

El control en el cumplimiento de los programas electorales y su vinculación con el artículo 23 CE.

Índice

1. Introducción
 - a. Planteamiento del problema
 - b. Justificación constitucional e importancia del tema
2. Art. 23 CE y su relación con la representación política
3. Paralelismo con un contrato y representación en derecho civil
4. Problemas que plantearía una hipotética vinculación jurídica de los programas electorales
5. Los programas electorales como vínculo entre electores y representantes
6. El problema del incumplimiento
7. Propuestas de mejora (implantación de tecnología blockchain?)
8. Conclusiones

1. 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.

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 hasta el “con Bildu no vamos a pactar, si quiere se lo digo 20 veces” de Pedro Sánchez. No es una cuestión de colores, es el sistema.

Por ello, no quiero desaprovechar la oportunidad de este Trabajo de Fin de Grado para profundizar en el Ordenamiento Jurídico español en aras de estudiar una hipotética alternativa que blinde la confianza depositada por los ciudadanos cada 4 años.

¹Marco V. Agulló (2014). *La democracia republicana: Problemas y límites de un modelo*

² Abraham Lincoln (1863). *Discurso de Gettysburg*

³ J.J. Rousseau, *extracto de Contrato Social, Libro III, Capítulo XV*

b. Justificación constitucional e importancia del tema

La importancia de este asunto reside en la propia Constitución Española (CE), la cual consagra en su Título I de los derechos y deberes fundamentales el derecho que tienen los ciudadanos a participar en el devenir de su país. Así lo enuncia el art. 23 CE:

“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.”

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 mencionado artículo. Esto sugiere la siguiente pregunta: ¿Esta ausencia de mecanismos de control permite a los ciudadanos ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos?

El sistema democrático moderno tiene como piedra angular la confianza entre gobernantes y gobernados. Dicha confianza se transmite mediante los programas electorales, ya que constituyen una de las principales herramientas mediante las cuales los partidos políticos presentan sus propuestas y compromisos a la ciudadanía. No obstante, la ausencia de una regulación específica que establezca la obligatoriedad de su cumplimiento ha dado lugar a un debate sobre la necesidad de introducir mecanismos jurídicos que permitan supervisar y garantizar la efectividad de estos programas electorales.

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 ya mencionado artículo 23 CE, que garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, lo que, a mi juicio, 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.

El incumplimiento grave y sistemático de los programas electorales puede generar una crisis de confianza en el sistema representativo, afectando la percepción de los ciudadanos sobre la utilidad del voto y la ilusión que radiaba la democracia unos años atrás. La falta de herramientas jurídicas o políticas que permitan fiscalizar la acción de gobierno en relación con los compromisos adquiridos durante la campaña electoral genera un vacío que puede traducirse en un alejamiento irremediable entre la ciudadanía y las instituciones. De hecho, se pueden observar, en el panorama político actual, la irrupción de ciertas voces que reniegan de nuestra Carta Magna por este asunto como es el caso del Movimiento Abstencionario.

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 que se traduzcan un mayor control de los electores sobre las actuaciones de los representantes electos.

2. Análisis del Art. 23 CE y su relación con la representación política.

Este artículo no deja de ser la consecuencia lo estipulado en el art.1 CE:

*“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.*

*2. La soberanía nacional **reside en el pueblo español**, del que emanan los poderes del Estado.*

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.”

Del artículo 23.1 CE se puede abstraer que 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 167.3 y 168.3, desarrollados en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre las diferentes modalidades de referéndum). También incluye instrumentos más limitados, como la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3, desarrollada en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo). Por otro lado, la representación política constituye el núcleo del sistema democrático, ya que legitima el funcionamiento de las instituciones clave en las distintas esferas territoriales, tales como las Cortes Generales (artículos 66.1, 68.1 y 69.2), los parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152), los municipios (artículo 140) y las diputaciones provinciales (artículo 141.2)⁴. Esto hila a la perfección con el concepto de representación política.

