



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

Una Revisión Crítica del Sistema Representativo Español: el Acceso
a Cargo Público

Pablo Alcaraz Galindo

5º Curso del Programa E-3 (Derecho y ADE)

Grupo “A” Derecho Constitucional

Tutora: Naiara Arriola Echaniz

En Madrid, 20 de marzo de 2026

El azul de tus ojos,
el calor de tu presencia,
la ilusión del reencuentro,
la bulla de tu gente,
lo incómodo de tu salitre.

Eres inspiración,
cuna de mis valores,
fruto de pasiones.

Por brindarme compañía y cariño,
dejarme ser parte de tu historia,
soñar a tu lado,
verte crecer.

Admirar tus imperfecciones,
tu humildad,
la pureza de tu arte.

Me hiciste de los tuyos,
y me muero con ello.
Me confiaste una familia,
y disfruto de ello.

De la estrechez de tus calles,
a lo inmenso de tu alma.
De la devoción de los tuyos,
a la razón de tu cultura.

Te quiero y te añoro.
Con coraje y corazón,
como siempre me enseñaste,
boquerón.

A ti, **Málaga**, gracias.

ÍNDICE

<i>LISTADO DE ABREVIATURAS</i>	4
<i>RESUMEN</i>	5
1. <i>INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL TRABAJO</i>	7
2. <i>MARCO TEÓRICO</i>	11
2.1. Referencias constitucionales sobre la participación en el sistema.....	11
2.2. Normativa ordenadora del cargo público representativo	18
3. <i>DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CONCEPTO Y DISTORSIÓN PRÁCTICA</i>	21
3.1. Origen y significado de la democracia	21
3.2. Democracia formal y/o democracia material	23
3.3. Distorsiones y soluciones del modelo español	24
4. <i>LOS PARTIDOS POLÍTICOS: NÚCLEO ESTRUCTURAL DEL DÉFICIT REPRESENTATIVO</i> 29	
4.1. La ‘partidocracia’ como fenómeno constitucional implícito	29
4.2. Un Pacto de Estado como mecanismo de estabilización estructural	32
4.3. Nuevos requisitos de acceso a las instituciones representativas	36
5. <i>SISTEMA ELECTORAL Y DEFICIENCIA REPRESENTATIVA</i>	39
5.1. <i>Las debilidades electorales y sus alternativas europeas</i>	40
5.2. Impacto político y consecuencias del modelo: una lectura desde la España invertebrada	45
6. <i>DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA REPRESENTATIVO ESPAÑOL Y ACCESO AL CARGO PÚBLICO</i>	48
6.1. Selección privada de representantes con funciones públicas	49
6.2. Debilidad de los mecanismos de control y responsabilidad	53
6.3. La escasa capacidad de reacción del pueblo al delegar la soberanía, y sus consecuencias.....	57
7. <i>CONCLUSIONES</i>	60
8. <i>BIBLIOGRAFÍA</i>	63

LISTADO DE ABREVIATURAS

LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
CE	Constitución Española
LOPP	Ley Orgánica de Partidos Políticos
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
CCAA	Comunidades Autónomas
IDEA	<i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
MPs	<i>Members of Parliament</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
IOP	<i>Institute of Politics</i>
SOU	<i>Statens Offentliga Utredningar</i>

RESUMEN

La presente investigación parte de una premisa clara: el sistema representativo vigente en España adolece de una deficiencia estructural que no se limita a aspectos electorales, sino que afecta al acceso al cargo público, a la responsabilidad política efectiva y a la capacidad real del pueblo para influir en el devenir de su país una vez delegada la soberanía. Aunque el ordenamiento constitucional garantiza elecciones periódicas y procedimientos formalmente transparentes, la participación ciudadana en las decisiones esenciales se reduce, en la práctica, al acto electoral, configurando una democracia más formal que material. El pueblo vota listas cerradas y bloqueadas, vota partidos y no personas, y carece de mecanismos eficaces de control posterior, mientras decisiones de enorme impacto político, social y económico se adoptan sin instrumentos reforzados de participación directa. Esta disociación entre voluntad popular y ejercicio del poder genera una pérdida progresiva de confianza ciudadana, alimenta una inestabilidad política crónica y debilita la posición institucional del Estado tanto en el plano interno como en el europeo. Los partidos políticos, situados en una zona gris entre lo privado y lo público, seleccionan internamente a quienes ejercen funciones públicas constitucionalizadas sin someterse a garantías equivalentes de mérito, transparencia o responsabilidad, lo que profundiza la distancia entre representantes y representados. Como advirtió Felipe VI en su Mensaje de Navidad de 2014, regenerar la vida política y recuperar la confianza en las instituciones constituye uno de los grandes retos de nuestro tiempo. Este trabajo no propone soluciones inmediatas ni simplistas, sino una reforma institucional gradual, acumulativa y estructural, concebida como un proceso de ‘interés compuesto democrático’: cuanto antes se inicie, mayor estabilidad, legitimidad y confianza se generarán a largo plazo.

Palabras clave: *Democracia representativa, déficit estructural, acceso al cargo público, responsabilidad política, soberanía popular, participación ciudadana, partidos políticos y reforma institucional.*

ABSTRACT

This research is grounded on a clear premise: the current representative system in Spain suffers from a structural deficiency that goes far beyond electoral mechanics and directly affects access to public office, effective political accountability, and the real capacity of the people to influence the course of their country once sovereignty has been delegated. Although the constitutional framework guarantees periodic elections and formally transparent procedures, citizen participation in essential political decisions is, in practice, reduced to the electoral act itself, resulting in a democracy that is predominantly formal rather than genuinely material. Citizens vote for closed and blocked party lists, vote for parties rather than individuals, and lack effective mechanisms of ex post control, while decisions of enormous political, social, and economic impact are adopted without reinforced instruments of direct participation. This disconnect between popular will and the exercise of power leads to a progressive erosion of public trust, fuels chronic political instability, and weakens the institutional position of the State both domestically and within the European context. Political parties, operating in a grey area between the private and the public spheres, internally select those who ultimately perform constitutionally public functions without being subject to equivalent guarantees of merit, transparency, or responsibility, thereby deepening the gap between representatives and those they represent. As warned by Felipe VI in his 2014 Christmas Address, regenerating political life and restoring citizens' confidence in institutions is one of the defining challenges of our time. This study does not propose immediate or simplistic solutions, but rather advocates for a gradual, cumulative, and structural process of institutional reform, conceived as a form of 'democratic compound interest': the earlier such reforms begin, the greater the long-term gains in stability, legitimacy, and public trust.

