaciones Independientes de Canarias contra Resolución de la Junta Electoral Provincial de Santa Cruz de Tenerife relativa a proclamación de candidaturas al Congreso y al Senado.

Sentencia 24/1990, de 15 de febrero. Recursos de amparo 2.552/1989 y 2.573/1989 (acumulados), promovidos, respectivamente, por el CDS y por el PSOE (y los candidatos de ambos partidos). Contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por la que se anularon las elecciones generales celebradas en dicha circunscripción. Vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 24.1 y 23.2 CE.

Sentencia 226/2016, de 22 de diciembre de 2016. Recurso de amparo 6237-2011. Promovido por doña Susana Pérez-Alonso García-Scheredre en relación con la Sentencia dictada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo sobre sanción de suspensión temporal de militancia en el Partido Socialista Obrero Español. Supuesta vulneración del derecho a la libertad de expresión: sanción disciplinaria impuesta por las manifestaciones efectuadas en un medio de comunicación que inducían a pensar que el partido político no respeta el mandato constitucional de organización y funcionamiento democrático.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/1990, de 21 de junio. Recurso de amparo 507/1990.

3. OBRAS DOCTRINALES

Acemoglu, D. y Robinson, J., Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, Deusto, 2010.

Aguilar, I., “Ciberactivismo y parlamento: movimientos sociales e iniciativas ciudadanas por la transparencia y la participación”, en Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia, coord. Rubio R., 2014.

Astarloa, I., El Parlamento Moderno: Importancia, descrédito y cambio, El Cronista, 2017.

Astarloa, I., La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 2020.

Basurto, A., “Por imperativo legal: el acatamiento de la Constitución por diputados y senadores”, Hay Derecho, 23 de mayo de 2019, disponible en <https://www.hayderecho.com/2019/05/23/por-imperativo-legal-acatamiento-constitucion-diputados-senadores/>, última consulta 20/04/2024.

Belver, M., Coll V. y Cruz, M., “Ábalos se planta ante Sánchez, no renuncia al acta y pasa al Grupo Mixto: "Estoy completamente solo, pero defenderé mi honor"”, El Mundo, 27 de febrero de 2024, disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2024/02/27/65dd9302e4d4d82f0c8b45aa.html>, última consulta 30/03/2024.

Caamaño, F., “La prohibición del mandato imperativo”, en Rodríguez-Piñero, M. y Ferrer, B., (coord.), Comentarios a la Constitución española. Tomo II.

Calleja, M., “El Gobierno de Sánchez arrecia su acoso contra Ayuso mientras su pareja prepara una ofensiva judicial”, ABC, 15 de marzo de 2024, disponible en <https://www.abc.es/espana/madrid/gobierno-sanchez-arrecia-acoso-ayuso-pareja-prepara-20240315190614-nt.html>, última consulta 10/04/2024.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetro de mayo 2024: Avance de resultados, mayo 2024.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), “El 89,8% de los españoles cree que los partidos tienen la obligación de alcanzar consensos políticos”, 18 de enero de 2024, disponible en <https://www.cis.es/-/el-89-8-de-los-espanoles-cree-que-los-partidos-tienen-la-obligacion-de-alcanzar-consensos-politicos>, última consulta 30/05/2024.

Cerrillo, A., “Los programas electorales se pintan de verde...pero luego se incumplen”, La Vanguardia, 10 de mayo de 2024, disponible en <https://www.lavanguardia.com/natural/cambio-climatico/20240510/9628999/programas-electorales-pintan-verde-luego-incumplen.html>, última consulta el 30/05/2024.

Delgado-Iribarren, M., El sistema electoral español: logros y deficiencias, Fundación Manuel Giménez Abad, 2012.

EP, “El Tribunal Supremo señala deficiencias en la Ley del “solo sí es sí”: era “mejorable””, 7 de septiembre de 2023, disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/5145498/0/tribunal-supremo-deficiencias-ley-solo-si-es-si-era-mejorable/>, última consulta 25/04/2024.

Fernández, J., “Estado de Derecho y Estado de Alarma, una antinomia sin fundamento”, en Álvarez, M. y De Montalvo F. (coords.), España: una democracia parlamentaria, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2022.

