



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

EL CONTROL EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES
Y SU VINCULACIÓN CON EL ART. 23 CE.

Jaime Pascual Díaz

5º E-3 C

Derecho Constitucional

Madrid

2025

RESUMEN

El presente trabajo analiza el cumplimiento de los programas electorales y su posible exigibilidad jurídica, en relación con el derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución Española. El objetivo principal es determinar hasta qué punto las promesas electorales vinculan a los representantes elegidos y qué mecanismos podrían asegurar su cumplimiento. Metodológicamente, se emplea un enfoque jurídico-constitucional, combinando el estudio doctrinal y jurisprudencial (incluyendo sentencias del Tribunal Constitucional) con un análisis comparado de experiencias en otros países (como el Centraal Planbureau de Países Bajos, mecanismos de revocación de mandato en Colombia o prácticas parlamentarias del Reino Unido). A lo largo del trabajo se examina la naturaleza jurídica de los programas electorales, la prohibición del mandato imperativo y las vías políticas existentes para exigir responsabilidad a los cargos electos. Las conclusiones destacan que, si bien en España los programas electorales no tienen fuerza jurídica vinculante debido a principios constitucionales como la libertad de mandato del representante, su incumplimiento sistemático erosiona la calidad democrática. No obstante, el estudio propone medidas para mejorar la rendición de cuentas: desde instrumentos tecnológicos (por ejemplo, registrar promesas en una blockchain pública para garantizar su transparencia) hasta la creación de órganos independientes que evalúen la viabilidad y el grado de cumplimiento de los programas. Asimismo, se sugiere contemplar reformas como la implantación excepcional de un procedimiento de revocación de mandato bajo estrictos requisitos. En última instancia, el trabajo concluye que fortalecer el control sobre las promesas electorales —sin quebrantar el marco representativo— es posible y deseable, combinando mecanismos jurídicos y cambios en la cultura política para lograr una democracia más responsable y participativa.

Palabras clave: Programas electorales; Incumplimiento de promesas electorales; Artículo 23 CE; Participación política; Mandato imperativo; Responsabilidad política; Rendición de cuentas; Revocación de mandato; Jurisprudencia constitucional; Control democrático; Derecho comparado; Democracia representativa; Partidos políticos; Transparencia electoral.

ABSTRACT

This study examines the enforcement of electoral manifestos and their relationship with the right to political participation enshrined in Article 23 of the Spanish Constitution. The

main objective is to assess whether campaign promises can be considered binding and to explore mechanisms that might ensure elected officials fulfill their electoral programmes. The research employs a legal and constitutional methodology, including doctrinal analysis and the review of relevant case law from the Spanish Constitutional Court, combined with a comparative perspective examining experiences in other countries (such as the Dutch Centraal Planbureau's oversight of electoral pledges, recall mechanisms in Colombia, and practices in the United Kingdom). The study explores the legal nature of electoral programmes, the impact of Spain's prohibition of the imperative mandate on holding politicians accountable, and the avenues for political and legal accountability when promises are broken. The findings indicate that, in Spain, electoral promises are not legally binding – a consequence of constitutional principles safeguarding representatives' free mandate – but persistent failure to honor these promises undermines democratic trust. The thesis puts forward several proposals to strengthen accountability for campaign pledges without altering the representative system. These proposals range from technological solutions (such as using blockchain to publicly record and monitor campaign promises) and the establishment of independent bodies to audit the feasibility and implementation of manifesto commitments, to possible legal reforms like a narrowly tailored recall election procedure for egregious cases of promise-breaking. In conclusion, while electoral manifestos in their current form lack direct legal enforceability, there are pragmatic ways to enhance transparency and accountability in their fulfillment, thereby reinforcing citizens' trust and the democratic legitimacy of elected officials.

Key words: Electoral programmes; Breach of electoral promises; Article 23 Spanish Constitution; Political participation; Imperative mandate; Political accountability; Democratic accountability; Recall mechanism; Constitutional case law; Democratic control; Comparative law; Representative democracy; Political parties; Electoral transparency.

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	5
a.	Reflexión histórica y planteamiento del problema.....	5
b.	Fundamento constitucional y trascendencia.....	8
II.	ART. 23 CE: ANÁLISIS, OBLIGATORIEDAD Y RELACIÓN CON LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.	13
a.	Análisis.....	13
b.	Obligatoriedad.....	14
c.	Relación con la representación política.....	17
III.	PROGRAMA ELECTORAL.....	24
a.	Concepto	24
b.	Régimen jurídico.....	25
c.	Paralelismo con el derecho civil.....	27
IV.	DÓNDE NOS ENCONTRAMOS: JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA AUSENCIA DE VINCULACIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.....	31
V.	PROBLEMAS QUE PLANTEARÍA UNA HIPOTÉTICA VINCULACIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.....	37
VI.	OTRAS SOLUCIONES:.....	41
a.	Implantación tecnología <i>blockchain</i>	41
b.	Examen de la viabilidad de las propuestas <i>ex ante</i> : el caso de Holanda.....	43
c.	Revocatoria de mandato: el caso de Colombia y el programa electoral de Podemos de 2015	50
VII.	ANÁLISIS FINAL Y RECOMENDACIONES	53
VIII.	CONCLUSIÓN	55
IX.	BIBLIOGRAFÍA.....	57

I. INTRODUCCIÓN

a. Reflexión histórica y planteamiento del problema

La democracia ateniense (*demokratia*) es considerada el germen del sistema de gobierno representativo preponderante en la actualidad. No obstante, aquel participativo sistema que ordenó la sociedad de grandes nombres como Aristóteles o Platón se reduce a un vago recuerdo.

De acuerdo con la narración de Heródoto en el tercer libro de su Historia, todas las decisiones políticas eran debatidas en la asamblea popular, mientras que los cargos públicos se asignaban mediante sorteo. Aristóteles destacaba que este sistema permitía que todos los ciudadanos fueran, alternativamente, gobernantes y gobernados¹.

Lejos queda aquella “idílica” democracia ateniense, ese sistema de gobierno en el que todos los ciudadanos eran partícipes, sin olvidar, por supuesto, la trampa de la limitación del sufragio. En el presente, la mayoría de los estados occidentales han apostado por una democracia que tiene por apellidos “liberal y representativa”, pero con la determinación de nunca olvidar la verdadera esencia de la misma heredada del pensamiento helenístico. Prueba de ello es el discurso Abraham Lincoln el 19 de noviembre de 1863, en la histórica ciudad de Gettysburg, cuando no dudó en definir este nuevo concepto de democracia como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”².

Sin embargo, la realidad nos demuestra que la implementación de estos ideales no ha podido ser llevada a cabo. Ya lo enunció Rousseau hace varios siglos:

*“El pueblo inglés piensa que es libre, pero se equivoca realmente. Él es libre solamente durante la elección de los miembros del parlamento y apenas ellos son elegidos, vuelve a ser esclavo, él no es nada más”*³.

¹ Agulló, M.V. (2014). *La democracia republicana: Problemas y límites de un modelo*. Pp 217-238

² Lincoln, A. (1863, 19 de noviembre). *Discurso de Gettysburg*

³ Rousseau, J.-J. (2007). *El contrato social o principios de derecho político* (M. J. Villaverde, Trad.). Tecnos. (Obra original publicada en 1762)

Y en algunos sistemas, como el español, ni siquiera esta premisa se cumple, ya que no se puede elegir libremente a cada uno de los miembros de las cámaras que forman el parlamento. Se eligen “bloques”, una especie de *totum revolutum* en el que cabe todo aquél que haya sido designado “a dedo” por los responsables de los partidos políticos sin saber el elector a qué criterios se han atendido en los partidos para ello. Siguiendo con la cita de Rousseau, en nuestro sistema electoral seríamos esclavos en el mismo momento de votar, ya que la libertad plena supondría poder elegir al miembro del parlamento que cada elector prefiriera. Al venir agrupados en unas listas cerradas, el votante tiene que optar por un conjunto de personas, dentro del cual habrá algunas que efectivamente elegiría, pero otras que no, y se ve obligado a hacerlo así porque es la única forma de poder ejercer su derecho al voto. ¿Dónde queda la libertad?

Lo que realmente se vota es a unos partidos políticos que acuden al proceso electoral con un programa que recoge las actuaciones que llevarán a cabo en el caso de resultar vencedores en la contienda. Un paquete de promesas. Hecho muchas veces para atraer votantes, fabricados a la medida de éstos, y para evitar que esos mismos votantes se acerquen a otros partidos. Segunda trampa, quienes votan creen que eligen las políticas que se van a llevar a cabo durante la legislatura que empieza tras las elecciones. Nada más lejos de la realidad, esas promesas pueden cumplirse o no y las consecuencias en el segundo caso son nulas. No hay mecanismos para exigir su cumplimiento, lo único que se puede hacer frente a la transgresión es votar la próxima vez a otro, que por otra parte ofrece las mismas garantías. ¿Cómo de importantes son los programas, entonces? Nada. Los programas electorales no tienen valor alguno.

El sistema actual basado en la representación ha degenerado en miles de promesas electorales incumplidas y una desmotivación generalizada de los ciudadanos por los asuntos públicos. Lamentablemente, en la política de hoy, basada en la confianza que otorgan los ciudadanos cada 4 años, los políticos no mienten, “rectifican”. Desde la promesa de la “mayor reducción fiscal de la historia de la democracia” de Mariano Rajoy Brey hasta el “con Bildu no vamos a pactar, si quiere se lo digo 20 veces” de Pedro Sánchez Pérez-Castejón. No es una cuestión de colores, es el sistema.

Decía Ortega que “las elecciones son lo que más hondamente nos revela la intimidad de un pueblo” y que “el resultado de los plebiscitos supone un carácter popular previamente adquirido que le impulsa a ejercitar su derecho al voto”⁴. Por ello, una vez ejercido ese derecho a partir de unos discursos electorales, lo mínimo por parte del depositario de la confianza sería respetarlo. Lo que supone respetar la idiosincrasia y deseos de los votantes, respetar su historia, sus peculiaridades, sus necesidades..., al fin y al cabo, todo aquello que los lleva a elegir a un determinado candidato. Respetar y ser digno receptor de la confianza de otros. Como sabemos, del resultado de las elecciones surge un parlamento; Ortega continúa diciendo que, “Parlamento es representación, mero reflejo y sombra de la realidad política exterior. El único lugar donde no está un pueblo es aquel en que está su representación.”⁵ No debería olvidar esto quien ha llegado hasta allí argumentando y prometiendo una determinada línea de actuación política.

Durante la Edad Media, las relaciones entre los hombres descansaban en el principio de la fidelidad, en la palabra, radicado dicho principio a su vez en el honor. “El hombre se une al hombre por un nexo que queda sepultado en lo más íntimo de ambos. El contrato, en cambio, es la cínica declaración de que desconfiamos del prójimo al tratar con él y le ligamos a nosotros en virtud de algo que queda fuera de las dos personas contratantes y en su hora podrá alzarse contra ellas”⁶.

Si los mandatarios públicos tuvieran integrados y practicaran una serie de valores éticos (responsabilidad, transparencia, sentido del deber) y principios de respeto institucional, no sería necesario establecer consecuencias jurídicas para el incumplimiento de sus compromisos; la observancia de los programas electorales se convertiría en un imperativo moral y político, y supondría un pilar fundamental para la rendición de cuentas y la legitimidad del ejercicio del poder que haría innecesaria la imposición de sanciones legales. El propio compromiso con el bien común y con los ciudadanos serían incentivos suficientes.

⁴ Ortega y Gasset, J. (1908, 31 de julio). Artículo en *El Imparcial*. En *Obras completas* (Vol. X, pp. 65–66)

⁵ *Idem*

⁶ Ortega y Gasset, J. (s. f.). *Obras completas* (Vol. II, p. 433)

Sin embargo, las cosas no son siempre como debieran. La triste realidad política española es un ejemplo de una débil cultura de rendición de cuentas. Esto ha alimentado nuestra desafección hacia las instituciones y ha generado un clima de desconfianza respecto a la utilidad del voto. Por ello, resulta oportuno plantear la posibilidad de desarrollar mecanismos complementarios que, si bien no impongan una exigencia jurídica estricta (ello no sería viable por razones que se expondrá a continuación), sí favorezcan la transparencia y el control democrático sobre el cumplimiento de las promesas electorales.

Agradezco, por ello, la oportunidad de realizar este Trabajo de Fin de Grado y de poder llevar a cabo una investigación estructurada sobre este tema, aplicando los conocimientos adquiridos durante la carrera, y abordando la cuestión desde una perspectiva jurídica, política y filosófica.

Se trata de examinar hasta qué punto los programas electorales pueden considerarse vinculantes, qué mecanismos existen para garantizar su cumplimiento y cómo esto se relaciona con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Asimismo, pretendo ofrecer una reflexión crítica sobre posibles soluciones o mejoras dentro del sistema democrático y plantear una alternativa que blinde la confianza depositada por los ciudadanos en sus representantes.

b. Fundamento constitucional y trascendencia

Se trata de un asunto que posee una relevancia mayor de la que se le suele atribuir en los distintos ámbitos de la sociedad, tanto desde los medios de comunicación (que desempeñan un papel fundamental en la formación de la opinión pública), como desde el poder económico y financiero, instituciones, sociedad civil... La ciudadanía acepta, casi con resignación, que las promesas electorales no se cumplan. Esta aparente indiferencia plantea interrogantes sobre la calidad democrática y la cultura cívica de nuestros días. Y parecemos no ser conscientes de ello.

El cumplimiento de las promesas desempeña un papel decisivo en la rendición de cuentas. Una democracia madura no debería quedar reducida al momento del sufragio.

Afortunadamente, parece que el constituyente de 1978 sí quiso dejar este asunto de forma implícita en varios preceptos constitucionales y en la lógica del sistema representativo que el texto fundamental consagra. Aunque no quede reflejado en una norma concreta.