Key words: Representative democracy, structural deficiency, access to public office, political accountability, popular sovereignty, citizen participation, political parties, institutional reform.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL TRABAJO

1.1. Propósito y contextualización

La democracia constitucional contemporánea se articula sobre una tensión estructural entre representación y control. Desde el constitucionalismo liberal clásico se asumió que la soberanía popular no podía ejercerse de manera permanente, sino que debía canalizarse a través de representantes elegidos periódicamente. Sin embargo, la evolución de los sistemas democráticos ha puesto de manifiesto que este modelo resulta incompleto cuando no existen mecanismos eficaces que permitan al cuerpo electoral reaccionar ante una gestión gubernamental gravemente lesiva del interés general durante el mandato. Tal y como advirtieron autores como Hans Kelsen, la legitimidad democrática no se agota en el acto electoral, sino que exige estructuras institucionales que mantengan una relación viva entre gobernantes y gobernados. Cuando el ciudadano vota, delega y queda privado de instrumentos de intervención hasta las siguientes elecciones, la democracia se vacía progresivamente de contenido material ¹.

En el caso español, esta debilidad se manifiesta con especial intensidad. El sistema representativo vigente presenta una disfunción estructural en el acceso al cargo público que afecta directamente a la calidad democrática del Estado. Dicha disfunción no se limita a aspectos técnicos del sistema electoral, sino que hunde sus raíces en una cuestión más profunda: la selección privada de quienes ejercen poder público, unida a déficits persistentes de control, responsabilidad y participación ciudadana efectiva. Esta combinación erosiona la confianza del pueblo en las instituciones y debilita la legitimidad material de la representación política, configurando una democracia formalmente correcta pero sustancialmente empobrecida.

En el centro del problema se sitúa la posición constitucional de los partidos políticos. Conforme al artículo 6 de la Constitución Española, los partidos no son poderes públicos, pero tampoco simples asociaciones privadas: son instrumentos fundamentales para la participación política y la formación de la voluntad popular. Esta

¹ LOMBARDERO MARTÍN, J. M. (2024). La esencia y valor de la democracia en Hans Kelsen. *Revista Internacional CONSINTER*, (18), 137–159.

naturaleza híbrida genera una zona de conflicto inevitable. La selección de candidatos y líderes se realiza en el ámbito interno del partido, conforme a estatutos privados y procedimientos opacos, pero el resultado de esa selección tiene efectos plenamente públicos, pues determina quién legisla, gobierna y representa al pueblo soberano. Desde el punto de vista constitucional, no resulta viable que el Estado imponga cómo deben organizarse internamente los partidos, ya que ello vulneraría la libertad de asociación, el pluralismo político y la autonomía organizativa.

1.2. Justificación

El problema no reside en la libertad interna del partido, sino en la ausencia de garantías públicas suficientes una vez que quienes han sido seleccionados acceden al ejercicio del poder público. De ahí que la solución no deba orientarse a controlar el ascenso dentro del partido, sino a reforzar los controles públicos previos, sucesivos y posteriores al ejercicio del cargo representativo de los mismos. Resulta constitucionalmente defendible, y democráticamente necesario, establecer mecanismos independientes de supervisión, obligaciones reforzadas de transparencia, controles patrimoniales efectivos y un régimen de responsabilidad jurídica real frente a incumplimientos graves del deber representativo, superando los ya establecidos por ley. No se trata de limitar la democracia, sino de protegerla frente a las dinámicas partidistas cerradas.

Este déficit de control se agrava en el funcionamiento del sistema electoral. Aunque la fórmula D'Hondt suele concentrar buena parte de la crítica pública, la doctrina coincide en que la principal distorsión de la representación no proviene de la fórmula en sí, sino del diseño conjunto del sistema: la circunscripción provincial, el reducido tamaño de muchos distritos, la asignación mínima inicial de escaños y la existencia de barreras implícitas. El resultado es una igualdad formal del voto que no se traduce en igualdad material de la representación. Votos dispersos a nivel nacional se penalizan severamente, mientras que apoyos concentrados territorialmente se ven sobrerrepresentados, generando asimetrías de poder político y afectando tanto a la gobernabilidad como a la percepción de justicia representativa del sistema. Esta desconexión entre voluntad popular y ejercicio del poder se manifiesta con especial

intensidad en situaciones excepcionales: crisis institucionales graves, corrupción sistémica, desastres con posible negligencia política o quiebras evidentes de la confianza pública. En estos supuestos, los mecanismos ordinarios de control político se revelan insuficientes y el pueblo carece de instrumentos efectivos para exigir responsabilidades directas. A ello se suma una asimetría en la responsabilidad del liderazgo político, donde los éxitos se personalizan y los fracasos se diluyen en estructuras colectivas, lo que resulta incompatible con una concepción exigente de la representación democrática. Todo ello justifica la necesidad de una revisión crítica y sistemática del modelo representativo español.

1.3. Objetivos y metodología

El objetivo general de este Trabajo de Fin de Grado es analizar críticamente el sistema representativo español desde una perspectiva constitucional y material de la democracia, poniendo de relieve sus disfunciones estructurales en el acceso al cargo público, en los mecanismos de control y responsabilidad política y en la capacidad real de participación ciudadana una vez delegada la soberanía.

De manera específica, el trabajo persigue, en primer lugar, examinar el papel constitucional de los partidos políticos como sujetos que, sin ser poderes públicos, ejercen una función pública esencial en la formación de la voluntad popular, identificando la tensión existente entre su organización privada y los efectos públicos de su actuación. En segundo lugar, se pretende analizar los déficits de control y responsabilidad asociados al ejercicio del cargo público representativo, con especial atención a la asimetría entre poder y responsabilidad en el liderazgo político.

Asimismo, se busca evaluar críticamente el funcionamiento del sistema electoral español, más allá de la fórmula D'Hondt, atendiendo al impacto del diseño de las circunscripciones, la proporcionalidad efectiva del voto y las consecuencias políticas de la representación territorial. Otro objetivo fundamental consiste en reflexionar sobre la diferencia entre democracia formal y democracia material, poniendo de manifiesto cómo la escasa participación ciudadana en decisiones esenciales contribuye a una pérdida progresiva de confianza institucional.

Finalmente, el trabajo tiene como objetivo plantear la necesidad de reformas institucionales graduales, acumulativas y estructurales que refuercen la responsabilidad política, la estabilidad del sistema y la legitimidad democrática, sin proponer soluciones inmediatas ni simplistas, sino orientadas a la consolidación a largo plazo del Estado constitucional.

El objetivo general de este Trabajo de Fin de Grado es analizar críticamente el sistema representativo español desde una perspectiva constitucional y material de la democracia, poniendo de relieve sus disfunciones estructurales en el acceso al cargo público, en los mecanismos de control y responsabilidad política y en la capacidad real de participación ciudadana una vez delegada la soberanía.

La metodología empleada es fundamentalmente jurídico-dogmática y analítica, basada en el estudio de la Constitución Española, la legislación electoral y de partidos políticos, la jurisprudencia constitucional relevante y la doctrina científica en materia de Derecho Constitucional y Ciencia Política a nivel internacional, con especial interés en la esfera europea. Se recurre asimismo al método comparado para contrastar el modelo español con otros sistemas vecinos, especialmente en relación con mecanismos de democracia directa y control democrático.

El trabajo se estructura en varios capítulos que abordan, de forma progresiva, el concepto de democracia representativa y sus distorsiones prácticas, el papel constitucional de los partidos políticos, las deficiencias del sistema electoral, la responsabilidad política y la estabilidad institucional, así como la dimensión europea del problema. El estudio culmina con una conclusión estructural que sintetiza los hallazgos y subraya la necesidad de una reforma democrática sostenida.