Gramlich, J., “Como se ve a la democracia, un gobierno militar y otros sistemas políticos en países alrededor del mundo”, Pew Research Center, 12 de febrero de 2018, <https://www.pewresearch.org/global/2018/02/12/como-se-ve-a-la-democracia-un-gobierno-militar-y-otros-sistemas-politicos-en-paises-alrededor-del-mundo/>, última consulta 30/05/2024.

González, A., “La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial”, Revista Española de Derecho Constitucional, n. 124, 2022.

Hay Derecho, “España repite puntuación en el informe sobre la democracia de “The Economist””, disponible en [https://www.hayderecho.com/2024/03/03/informe-democracia-espana-the-economist/#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20Espa%C3%B1a%20repite%20la,la%20categor%C3%ADa%20de%20democracias%20plenas](https://www.hayderecho.com/2024/03/03/informe-democracia-espana-the-economist/#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20Espa%C3%B1a%20repite%20la,la%20categor%C3%ADa%20de%20democracias%20plenas;); última consulta 04/06/2024.

Helliwell, J., et al., World Happiness Report 2024, 2024.

Hernández, F., Álvarez, C. y Sevillano L., “Mentiras y medias verdades del debate entre Sánchez y Feijóo”, El País, 10 de julio de 2023, disponible en <https://elpais.com/espana/elecciones-generales/2023-07-10/mentiras-y-medias-verdades-del-debate-de-atresmedia-entre-sanchez-y-feijoo.html>, última consulta el 30/05/2024.

Jámblico, Vida pitagórica, Protréptico, Editorial Gredos, 2003.

La Vanguardia, “La propuesta de Pierre Ronsavallon: refundar la democracia en la era de los populismos”, 12 de enero de 2020, disponible en <https://www.lavanguardia.com/cultura/20201112/49409670996/propuesta-pierre-rosanvallon-refundar-democracia-populismos.html>, última consulta el 08/06/2024.

Levitsky, S. y Ziblatt, D., How democracies die, Penguin Random House, 2019.

Madison, J., Federalist 10. The Federalist Papers, 1787.

Manin, B., Los principios del gobierno representativo, Alianza, 1999.

Mateo, J., “Ayuso reconoce y mantiene su insulto contra Sánchez: “A mí, desde luego, me gusta la fruta””, El País, 16 de noviembre de 2023, disponible en <https://elpais.com/espana/madrid/2023-11-16/ayuso-reconoce-y-mantiene-su-insulto-contrasanchez-a-mi-desde-luego-me-gusta-la-fruta.html>, última consulta 10/04/2024.

Michavila, J., La Edad democrática, Espasa, 2022.

Michavila, N., “La venganza de las urnas”, ABC, disponible en https://www.abc.es/espana/abci-venganza-urnas-202105230221_noticia.html, última

consulta 05/06/2024.

Parlamento Europeo, “El 53% de las leyes aprobadas en España entre 2019 y 2024 deriva de directrices y decisiones europeas”, disponible en <https://madrid.europarl.europa.eu/home/pagecontent/grid/main/news/es%20news%20european-laws-in-spain.html>, última consulta 05/06/2024.

Pérez-Serrano, N., “Psicología de la Transición: memoria de la intrahistoria de la CE 78”, en Álvarez, M. y De Montalvo F. (coords.), España: una democracia parlamentaria, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2022.

Platón, República, trad. Eggers C., Titivillus, 400 a.C.

Rodríguez, J., “España se mantiene entre las 24 democracias plenas del mundo, según The Economist”, El País, 15 de febrero 2024, disponible en <https://elpais.com/espana/2024-02-15/espana-se-mantiene-entre-las-24-democracias-plenas-del-mundo-segun-the-economist.html>, última consulta 20/04/2024.

Rubio, R. y Vela, R., El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas, Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.

Sáenz De Santamaría, S., “Una sociedad pactista y una clase política que ha dejado de serlo”, Nueva Revista de Política, Cultura y Arte, n. 185, 2023.

Silva, F., Memorias políticas, Planeta, 1973.

Simón, P., Entender la política, Penguin Random House, 2023.

Smith, A., An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, trad. Carlos Rodríguez Braun, Titivillus, 1776.

Synder, T., On tyranny: Twenty lessons from the twentieth century, Tim Duggan.