Se entiende por representar “hacer presente aquello que está ausente”....
SEGUIR DESARROLLANDO EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN

⁴ Luis Aguiar de Luque. *El derecho a participar en los asuntos públicos: artículo 23.1º*

3. Paralelismos de los programas electorales 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 los contratos civiles, existen ciertos paralelismos conceptuales que pueden enriquecer el debate jurídico y político en torno a su cumplimiento y control.

a. 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). Si bien el programa electoral no es formalmente un contrato, puede interpretarse como una manifestación unilateral de voluntad por parte del candidato o partido político.

Esta promesa, al ser difundida públicamente y aceptada por los votantes mediante el sufragio, genera expectativas razonables en el electorado. De forma análoga a los principios de la contratación, podría argumentarse que los programas electorales constituyen un compromiso asumido con buena fe, al menos en el plano moral o político.

b. 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, podría sostenerse que los partidos y candidatos deben actuar con buena fe al redactar y presentar sus programas electorales, ya que estos constituyen la base sobre la cual los ciudadanos ejercen su derecho fundamental al voto (art. 23.1 CE). El incumplimiento de estas promesas podría interpretarse como una quiebra de esa buena fe, especialmente si el candidato actúa de manera deliberadamente engañosa o negligente al formular sus compromisos.

c. Indeterminación y concreción de las promesas electorales

Un elemento clave que diferencia los programas electorales de los contratos civiles es la falta de concreción y determinación de las promesas. Según el artículo 1273 del Código Civil, “es objeto de contrato toda cosa que no esté fuera del comercio de los hombres, aun las futuras”, siempre que sea posible determinarla. En el caso de los programas electorales, muchas de las promesas tienen un carácter genérico o ambiguo, lo que dificulta su exigibilidad.

Por ejemplo, compromisos como “crear empleo” o “mejorar la educación” carecen de los elementos de concreción y precisión necesarios para que puedan ser

considerados exigibles desde un punto de vista jurídico. Esto contrasta con los contratos civiles, donde las obligaciones deben estar claramente delimitadas para que sean válidas y ejecutables.

d. La obligación de medios frente a la obligación de resultados

Otra analogía útil entre el Derecho Civil y los programas electorales es la distinción entre obligaciones de medios y obligaciones de resultados. En los contratos civiles, una obligación de medios requiere que el deudor actúe con diligencia para intentar cumplir con su compromiso, mientras que una obligación de resultados exige que se alcance un resultado concreto y determinado.

Los programas electorales podrían interpretarse como una especie de obligación de medios, donde el candidato o partido político se compromete a esforzarse por implementar determinadas medidas, pero sin garantizar necesariamente el resultado final. Sin embargo, esta interpretación puede generar frustración en el electorado, que podría percibir estas promesas como obligaciones de resultados.

e. El incumplimiento y la responsabilidad política

En el ámbito civil, el incumplimiento de una obligación genera responsabilidad y, en su caso, indemnización por daños y perjuicios. No obstante, 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.

Este tipo de responsabilidad política tiene un carácter menos inmediato y exigible que la responsabilidad contractual, lo que plantea un problema desde el punto de vista del control efectivo del cumplimiento de las promesas electorales. Este vacío ha llevado a algunos autores a proponer mecanismos adicionales de control y rendición de cuentas.

f. 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. Además, las promesas electorales no están destinadas a ser exigibles en los tribunales, sino que cumplen una función política y comunicativa.

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 jurídico debe ser abordado cautelosamente y considerando las particularidades del ámbito político.

4. Problemas que plantearía una hipotética vinculación jurídica de los programas electorales

a. Falta de legitimación activa

El reclamante carece 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 (artículo 23 de la Constitución Española y legislación electoral), resulta jurídicamente imposible acreditar dicho extremo, lo que determina la inadmisibilidad de la demanda.

b. Inexistencia de incumplimiento sustancial

En cuanto al fondo del asunto, no puede acreditarse un incumplimiento sustancial de las promesas electorales que genere responsabilidad jurídica. La valoración de la importancia de una promesa electoral es subjetiva y depende de los intereses específicos de cada votante, lo que imposibilita determinar de manera objetiva si el incumplimiento es significativo. Por ello, no se puede establecer un estándar jurídico único para valorar la relevancia o trascendencia de las promesas electorales incumplidas.