2. MARCO TEÓRICO

El análisis del acceso al cargo público representativo en el sistema constitucional español exige partir de un marco teórico que combine tres planos inseparables: el fundamento constitucional de la soberanía popular, la función constitucionalizada de los partidos políticos y el contenido y alcance de los derechos fundamentales de participación política y acceso a los cargos públicos. La tensión entre estos tres elementos permite comprender cómo un sistema formalmente democrático puede generar, en la práctica, déficits estructurales de representación, control y responsabilidad.

2.1. Referencias constitucionales sobre la participación en el sistema

2.1.1. *Soberanía popular, pluralismo político y mediación representativa*

La Constitución Española de 1978 (en adelante CE) establece, en su artículo 1.2, que ‘la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado’. Esta afirmación constituye el presupuesto normativo del sistema representativo: el poder político es legítimo en la medida en que deriva, directa o indirectamente, de la voluntad popular. A su vez, el artículo 1.1 CE consagra el pluralismo político como valor superior del ordenamiento, configurando un marco en el que la diversidad ideológica se expresa institucionalmente.

Ahora bien, la Constitución no articula una democracia directa, sino un modelo de democracia representativa en el que la participación ciudadana se canaliza fundamentalmente a través de representantes. Este diseño implica necesariamente la existencia de estructuras de mediación, siendo los partidos políticos el instrumento principal. Esta opción constitucional, lejos de ser neutra, condiciona de manera decisiva el modo en que la soberanía popular se transforma en poder político efectivo.

2.1.2. *Los partidos políticos como categoría constitucional: artículo 6 CE*

El artículo 6 CE atribuye a los partidos políticos una función esencial en la formación y manifestación de la voluntad popular, calificándolos como instrumentos fundamentales para la participación política. Esta previsión los sitúa en una posición singular dentro del ordenamiento constitucional: no son poderes públicos, pero tampoco pueden ser considerados meras asociaciones privadas. Esta postura la defiende el Tribunal Constitucional desde 1986, donde asegura en la literalidad de la STC 85/1986, de 25 de junio, 'que se les somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos'².

Esta zona intermedia ha sido analizada con profundidad por Á. R. Sánchez, quien subraya que la función constitucionalizada de los partidos impide tratarlos como entes estrictamente privados, pero también limita la posibilidad de una intervención estatal plena en su organización interna, en atención al pluralismo político y a la libertad de asociación. La consecuencia es una ambigüedad estructural: los partidos ejercen funciones con efectos públicos decisivos, especialmente en la selección de candidatos, sin quedar sometidos a un régimen jurídico equiparable al de otras instancias que inciden en el acceso a funciones públicas³.

Este autor destaca también en su ensayo denominado *El artículo 6 de la Constitución: Los partidos políticos*, una conclusión muy clara al respecto, que se bifurca en tres ramas muy críticas. En primer lugar, y de manera muy acertada, se clasifica a España como un 'Estado de Partidos'. En segundo lugar, se habla de cómo se difumina la interpretación hermenéutica del artículo, confundiendo entre derecho y garantía en el voto y representación. Y por último, un excesivo protagonismo de los partidos, a pesar de su 'simple función instrumental'. Se concluye de su reflexión que este protagonismo es abusivo, puesto que abre dos frentes que entran en constante conflicto. Los partidos dan pie a ser entendidos como la única posibilidad de expresión de pluralismo, y con

² Tribunal Constitucional. (1986). Sentencia 85/1986, de 25 de junio. Boletín Oficial del Estado, núm. 159, de 4 de julio de 1986.

³ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Á., *El artículo 6 de la Constitución. Los partidos políticos*, Revista de Derecho Político (UNED), núms. 35-36, 1992.

ello, hacen olvidar que los intereses sociales o económicos no nacen de la política, sino que la política nace de la necesidad de regulación y comprensión de ellos. En palabras exactas del autor, dice que ‘los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad popular, pero no a la manifestación de esa voluntad’. Aquí el problema a analizar, y espíritu de este trabajo.

Todo ello se resume en dos posibles y sencillas soluciones: o bien una postura interpretativa mucho más sencilla por parte del Tribunal Constitucional, que abra las puertas a una reforma del texto original, o bien un nuevo texto paralelo donde la lectura del mismo no precise de una interpretación tan compleja.

2.1.3. *Participación política y acceso al cargo representativo: artículo 23 CE*

El núcleo del problema analizado en este trabajo se sitúa en este preciso artículo. Su apartado primero reconoce el ‘derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas’. El apartado segundo garantiza el ‘derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes’. Requisitos que a mi parecer, y al igual que otros muchos autores de la doctrina, son difusos, casi nulos. Solo se exige nacionalidad española, mayoría de edad y no estar sometido a una causa de inelegibilidad prevista. No se requiere mérito, capacidad, ni prueba técnica alguna. Un insulto a la meritocracia y selección técnica propia de otro tipo de cargos públicos que sí que se someten a ello, a sabiendas que este oficio representativo requiere un esfuerzo y responsabilidad del mismo calibre, o mayor.

La doctrina y la jurisprudencia han coincidido en señalar que el artículo 23 CE no reconoce un derecho absoluto e incondicional, sino un derecho fundamental de configuración legal, cuyo contenido concreto depende del diseño normativo del sistema electoral y del régimen jurídico de acceso a los cargos. Sin embargo, esta configuración legal no es ilimitada. En la STC 10/1983, el órgano afirmó que el artículo 23.2 CE

garantiza un derecho subjetivo a la igualdad en el acceso, de modo que cualquier restricción debe superar un juicio de razonabilidad y no discriminación ⁴.

Además, el Tribunal ha vinculado el derecho del artículo veintitrés no solo al acceso inicial, sino también a la permanencia y al ejercicio del cargo en condiciones conformes con la ley, reforzando la idea de que la participación política no se agota en el acto electoral. Y es cierto, no se agota, hay algún mecanismo de participación directa o personificada en el elector, pero siguen siendo insuficientes y con poco recorrido. Sobre algunas de las pocas que ofrece el sistema, destacaría la iniciativa legislativa popular. Es el único mecanismo esperanzador, aunque casi igual de 'inútil'. Una recogida de firmas masiva, materias limitadas y ausencia de obligación por las Cortes Generales de aprobarlas. Solo de debatirlas, si procede. La otra, en sintonía, es la participación en los partidos políticos. Pero ya sabemos cómo suelen terminar los que entran con un papel heroico intentando cambiar las cosas desde dentro. Acaban corrompidos por el juego de partidos.

Sumado a ello, es relevante mencionar la STC 48/2003, de 2 de marzo, que confirmó que los partidos políticos tienen una relevancia constitucional singular derivada del artículo 6 CE, pero no son poderes públicos, ni pueden ser tratados como tales. El Tribunal afirmó que el Estado solo puede intervenir intensamente en los partidos cuando existan amenazas graves al orden constitucional, preservando en lo demás su autonomía y el pluralismo político. La literalidad de la sentencia recuerda que 'se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines' ⁵. Retomando el fundamento inspirador de la STC 85/1986, de 25 de junio ⁶.