De acuerdo con, el artículo 1 CE⁷, la autoridad política debe estar siempre legitimada por la voluntad popular. Y esa voluntad se articula, esencialmente, a través del voto en procesos electorales. Siendo consecuentes, el ejercicio del poder debe guardar una relación de continuidad y coherencia con los compromisos asumidos durante la campaña, ya que esa es la base del “contrato” político que justifica el mandato representativo.

El artículo 1 está recogido en el Título Preliminar de la Constitución Española. Esa ubicación no es accidental. Desde un punto de vista jurídico, los artículos del Título Preliminar tienen la función de servir como base interpretativa y como guía para la actuación de todos los poderes públicos. Son normas que inspiran, “empapan” el resto del texto constitucional y la interpretación de los preceptos de este texto normativo que vienen a continuación. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, al subrayar que los principios consagrados en esta parte de la Constitución deben orientar tanto la producción normativa como la aplicación del Derecho⁸.

⁷ Constitución Española (1978). Art. 1: “1. 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” Art. 1.2. “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del estado”.

⁸ Corcuera Atienza, J. (2004). *El Título Preliminar de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pp 42-44

No obstante lo anterior, el precepto constitucional que sirve como base para este trabajo es el artículo 23 CE. A pesar de ser ampliamente conocido y frecuentemente mencionado tanto por la doctrina como en la jurisprudencia, consideramos oportuno transcribirlo de forma íntegra por su estrecha vinculación con los objetivos de este trabajo, centrado en el análisis del cumplimiento de los programas electorales y su relación con los derechos de participación reconocidos constitucionalmente:

“1. 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.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.”

Este artículo, que será objeto de un análisis más detallado en apartados posteriores, consolida los principios del artículo 1.2 CE al establecer los mecanismos concretos mediante los cuales los ciudadanos ejercen la soberanía.

En definitiva, el artículo 1 establece el fundamento democrático del Estado, y el artículo 23 concreta el instrumento para garantizar ese principio. De su interpretación conjunta deducimos que la acción de los representantes debe ser fiel al mandato que emana de la ciudadanía. Cualquier práctica que debilite la relación entre lo prometido a los electores y lo realizado durante el ejercicio del poder puede interpretarse de alguna manera como una vulneración del mandato soberano y del derecho de participación política.

Uniéndolos en nuestra argumentación podemos llegar a la conclusión de que el cumplimiento de las promesas electorales, aunque no jurídicamente exigible, sí forma parte esencial del respeto al derecho fundamental de participación política.

Por otro lado, la Constitución en su artículo 9.2 impone un mandato de actuación a los poderes públicos, exigiéndoles facilitar a todos los ciudadanos entre otras, la participación política. Porque se trata de un derecho de participación política, no de una participación de cualquier otra naturaleza en asuntos públicos (STC 51/1984, de 25 de abril, la primera de varias sentencias en las que se descarta la proyección del derecho de participación política a otras esferas de la vida pública).

Además, el artículo 9.3 CE alude a los principios de seguridad jurídica, responsabilidad y prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos. Estos principios operan como garantías frente a un ejercicio del poder carente de coherencia, transparencia o rendición de cuentas. Aunque las promesas electorales no se consideran vinculantes en un sentido estricto, el incumplimiento sistemático o injustificado de las mismas podría llegar a ser entendido como una manifestación de arbitrariedad política, particularmente cuando no se ofrece explicación alguna o cuando la desviación del programa es especialmente escandalosa.

A los ya citados se suman los artículos 66.2 CE, que atribuye a las Cortes Generales la función de controlar la acción del Gobierno, y 103.1 CE, que establece que la administración pública debe servir con objetividad los intereses generales. Ambos preceptos refuerzan la noción de compromiso institucional y podrían ser interpretados como fundamentos para exigir una mayor correspondencia entre el discurso electoral y la actuación política.

Nuestro constituyente proclama, además, un genérico derecho de participación política que se completa con los artículos 68.1 (“sufragio universal, libre, directo y secreto” para la elección de los miembros del Congreso de los Diputados) y 69.2 (repite las mismas exigencias para la elección de los miembros de Senado). La representación proporcional establecida en el artículo 68.2 CE (“La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población”) refuerza la idea de que los programas electorales constituyen un pacto con el electorado.

Sin embargo, los mecanismos efectivos para garantizar que los gobiernos cumplan sus compromisos electorales brillan por su ausencia y esto genera incertidumbre acerca del verdadero cumplimiento de lo establecido en la normativa citada. Esto sugiere la siguiente pregunta: ¿Esta ausencia de mecanismos de control permite a los ciudadanos ejercer plenamente su derecho “*a participar en los asuntos públicos*”⁹?

En palabras del insigne Giovanni Sartori, "sin mecanismos adecuados de control, la representación política puede convertirse en una simple delegación sin responsabilidad efectiva". Esta cuestión es especialmente relevante en el contexto del mencionado artículo 23 CE, que garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, lo que incluye tácitamente la posibilidad de exigir una rendición de cuentas efectiva por parte de los representantes elegidos. Se suele argumentar que el mecanismo más útil son las urnas al finalizar cada legislatura, a lo largo de este Trabajo de Fin de Grado se irá desmontando esta idea.

Como ya hemos dicho, la falta de herramientas políticas y/o jurídicas que permitan fiscalizar la acción de gobierno en relación con los compromisos adquiridos durante la campaña electoral se traduce en un alejamiento cada vez mayor entre ciudadanos e instituciones. De hecho, han surgido en el panorama político actual ciertas voces que reniegan de nuestra carta magna por este asunto, como es el caso del Movimiento Abstencionario y asociaciones como la Junta Democrática liderada en su día por el jurista Antonio García-Trevijano¹⁰.

Este trabajo analizará la viabilidad de establecer un control efectivo sobre el cumplimiento de los programas electorales y su posible vinculación con el artículo 23 CE. Para ello, se explorará la naturaleza jurídica de los programas electorales, la jurisprudencia existente al respecto, su relevancia en el proceso democrático y las posibles consecuencias de su incumplimiento. Asimismo, se estudiarán experiencias comparadas en otros países como los Países Bajos y se propondrán mecanismos que podrían fortalecer la responsabilidad política y jurídica de los gobernantes ante sus electores. Uno de los objetivos es determinar si el marco normativo actual es suficiente para garantizar la representatividad efectiva o si, por el contrario, sería necesario introducir ciertas reformas

⁹ Constitución Española (1978). Artículo 23

¹⁰ Junta Democrática. (s.f.). ¿Quiénes somos?. <https://www.juntademocratica.com/quienes-somos/>

que se tradujeran en mayor control de los electores sobre las actuaciones de sus representantes.

II. ART. 23 CE: ANÁLISIS, OBLIGATORIEDAD Y RELACIÓN CON LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

a. Análisis

Tal como señala Raúl Canosa Usera, el artículo 23 de la Constitución nos ofrece un contenido complejo y recoge en realidad tres derechos autónomos: el derecho a la participación política directamente o a través de representantes (apartado 1); y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (apartado 2) que se desdobra en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que incluye sufragio pasivo, pero no sólo, y el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el artículo 103.3 CE¹¹.

El ciudadano, a través de este mecanismo de participación, interviene en la configuración democrática de la voluntad estatal, la cual se manifiesta de manera directa mediante la elección de representantes que integran los órganos donde dicha voluntad se expresa.

El artículo 23.1 CE contempla la posibilidad de que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos sea tanto directa como indirecta. La participación directa se refleja en mecanismos previstos en la Constitución, como el referéndum regulado en el artículo 92 o los referendos relacionados con la reforma constitucional (artículos 167 y 168 CE, desarrollados en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre las diferentes modalidades de referéndum). También se incluyen en la carta magna instrumentos más limitados, como la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3, desarrollada en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo). Hemos de tener en cuenta que la representación política constituye el núcleo del sistema democrático, ya que legitima el funcionamiento de las instituciones clave en todas las esferas territoriales. No solo en

¹¹ Canosa Usera, R. (2001, diciembre). *Sinopsis del artículo 23 de la Constitución Española*. Congreso de los Diputados

las Cortes Generales (artículos 66, 68 y 69 CE), sino también en los parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152 CE), los municipios (artículo 140 CE) y las diputaciones provinciales, tanto las de régimen común como las de régimen foral (artículo 141.2 CE)¹². No podemos olvidarnos de las islas, con su administración propia en forma de Cabildos o Consejos (artículo 141.4 CE). Estos preceptos, aunque no imponen una obligación jurídica concreta respecto a las promesas electorales, sí consagran el principio de representación democrática y la legitimidad del poder político como resultado de un mandato de naturaleza *sui generis* a través del voto. En este sentido, el voto es el único instrumento del que disponemos y su utilidad difícilmente puede garantizarse si los compromisos adquiridos en campaña no se traducen, al menos en parte, en líneas de acción durante la legislatura.

b. Obligatoriedad

Como hemos sugerido anteriormente, nuestra Constitución sigue una estructura deliberada, en la que la ubicación de cada precepto establece una jerarquía normativa. El hecho de encontrar un artículo en un determinado apartado tiene efectos directos en su interpretación, nivel de protección y facilidad de reforma, lo que determina su eficacia dentro del ordenamiento jurídico. En este sentido, que el legislador haya decidido incluir el artículo 23 en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero “*De los derechos fundamentales y las libertades públicas*” otorga al derecho de participación política el máximo rango dentro del marco constitucional de derechos y libertades, convirtiéndolo en un derecho fundamental. Ello implica que tiene un estatus jurídico reforzado, que goza de plena eficacia jurídica, que puede ser invocado ante los tribunales ordinarios, y que su protección puede extenderse hasta el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El altísimo nivel de protección que se le otorga se configura mediante el artículo 53 de la Constitución Española¹³, que establece un sistema de garantías reforzadas para los derechos fundamentales.

¹² Aguiar de Luque, L. (1996). El derecho a participar en los asuntos públicos: Artículo 23.1. En O. Alzaga Villaamil (Ed.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas

¹³ Constitución Española (1978). Art.53. 53.1: “Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su

Concretando, para los derechos reconocidos en los artículos 14 a 38 de la Constitución, ésta establece una triple garantía, tal como nos explica la Letrado de las Cortes Generales Isabel Abellán Matesanz¹⁴.

En primer lugar, fuerza vinculante y eficacia inmediata. Estos derechos obligan directamente a todos los poderes públicos sin necesidad de una norma de desarrollo adicional. Desde la entrada en vigor de la Constitución, los ciudadanos pueden invocarlos ante los tribunales sin que sea preciso que una ley los regule. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 80/1982, confirmó que estos derechos tienen un carácter vinculante inmediato. *“Pero si es cierto que tal valor necesita ser modulado en lo concerniente a los arts. 39 a 52 en los términos del art. 53.3 de la C.E., no puede haber duda a propósito de la vinculatoriedad inmediata (es decir, sin necesidad de mediación del legislador ordinario) de los arts. 14 a 38, componentes del capítulo segundo del título primero, pues el párrafo primero del art. 53 declara que los derechos y libertades reconocidos en dicho capítulo «vinculan a todos los poderes públicos». Que el ejercicio de tales derechos haya de regularse sólo por ley y la necesidad de que ésta respete su contenido esencial, implican que esos derechos ya existen, con carácter vinculante para todos los poderes públicos (...) desde el momento mismo de la entrada en vigor del texto constitucional.”*

15.

En segundo lugar, el principio de reserva de ley. La regulación de estos derechos debe llevarse a cabo exclusivamente mediante ley. En el caso de los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo, esta regulación debe realizarse mediante ley orgánica, conforme al artículo 81 CE. Además, la Constitución impide que los derechos fundamentales sean regulados mediante decretos legislativos o decretos-leyes, limitando así la intervención del Ejecutivo en su desarrollo normativo, según el propio Tribunal Constitucional. Se trata

contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161. 1. a).”

53.2: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.”

¹⁴ Abellán Matesanz, I. M. (2003, diciembre). *Sinopsis del artículo 53 de la Constitución Española*.

Congreso de los Diputados

¹⁵ Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 80/1982, de 20 de diciembre.

de una garantía adicional frente a posibles injerencias o restricciones legislativas, al exigir mayor consenso parlamentario para cualquier modificación sustancial de este derecho. *"Este principio de reserva de Ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos"*¹⁶. Porque *"la reserva de ley del artículo 53.1 CE impone al legislador una barrera infranqueable, que ha de ser siempre respetada como garantía esencial de nuestro Estado de Derecho (...) que asegura que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes", "les protege frente a cualquier injerencia de los poderes públicos que no esté apoyada en la Ley, e incluso frente a la propia Ley en cuanto ésta intente fijar otros límites que los que la propia Constitución admite"*¹⁷.

En tercer lugar, el respeto al contenido esencial del derecho. Cualquier regulación de estos derechos debe preservar su núcleo esencial, es decir, la parte indispensable para su reconocimiento y ejercicio efectivo. Sobre este principio se pronunció muy pronto el Tribunal Constitucional, al señalar que una norma vulnera el contenido esencial de un derecho cuando lo priva de su funcionalidad, lo dificulta de manera desproporcionada o lo deja sin la protección necesaria. Se trata de *"aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección"*¹⁸.

Por último, el control de constitucionalidad. Toda norma que desarrolle estos derechos está sujeta a revisión por parte del Tribunal Constitucional, garantizando que el legislador no los limite de manera indebida. Esta supervisión refuerza la protección de

¹⁶Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 83/1984, de 24 de julio.

¹⁷Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 6/1981, de 16 de marzo.

¹⁸ Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 11/1981, de 11 de abril.

los derechos ciudadanos y salvaguarda los principios fundamentales del Estado de Derecho¹⁹.

c. Relación con la representación política.

Se entiende por representar “hacer presente aquello que está ausente”. Al fin y al cabo, la representación política no se aleja de esta idea. Pero, antes de nada, resulta pertinente hacer una aproximación filosófica a este concepto.

El concepto de representación política se encuentra profundamente arraigado en la filosofía política moderna y se refiere a la relación mediante la cual ciertos individuos o grupos ejercen autoridad política en nombre y beneficio de otros, a quienes denominamos representados. Este fenómeno, característico de las democracias modernas, tiene un origen histórico vinculado a teorías contractualistas que buscan justificar la legitimidad del poder político.