c. Falta de determinación de las promesas

Las promesas electorales carecen de concreción, determinación y liquidez, lo que impide su exigibilidad jurídica. Muchas de estas promesas están formuladas de manera vaga o ambigua y, en su caso, pueden ser redefinidas, reinterpretadas o condicionadas a posteriori por el candidato electo. Esta indeterminación contraviene los requisitos esenciales de las obligaciones exigibles en Derecho, conforme a lo dispuesto en los artículos 1271 y 1273 del Código Civil.

d. Cumplimiento genérico respecto al colectivo

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. Por ello, no cabe la exigencia de una indemnización particular basada en el impacto individual.

e. 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 en su naturaleza política no establecen obligaciones estrictas ni expectativas de cumplimiento jurídico. Este comportamiento habitual se encuentra socialmente tolerado y aceptado, lo que diluye la posibilidad de fundamentar una reclamación basada en responsabilidad jurídica.

f. Buena fe y falta de dolo

El candidato electo podría alegar su buena fe y la ausencia de dolo en la formulación de las promesas electorales. Dichas promesas fueron realizadas en base a la información disponible en el contexto de la campaña electoral, 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.

g. 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.

h. 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. La satisfacción adecuada sería, en todo caso, una disculpa formal por parte del político, pero esta medida escapa al ámbito jurídico, dada la dificultad de garantizar la sinceridad en su cumplimiento.

i. 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. Esto implica que no siempre existe una intención consciente de generar expectativas jurídicas exigibles, tratándose de un fenómeno inherente al ejercicio de la actividad política que escapa al control del Derecho.

j. Principio de proporcionalidad y justificación fiscal

El candidato electo podría justificar su actuación bajo el principio de proporcionalidad, alegando la imposibilidad de cumplir ciertas promesas debido a la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario. Además, el demandado podría argumentar que cualquier modificación fiscal o gasto público responde a criterios de igualdad y sostenibilidad financiera, aunque estas medidas puedan percibirse como contrarias a las expectativas generadas.

5. Propuestas de mejora: implantación tecnología blockchain.

La tecnología blockchain es un sistema descentralizado de registro de datos que opera mediante una cadena de bloques inmutable y segura, garantizando transparencia, trazabilidad y resistencia a manipulaciones. Cada bloque en esta cadena contiene información que se enlaza criptográficamente con el bloque anterior, lo que asegura su integridad. Entre sus aplicaciones principales destacan los contratos inteligentes, que son acuerdos autoejecutables con términos predefinidos.

La tecnología blockchain puede aportar soluciones innovadoras y efectivas para abordar el problema del incumplimiento de programas electorales, potenciando la confianza entre los ciudadanos y los representantes políticos. A continuación, se detallan algunos mecanismos clave:

En primer lugar, los programas electorales podrían registrarse en una blockchain pública al inicio de la campaña electoral. Esto garantizaría que las promesas no puedan 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.

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, desencadenando informes automáticos sobre el avance. De esta manera, se garantizaría un seguimiento automatizado y transparente del grado de cumplimiento.

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

- Tableros públicos que comparen las promesas registradas con los resultados alcanzados, basándose en datos verificables almacenados en la blockchain.
- Auditorías automáticas que emitan informes periódicos y objetivos sobre el grado de cumplimiento de cada punto del programa electoral. Esto facilitaría la rendición de cuentas, eliminando la opacidad y reduciendo las asimetrías de información entre electores y representantes. Este último punto guardaría estrecha relación con las medidas implantadas en Países Bajos que se mencionarán a continuación.

Además, 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. De este modo, los ciudadanos tendrían acceso directo y transparente a información que permita

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, incrementando la confianza ciudadana y fortaleciendo la rendición de cuentas. No obstante, para que estas iniciativas sean efectivas, será necesario superar los retos técnicos, políticos y culturales asociados a su implementación.

DESARROLLAR NORMATIVA EU EN RELACIÓN CON ESTA TECH