Esta sentencia evidencia que el problema del sistema no es la falta de reconocimiento constitucional de los partidos, sino la existencia de un vacío regulatorio en su espíritu: los partidos producen efectos públicos decisivos (acceso al poder), pero sin un régimen

⁴ Tribunal Constitucional. (1983). *Sentencia 10/1983, de 21 de febrero*. Boletín Oficial del Estado, núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

⁵ Tribunal Constitucional. (2003). *Sentencia 48/2003, de 12 de marzo*. Boletín Oficial del Estado, núm. 86, de 10 de abril de 2003.

⁶ Tribunal Constitucional. (1986). *Sentencia 85/1986, de 25 de junio*. Boletín Oficial del Estado, núm. 159, de 4 de julio de 1986.

jurídico acorde, lo que refuerza la tesis de una distorsión estructural de la democracia material.

2.1.4. *Selección de candidatos y función pública de facto*

En este punto adquiere especial relevancia la aportación de Miguel Pérez-Moneo en su obra *La selección de candidatos electorales en los partidos políticos*, quien sostiene que la selección de candidatos electorales por los propios partidos constituye una auténtica función pública en sí ⁷. Dado que ostentan un cuasi monopolio sobre la presentación de candidaturas, la fase interna de selección se convierte en el verdadero filtro de acceso al cargo público representativo.

La literalidad del texto plantea dos preguntas que abren el debate: ‘¿Esta relevancia de las funciones de los partidos permite configurarlas como funciones públicas? ¿Supone un caso de ejercicio de funciones públicas por un ente privado?’ Es aquí donde se desarrolla el debate doctrinal sobre si la actividad de los partidos en la selección de candidatos trasciende lo meramente privado por su conexión directa con el ya mencionado artículo 23 CE. Incluso aprovecha para dar respuestas a ellas, puesto que señala contundentemente que si ‘la elaboración de las candidaturas está secuestrada por los aparatos partidistas, no existirá realmente un derecho de acceso a la competición electoral, condición previa para poder acceder al cargo público’.

Con todo ello, podemos concluir que la fase previa al procedimiento electoral no es irrelevante, sino determinante para el ejercicio de los derechos políticos. Esto lleva a Pérez-Moneo a denunciar la debilidad de la regulación legal y la opacidad de los procedimientos internos. Desde esta perspectiva, la ausencia de garantías procedimentales mínimas en la selección de candidatos genera un déficit democrático que no puede considerarse neutro.

Este planteamiento conecta directamente con el artículo 9.2 CE, que impone a los poderes públicos la obligación de promover condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y de facilitar la participación política. Este precepto

⁷ Miguel Pérez-Moneo. *La selección de candidatos electorales en los partidos políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, s. f. - pp. 39-40, y 167-168.

ofrece un fundamento normativo para exigir que el legislador actúe cuando las estructuras existentes vacían de contenido real los derechos de participación.

2.1.5. *Mandato representativo y disciplina de partido: artículo 67.2 CE*

El artículo 67.2 CE proclama la prohibición del mandato imperativo, consagrando el modelo clásico de mandato representativo libre. Sin embargo, la doctrina ha señalado de forma reiterada la distancia entre esta proclamación formal y la realidad del sistema de partidos. '¿Qué diferencia hay entre un sistema libre corrompido, y un mandato imperativo?'

José Luis Ruiz-Navarro Pinar ha puesto de relieve la tensión estructural entre el mandato libre y la disciplina de partido, que condiciona decisivamente la actuación de diputados y senadores. El autor afirma que esta disciplina no es una desviación ocasional, sino un elemento estructural del sistema, que condiciona decisivamente la actuación de diputados y senadores y altera la lógica clásica de la representación. En su artículo explica que se ha difuminado el parlamentario como 'representante con personalidad influyente en su circunscripción de las demandas de sus electores'⁸. Esta reflexión concluye en la aparición de tres escenarios que nuestro Letrado pinta de indisolubles: candidato-partido (relación interna), elector-partido (relación externa), elector-líder del partido (relación idílica). Estas ideas, nos hacen figurar en un panorama donde nuestro protagonismo se deteriora sin cesar. Desde esa simple papeleta que cae en la urna, hasta ver a nuestro líder en la televisión agradeciendo el voto, la voluntad electoral ha pasado por las manos de decenas de personas e instituciones que en nada nos representan.

Además, podemos rescatar ideas similares de Hans Kelsen. En su obra *Teoría Pura del Derecho*, el jurista y filósofo austriaco deja claro que la formación de la voluntad del Estado, o sea la creación de normas generales, se produce en dos etapas: elección del parlamento y, luego, voto de las leyes por los parlamentarios elegidos. Hay entonces dos especies de derechos subjetivos: el derecho de voto de los electores, que forman un

⁸ RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L. (2018). *El futuro del mandato parlamentario. Por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI*. *Revista de las Cortes Generales*, (103), 431-454.

grupo más o menos vasto, y el derecho de los elegidos, relativamente pocos, de intervenir en las discusiones y en las votaciones en el seno del parlamento ⁹. Esto nos confirma de nuevo que la voluntad del pueblo carece de alcance, y estamos sometidos al juego de intereses de unos pocos.

En términos similares, R. Jiménez Pena, en su trabajo de fin de grado, titulado *Representación Política y Mandato Imperativo*, sostiene una línea de pensamiento similar. Asegura que el mandato representativo se ha convertido en una ficción práctica, vaciada de contenido por la dependencia del representante respecto del partido que controla su acceso y su futuro político. El autor concluye que el mandato representativo subsiste como construcción normativa, pero pierde efectividad real, convirtiéndose en una ficción práctica que dificulta la identificación y exigencia de responsabilidad política individual ¹⁰. Esta dinámica tiene consecuencias directas sobre la responsabilidad política de cada uno, que se diluye en favor de una lógica colectiva partidista, dificultando la rendición de cuentas ante el electorado. Y es este precisamente, otro de los temas que más me inquietan del panorama político español: la personificación del éxito, y difusión del fracaso.

2.1.6. *Sistema electoral, proporcionalidad y margen del legislador*

Los artículos 68 a 70 CE regulan los elementos básicos del sistema electoral, remitiendo a la ley orgánica su desarrollo. La jurisprudencia constitucional ha reconocido un amplio margen de configuración al legislador en esta materia. En la STC 75/1985, el Tribunal admitió que la proporcionalidad puede modularse mediante barreras electorales u otros mecanismos orientados a garantizar la funcionalidad del sistema y evitar una fragmentación excesiva. Este sentido se muestra en la literalidad del texto, que señala que ‘la proporcionalidad es, más bien, una

⁹ KELSEN, H. (2009). Teoría pura del derecho (2ª ed.). Editorial Universitaria de Buenos Aires.

¹⁰ JIMÉNEZ PENA, RAÚL. *Representación política y mandato imperativo*. Universitat Pompeu Fabra, 2020.

orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral’¹¹.