La representación política, entendida como el mecanismo a través del cual el poder soberano es ejercido por otros en nombre del pueblo, ha sido objeto de profundas reflexiones desde la filosofía política moderna. Thomas Hobbes fue uno de los primeros pensadores en desarrollar una teoría sistemática sobre la representación desde una perspectiva contractualista. En *Leviatán* (1651), Hobbes sostiene que una comunidad política nace cuando la multitud de individuos cede su voluntad y poder a una persona o asamblea, que los representa de manera conjunta: “una multitud de hombres se convierte en una sola persona cuando es representada por un solo hombre o persona, con el consentimiento de cada uno en particular. Porque es la unidad del representante, no la unidad de los representados, la que hace a la persona una”²⁰. El representante actúa como una “persona artificial”, es decir, como una construcción jurídica autorizada por cada individuo para expresar una voluntad común. A través de este acto fundacional, los actos del soberano se imputan como si fueran actos del pueblo mismo. Por ello, la soberanía, una vez constituida, se vuelve indivisible y absoluta, ya que emana del consentimiento colectivo. En esta concepción, la representación no se concibe como una elección

¹⁹ Abellán Matesanz, I. M. (2003, diciembre). *Sinopsis del artículo 53 de la Constitución Española*. Congreso de los Diputados.

²⁰ Hobbes, T. (2018). *Leviatán, o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil* (C. Mellizo, Trad.). Madrid: Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1651)

periódica ni como una relación de rendición de cuentas, sino como una delegación irrevocable de poder cuya finalidad última es preservar la paz y el orden²¹.

Frente a esta visión de delegación absoluta, John Locke desarrolló una perspectiva distinta en su *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil (1689)*. En ella, la representación se configura como una relación fiduciaria entre los ciudadanos y sus representantes. Locke afirma que el poder legislativo, aunque supremo, debe estar compuesto por individuos elegidos por el pueblo en procesos periódicos, porque “si el legislativo se compone de representantes elegidos temporalmente por el pueblo, el poder de elegirlos ha de recaer siempre en el pueblo”²². Esta representación se justifica en la necesidad de que el pueblo, titular de la soberanía, delegue sus facultades para que sean ejercidas en beneficio del bien común. Sin embargo, dicha delegación es condicional y revocable: el representante actúa bajo un mandato limitado, con la obligación de respetar los derechos naturales y el consentimiento continuo de los representados. Esto va al hilo del hipotético mecanismo de control que será analizado *ut infra*. Así, Locke vincula la representación política con los principios de responsabilidad, rendición de cuentas y posibilidad de reforma institucional. La legitimidad del gobierno representativo depende de su capacidad para preservar la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos, y en caso de traición de esa confianza, el pueblo recupera su derecho a resistir²³.

Desde una posición crítica, Jean-Jacques Rousseau rechaza de plano la posibilidad de representación política en sentido soberano. En *El contrato social (1762)*, sostiene que la soberanía, que reside en la voluntad general del pueblo, es inalienable e indivisible: “la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa”²⁴. Para Rousseau, la verdadera libertad política solo es posible cuando el pueblo delibera y legisla directamente, sin intermediarios. Los representantes —o más bien, los comisarios o magistrados— pueden encargarse de ejecutar las leyes, pero no de crearlas. En su modelo, toda ley que no haya sido aprobada directamente por el pueblo carece de legitimidad. La

²¹ *Ibidem*

²² Locke, J. (2014). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (C. Mellizo, Trad.). Madrid: Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1689)

²³ *Ibidem*

²⁴ Rousseau, J.-J. (2007). *El contrato social o principios de derecho político* (M. J. Villaverde, Trad.). Madrid: Tecnos. (Trabajo original publicado en 1762)

representación es vista como un mecanismo propio de grandes estados modernos, pero siempre inferior a la participación directa y activa del ciudadano en los asuntos públicos. Rousseau plantea así una crítica radical al parlamentarismo, al entender que la delegación política inevitablemente degrada la libertad y rompe el vínculo entre los ciudadanos y la ley.

Por otro lado, se encuentra Edmund Burke, que ofrece una concepción más pragmática y parlamentaria de la representación. En su *Discurso a los electores de Bristol* (1774), Burke defiende que el representante no debe limitarse a ejecutar las instrucciones de sus electores, sino a actuar conforme a su propio juicio y conciencia, siempre orientado al bien general. A este respecto, afirma: “vuestro representante os debe no sólo su diligencia, sino también su juicio, y os traiciona si sacrifica su juicio a vuestra opinión”²⁵. Burke rechaza el mandato imperativo, y considera que una vez elegido, el representante se convierte en miembro del Parlamento nacional, no en emisario exclusivo de su distrito. Por ello, añade: “el Parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles... es una asamblea deliberativa de una sola nación, con un solo interés, el del conjunto”²⁶. Se podría argumentar que el punto de vista de Burke es el que se da *de facto* en la actualidad. Su concepción de la representación como mandato de juicio —modelo fiduciario o trustee— implica una fuerte defensa de la independencia del parlamentario, entendida no como alejamiento del electorado, sino como ejercicio responsable y reflexivo del poder delegado. En lugar de actuar como mero ejecutor de demandas, el representante tiene la obligación de deliberar y decidir conforme a su conciencia informada, en beneficio de toda la comunidad política. Sin embargo, a este pensamiento se le podría objetar, por ejemplo, las diferencias que de la concepción del bien común tenga cada uno y -lo más preocupante y, desgraciadamente, común- sus intereses personales.

En definitiva, en la evolución histórica de las teorías de la representación política se ha oscilado entre la delegación soberana absoluta (Hobbes), la fiduciaria y limitada (Locke), la negación radical de la representación en favor de la participación directa (Rousseau) y la defensa de una representación deliberativa y responsable (Burke). Cada

²⁵ Burke, E. (1854). *Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll (1774)*. En *The Works of the Right Honourable Edmund Burke* (Vol. I, pp. 446–456). Londres: Henry G. Bohn.

²⁶ *Ibidem*

una de estas posturas refleja una aproximación distinta a la controvertida relación entre gobernantes y gobernados, de la soberanía y del papel del ciudadano en una comunidad política. El debate sobre la representación continúa siendo central en los regímenes democráticos contemporáneos, especialmente en contextos donde se cuestiona la legitimidad del poder delegado y se reclaman mecanismos más eficaces de control, participación y rendición de cuentas.

Pero de lo que no hay duda es de que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, la representación política constituye el fundamento sobre el cual descansan las democracias representativas contemporáneas. Se materializa jurídicamente en el concepto de mandato representativo, que consiste en la atribución, mediante elecciones periódicas, de la facultad para actuar políticamente en nombre del pueblo soberano, pero sin sujeción estricta a instrucciones particulares de los electores.

En España, la Constitución de 1978 recoge expresamente el principio de representación política bajo la forma de mandato representativo en su artículo 67.2: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». De esta manera, la Constitución excluye cualquier posibilidad de vinculación jurídica obligatoria de los representantes con respecto a sus electores en el ejercicio cotidiano de sus funciones parlamentarias. Esto ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional, señalando que la prohibición constitucional del mandato imperativo es un elemento esencial del sistema representativo español, precisamente para preservar la independencia y libertad en la toma de decisiones por parte de los representantes.

Prueba de ello es que la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017 de 2 de noviembre afirma que *“el mandato libre en virtud de este artículo 67.2 CE supone, pues, la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscribire por ello, en particular, que sobre él se hicieran pesar tanto instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores (expresada del modo que se pretendiera) o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones; sujeción que, de llegar a verificarse, contrariaría asimismo, adicionalmente, sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin constricciones ilegítimas (art. 23.2 CE). Los*

vínculos y lealtades de orden político de los miembros de las Cortes Generales –como los de cualesquiera otros representantes populares– son, como es obvio, consustanciales a una democracia representativa en la que los partidos, muy en especial, cumplen los cometidos capitales que enuncia el artículo 6 CE, pero es la propia racionalidad de esta forma de gobierno la que impide, precisamente en favor de una representación libre y abierta, que el Ordenamiento haga suyos tales compromisos, prestándoles su sanción y convirtiéndolos, de este modo, en imperativos jurídicos. (...) El que así sean las cosas no resulta, por lo demás, y a efectos ahora de mera ilustración, de ninguna manera insólito en el panorama comparado europeo.”²⁷

Edmund Burke estaría orgulloso. Queda claro que en nuestro ordenamiento la representación política se configura jurídicamente como un mandato general, libre y no imperativo. El representante político ejerce su función no en virtud de instrucciones concretas, sino por una confianza política otorgada por los electores. Esto implica, necesariamente, que el representante pueda actuar con autonomía y criterio propio. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de control político o social por parte de los ciudadanos, quienes pueden evaluar periódicamente en elecciones posteriores la fidelidad o coherencia del representante respecto a sus promesas y programas electorales.

Además, el concepto de representación política tiene una conexión directa con el derecho fundamental recogido en el ya mencionado artículo 23 de la Constitución Española, que establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o a través de representantes libremente elegidos. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, este artículo garantiza no sólo el derecho a elegir representantes, sino también la existencia efectiva de un sistema representativo en el que estos desempeñen efectivamente sus funciones políticas. Así está señalado en la Sentencia 119/1995, indicando que el artículo 23 CE implica la existencia de una representación efectiva y coherente con el principio democrático.

La mencionada sentencia afirma que *“el art. 23.1 C.E. garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes. En relación con esta última posibilidad, la Constitución*

²⁷ Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 123/2017, de 2 de noviembre.

*concreta que se trata de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, lo que apunta, sin ningún género de dudas, a la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones de carácter corporativo, profesional, etc. Así lo viene entendiendo de forma constante y uniforme este Tribunal*²⁸. La sentencia continúa: “*Asimismo, hemos venido reiterando que dicho precepto garantiza el derecho a que los representantes elegidos permanezcan en su cargo y puedan ejercer las funciones previstas en la Ley. Hay por tanto, una estrecha vinculación entre los derechos reconocidos en los apartados 1 y 2 del art. 23 C.E y el principio democrático, manifestación, a su vez, de la soberanía popular (SSTC 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993 y 80/1994, entre otras)*”²⁹.

Sin embargo, la prohibición expresa del mandato imperativo que se establece en el artículo 67.2 de la Constitución Española no implica que los votantes no puedan exigir el cumplimiento de un programa electoral a sus representantes. Y existen varias razones para argumentarlo.

La primera de ellas surge de un análisis e interpretación de la Constitución, y se podría concretar en evitar el principio de contradicción. Aunque la norma constitucional protege la autonomía de los parlamentarios para asegurar que puedan ejercer su función representativa de manera libre e independiente, esta libertad no puede suponer un obstáculo para que los ciudadanos (a través de mecanismos que se establecieran de acuerdo con la Constitución y las leyes), pudieran exigir responsabilidades por incumplimiento de compromisos. De ser así, se crearía un conflicto de intereses entre la libertad de los parlamentarios y el derecho de participación política de los electores (recordemos, consagrado como derecho fundamental), y haríamos entrar a la Constitución en contradicciones. Es decir, el incumplimiento deliberado por parte de los representantes políticos una vez que han accedido al poder, aunque fuera con el argumento de que tienen la libertad para actuar de acuerdo con su propio juicio y conciencia, resulta incompatible con la idea de que representan a unos ciudadanos que los han elegido teniendo en cuenta sus compromisos electorales. La libertad implícita del artículo 67.2 CE no puede suponer una carta blanca a diputados y senadores para incumplir compromisos electorales a su antojo.

²⁸ Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 119/1995, de 17 de julio.

²⁹ Sentencia Tribunal Constitucional (STC) 119/1995, de 17 de julio.

Por otra parte, el artículo 67.2 garantiza que los parlamentarios no estén obligados a seguir instrucciones concretas de los partidos políticos, grupos de interés o incluso de los votantes. Pero son compatibles la autonomía del representante y el cumplimiento de su palabra. Se trata de un compromiso adquirido libre y voluntariamente antes de las elecciones, sin ser coaccionado. No es una imposición externa o una obligación proveniente de terceros, ajena a la voluntad del propio representante. En realidad, se trata de un mandato que el propio político se da a sí mismo, no un mandato imperativo en el sentido estricto del término, como el que podría derivarse de la presión de un partido o de los electores. En definitiva, un compromiso autoimpuesto, que no entra en contradicción con la prohibición constitucional de mandato imperativo a los representantes políticos.

Al votar a un partido o candidato, los electores lo hacen en parte basándose en el programa que presenta. Hay, por tanto, un compromiso electoral que debe respetarse. Aunque los parlamentarios no deben seguir órdenes directas de sus electores o del partido, están políticamente comprometidos a cumplir las promesas hechas durante la campaña. El incumplimiento de estas promesas puede y debe ser objeto de crítica pública y política.

Además, aunque no exista una obligación legal de seguir al pie de la letra un programa, ante un incumplimiento debería exigirse una responsabilidad que el que no cumple asuma, al igual que existe en cualquier otro ámbito de la vida. Hay una responsabilidad política. Se trataría de concretar una forma de exigir a los representantes que rindieran cuentas ante los ciudadanos que los eligieron. Si no cumplen con lo prometido, el electorado puede desaprobar su gestión con instrumentos eficaces, no solo el “derecho al pataleo”.

Nuestro ordenamiento jurídico permite que el incumplimiento de un programa electoral sea sujeto a crítica pública y sanción política. Actualmente, la sanción política queda limitada a votar otra opción en el siguiente proceso electoral. Establezcamos medidas para que ese control político se lleve a cabo de manera eficaz y no solo a través del sufragio.

Es decir, la representación política debería verse como un ejercicio de responsabilidad y rendición de cuentas hacia los electores. La libertad de los representantes debe ser ejercida dentro un equilibrio entre autonomía y responsabilidad. Esto es clave para que la representación política sea legítima. Así, los políticos deben ser conscientes de que, si bien tienen libertad para actuar, su legitimidad y el respaldo de la ciudadanía dependen en gran medida de su capacidad para cumplir con las promesas que les permitieron acceder al poder.