Este reconocimiento del margen de configuración resulta clave para el planteamiento: si el legislador puede modular la proporcionalidad por razones de gobernabilidad, también podría, en términos constitucionales, introducir garantías adicionales en los mecanismos que condicionan el acceso al cargo público, siempre que no se vulnere el núcleo esencial del derecho del artículo 23 CE.

2.1.7. ***Garantías jurisdiccionales y límites del modelo***

Finalmente, los artículos 24 y 53.2 CE garantizan la tutela judicial efectiva y el acceso al recurso de amparo constitucional frente a vulneraciones de los derechos del artículo 23 CE. No obstante, como pone de manifiesto este análisis, estos mecanismos operan fundamentalmente *ex post*, una vez producida la lesión, y no compensan la escasa capacidad de reacción política directa del ciudadano tras la delegación de la soberanía.

2.2. **Normativa ordenadora del cargo público representativo**

El déficit estructural en el acceso al cargo público representativo que se analiza en este trabajo no se explica únicamente desde el plano constitucional, sino que se materializa en el diseño infraconstitucional que regula los partidos políticos, el procedimiento electoral y el funcionamiento parlamentario. Es en este nivel donde la mediación partidista adquiere una intensidad tal que condiciona tanto el acceso al cargo como el ejercicio efectivo del mandato representativo.

¹¹ Tribunal Constitucional. (1985). Sentencia 75/1985, de 21 de junio. Boletín Oficial del Estado, núm. 170, de 17 de julio de 1985.

2.2.1. *Ley Orgánica de Partidos Políticos: democracia interna limitada y autorregulación*

La Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP) parte de la consideración de los partidos como asociaciones privadas dotadas de relevancia constitucional, lo que justifica un estatuto jurídico específico, pero respetuoso con su libertad organizativa. La ley exige que su estructura y funcionamiento sean democráticos, imponiendo mínimos como la elección de órganos directivos mediante sufragio libre y secreto y la existencia de mecanismos de control interno.

No obstante, estos estándares se proyectan principalmente sobre la relación partido–afiliado, sin garantizar de forma suficiente que los procedimientos de selección de candidaturas, verdadero filtro de acceso al cargo público, respondan a exigencias democráticas acordes con su impacto público. Como ha señalado la doctrina, esta regulación resulta insuficiente para compensar el cuasi monopolio de los partidos sobre la oferta electoral, dejando amplios márgenes de opacidad y discrecionalidad interna.

Aunque no es objeto de estudio en profundidad, hemos de entender esta ley como punto de entendimiento en la doctrina, sobre la constitución y funcionamiento de los partidos políticos. A ella le siguen numerosas críticas, que acompañan el ritmo de la nuestra, desde diferentes frentes. No indispensables, pero sí complementarios para seguir entendiendo lo débil de nuestro sistema.

Para ello es nuclear hacer una rápida alusión a la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, dictada el 12 de marzo de 2003, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, con algunos votos particulares discrepantes. Estos se centran especialmente en el modelo de democracia militante del país ('...no tiene cabida un modelo de 'democracia militante' en el sentido que él le confiere...'), amplitud e indeterminación de los conceptos utilizados ('...una serie de conceptos jurídicos indeterminados que no apelan a la protección de la norma constitucional, sino a la defensa de un orden político'), riesgo para el pluralismo político ('...se configura como un instrumento para ampliar la respuesta punitiva, para disolver partidos cuyas actividades indignan, escandalizan e irritan...'), o incluso, la intervención judicial y garantías ('...podría haber optado por atribuir al Tribunal Constitucional el control de la constitucionalidad de los

partidos...')¹². Todo ello evidencia y justifica que desde sus inicios, el sistema está amenazado y vigilado desde muchos puntos de vista diferentes, dando fuerza y fundamento a mi estudio.

2.2.2. *LOREG y Reglamento del Congreso*

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) desarrolla el artículo 23 CE y despliega un sistema de garantías muy intenso sobre el procedimiento electoral en sentido estricto. La Administración electoral tiene como finalidad asegurar la transparencia, la objetividad y la igualdad, y la ley regula con detalle la proclamación de candidaturas, los recursos contencioso-electorales y el acceso rápido al amparo constitucional.

Sin embargo, este entramado garantista se activa una vez configurada la oferta electoral, sin penetrar de forma significativa en la fase previa de selección interna de candidatos. La capacidad de reacción del ciudadano frente a decisiones partidistas que condicionan materialmente el acceso al cargo es, por tanto, limitada y esencialmente jurisdiccional y *ex post*, centrada en requisitos formales de legalidad y no en la calidad democrática del proceso interno.

La propia LOREG confirma este patrón al intervenir únicamente en supuestos cualificados (como la prevención del fraude de ley en candidaturas vinculadas a partidos ilegalizados), lo que evidencia que el legislador es consciente de la relevancia constitucional del acceso al cargo, pero opta por una intervención mínima en la selección ordinaria.

Mientras que el Reglamento del Congreso de los Diputados estructura el ejercicio del cargo representativo mediante una lógica fuertemente grupal. Aunque el diputado ostenta formalmente un mandato libre, la vida parlamentaria se articula en torno a los grupos parlamentarios, que concentran tiempos de intervención, iniciativa política y capacidad de negociación.

¹² Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia 48/2003, de 12 de marzo. Boletín Oficial del Estado, núm. 63, de 14 de marzo de 2003.

La pertenencia a un grupo, su régimen de constitución y las reglas sobre disciplina parlamentaria refuerzan la dependencia práctica del representante respecto del partido, favoreciendo dinámicas de cohesión y control interno. De este modo, el Reglamento contribuye a la dilución de la responsabilidad política individual, desplazando el eje de la rendición de cuentas desde el representante hacia el partido como sujeto colectivo.

3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CONCEPTO Y DISTORSIÓN PRÁCTICA

3.1. Origen y significado de la democracia

El concepto de democracia constituye uno de los términos más utilizados del pensamiento político y jurídico. Su significado etimológico, derivado de *dêmos* (pueblo) y *krátos* (poder), ha sido tradicionalmente traducido como ‘gobierno del pueblo’ o ‘poder del pueblo’. Sin embargo, una aproximación histórica y conceptual rigurosa revela que esta formulación posee un alto contenido simbólico, pero un escaso valor descriptivo literal, especialmente en los sistemas democráticos contemporáneos.

En la Atenas clásica, la democracia se configuró como una forma de autogobierno directo, ejercido por un cuerpo cívico limitado. El *dêmos* no incluía al conjunto de la población, sino únicamente a los ciudadanos varones libres. Ya desde su origen, por tanto, la democracia se construye sobre una definición jurídicamente delimitada del *pueblo*, lo que demuestra que el ideal democrático nunca ha sido universal en sentido material. La historiografía política moderna ha subrayado que incluso en su formulación originaria la democracia no implicaba un poder concentrado en el conjunto social, sino una técnica específica de toma de decisiones dentro de un marco institucional concreto.

En el plano teórico, Aristóteles ofrece una primera sistematización crítica del concepto. En *La Política*, distingue la democracia como el gobierno de los muchos, particularmente de los pobres, frente a la oligarquía como gobierno de los pocos ricos, y advierte que ambas pueden degenerar si se orientan al interés de una parte y no al bien común. Esta caracterización introduce una idea fundamental para el análisis: ‘la democracia no se define únicamente por quién gobierna, sino por cómo se estructura el

poder y a qué fines sirve’¹³. La democracia, por tanto, no garantiza por sí misma un ejercicio justo o inclusivo del poder.

La ruptura conceptual se consolida en la modernidad, cuando el tamaño y complejidad de los Estados hacen inviable la democracia directa. En este contexto, la democracia se redefine como democracia representativa, lo que implica una mutación profunda del significado original del término. Jean- Jacques Rousseau formula la crítica más radical a esta transformación al sostener que la soberanía, entendida como voluntad general, es inalienable e irrepresentable. Para Rousseau, ‘el pueblo puede delegar funciones, pero no su voluntad política’; por ello, la representación implica necesariamente una pérdida de autenticidad democrática. De hecho, asegura que ‘la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada’¹⁴.

Frente a esta visión, el constitucionalismo liberal defiende la representación como una necesidad funcional. James Madison, cuarto presidente de los Estados Unidos de América, justifica la república representativa como un mecanismo para filtrar las pasiones populares y contener el faccionalismo¹⁵. La democracia deja de concebirse como autogobierno y pasa a entenderse como sistema de selección y control de gobernantes, lo que supone una renuncia explícita al ideal etimológico del poder del pueblo en sentido estricto. Esta evolución culmina en el siglo XX con definiciones abiertamente procedimentales. Joseph Schumpeter propone una concepción minimalista de la democracia como un ‘método institucional para la competencia entre élites por el voto’¹⁶. En este modelo, el pueblo no gobierna, sino que elige quién gobierna, y su intervención se reduce a momentos periódicos de ratificación o sustitución de dirigentes. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, Hans Kelsen refuerza esta mutación al vincular la democracia al parlamentarismo, la regla de la mayoría y la juridificación del poder. Para Kelsen, la democracia moderna

¹³ ARISTÓTELES. (1988). *Política* (M. García Valdés, Trad.). Gredos.

¹⁴ ROUSSEAU, J.-J. (2007). *El contrato social* (M. Armiño, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1762).

¹⁵ MADISON, J. (2003). *The Federalist Papers* (C. Rossiter, Ed.). Signet Classics. (Obra original publicada en 1787–1788).

¹⁶ SCHUMPETER, J. A. (2003). *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge. (Obra original publicada en 1942).

es inseparable de una organización normativa compleja que necesariamente sustituye la voluntad popular directa por procedimientos institucionalizados ¹⁷.

Todo ello nos lleva a concluir en que el recorrido histórico y teórico permite afirmar que la democracia nunca ha sido, en sentido estricto, un ejercicio directo del poder por parte del pueblo. Sin embargo, la democracia contemporánea ha intensificado la distancia entre el titular del poder (el pueblo) y quienes lo ejercen, desplazando progresivamente la capacidad real de decisión hacia estructuras intermedias cada vez más cerradas. Esta transformación no es neutra: cuanto más se institucionaliza y profesionaliza la democracia, mayor es el riesgo de que el pueblo quede reducido a un sujeto meramente legitimador, asumiendo los costes políticos de decisiones que ya no controla.

3.2. Democracia formal y/o democracia material

La distinción entre democracia formal y democracia material constituye una herramienta analítica esencial para evaluar la calidad real de los sistemas democráticos. Desde un punto de vista formal, un régimen es democrático si cumple una serie de reglas procedimentales: elecciones periódicas, sufragio universal, pluralismo político, igualdad del voto y respeto a las minorías.

Esta concepción ha sido desarrollada con especial claridad por Norberto Bobbio, quien define la democracia formal como ‘un conjunto de reglas del juego para la toma de decisiones colectivas’ ¹⁸. Sin embargo, Bobbio advierte que el cumplimiento de estas reglas no garantiza por sí mismo una democracia efectiva si el poder real de decisión se concentra en minorías organizadas. La igualdad formal puede coexistir con una desigualdad sustancial de influencia política. En una línea similar, Robert A. Dahl introduce el concepto de *poliarquía* y establece criterios materiales de democracia, como la participación efectiva, el control de la agenda y la igualdad de oportunidades

¹⁷ KELSEN, H. (2006). *Esencia y valor de la democracia* (R. J. Vernengo, Trad.). KRK Ediciones. (Obra original publicada en 1920).

¹⁸ BOBBIO, N. (1987). *The future of democracy: A defence of the rules of the game* (R. Griffin, Trans.). University of Minnesota Press. (Trabajo original publicado en 1984).

para influir en las decisiones ¹⁹. Desde esta perspectiva, la democracia no se mide únicamente por el derecho al voto, sino por la capacidad real de incidir en el proceso político.

La teoría de la democracia deliberativa, desarrollada por Jürgen Habermas, añade un componente cualitativo adicional: ‘la legitimidad democrática requiere procesos de deliberación pública racional, inclusiva y transparente’ ²⁰. Cuando la política se reduce a la competencia entre organizaciones cerradas, la democracia puede sobrevivir formalmente, pero pierde densidad democrática.

La distinción entre democracia formal y material revela una de las patologías centrales de los sistemas representativos avanzados: el cumplimiento escrupuloso de los procedimientos puede coexistir con una pérdida progresiva de capacidad ciudadana real. La degradación democrática no se manifiesta necesariamente en rupturas visibles, sino en una erosión silenciosa del poder efectivo del pueblo, que conserva derechos formales mientras pierde influencia sustantiva sobre las decisiones que le afectan.

3.3. Distorsiones y soluciones del modelo español

Si la democracia se define en su sentido fuerte como autogobierno del pueblo, la experiencia constitucional contemporánea obliga a reconocer una tensión casi irresoluble entre el ideal normativo y la idea institucional realmente existente. La democracia moderna no es un sistema de ejercicio directo de la soberanía, sino una construcción institucional orientada a gestionar su imposibilidad práctica. La representación no es una versión imperfecta de la democracia directa; es un sustituto estructural necesario.

El caso español reproduce esta lógica. La selección interna de candidaturas desplaza el momento decisivo del proceso político desde el acto electoral hacia el interior de los partidos. Las listas cerradas y bloqueadas intensifican esta dinámica, pero no la crean: incluso en sistemas con mayor personalización del voto, la mediación organizativa es

¹⁹ DAHL, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.

²⁰ HABERMAS, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (W. Rehg, Trans.). MIT Press.

inevitable. El elector no decide quién accede efectivamente al cargo en sentido individual; decide entre opciones previamente estructuradas por organizaciones que concentran recursos, información y capacidad de agenda.

La disciplina de partido profundiza esta separación. El mandato representativo es jurídicamente libre, pero sociológicamente condicionado. El representante no responde prioritariamente ante el elector (personificación del éxito, disolución del fracaso), sino ante la estructura que controla su permanencia en la carrera política. La prohibición del mandato imperativo convive con mecanismos internos de cohesión que producen uniformidad decisoria. La libertad formal no elimina la dependencia material.