III. PROGRAMA ELECTORAL

a. Concepto

El programa electoral puede entenderse como el espejo que recoge el reflejo de una sociedad. En él se observan sus deseos, aspiraciones y necesidades, articuladas mediante propuestas que los partidos políticos presentan en periodo electoral. Desde una perspectiva politológica, Pitkin defiende que el programa electoral constituye la "manifestación explícita de la voluntad de representación", que ayuda a las fuerzas políticas a revelar sus intenciones concretas respecto a un hipotético ejercicio del poder y que establece los criterios sobre los que los ciudadanos pueden juzgar posteriormente la coherencia entre discurso y acción³⁰.

Bernard Manin recupera simbólicamente la idea contractualista, y considera el programa electoral como una oferta pública que los candidatos realizan con el fin de obtener la legitimación democrática necesaria para gobernar. No se trata simplemente de promesas, sino de una formulación estratégica que pretende sintetizar las demandas sociales existentes, así como guiar la orientación futura de la gestión pública³¹.

Desde una perspectiva sociológica, el programa electoral opera como un termómetro social que refleja las expectativas, miedos y esperanzas predominantes en un momento histórico determinado, en el que los partidos políticos no hacen sino adaptar su contenido a las demandas sociales. Daniel Innerarity lo conceptualiza como una

³⁰ Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.

³¹ Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.

herramienta que no solo representa aspiraciones colectivas, sino que contribuye activamente a configurar el imaginario político de una comunidad³². Al mismo tiempo, Lago Peñas destaca su función como una suerte de brújula democrática, pues ofrece al votante elementos tangibles sobre los que basar su juicio retrospectivo del desempeño gubernamental³³.

Espejo, termómetro, brújula...En suma, no solo estamos ante un documento de intenciones, sino, nada más y nada menos, que ante un compromiso moral, una radiografía social, y un instrumento clave para que los ciudadanos puedan ejercer un control democrático efectivo sobre sus representantes. Apenas nada. Es, en definitiva, la narrativa compartida en la que una sociedad proyecta lo que desea ser y, simultáneamente, evalúa lo que realmente es.

b. Régimen jurídico

En España, el programa electoral no tiene reconocimiento como institución jurídica. Su función y alcance no han sido objeto de regulación en la normativa electoral, ya sea a nivel estatal o autonómico, ni se han establecido procedimientos específicos para su elaboración, tramitación o difusión pública³⁴. Asimismo, en los estatutos y normas internas de los partidos políticos, las menciones al programa electoral suelen ser breves y generalmente vinculadas a la recopilación y gestión de propuestas o, incluso, a la instancia responsable de su aprobación final. Se podría argumentar que lo expuesto previamente contrasta radicalmente con lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Española, que establece que la estructura y funcionamiento de los partidos deben ser democráticos, un principio que debería aplicarse también a la configuración de sus programas electorales en aras de la transparencia y el buen gobierno³⁵.

³² Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.

³³ Lago Peñas, I., & Lago Peñas, S. (2019). *La política española en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch

³⁴ Pajares Montolío, E. (2016, 9 de abril): “Participar, ¿también en los programas electorales?”, Agenda Pública.

³⁵ Fundación Transforma España (2017). *Informe sobre coherencia y sostenibilidad de las políticas públicas en España*.

Por su parte, la Constitución únicamente menciona el término “programa político” en su artículo 99.2, en referencia a la exposición que debe realizar ante el Congreso el candidato a la presidencia del Gobierno cuando solicita la confianza de la Cámara. De manera similar, en el artículo 112 se alude al "programa" en el contexto de la cuestión de confianza, mecanismo mediante el cual el presidente del Gobierno, tras deliberación del Consejo de Ministros, somete a votación su continuidad. Este recurso parlamentario se concibe como un instrumento para reflejar la solidez del apoyo legislativo con el que cuenta el Ejecutivo, sin generar efectos inmediatos en caso de que la confianza sea denegada. En este sentido, la cuestión de confianza podría interpretarse también como una vía para dotar de legitimidad política a modificaciones sustanciales en el programa político original, lo que implicaría la necesidad de justificar los cambios durante el debate parlamentario. Para ello, la evaluación previa de las medidas propuestas podría resultar un recurso clave³⁶.

El único ápice de referencia legal explícita al programa electoral se encuentra en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, en la que se contempla como un criterio a tener en cuenta en caso de ilegalización de formaciones que defiendan posiciones favorables al terrorismo. Así lo expresa el art. 9 de dicha LO:

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave: (...)

(...) 3. Se entenderá que en un partido político concurren las circunstancias del apartado anterior cuando se produzca la repetición o acumulación de alguna de las conductas siguientes:

a) Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta.

³⁶ *Ibidem*

Para encontrar más menciones normativas a los programas electorales, es necesario recurrir a disposiciones de rango inferior, como la Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, que interpreta la prohibición de realizar campaña electoral conforme al artículo 53 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

c. Paralelismo con el derecho civil.

En el contexto jurídico español, resulta interesante analizar los programas electorales a través de una aproximación comparativa con la teoría de las obligaciones en el Derecho Civil. Aunque los programas electorales no tienen un carácter vinculante como sí lo tienen los contratos civiles, existen ciertos paralelismos conceptuales que pueden enriquecer el debate jurídico y político en torno a su cumplimiento y control. Resulta relevante puesto que, como se verá a continuación, es el punto en el que se han refugiado argumentalmente los demandantes cansados del incumplimiento de promesas electorales.

La regulación de esta teoría queda plasmada en el artículo 1088 y siguientes del Código Civil. Este artículo establece lo siguiente: “*Toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa*”. Ya en el Derecho Romano, del que históricamente procede el concepto de obligación, ésta quedaba definida como *vinculum iuris*. Díez-Picazo la define como “la relación jurídica establecida entre dos personas y dirigida a que una de ellas obtenga determinados bienes y servicios a través de la cooperación de otra, o bien al intercambio recíproco de bienes y servicios mediante una recíproca cooperación”³⁷. Es una relación que liga, como decían los romanos, que establece un vínculo, y que no es exclusivamente el derecho de un contratante a exigir y el deber del otro de realizar una prestación.

Es cierto que en el derecho positivo moderno son indisolubles los conceptos de deuda y responsabilidad, pero no siempre ha sido así. Las obligaciones naturales, cuyo origen también está en el Derecho Romano, eran aquellas en las que no había derecho a exigir el cumplimiento, pero había consecuencias jurídicas, siendo la fundamental la

³⁷ Díez-Picazo, L. y Gullón, A (1990): “*Sistema de Derecho Civil*” Vol. II. Ed. Tecnos. Págs. 127 y 128

imposibilidad de reclamar la devolución de lo pagado. La doctrina moderna lleva mucho tiempo considerando la obligación natural como obligación moral o de conciencia.

Pothier escribía que era la que en el fuero del honor y de la conciencia obliga al contrayente. La jurisprudencia ha reconocido la obligación moral como causa lícita para asumir una obligación civil.

1. El programa electoral como promesa o compromiso

En el ámbito civil, las obligaciones nacen de los contratos, los cuasicontratos, la ley, los actos y omisiones ilícitos y “el cumplimiento voluntario de un deber” (art. 1089 del Código Civil). Sabemos que el programa electoral no es formalmente un contrato, pero no hay duda de que puede interpretarse como una manifestación unilateral de voluntad por parte de un candidato o partido político. Por ello nos debemos plantear la voluntad unilateral como fuente de obligaciones. Esto nos acerca a una figura del Derecho Civil: la promesa pública de recompensa. ¿Es posible que alguien, una vez que manifiesta su voluntad de quedar obligado, dé lugar al nacimiento de una obligación aun sin aceptación de la persona a cuyo favor se constituye? Como nos explica Díez-Picazo, “la promesa pública de recompensa es conocida desde el Derecho Romano, pero no ha sido regulada por el Código Civil español. Otros Códigos como el alemán, italiano y portugués la recogen y regulan como uno de los casos taxativos en que la voluntad unilateral tiene efectos.³⁸ Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la promesa pública de recompensa es uno de los supuestos excepcionales en que cabe admitir la eficacia de la declaración unilateral de voluntad. Por ello debe abandonarse la idea de que solo podría existir vinculación cuando la ejecución del acto se hiciera con el fin de aceptar la promesa, y que, de lo contrario, estaríamos ante una mera oferta. En este caso, el tercero que obtiene un resultado adquiere el derecho a que la promesa le sea cumplida, aun cuando no haya actuado en atención a la misma.³⁹

Esta “promesa” es difundida públicamente y aceptada por los votantes mediante el sufragio. Si argumentamos conjuntamente los principios de la contratación con la

³⁸ Díez-Picazo, L. y Gullón, A (1990): “*Sistema de Derecho Civil*” Vol. II. Ed. Tecnos. Págs. 133 y 134

³⁹ Albadalejo García, Manuel (1977). *La jurisprudencia del TS sobre la voluntad unilateral como fuente de obligaciones*. Revista de Derecho Privado Vol. 61. Núm. 1. Págs. 3-13

doctrina y jurisprudencia sobre la promesa pública de recompensa, podemos perfectamente concluir que los programas electorales constituyen un compromiso asumido, y quizá más allá del plano moral o político.

2. La buena fe en las relaciones jurídicas y políticas

El principio de buena fe, recogido en el artículo 7.1 del Código Civil, es fundamental en la interpretación y ejecución de los contratos y de cualquier relación jurídica. Este principio exige que las partes actúen de manera honesta y leal, evitando conductas que frustren las expectativas legítimas de la otra parte.

Aplicado al contexto político, podríamos decir que los ciudadanos aceptan el contenido político de los programas electorales y lo asumen como válido a la hora de optar entre las distintas opciones que se presentan en una contienda electoral. Es decir, actúan de buena fe. El incumplimiento de estas promesas podría interpretarse como un abuso de esa buena fe, especialmente si el candidato actúa de manera deliberadamente engañosa o negligente al formular sus compromisos.

3. Objeto del contrato. Indeterminación y concreción de las promesas electorales

Según el artículo 1273 del Código Civil, “el objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato siempre que sea posible determinarla sin necesidad de nuevo convenio entre los contratantes”. En el caso de los programas electorales, aunque haya promesas formuladas con carácter genérico o ambiguo, hay muchas otras que pueden ser perfectamente evaluables o medidas, bien porque por su naturaleza se puede hacer, bien porque, aunque no se puedan cuantificar, el incumplimiento es flagrante. Es decir, el ciudadano a veces puede que no calcule el alcance de lo que quiere o necesita, pero sabe perfectamente lo que *no* quiere.

Por ejemplo, compromisos como “crear empleo” carecen de los elementos de concreción y precisión necesarios para que puedan ser considerados exigibles desde un punto de vista jurídico. Pero si aumenta el paro, estaríamos ante un incumplimiento evidente.

4. Obligaciones de medios o de actividad frente a obligaciones de resultados

Otra analogía útil. Dentro de las obligaciones de hacer, el Derecho Civil español distingue entre obligaciones de medios (también denominadas de actividad por algunos autores) y obligaciones de resultados (o de resultado). Tal como explica el profesor Díez-Picazo, en las primeras, el deudor cumple llevando a cabo con diligencia la actividad, aunque no consiga el resultado esperado (el médico visita al enfermo y le receta una medicina). En cambio, en las segundas solo hay cumplimiento si el resultado se obtiene (construir un edificio). Los casos en que sea dudoso el encuadre, debe resolverse atendiendo a la circunstancia de que el resultado esté o no al alcance de quien lleva a cabo la actividad, y en este caso la obligación será de medios (aprobar un examen)⁴⁰.

Mariano Yzquierdo opina que no hay diferencias de carácter ontológico entre ambas obligaciones. Las diferencias residen en lo específico, no en lo genérico pues en ambas se da una idéntica estructura institucional: la deuda y la responsabilidad. En el caso de los programas electorales, independientemente de la calificación de la obligación, sí existe una responsabilidad política⁴¹.

5. El incumplimiento y la responsabilidad política

Este punto es, al fin y al cabo, la esencia de este trabajo. Mientras que el ámbito civil, el incumplimiento de una obligación genera responsabilidad y, en su caso, indemnización por daños y perjuicios, en el caso de los programas electorales, el incumplimiento no genera consecuencias jurídicas directas, sino que se traduce en una responsabilidad política que debe ser valorada por los ciudadanos en las urnas cada cuatro años.

Este tipo de responsabilidad política tiene un carácter menos inmediato y exigible que la responsabilidad contractual y muchas veces ni se hace efectiva, ya que los métodos de financiación de los medios de comunicación derivan en que, en ocasiones, los

⁴⁰ Díez-Picazo, L., & Gullón, A. (1990). *Sistema de Derecho Civil* (Vol. II, p. 145). Tecnos

⁴¹ Yzquierdo Tolsada, M. (1989). *La responsabilidad civil del profesional liberal* (p. 257). Reus

ciudadanos no sean conscientes de dichos incumplimientos. Pero este ya es otro tema que sería interesante, no cabe duda, para otro TFG.

6. Críticas y límites de la analogía

Aunque las analogías entre los programas electorales y el Derecho Civil resultan útiles para ilustrar ciertos aspectos, también presentan límites importantes. Los programas electorales no tienen naturaleza jurídica propiamente dicha y su cumplimiento depende de numerosos factores externos, como el contexto económico, la correlación de fuerzas en el parlamento o la viabilidad presupuestaria.

Por tanto, aunque la teoría de las obligaciones y la buena fe ofrecen herramientas valiosas para analizar el tema, cualquier intento de trasladar estas nociones al plano político debe ser abordado cautelosamente y considerando las particularidades de este ámbito.

IV. DÓNDE NOS ENCONTRAMOS: JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA AUSENCIA DE VINCULACIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES

Hasta este punto, ha quedado razonado y evidenciado, desde un punto de vista legislativo y filosófico, que los programas electorales no suponen ninguna garantía para los electores, y las consecuencias que de esto se derivan. Sin embargo, resulta de vital importancia analizar más profundamente la posición del poder judicial ante tan interesante debate.