De este modo, la democracia representativa contemporánea tiende a convertirse en un sistema de legitimación periódica del poder. El pueblo interviene en intervalos temporales definidos; entre ellos, la capacidad de control efectivo es limitada. No se trata de una desviación accidental del modelo, sino de una consecuencia estructural de su propia arquitectura. La complejidad técnica de las decisiones públicas, la interdependencia económica y la densidad normativa exigen especialización y continuidad institucional. Pero esa misma especialización genera distancia. La erosión democrática no es visible. No se produce mediante supresión de derechos o alteración formal del sistema, sino mediante acumulación de mediaciones. Cada nivel de profesionalización, cada filtro organizativo, cada racionalización procedimental añade eficiencia, pero reduce inmediatez participativa. El resultado es una democracia formalmente intacta y materialmente distanciada de su definición originaria. La pregunta, entonces, no es si la democracia funciona conforme a su ideal etimológico. La respuesta estructural es negativa. La cuestión relevante es hasta qué punto puede minimizarse la brecha entre legitimidad popular y ejercicio efectivo del poder sin comprometer gobernabilidad y estabilidad institucional.

Todo esto nos lleva a dos propuestas de reforma de democratización política práctica. La primera vía es la de consultas vinculadas a umbrales objetivos predefinidos. Una alternativa doctrinalmente defendible no consiste en consultas permanentes ni en plebiscitar toda decisión pública, sino en introducir mecanismos de activación automática en materias especialmente cualificadas.

Algunos ordenamientos han desarrollado fórmulas de referendos obligatorios o facultativos en materias constitucionales, territoriales o financieras de gran impacto. En Suiza, por ejemplo, determinadas reformas constitucionales o tratados internacionales requieren referéndum obligatorio. En varios estados federales se establecen umbrales cuantitativos que activan consultas cuando la decisión afecta significativamente a competencias territoriales o compromete recursos extraordinarios²¹.

Trasladado al caso español, podría diseñarse un mecanismo constitucional o legal que estableciera la obligatoriedad de consulta previa en supuestos tasados y objetivos, tales como:

1. Reformas que alteren el reparto competencial Estado–CCAA, guardando distancias con los separatismos.
2. Inversiones públicas que superen un determinado porcentaje del Presupuesto General del Estado.
3. Compromisos financieros plurianuales que excedan un umbral significativo de endeudamiento.
4. Decisiones legislativas que afecten de forma directa y singularizada a un territorio con determinadas características estructurales.

²¹ El modelo suizo constituye un ejemplo paradigmático de integración estructural de mecanismos de democracia directa en un sistema representativo. La Constitución Federal de 1999 prevé en su artículo 140 el referéndum obligatorio para las reformas constitucionales, la adhesión a organizaciones supranacionales y determinados actos federales urgentes, requiriendo doble mayoría del pueblo y de los cantones. Asimismo, el artículo 141 regula el referéndum facultativo, activable mediante la recogida de 50.000 firmas o por solicitud de ocho cantones tras la aprobación de una ley federal. La doctrina ha señalado que este diseño no sustituye al Parlamento, pero introduce controles automáticos en decisiones de especial trascendencia constitucional, territorial o financiera, integrando la participación ciudadana dentro del propio procedimiento legislativo (Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999; Kriesi & Trechsel, 2008; Linder & Mueller, 2021).

La clave no sería la iniciativa ciudadana, como ocurre en la iniciativa legislativa popular, sino la obligación institucional automática. La consulta no dependería de movilización social previa, sino de parámetros normativos preestablecidos. El proceso se integraría en el *iter* legislativo: aprobación parlamentaria condicionada a ratificación consultiva, con cierre definitivo en sede parlamentaria tras la participación ciudadana. Este modelo no sustituye al Parlamento, pero introduce una fase deliberativa obligatoria en materias de alto impacto estructural. No democratiza todo; intensifica la legitimación donde el coste político y financiero es excepcionalmente elevado.

La segunda vía de reforma es la institucionalización de mini-públicos deliberativos vinculantes desarrollada en la doctrina de la democracia deliberativa, consiste en institucionalizar mecanismos de deliberación ciudadana seleccionada por órganos independientes, centrados en la búsqueda desinteresada de personas con alta formación en materias concretas. Sin embargo, esto nos vuelve a abrir nuevos caminos que no son objetos de estudio en este trabajo, pero importantes, a tener en cuenta. No se trata de consultas masivas, sino de la creación de asambleas ciudadanas temporales, compuestas por muestras representativas de la población, activadas en supuestos normativamente definidos (reformas estructurales, políticas climáticas, grandes inversiones estratégicas). Estos mini-públicos deliberan con información experta y emiten recomendaciones que el Parlamento debe considerar formalmente antes de la aprobación definitiva ^{22 23}.

Experiencias como las *Citizens' Assemblies* en Irlanda o Francia muestran que estos mecanismos pueden mejorar la calidad deliberativa y aumentar la legitimidad social

²² FISHKIN, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.

²³ La utilización de mecanismos deliberativos por sorteo resulta problemática cuando se aplica a decisiones estructurales de alta complejidad técnica y proyección internacional, donde se exige continuidad institucional y responsabilidad jurídica estable. Más que sustituir la representación parlamentaria por órganos temporales y rotatorios, resultaría más coherente reforzar el propio sistema representativo mediante la creación de un órgano independiente con intervención obligatoria en materias cualificadas, como grandes inversiones o reformas de impacto territorial. Este órgano podría adscribirse al Congreso de los Diputados como comisión permanente con potestades reforzadas o configurarse como autoridad independiente vinculada institucionalmente, cuya función sea introducir evaluación técnica y control estructural previo sin desnaturalizar el principio representativo ni comprometer la seguridad jurídica del interés general.

sin paralizar el sistema. La intervención ciudadana no es permanente ni indiscriminada, sino focalizada en decisiones de alto impacto ²⁴.

Todo esto no sustituye la representación, pero introduce un contrapeso estructural a la concentración decisoria partidista que ayudaría al ordenamiento español:

1. Introducir una fase deliberativa no partidista.
2. Reducir la percepción de opacidad en decisiones estructurales.
3. Reforzar la conexión entre soberanía popular y decisiones excepcionales.

Con todo ello, podemos concluir que la democracia representativa moderna no puede realizar plenamente el ideal de autogobierno directo. Su limitación es estructural, no accidental. Sin embargo, reconocer esa imposibilidad no implica resignación institucional. La brecha entre legitimidad formal y control efectivo puede reducirse mediante mecanismos selectivos, automáticos y normativamente tasados que intensifiquen la participación en materias estructuralmente cualificadas. Ejemplo de ello son los dos propuestos. Aunque volviendo a los orígenes de este apartado, y apoyados en palabras del profesor Miguel Ayuso, en crítica a la literalidad del término, ‘cabe afirmar que la democracia nunca ha existido’ ²⁵.