En primer lugar, en el año 1983, el Tribunal Constitucional abordó este asunto afirmando que "no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediática o indirecta en la que los representantes están vinculados al mandato imperativo de los representados" (STC 10/1983)⁴². Estas líneas resultan de especial trascendencia, puesto que abren la puerta a un sistema en el que los representantes quedan subordinados al mandato de los representados. Bueno, en realidad, al mandato de lo que los

⁴² Congreso de los Diputados. (s.f.). *Sinopsis del artículo 67 de la Constitución Española*.

representantes, libremente, han prometido a los representados. Es importante repetir la libertad de cada uno a la hora de elaborar promesas de campaña. Aun así, aunque “no es teóricamente inimaginable” ahora mismo, de facto, no se está dando esa situación.

No se debe olvidar que lo analizado en este trabajo no es que los representantes queden obligados por el mandato de los representados, si no por las promesas que les fueron hechas a los representados.

Sin embargo, la jurisprudencia que más luz arroja acerca de este asunto se remonta al año 2011 y es un auto la Audiencia Provincial de Madrid. Vayamos a los hechos.

El Juzgado de Primera Instancia número 77 de Madrid, en fecha 20 de julio de 2010, rechazó admitir a trámite una demanda presentada contra el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en la que se le acusaba de incumplir su programa electoral en lo relativo a la modificación de un precepto penal relacionado con el maltrato animal. El motivo principal de la inadmisión fue la falta de jurisdicción, según se detalla en los antecedentes del auto judicial⁴³.

Ante esta decisión, los demandantes presentaron un recurso alegando, por un lado, que el programa electoral debería considerarse un contrato basándose en las posibles similitudes analizadas *ut supra* (según los artículos 1254 y siguientes del Código Civil), y, por otro, que el Juzgado de Primera Instancia no indicó cuál sería la jurisdicción competente para tratar el caso. También expusieron cómo se habría producido el supuesto incumplimiento por parte del grupo parlamentario del PSOE⁴⁴. En consecuencia, solicitaron que se anulara el auto inicial y se dictara uno nuevo que permitiera admitir la demanda a trámite.

El auto de la Audiencia Provincial de Madrid incluye parcialmente un auto del Tribunal Supremo solventando un caso similar.

“SEGUNDO.- Solo en referida condición de Presidente de Gobierno y como responsable del mismo, podría responder de la ejecución o inejecución de las señaladas

⁴³ Auto de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 8ª), núm. 272/2011, de 1 de diciembre.

⁴⁴ Auto de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 8ª), núm. 272/2011, de 1 de diciembre.

"promesas electorales ", a cuya exigibilidad se refiere la demanda, por lo que, en puridad, se relaciona con "hechos derivados del ejercicio de su cargo"."

En primer lugar, el Tribunal Supremo aclara lo relativo a la legitimación pasiva, y entiende que la posible responsabilidad derivada del incumplimiento de promesas electorales únicamente podría exigirse, en todo caso, al Presidente del Gobierno por actos vinculados directamente al ejercicio de su cargo.

"TERCERO.- Empero, en ningún caso, puede considerarse que existe materia justiciable, sobre la que pueda pronunciarse este Tribunal, por cuanto que las "promesas electorales " y su cumplimiento forman parte esencial de la acción política, enmarcada en principios de libertad de hacer o no hacer (y también de responsabilidad aunque de naturaleza igualmente política) que escapan al control jurisdiccional, de manera que, del acierto o desacierto en la llevanza y ejecución de las mismas, no cabe derivar responsabilidad civil concreta en términos jurídicos."

Este fundamento de derecho esclarece innegablemente el objeto de estudio de este trabajo puesto que de él se puede abstraer que las promesas electorales, en tanto en cuanto son una expresión del programa político de una candidatura, forman parte del núcleo esencial de la acción política. Esta actividad se desarrolla dentro de un margen de libertad política la cual es incompatible con la responsabilidad jurídica y, por tanto, queda fuera del control de los tribunales ordinarios. En consecuencia, no cabe exigir responsabilidad civil alguna por su eventual incumplimiento.

Sin embargo, *ut infra*, al hilo del Fundamento Jurídico sexto, se planteará por qué el incumplimiento de las promesas electorales podría no incluirse en lo denominado por el Tribunal Supremo como *"parte esencial de la acción política, enmarcada en principios de libertad de hacer o no hacer"*.

"CUARTO.- El Estado de Derecho ha procurado extender al máximo las cotas de la justicialidad, que abarcan toda la actividad de la Administración, pero que se detiene en el ámbito estricto de las funciones de Gobierno, al que pertenece la elección de los medios técnicos y económicos para desarrollar programas e infraestructuras, con sujeción, desde luego, a la legalidad establecida, y la posibilidad de posponer unos

compromisos por otros o sustituirlo en la forma más conveniente, dentro siempre del respeto a la Constitución y las Leyes.”

El Tribunal Supremo se refugia en la idea de que el Ejecutivo dispone de discrecionalidad para adoptar decisiones sobre prioridades programáticas, presupuestarias o técnicas, siempre dentro del marco constitucional y legal, sin que tales decisiones sean fiscalizables judicialmente.

“QUINTO.- La conformidad o disconformidad con estas actuaciones y omisiones es la que determina en los ciudadanos, a la hora de ejercer su participación, mediante el ejercicio del derecho al sufragio, su voto favorable a una determinada formación política y su libertad de no votarlo si defrauda sus expectativas, entre otras por no cumplir sus promesas electorales.”

El Tribunal Supremo recupera la idea de que la rendición de cuentas respecto al cumplimiento de promesas electorales se produce, exclusivamente, en el ámbito de la soberanía popular. Es decir, corresponde al electorado ejercer su juicio político mediante el sufragio, premiando o castigando con su voto a las formaciones políticas en función del grado de cumplimiento de sus compromisos de gobierno.

“SEXTO.- La posibilidad de control jurisdiccional de estos márgenes de libertad que exige la acción política, supondría una grave politización de la justicia y, especialmente, una invasión de un poder por otro que vulneraría el principio de separación de poderes.”

Este argumento empleado por el Tribunal Supremo invita a pensar que la admisión de acciones judiciales destinadas a fiscalizar las decisiones políticas del Gobierno supondría una inaceptable injerencia del poder judicial en el ámbito reservado al poder ejecutivo. Tal intervención vulneraría el principio de separación de poderes, base estructural del orden constitucional, y conllevaría una politización impropia de la justicia.

No obstante, el Código Penal sanciona diversas conductas de los representantes de la ciudadanía⁴⁵. Así es el caso de delitos con la prevaricación, el tráfico de influencias y la malversación. Nadie interpreta este control judicial de las actuaciones públicas como un ataque a la separación de poderes que exige la Constitución.

Además, no es descabellado apostar por un control judicial de las promesas electorales incluyendo las mismas en el paraguas del art. 9.1 CE:

“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.”

En relación por supuesto con el art. artículo 106.1 CE el cual reitera esta idea afirmando que *“ Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*. Este control judicial se extiende a la Administración en su conjunto, y es perfectamente defendible que se incluyan las decisiones políticas que puedan afectar derechos fundamentales o exceder los límites de la discrecionalidad administrativa.

Por lo tanto, el Fundamento Jurídico sexto empleado por el Tribunal Supremo, pone el foco *“en márgenes de libertad que exige la acción política”*, ya que como se ha mencionado *ut supra* es evidente que el ejecutivo es sometido al control judicial en tanto en cuanto aquel vulnere el ordenamiento jurídico. Volviendo al concepto empleado por el Tribunal Supremo en esta sentencia, conviene recordar que las promesas o programas electorales son fruto de la *“libertad que exige la acción política”* puesto que los partidos políticos no están obligados a incluir ciertos aspectos en sus programas electorales. Son libres creadores y dueños de sus promesas electorales.

En otras palabras, si los partidos políticos eligen libremente el contenido de sus programas electorales hasta qué punto supondría *“una invasión de un poder por otro que vulneraría el principio de separación de poderes”* que pueda existir un castigo por el incumpliendo de mencionado contenido. El debate está servido y resuenan las palabras del William Shakespeare: *“es mejor ser rey de tu silencio que esclavo de tus palabras”*.

⁴⁵ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Es decir, evita comprometerte con aquello que no puedes cumplir y, en caso de haberlo hecho, asegúrate de cumplir con tu palabra.

“SEPTIMO.- No estando, en consecuencia, sujetos ni al Derecho civil, ni al Derecho administrativo, los actos consistentes en "promesas electorales ", (sin otra sanción que la responsabilidad política derivada del ejercicio del derecho a voto) no cabe sustanciar una pretensión destinada, desde el principio, al fracaso.”

Este razonamiento del Tribunal Supremo se relaciona con lo ya mencionado anteriormente, no existe un régimen jurídico claro en lo relativo a los programas electorales. En el caso en el que se diera el paso de someter al control judicial el incumplimiento de programas electorales sería imprescindible articular una legislación clara y adecuada para así garantizar la seguridad jurídica consagrada en el art. 9.3 CE

“OCTAVO.- La pretensión de resultado nulo, que se formula en la demanda considerada, supone objetivamente, un abuso manifiesto de derecho, y, especialmente del derecho a la jurisdicción, ya que no puede apoyarse mínimamente su objeto, ni siquiera en normas en las que se atisbe un "fumus iuris" que permita más amplia consideración.”

“NOVENO.- Estamos, por ello, en presencia del caso previsto en el apartado segundo del artículo 11-2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial EDL 1985/8754 , que determina el rechazo fundado de peticiones, como las contenidas en la demanda examinada.”

Aunque el Tribunal Supremo considere que se esta dando *“un abuso manifiesto de derecho”* es importante tener en cuenta lo estipulado en el art. 24. CE en lo relativo a la tutela judicial efectiva, sobre todo porque, en este caso, la pretensión del demandante surge de una ausencia evidente de legislación.

V. PROBLEMAS QUE PLANTEARÍA UNA HIPOTÉTICA VINCULACIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES⁴⁶

Aunque parece lógico y justo que los políticos queden sujetos jurídicamente a sus palabras y promesas, es imprescindible analizar las consecuencias sociales y jurídicas que derivarían de este hecho. Al fin y al cabo, el Derecho es una ciencia que responde a la necesidad de un orden social.

a. Falta de legitimación activa

El reclamante que asegure el incumplimiento del programa carecería de legitimación activa para presentar la demanda, ya que únicamente estaría legitimado para exigir el cumplimiento de las promesas electorales aquel votante que pueda acreditar haber votado al candidato demandado. Sin embargo, debido al carácter secreto del sufragio (art. 68.1 CE), resulta jurídicamente imposible acreditar dicho extremo, lo que derivaría en una inadmisibilidad de la demanda.

Aunque en este punto podría resultar aplicable lo previamente expuesto en relación con la promesa pública de recompensa, concepto aceptado jurisprudencialmente y que permite vincular jurídicamente ciertas manifestaciones públicas de voluntad, esta extrapolación no estaría exenta de controversia, para empezar porque su ámbito de aplicación suele referirse a contextos civiles, no políticos.

b. Inexistencia de incumplimiento sustancial y falta de determinación de las promesas

En cuanto al fondo del asunto, no siempre podrá acreditarse un incumplimiento sustancial de las promesas electorales que genere responsabilidad jurídica. La valoración de ciertas promesas electorales puede ser subjetiva y depende de los intereses específicos de cada votante, lo que imposibilita determinar de manera objetiva el incumplimiento.

Las promesas electorales, en ocasiones, carecen de concreción,-lo que impide su exigibilidad jurídica. Muchas de estas promesas están formuladas de manera vaga o

⁴⁶ Chaves García, J. R. (2008, 5 de marzo). *Diez argumentos jurídicos para que los políticos puedan eludir su responsabilidad por incumplimiento de un programa electoral*. De la Justicia

ambigua. Esta indeterminación contraviene los requisitos esenciales de las obligaciones exigibles en Derecho—La prestación debida en la relación obligatoria ha de ser posible, lícita y determinada. El Código Civil no alude a estos requisitos al establecer la teoría general de las obligaciones, pero resultan de los preceptos relativos al objeto del contrato (arts. 1271-1276 CC), tal como nos explica Díez-Picazo⁴⁷

Por ello, no se puede establecer un estándar jurídico único para valorar la relevancia o trascendencia de las promesas electorales incumplidas. Si bien es cierto que hay ciertas promesas cuyo cumplimiento es eminentemente objetivo. Por ejemplo, “la esperanza de vida crecerá en 1 año durante mi mandato” o “derogaré la ley del aborto”⁴⁸.

c. Cumplimiento genérico respecto al colectivo

Es evidente que la evaluación del cumplimiento de las promesas electorales no puede realizarse de manera individual respecto de cada votante, ya que dichas promesas están dirigidas a la colectividad. Por ejemplo, si se promete la creación de empleo y efectivamente se generan puestos de trabajo, aunque el reclamante concreto no haya obtenido un empleo, el cumplimiento general de la promesa sería suficiente. No cabría la exigencia de una indemnización particular basada en el impacto individual.

d. Usos y costumbres de la práctica electoral

El incumplimiento de las promesas electorales puede justificarse en virtud de los usos y costumbres de la práctica electoral, que no establecen obligaciones estrictas ni expectativas de cumplimiento. Este comportamiento habitual se encuentra socialmente tolerado y aceptado, lo que diluye la posibilidad de fundamentar una reclamación. Dado que no existe una regulación legal específica, y conforme al orden de prelación de fuentes establecido en el ordenamiento jurídico español, cabría acudir a la costumbre como fuente del Derecho. Como señala el Dr. Sancho Rebullida, “podemos observar que si la voluntad general mayoritariamente manifestada tiene fuerza, expresada por los miembros representantes de la comunidad política, para crear normas (legales), la tendrá también

⁴⁷ Díez-Picazo, L., y Gullón, A. (1990). *Sistema de Derecho Civil* (Vol. II, p. 144). Ed. Tecnos

⁴⁸ Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

para crearlas directamente, sin la intermediación de sus representantes; y que así lo hace por medio de la costumbre”⁴⁹

e. Buena fe y falta de dolo. Ausencia de legitimación pasiva.

El candidato electo podría alegar su buena fe y la ausencia de dolo en la formulación de las promesas electorales. Así como asegurar que dichas promesas fueron realizadas en base a la información disponible en un determinado contexto, sin intención deliberada de incumplirlas. En consecuencia, cualquier reclamación debería dirigirse, en su caso, a los asesores o al partido político que diseñó el programa electoral. Se diluye la legitimación pasiva, lo que aleja cualquier tipo de pretensión procesal dirigida a exigir cumplimiento o rendición de cuentas respecto a los compromisos asumidos.

Aunque hemos de tener en cuenta que una excesiva dimensión del principio de la buena fe arruina el eje de toda normativa, como señala Díez-Picazo en relación a la buena fe en derecho contractual.⁵⁰

f. Aplicación del principio "rebus sic stantibus"

El incumplimiento de las promesas electorales puede justificarse en virtud del principio "rebus sic stantibus", aplicable cuando las circunstancias existentes al momento de realizar las promesas han cambiado de manera significativa. Factores económicos, sociales o políticos imprevisibles pueden alterar la viabilidad de las promesas formuladas, configurándose como causas de fuerza mayor o caso fortuito que exoneran de responsabilidad.

Hay unos mandatos claros en el artículo 1.091 del Código Civil,⁵¹ ratificado por el 1.258⁵² y complementado por el 1.256⁵³. Preceptos que refrendan el principio general

⁴⁹ Lacruz Berdejo, J. L., Sancho Rebullida, F. de A., Luna Serrano, A., & Delgado Echeverría, J. (1988). *Elementos de Derecho Civil I. Volumen primero* (p. 182). Bosch.

⁵⁰ Díez-Picazo, L., y Gullón, A. (1990). *Sistema de Derecho Civil* (Vol. II, p. 87). Ed. Tecnos

⁵¹ Artículo 1.091Cc: “Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos”.

⁵² Artículo 1.258 Cc: “Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, el uso y a la ley”.

⁵³ Artículo 1.256 Cc: “La validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes”.

pacta sunt servanda, de profunda raigambre en el ámbito contractual en general, y que constituye una manifestación del valor jurídico del compromiso.

Sin embargo, sería complicado desmontar judicialmente la aplicación del principio de *rebus sic stantibus*. En la vida política y económica de un país pueden surgir muchas circunstancias sobrevenidas que justificarían la aplicación de dicho principio que permite modular o incluso dejar sin efecto determinadas obligaciones cuando se produce una alteración sustancial e imprevista de las condiciones en las que se asumieron.

g. Imposibilidad de cuantificación del daño

Resulta inviable determinar de manera objetiva y equitativa una indemnización por los supuestos daños y perjuicios derivados del incumplimiento de las promesas electorales. ¿Daño emergente o lucro cesante? ¿Daño material o daño moral? Yzquierdo Tolsada⁵⁴ nos explica que el daño material sería el menoscabo patrimonial sufrido y comprendería tanto el desembolso efectivo como la ganancia frustrada o que se haya dejado de obtener (art. 1.106 Cc); mientras que el daño moral, según el profesor Lacruz, se refiere a la salud, la libertad, el honor y , en general, los bienes de la personalidad”.⁵⁵ La satisfacción adecuada sería, para empezar y en todo caso, una disculpa formal por parte del político, pero esta medida escapa al ámbito jurídico, y desde nuestro punto de vista es insuficiente.

h. Naturaleza psicológica y sociológica de la práctica política

Los peritajes sociológicos y psicológicos indican que las declaraciones de los políticos en campaña electoral suelen tener un carácter aspiracional más que vinculante. No siempre existe una intención de generar cumplimientos efectivos. Lamentablemente, se trata de un fenómeno inherente al ejercicio de la actividad política que escapa al control del Derecho.

i. Principio de proporcionalidad y justificación fiscal

En caso de demanda, el candidato electo siempre podría justificar su actuación desde el principio de proporcionalidad, alegando la imposibilidad de cumplir ciertas promesas debido a la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario, que no pudo

⁵⁴ Mariano Yzquierdo Tolsada. *La responsabilidad civil del profesional liberal*. 1988. Ed. Reus. Pág 319

⁵⁵ Lacruz Berdejo. *Elementos de Derecho Civil II*. Volumen primero.1985. Ed. Bosch. Pág. 284

calcular en campaña al no tener acceso directo a determinados datos o “maquillajes” del gobierno anterior.

Es evidente que, a nivel jurídico, y sobre todo procesal, existen muchos inconvenientes a la hora de vincular jurídicamente el cumplimiento de lo prometido en campaña. Sin embargo, el control de cumplimiento que se lleva mencionado a lo largo de este trabajo no ha de ser estrictamente judicial en el sentido de que el representante que incumpla tenga que hacer frente a una responsabilidad penal o administrativa. Como se verá a continuación, existen otras opciones, como el poder de revocación mediante una iniciativa popular.

VI. OTRAS SOLUCIONES

a. Implantación tecnología *blockchain*.

En primer lugar, resulta preciso entender en qué consiste la tecnología *blockchain*. Se trata de un sistema descentralizado de registro de datos que opera mediante una cadena de bloques inmutable y segura. De esta forma es capaz de garantizar la transparencia, la trazabilidad y la resistencia a hipotéticas manipulaciones, puesto que cualquier alteración deja su rastro en el sistema. Cada bloque en esta cadena contiene información que es enlazada de forma criptográfica con el bloque anterior. Estos enlaces, que se podrían asemejar a las conexiones neuronales humanas, son fundamentales para garantizar la integridad de la información. Esta tecnología puede tener multitud de usos, pero entre sus aplicaciones principales, dentro de las que afectan al ámbito jurídico, destacan los contratos inteligentes (*Smart contracts*): acuerdos autoejecutables en el caso del cumplimiento de los términos predefinidos⁵⁶.

La tecnología *blockchain* puede resultar muy útil a la hora de aportar soluciones innovadoras y efectivas para abordar el problema del incumplimiento de programas electorales. A continuación, se detallan algunas aplicaciones de esta tecnología que podrían ser muy interesantes para el caso que nos ocupa:

⁵⁶ Dolader Retamal, C., Bel Roig, J., & Muñoz Tapia, J. L. (2017). *La blockchain: Fundamentos, aplicaciones y relación con otras tecnologías disruptivas*.

En primer lugar, los programas electorales podrían registrarse en una *blockchain* pública al inicio de la campaña electoral. Esto garantizaría que las promesas no pudieran ser alteradas posteriormente, ya que cualquier intento de modificación quedaría registrado y sería visible para todos. Este mecanismo contribuiría a evitar posibles manipulaciones o reinterpretaciones de los compromisos adquiridos. Para que esta propuesta sea efectiva podría ser oportuno que existiera la obligación de depositar los programas electorales en una base de datos pública cumpliendo ciertos requisitos.

En segundo lugar, los contratos inteligentes permitirían asociar las promesas electorales con indicadores objetivos de cumplimiento. Por ejemplo, si un partido promete reducir el desempleo en un determinado porcentaje, un contrato inteligente podría activar un informe de cumplimiento basado en datos del mercado laboral al finalizar su mandato. En caso de prometer la construcción de infraestructuras, se podrían vincular los hitos del proyecto a los compromisos iniciales, con el objetivo de que se desencadenaran informes automáticos sobre el avance. De esta manera, se garantizaría un seguimiento automatizado y transparente del grado de cumplimiento.

La tecnología *blockchain* podría implementarse en las innovadoras *Delivery Units* implementadas en varios países como Reino Unido, Perú, o México. Las *Delivery Units* consisten en unidades de seguimiento dentro del Ejecutivo dedicadas a monitorear el avance de los proyectos clave anunciados en campaña. Estas oficinas reportan regularmente el avance de una serie de indicadores asociados a promesas electorales (construcción de escuelas, reducción de impuestos, etc.); de esta forma introducen una gestión por resultados y permiten corregir retrasos para evitar incumplimientos flagrantes. Si bien es un enfoque administrativo, su proliferación muestra la creciente tendencia a “pasar del dicho al hecho” mediante herramientas de gestión que hagan más probable el cumplimiento de lo prometido⁵⁷.

Otra opción sería establecer un mecanismo de rendición de cuentas. La *blockchain* podría habilitar plataformas en las que los ciudadanos pudieran verificar el progreso en tiempo real. Por ejemplo:

⁵⁷ Florez, M. (2023, 5 julio). *De las promesas electorales al tablero de control*. Blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Administración Pública

- A partir de datos verificables almacenados en la *blockchain* se podría apostar por “tableros públicos” que compararan las promesas registradas con los resultados alcanzados.
- Auditorías automáticas que emitieran informes periódicos y objetivos sobre el grado de cumplimiento de cada punto del programa electoral. Esto facilitaría la rendición de cuentas, eliminaría la opacidad y reduciría las asimetrías en los flujos de información entre electores y electos. Sería una manera objetiva de abordar el grado de cumplimiento y evitaría que se cayera en manipulaciones ideológicas. Este último punto guarda estrecha relación con las medidas implantadas en Países Bajos que se mencionarán a continuación.

De igual manera, la tecnología *blockchain* podría generar mayor transparencia en la toma de decisiones al registrar no solo las promesas electorales, sino también las decisiones legislativas y presupuestarias adoptadas por los partidos durante su mandato. Sería interesante, ya que los ciudadanos tendrían acceso directo y transparente a información que permitiera evaluar si las acciones de los representantes están alineadas con las promesas realizadas.

En definitiva, la integración de esta nueva tecnología en los procesos políticos podría contribuir a un mejor control del cumplimiento de los programas electorales, lo que implicaría un mayor cumplimiento de lo estipulado en el art. 23 CE. No obstante, la implantación de esta tecnología no deja de ser un desafío, puesto que supone un cambio de paradigma tecnológico, político y, sobre todo, cultural.

b. Examen de la viabilidad de las propuestas *ex ante*: el caso de Holanda

Otra opción interesante consistiría en la creación de una entidad independiente centrada en analizar la viabilidad de los programas electorales elaborados por los partidos políticos. Si bien es cierto que dichos programas suelen incluir propuestas de carácter moral, esta entidad independiente podría centrarse en las aspiraciones económicas.

Una idea que se desarrollará posteriormente es que esta misma entidad independiente valore al final de la legislatura si se han cumplido las promesas tasables.

Las promesas tasables van más allá de las meramente económicas. Por ejemplo, un partido político promete derogar la Ley 20/2022 de Memoria Democrática⁵⁸ en su programa electoral y, tras cuatro años de legislatura, la ley sigue vigente. Esto no es incompatible con lo expuesto anteriormente sobre el uso de la tecnología *blockchain*.

Una cuestión clave para fortalecer los sistemas democráticos contemporáneos es garantizar que las promesas electorales formuladas por los partidos políticos sean viables y sostenibles económicamente. Muchas veces estas propuestas contienen medidas cuyo respaldo financiero no queda suficientemente claro y se generan expectativas que, al no cumplirse, pueden deteriorar la confianza ciudadana en el sistema. Esta propuesta no se limita únicamente al estudio de la viabilidad económica y se podría extender a la viabilidad jurídica también. Desde 2019 hay una frase que resuena en cada esquina de Madrid: “con Almeida, Madrid Central se acaba el 26 de mayo”. Sin embargo, al alcanzar la alcaldía José Luis Martínez-Almeida no cumplió con sus electores refugiándose en que no se lo permitía “la normativa europea”.⁵⁹

Más allá de la ironía que supone que un abogado del Estado desconozca la base jurídica de sus promesas, hubiera sido evitable de haber existido un órgano que hubiese analizado la compatibilidad jurídica de las promesas electorales con la normativa europea vigente.

Por todo ello resulta esencial considerar la implementación sistemática de evaluaciones *ex ante* sobre la viabilidad económica, jurídica y fiscal de los programas electorales. Este tipo de análisis previo, realizado por un organismo independiente, neutral y altamente cualificado técnicamente, permitiría identificar y corregir la inconsistencia fiscal en la que pueden incurrir los partidos políticos. En particular, se podrían poner en evidencia los riesgos asociados a promesas de incremento del gasto público o reducción significativa de impuestos que no detallan claramente sus fuentes de

⁵⁸ Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 252, de 20 de octubre de 2022.

⁵⁹ Libertad Digital. (2022, 19 de diciembre). *Almeida, sobre Madrid Central: “Un juzgado me dijo que no lo podía tocar ni suspender”*

financiación ni las previsiones macro y/o microeconómicas necesarias para asegurar su sostenibilidad financiera.⁶⁰

Este modelo de evaluación *ex ante* no solo contribuiría a disciplinar a los partidos políticos al fomentar propuestas electorales más realistas y fundamentadas, sino que también fortalecería considerablemente la credibilidad de sus compromisos frente a un electorado a menudo desconfiado y con razón. En contextos como el nuestro, caracterizado por altos niveles de desconfianza hacia las instituciones políticas, una evaluación técnica independiente proporcionaría garantías adicionales de transparencia y responsabilidad, elementos esenciales para mejorar la legitimidad democrática y recuperar la confianza ciudadana. Y con mayor confianza, mayor implicación.

Disponer de una evaluación *ex ante* realizada por una institución independiente permitiría reducir notablemente la influencia excesiva o sesgada de partidos políticos, medios de comunicación y grupos de presión sobre la opinión pública. Al ofrecer información objetiva, neutral y técnicamente rigurosa, los ciudadanos podrían contrastar mejor diversas fuentes informativas, detectar con mayor facilidad manipulaciones o sesgos, y tomar decisiones electorales informadas y racionales, fortaleciendo así su capacidad crítica como ciudadanos activos en un sistema democrático⁶¹.

Por otro lado, realizar estas evaluaciones *ex ante* desde organismos independientes y con reconocimiento social también podría facilitar un mayor consenso en torno a la conveniencia de ciertas políticas públicas clave para el devenir del país. Los actores políticos, conscientes de la neutralidad y competencia técnica de estas instituciones, podrían estar más dispuestos a aceptar los resultados de las evaluaciones como referencias legítimas, lo cual beneficiaría a la estabilidad política, al debate y, sobre todo, el panorama político ganaría consciencia acerca del bien común de la nación. Además, estos análisis podrían funcionar como reglas heurísticas para los ciudadanos, permitiéndoles decidir electoralmente de una forma más concienciada.

⁶⁰ Lago Peñas, S. (Coord.). (2017). *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España.

⁶¹ Palese, M. (2017). *Independent costing of election programmes: Lessons from the Netherlands*. The Constitution Unit – University College London.

Un ejemplo internacional muy relevante que respalda esta propuesta es el caso del Centraal Planbureau (CPB) en los Países Bajos. Desde hace varias décadas, concretamente desde el año 1986, este organismo independiente y altamente especializado realiza análisis *ex ante* detallados de las propuestas económicas contenidas en los programas electorales. Es curioso que los partidos políticos no están obligados a que el CPB evalúe sus programas electorales. Sin embargo, dado el alto prestigio del que goza este organismo, casi todos ellos someten su programa al examen del CPB, ya que, de no hacerlo, dicho programa perdería credibilidad respecto a los del resto de partidos⁶².

El proceso de evaluación en este país se inicia aproximadamente un año antes de las elecciones, momento en el cual el CPB publica sus proyecciones macroeconómicas a medio plazo sobre la economía neerlandesa. Una vez publicadas estas estimaciones, los partidos políticos comienzan a elaborar sus propuestas electorales y las remiten a la CPB para su análisis. Durante los meses siguientes, expertos de la institución trabajan en la evaluación de cada programa electoral de manera confidencial, asignando equipos específicos a cada partido. Esto permite que las propuestas sean ajustadas sobre la marcha en función de los resultados que arrojan los análisis preliminares, garantizando que las medidas presentadas sean más precisas. La evaluación final, que se publica unos meses antes de las elecciones, proporciona a la ciudadanía una visión clara sobre la viabilidad económica de cada programa⁶³.

El CPB goza de un gran prestigio tanto entre partidos políticos como entre ciudadanos neerlandeses debido a su reconocida objetividad, rigor técnico y transparencia metodológica. Sus evaluaciones permiten identificar anticipadamente las implicaciones fiscales y macroeconómicas de las promesas electorales, lo que ayuda significativamente a evitar propuestas inviables y, de paso, reduce el populismo económico. Asimismo, el trabajo del CPB ha demostrado mejorar el debate público, promover un alto grado de responsabilidad política y generar consensos amplios sobre la sostenibilidad de las

⁶² Fundación Transforma España (2017). *Informe sobre coherencia y sostenibilidad de las políticas públicas en España*.

⁶³ Fundación Transforma España (2017). *Informe sobre coherencia y sostenibilidad de las políticas públicas en España*.

políticas económicas. Se puede decir que contribuye de manera notable a la estabilidad democrática y económica de los Países Bajos⁶⁴.

Otro caso similar al de Holanda es el de Australia donde el *Charter of Budget Honesty Act 1998* establece el marco normativo que permite a los secretarios del Tesoro y del Departamento de Finanzas calcular el coste de las propuestas electorales durante el periodo de interinidad previo a unas elecciones generales⁶⁵. Esta normativa también les faculta para publicar directrices conjuntas con los métodos que deben emplearse en dicha valoración.

En particular, las Directrices sobre Valoración de Políticas según el *Charter of Budget Honesty* detallan el procedimiento para la presentación y preparación de estos análisis económicos. Estas directrices se centran en los métodos y criterios técnicos establecidos en la cláusula 30(1) de la propia Charter, y su contenido puede consultarse en la página web de la Oficina Parlamentaria de Presupuestos (PBO). Las directrices adoptan metodologías sólidas y coherentes con las que el Tesoro y el Departamento de Finanzas aplican habitualmente fuera del periodo electoral. De hecho, los mismos procedimientos técnicos utilizados para estimar el impacto económico de políticas fuera de dicho periodo se emplean para evaluar los compromisos electorales durante la fase de interinidad⁶⁶.

Estas directrices fueron actualizadas tras las elecciones de 2016 para mejorar la precisión en el tratamiento de determinadas operaciones contables y asegurar que se dispusiera de suficiente información sobre el impacto fiscal a medio plazo de las medidas propuestas, en caso de que fuera necesario valorarlo⁶⁷.

Su aplicación en España podría no resultar tan efectiva, ya que el buen funcionamiento de este sistema radica en la neutralidad y el rigor de la entidad independiente en cuestión. Aunque el art. 124.2 CE enuncie que “*el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad*”

⁶⁴ Bos, F., & Teulings, C. N. (2011). *Evaluating election platforms: Lessons from the Netherlands*. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

⁶⁵ Puig, S. (2023, 28 abril). *¿Y si auditamos programas económicos electorales?* Agenda Pública.

⁶⁶ Treasury & Department of Finance. (2018). *Charter of Budget Honesty: Policy Costing Guidelines*. Issued jointly under Part 8 of the *Charter of Budget Honesty Act 1998*. Government of Australia.

⁶⁷ *Ibidem*

de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad”, ya sabemos que en nuestro país... ¿La Fiscalía de quién depende? ¿De quién depende? Pues ya está”.

No obstante, a modo de idea preliminar, podría apostarse por el prestigio y experiencia de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) creada mediante la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre. Este es un organismo ya consolidado que ha mostrado gran capacidad en el análisis independiente y riguroso de diferentes políticas, tanto presupuestarias como fiscales. De hecho, en el art. 1.1 de la Ley Orgánica 6/2013 dispone:

*“Se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, como ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con **autonomía e independencia funcional** respecto de las Administraciones Públicas.”*

Esta institución recuerda ligeramente a la Congressional Budget Office (CBO) de Estados Unidos fundada en 1974 por la prestigiosa ex vicepresidenta de la Reserva Federal Alice Rivlin. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) podría encargarse de realizar análisis periódicos y exhaustivos de los programas electorales, proporcionando así información técnica imparcial sobre la viabilidad financiera y económica de las promesas políticas.

También resulta de interés analizar el caso del Reino Unido. En el año 2014 se planteó en el parlamento inglés la posibilidad de que la *Office for Budget Responsibility* (entidad pública) fuera la encargada de auditar la capacidad de llevar a cabo lo prometido en los programas electorales. Finalmente, el Parlamento votó en contra, pero la semilla de la idea de algo semejante ya estaba plantada en la sociedad. No había vuelta atrás.

Y el organismo privado *Institute for Fiscal Studies* tomó las riendas. Respondió a la necesidad social y elaboró varios estudios relacionados con las propuestas planteadas de cara a las elecciones de 2015, que concluyeron con la victoria del conservador David Cameron. El *Institute for Fiscal Studies* es una autoridad muy respetada en el Reino Unido. Fue fundada en el año 1969 y su origen se remonta a la inquietud de cuatro

profesionales del sector financiero —un banquero, un gestor de inversiones, un agente de bolsa y un consultor fiscal—, que no quisieron quedarse de brazos cruzados ante el modo en que la Ley de Finanzas de 1965, que introdujo el impuesto sobre las ganancias de capital, fue aprobada sin un análisis económico adecuado. Desde entonces, el IFS ha desempeñado un papel clave en la evaluación de las políticas fiscales y ha proporcionado estudios rigurosos que contribuyen a un debate económico más informado y basado en evidencias empíricas⁶⁸.

Los informes elaborados por el *Institute for Fiscal Studies* de cara a las elecciones de 2015 recibieron el beneplácito de la sociedad civil debido a su calidad y fácil comprensión. Además, introdujeron sensatez y racionalidad en alguna de las propuestas planteadas. A modo de ejemplo, el informe defendió que los Liberal Demócratas habían sido más transparentes sobre sus planes generales hasta 2017-18, indicando que su objetivo era un ajuste del gasto mayor que el de los laboristas, pero menor que el de los conservadores. Asimismo, señaló que las cifras del SNP sugieren una reducción del endeudamiento similar a la propuesta por el Partido Laborista, aunque a un ritmo más pausado⁶⁹. Lo que nos demuestra el caso de Reino Unido, a diferencia del caso de Holanda, es que el organismo evaluador independiente no ha de ser necesariamente público, siempre y cuando cuente tanto con prestigio académico suficiente como con el respeto de la sociedad civil.

La diferencia sustancial entre el modelo holandés y el británico reside en dos aspectos. En primer lugar, mientras que en el caso de los Países Bajos la supervisión de los programas electorales es llevada a cabo por un ente público (CPB), en Reino Unido es un organismo privado (IFS). En segundo lugar, en los Países Bajos los partidos que sometidos al examen del CPB son tan solo aquellos que potestativamente presentan su programa ante esta institución, mientras que en el Reino Unido fue el *Institute for Fiscal Studies* quien, sin la solicitud de los diferentes partidos políticos aspirantes al número 10 de Downing Street, decidió hacer un informe detallado de los programas.

⁶⁸ Institute for Fiscal Studies (2025, March 10.). *History of the IFS*. Retrieved from <https://ifs.org.uk/about/history-ifs>

⁶⁹ BBC News. (2015, April 23). Election 2015: Where parties stand on spending and the deficit. BBC.

En definitiva, tenemos el ejemplo de nuestros vecinos de Holanda y Reino Unido. Introducir en España evaluaciones previas a las elecciones, detalladas y rigurosas de los programas electorales mediante una institución independiente pública como la AIREF o incluso privada como ocurrió en Reino Unido en el año 2015 derivaría en una mejora sustancial de la eficacia y racionalidad del diseño de las políticas públicas.

Sin embargo, este examen de la viabilidad de las propuestas con anterioridad a las elecciones tampoco es perfecto. Primero porque, como ya se ha mencionado antes, es imprescindible que la entidad independiente goce de una autoridad contrastada, asunto que no siempre es fácil. Segundo, porque el método de evaluación de dichas propuestas ha de ser muy preciso y riguroso. Tercero porque, al no poder evaluarse todas las propuestas (algunas son muy difíciles de especificar), podría suponer un “conformismo legislativo” en el cual los partidos políticos dejaran de proponer ideas innovadoras para limitarse a aquellas que pudieran ser objeto de estudio por esta autoridad.

Por tanto, para que funcionara correctamente este sistema, sería conveniente la creación de algún mecanismo de control que supervisara el funcionamiento de estas entidades independientes y así evitara que degeneraran en los famosos grupos de presión o *lobbys*⁷⁰. Recordemos la perspectiva de Arthur Schopenhauer al enunciar que “*el egoísmo tiene en cada hombre raíces tan hondas, que los motivos egoístas son los únicos con que puede contarse de seguro para excitar la actividad de un ser individual*”. Con el fin de evitar que este egoísmo florezca y los organismos naveguen a la deriva de los intereses espurios de ciertos poderes estatales y económicos, su financiación tendría que ser regulada y acotada mediante una ley semejante a la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre la financiación de los partidos políticos.

c. Revocatoria de mandato: el caso de Colombia y el programa electoral de Podemos de 2015

Existe otra alternativa jurídica para garantizar el cumplimiento de los programas electorales que consiste en la capacidad de los representados de revocar el mandato del representante, siempre y cuando éste no haya cumplido con sus promesas electorales. Este

⁷⁰ Transparency International España. (2014). *Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas. Resumen ejecutivo.*

es el caso de la República de Colombia, donde la Constitución de 1991 y su posterior desarrollo legislativo han incorporado un mecanismo directo de participación ciudadana que permite exigir a determinados cargos electos, como alcaldes y gobernadores, la ejecución efectiva de sus programas de gobierno bajo pena de revocatoria del mandato.

En el ordenamiento jurídico colombiano, este mecanismo se articula en torno al conocido como “voto programático”. Esta figura obliga al candidato electo a cumplir con el “programa de gobierno” (lo que en España se conocería como el programa electoral) que presentó durante la inscripción de su candidatura, el cual, además, tal y como reza el art. 3 de la Ley 131 de 1994 *“hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva”*⁷¹.

El artículo 6° de la Ley 134 de 1994 define la revocatoria del mandato como un verdadero derecho al afirmar que *“la revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”*. Como podemos ver y se analizará posteriormente, la legitimación activa de dicha revocatoria reside en los ciudadanos.

Ante el revuelo de esta sofisticación legislativa tuvo lugar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en su sentencia C-180/1994, que refuerza la base teórica del mecanismo al afirmar que *“el mandato programático [...] otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes”*, estableciendo así un vínculo de responsabilidad política directa entre el elector y el elegido. Esta jurisprudencia considera que el incumplimiento del programa de gobierno justifica, en sí mismo, el inicio del proceso de revocatoria, consolidando el control popular continuo que va más allá de las urnas cada cuatro años.

Pero esta medida puede traer consecuencias negativas; la primera y fundamental la inestabilidad política, que podría ser “el caballo de Troya” en los sistemas que decidan aplicarla porque podría derivar revocatorias de mandato continuas fruto de discrepancias ideológicas. Esto generaría cambios políticos constantes. Es por ello por lo que el

⁷¹ Congreso de la República de Colombia. (1994, 9 de mayo). Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 41.351.

ordenamiento jurídico colombiano establece requisitos estrictos para activar el proceso, entre los que se incluyen: la recolección de firmas de al menos el 30% de los ciudadanos que votaron al mandatario en cuestión (Ley 1757/2015, art. 9.e), que haya transcurrido un mínimo de un año desde la toma de posesión, y que no falte menos de un año para la conclusión del mandato. Además, para que la revocatoria prospere, es necesario que participe al menos el 40% del censo electoral válido del día de la elección original y que la propuesta reciba el apoyo de la mayoría simple de los votos emitidos (Ley 1757/2015, art. 41).

Una de las particularidades destacables de este sistema es que el proceso de revocatoria no solo requiere una acusación basada en el incumplimiento programático, sino también una motivación razonada y un procedimiento que garantice el derecho a la defensa del mandatario. En este sentido, el proceso también exige audiencias previas en las que el elegido pueda responder a los motivos aducidos por los promotores, de modo que el votante tenga acceso a ambas versiones antes de emitir su juicio final. Se trata, por tanto, de un mecanismo con garantías sustantivas tanto para la ciudadanía como para el representante⁷².

Curiosamente, este sistema empleado en Colombia apareció en el panorama político español en el año 2015. Para las elecciones de aquel año, que concluirían con el inicio de la segunda legislatura de Mariano Rajoy Brey al frente del Gobierno de España, un nuevo partido disruptivo llamado Podemos incorporaba una idea similar en su programa electoral. El punto 225 de su programa empezaba así:

“Los programas electorales han de ser entendidos como contratos con la ciudadanía”⁷³.

Y para garantizar el carácter contractual del programa, el partido defendió que, transcurridos dos años desde el inicio de la legislatura, se constituiría en el Congreso de los Diputados una comisión de carácter temporal encargada de evaluar el grado de ejecución del programa electoral. Esta comisión trabajaría durante un plazo máximo de

⁷² Acosta Díaz, L. R. (2021, 8 de marzo). *La revocatoria del mandato, un mecanismo de participación ciudadana*. Plus Publicación

⁷³ Podemos. (2015). *Programa electoral: Elecciones generales 2015*.

seis meses, al término del cual elevaría sus conclusiones al Pleno de la Cámara. En caso de constatarse un incumplimiento grave y evidente de los compromisos programáticos, podría activarse un mecanismo de revocación del mandato⁷⁴.

Para que se diera este proceso revocatorio, *“la iniciativa debe contar con el respaldo de 158 diputados y las firmas debidamente auditadas del 15 % del censo electoral estatal”*⁷⁵.

Una vez verificados ambos requisitos, se procedería a la celebración de un referéndum mediante el cual se consultaría a la ciudadanía si consideraba necesario convocar nuevos comicios. En caso de que la mayoría se pronunciara afirmativamente, el presidente del Gobierno debería convocar elecciones en un plazo no superior a treinta días⁷⁶.

En conclusión, el modelo colombiano introduce un matiz de especial interés para el debate jurídico español e inspirador del programa electoral de Podemos en 2015: la revocabilidad condicionada al incumplimiento del programa electoral. Esta figura, fuertemente conectada con la lógica del mandato representativo cualificado, convierte al programa de gobierno en un instrumento de responsabilidad política activa, permitiendo a los electores ejercer un control eficaz sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en campaña. De este modo, la democracia participativa se materializa no solo en el derecho a elegir, sino también en el derecho a exigir lo elegido.

VII. ANÁLISIS FINAL Y RECOMENDACIONES

¿Dónde nos encontramos?

En el marco constitucional español actual, los programas electorales carecen de vinculación jurídica exigible. Aunque los artículos 1 y 23 CE establecen la soberanía nacional y el derecho fundamental a participar en asuntos públicos, la realidad es que no existen mecanismos efectivos que garanticen el cumplimiento de las promesas electorales

⁷⁴ Podemos. (2015). *Programa electoral: Elecciones generales 2015*.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

por parte de los representantes políticos. Esta notable ausencia genera una evidente erosión de la calidad de nuestra democracia y la confianza ciudadana en la misma.

¿La vinculación jurídica de los programas electorales es la solución?

Podría serlo, por lo menos se conseguiría un mayor grado de cumplimiento. Pero la imposición de una responsabilidad jurídica por incumplimiento de programa electoral implicaría serios retos procesales y pragmáticos. En lo relativo a los retos procesales se incluiría, por ejemplo, lo relativo a la legitimidad activa y el secretismo del voto, así como el acogimiento al principio "rebus sic stantibus".

No se mencionan los retos constitucionales porque, aunque el TC ha amparado el incumplimiento en la idea de la "libertad que exige la acción política", creo que se podría dar una reinterpretación de este concepto, ya que los candidatos son perfectamente libres a la hora de elaborar sus programas electorales.

¿Entonces no hay solución posible? ¿Nos tenemos que conformar con el sistema actual?

Sería posible (y conveniente) desarrollar dentro del ordenamiento jurídico algún sistema de rendición de cuentas que permitiera exigir responsabilidades y así restablecer la ilusión y confianza en el ciudadano, que no debemos olvidar que constituye la unidad básica y esencial de la sociedad. Este desarrollo legislativo, cuyo éxito ha sido probado internacionalmente, incluiría tres medidas fundamentales:

1. La creación de una entidad independiente y con prestigio inspirada en el modelo del Centraal Planbureau holandés, que auditara previamente la viabilidad jurídica, económica y técnica de las promesas electorales. Esto permitiría limitar las propuestas populistas o inviables, y fomentaría la elaboración de programas con ideas realistas y transparentes.
2. Poner a disposición del ciudadano una herramienta para analizar periódicamente el desempeño de los políticos en lo relativo al cumplimiento de sus compromisos. La tecnología *blockchain* posibilitaría el registro público

e inalterable de las promesas electorales, y permitiría un seguimiento objetivo y transparente del grado de cumplimiento durante el mandato.

3. La inclusión en la Constitución de un mecanismo excepcional de revocación de mandato, siguiendo el caso de Colombia y lo propuesto por algún partido político español. Dicho mecanismo, condicionado a estrictos requisitos de legitimación basados en la idea de la iniciativa legislativa popular, serviría para castigar el hoy impune incumplimiento electoral.

No obstante, más allá de estos sofisticados instrumentos jurídicos y tecnológicos, es crucial fomentar una cultura democrática basada en valores éticos como la integridad, visión de estado y responsabilidad. Estos valores, se reducen, al fin y al cabo, a la esencia de la política: el servicio y amor por los demás y la búsqueda del bien común, del que ya hablaban los filósofos griegos. Como escribe Yzquierdo Tolsada en el epílogo de uno de sus trabajos, no debería haber absolutamente nada que pudiera apartar al profesional de su deber cuando ha recibido en sus manos la confianza de alguien que ha actuado desde la buena fe. “Por encima de todo (...) hay algo más que un simple contrato, pues si tan solo esto hubiera, todos podríamos incumplirlo conscientes del precio y consecuencias del incumplimiento. Se trata de un deber frente a la colectividad, frente al propio respeto y dignidad de los compañeros de profesión. Se trata de una deuda de gratitud contraída con quienes con tanta paciencia nos enseñaron”⁷⁷

VIII. CONCLUSIÓN

La democracia, ese frágil artificio nacido del ideal helénico, se tambalea cuando las palabras pierden valor y las promesas se disuelven bajo el mantra de la propaganda. Si el contrato político no se respeta, la representación se torna sombra, y el voto, eco de un poder sin rostro. Este trabajo ha pretendido tender un puente entre el deber moral y el marco jurídico, entre la esperanza depositada por el ciudadano y la responsabilidad asumida, muchas veces desatendida, por su representante.

⁷⁷ Yzquierdo Tolsada, M. (1989) *La responsabilidad civil del profesional liberal*. Ed. Reus. Pág. 424

Hemos recorrido los senderos del artículo 23 CE y en ese trayecto descubrimos que, aunque la promesa electoral no vincule jurídicamente al representante, sí le compromete en un plano más profundo: el de la legitimidad democrática. Vincular jurídicamente el programa electoral, si bien deseable en lo ético, acarrea dilemas procesales y políticos que la prudencia no puede ignorar. Sin embargo, esta imposibilidad no ha de condenarnos al inmovilismo.

Frente al desierto de la impunidad política, se abren oasis posibles y compatibles con nuestro ordenamiento jurídico: desde el uso de tecnologías como la *blockchain*, que inmortaliza el compromiso sin posibilidad de alteración, hasta organismos independientes capaces de auditar la viabilidad y cumplimiento de los programas, como en el modelo holandés. Y por qué no soñar, siempre con los pies en la tierra jurídica, con mecanismos de revocación adaptados a nuestro entorno constitucional, como ya hizo Colombia, reconociendo el programa como un contrato con el electorado.

Así, este trabajo no defiende una utopía irrealizable, sino que busca una democracia más consciente y exigente. El artículo 23 CE no es solo un derecho abstracto: es el latido de una ciudadanía que quiere participar no solo votando, sino también exigiendo. La representación política no puede continuar siendo un cheque en blanco. En un tiempo donde el desencanto amenaza con volverse norma, devolver valor a la palabra dada es el primer paso para reconciliar a la ciudadanía con sus instituciones.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Abellán Matesanz, I. M. (2003, diciembre). Sinopsis del artículo 53 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=53&tipo=2>

Acosta Díaz, L. R. (2021, 8 de marzo). La revocatoria del mandato, un mecanismo de participación ciudadana. Plus Publicación. <https://pluspublicacion.com/otros-articulos/la-revocatoria-del-mandato-un-mecanismo-de-participacion-ciudadana>

Aguiar de Luque, L. (s.f.). El derecho a participar en los asuntos públicos: artículo 23.1º.

Albadalejo García, Manuel (1977). *La jurisprudencia del TS sobre la voluntad unilateral como fuente de obligaciones*. Revista de Derecho Privado Vol. 61. Núm. 1. Págs. 3-13

BBC News. (2015, 23 de abril). Election 2015: Where parties stand on spending and the deficit. <https://www.bbc.com/news/election-2015-32366914>

Bos, F., & Teulings, C. N. (2011). Evaluating Election Platforms: Lessons from the Netherlands. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Burke, E. (1854). Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll (1774). In *The Works of the Right Honourable Edmund Burke* (Vol. I, pp. 446–456). Henry G. Bohn.

Canosa Usera, R. (2001, diciembre). Sinopsis del artículo 23 de la Constitución Española. Congreso de los Diputados. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>

Chaves García, J. R. (2008, 5 de marzo). Diez argumentos jurídicos para que los políticos puedan eludir su responsabilidad por incumplimiento de un programa electoral. De la Justicia. <https://delajusticia.com/2008/03/05/diez-argumentos-juridicos-para-que-los-politicos-puedan-eludir-su-responsabilidad-por-incumplimiento-de-un-programa-electoral/>

CIS. (2021). Barómetro de Opinión. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Congreso de los Diputados. (s.f.). Sinopsis del artículo 67 de la Constitución Española.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=67&tipo=2>

Corcuera Atienza, J. (2004). El título preliminar de la Constitución de 1978. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, (13), 11–45.

Díez-Picazo, L., & Gullón, A. (1990). *Sistema de Derecho Civil* (Vol. II, p. 145). Tecnos.

Dolader Retamal, C., Bel Roig, J., & Muñoz Tapia, J. L. (2017). La blockchain: Fundamentos, aplicaciones y relación con otras tecnologías disruptivas. *Economía Industrial*, 405, 115–124.

Florez, M. (2023, 5 de julio). De las promesas electorales al tablero de control. Blog del Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/de-las-promesas-electorales-al-tablero-de-control/>

Fundación Transforma España. (2017). Informe sobre coherencia y sostenibilidad de las políticas públicas en España.

Hobbes, T. (2018). *Leviatán, o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil* (C. Mellizo, Trad.). Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1651)

Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.

Institute for Fiscal Studies. (2025, 10 de marzo). History of the IFS.
<https://ifs.org.uk/about/history-ifs>

Junta Democrática. (s.f.). ¿Quiénes somos?.
<https://www.juntademocratica.com/quienes-somos/>

Lacruz Berdejo, J. L., Sancho Rebullida, F. de A., Luna Serrano, A., & Delgado Echeverría, J. (1988). *Elementos de Derecho Civil I. Volumen primero* (p. 182). Bosch.

Lago Peñas, I., & Lago Peñas, S. (2019). *La política española en perspectiva comparada*. Tirant lo Blanch.

Lago Peñas, S. (Coord.). (2017). *Coherencia económica de los programas electorales*. Fundación Transforma España.

Libertad Digital. (2022, 19 de diciembre). Almeida, sobre Madrid Central: “Un juzgado me dijo que no lo podía tocar ni suspender”.
<https://www.libertaddigital.com/madrid/2022-12-19/almeida-sobre-madrid-central-un-juzgado-me-dijo-que-no-lo-podia-tocar-ni-suspender-6968956/>

Lincoln, A. (1863, 19 de noviembre). Discurso de Gettysburg.

Locke, J. (2014). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (C. Mellizo, Trad.). Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1689)

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.

Ortega y Gasset, J. (1908). *Obras completas*. Tomo X, págs. 65–66. El Imparcial.

Ortega y Gasset, J. *Obras completas*. Tomo II, pág. 433.

Pajares Montolío, E. (2016, 9 de abril). Participar, ¿también en los programas electorales? Agenda Pública. <https://agendapublica.es/noticia/15510/si-auditamos-programas-economicos-electorales>

Palese, M. (2017). Independent costing of election programmes: Lessons from the Netherlands. The Constitution Unit – University College London.

Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. University of California Press.

Podemos. (2015). Programa electoral: Elecciones generales 2015. <https://podemos.info/programa/>

Puig, S. (2023, 28 de abril). ¿Y si auditamos programas económicos electorales?. Agenda Pública. <https://agendapublica.es/noticia/15510/si-auditamos-programas-economicos-electorales>

Rousseau, J.-J. (2007). El contrato social o principios de derecho político (M. J. Villaverde, Trad.). Tecnos. (Trabajo original publicado en 1762)

Rubio Llorente, F. (2001). La forma del poder: Estudios sobre la Constitución. CEPC.

STC 6/1981, de 16 de marzo

STC 11/1981, de 11 de abril

STC 80/1982, de 20 de diciembre

STC 83/1984, de 24 de julio

STC 119/1995, de 17 de julio

STC 123/2017, de 2 de noviembre

STC 119/2011

Transparency International España. (2014). Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas. Resumen ejecutivo. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/09/Resumen_ejecutivo.pdf

Treasury & Department of Finance. (2018). Charter of Budget Honesty: Policy Costing Guidelines. Government of Australia.

Urbinati, N. (2006). Representative Democracy: Principles and Genealogy. University of Chicago Press.

Yzquierdo Tolsada, M. (1989). *La responsabilidad civil del profesional liberal* (p. 257). Reus.