²⁴ FARRELL, D. M., SUITER, J., & HARRIS, C. (2019). ‘Systematizing’ constitutional deliberation: The 2016–18 Citizens’ Assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113–123; SUITER, J., FARRELL, D. M., & O’MALLEY, E. (2016). *Deliberative mini-publics: Core design features*. *Policy & Internet*, 8(3), 283–300; The Citizens’ Assembly. (2018). *Convention Citoyenne pour le Climat*. (2020). *Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*. Paris: Gouvernement de la République Française; Courant, D. (2021). Citizens’ assemblies for referendums and constitutional reforms: Is there an Irish model for deliberative democracy? *Frontiers in Political Science*, 3, 1–15.

²⁵ AYUSO TORRES, M. (2016). El problema de la forma y el fundamento. En *Constitución. El problema y sus problemas* (p. 119-120). Marcial Pons.

4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: NÚCLEO ESTRUCTURAL DEL DÉFICIT REPRESENTATIVO

La constitucionalización de los partidos y la configuración oligárquica del acceso al poder empieza con su transcripción en el artículo 6 CE, que no se limita a reconocer la libertad de creación de partidos; los constitucionaliza funcionalmente como instrumentos necesarios para la formación de la voluntad política. Esta posición les confiere una centralidad sistémica singular: no son meros intermediarios, sino condiciones estructurales de operatividad del principio representativo. Sin embargo, esa constitucionalización no ha ido acompañada de un desarrollo normativo exhaustivo que establezca estándares objetivos de selección interna. La Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, regula aspectos de funcionamiento democrático, pero no impone criterios sustantivos de mérito, formación o experiencia en el acceso a candidaturas. El resultado es que el acceso al cargo representativo queda sometido a procedimientos estatutarios internos cuya racionalidad es eminentemente organizativa y no pública.

4.1. La ‘partidocracia’ como fenómeno constitucional implícito

El constituyente configuró los partidos políticos como instrumentos del sistema democrático, no como titulares autónomos del poder representativo. Sin embargo, la evolución práctica del modelo español ha producido una mutación funcional que la doctrina ha descrito como tránsito hacia un auténtico Estado de partidos.

Francisco Rubio Llorente, al comentar la teoría del Estado de partidos elaborada por Manuel García-Pelayo, advertía que esta transformación ‘priva de sentido a la división entre Gobierno y Parlamento, sustituida por la de mayoría y oposición’, de modo que la dinámica institucional se articula ya no en torno a órganos constitucionales diferenciados, sino en torno a bloques partidarios estructurados dentro de la Cámara. En el mismo análisis se recoge la afirmación de que en los partidos ‘reside en realidad la representación de la soberanía nacional’²⁶, expresión que evidencia el desplazamiento del eje representativo desde el Parlamento entendido como reunión de

²⁶ RUBIO LLORENTE, F. (1987). El Estado de partidos, de Manuel García-Pelayo. Revista Española de Derecho Constitucional, 7(20), 259–261.

representantes individuales, hacia las organizaciones partidarias como verdaderos centros de decisión. Este fenómeno no fue previsto explícitamente por el constituyente español, pero resulta coherente con la combinación de listas cerradas y bloqueadas, circunscripciones provinciales y disciplina parlamentaria intensa. El sistema español no puede describirse, por tanto, como meramente representativo, sino como representativo-partidista, en el que la mediación partidaria no es una fase del proceso democrático, sino su condición estructural.

Todo ello nos lleva a tener en cuenta la evolución del parlamentarismo clásico al parlamentarismo de partidos. Con ello, la doctrina alemana sobre el *Parteienstaat*, asociada a Gerhard Leibholz, describió esta mutación. En el Estado de partidos, el diputado deja de ser el centro autónomo de la deliberación parlamentaria para convertirse en lo que la doctrina ha denominado un ‘eslabón técnico-organizativo’ entre partidos, fracción parlamentaria y decisión legislativa ²⁷. La voluntad parlamentaria se forma previamente en el seno de los órganos partidarios; el Pleno actúa, en buena medida, como instancia de formalización.

Este desplazamiento tiene consecuencias jurídicas relevantes. El artículo 67.2 CE proclama la prohibición del mandato imperativo y la libertad del representante. Sin embargo, en la práctica, la disciplina de partido, los incentivos de carrera política y la dependencia de la organización para la inclusión y posición en listas electorales configuran un entorno en el que la autonomía individual del diputado se encuentra estructuralmente condicionada.

La teoría del ‘partido cartel’ desarrollada por Katz y Mair explica cómo, en democracias avanzadas, los partidos tienden a integrarse progresivamente en el aparato estatal y a utilizar recursos públicos para asegurar su supervivencia organizativa, convirtiéndose en ‘agentes del Estado’ ²⁸. Esta integración refuerza su centralidad estructural y dificulta la emergencia de controles externos efectivos.

²⁷ SCHÜTT-WERSCHNKY, E. (1991). Der freie Volksvertreter: Illusion oder Wirklichkeit? Zur Kritik der Lehre vom Parteienstaat. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21–22.

²⁸ KATZ, R. S., & MAIR, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5–28.

En el caso español, el control partidario se manifiesta en tres dimensiones decisivas: acceso al cargo, mediante la confección de listas cerradas y bloqueadas; permanencia en el escaño, condicionada por la disciplina interna y la expectativa de promoción futura; control de la agenda parlamentaria, a través de la organización de grupos y comisiones. El resultado es una transformación silenciosa del parlamentarismo clásico en un parlamentarismo de partidos, donde la deliberación individual cede ante la coordinación organizativa.

Por ello, podemos llegar a entender que existe un claro déficit de rendición de cuentas intra-partido, sumado a las debilidades ya mencionadas. La centralidad estructural de los partidos no sería problemática si se acompañara de mecanismos equivalentes de responsabilidad. Sin embargo, el ordenamiento español presenta un déficit significativo en este ámbito.

En primer lugar, no existe responsabilidad jurídica directa por decisiones internas de selección de candidatos o por la mala praxis organizativa, más allá de los límites formales previstos en la Ley Orgánica de Partidos Políticos. La democracia interna exigida normativamente no garantiza estándares materiales de mérito ni de competencia objetiva. En segundo lugar, la disciplina parlamentaria diluye la responsabilidad individual. La teoría de la representación desarrollada por Hanna Pitkin subraya que representar implica ‘actuar en interés de los representados de manera responsiva hacia ellos’. Además, advierte que ‘*institutional arrangements for responsiveness are necessary*’ para que la representación no se reduzca a un acto formal. Cuando los arreglos institucionales impiden esa responsividad individual, la representación se vacía materialmente ²⁹. En tercer lugar, el votante solo puede sancionar al partido en su conjunto en el siguiente ciclo electoral. No existe un mecanismo que permita diferenciar responsabilidades individuales dentro del grupo parlamentario. La imputación política se diluye colectivamente, mientras que el poder decisorio se concentra organizativamente.

²⁹ LESTON-BANDEIRA, C., & THOMPSON, L. (2023). The development of public engagement as a core institutional role for parliaments. *Frontiers in Political Science*.

La literatura reciente ha advertido incluso del riesgo de que *'representation has supplanted democracy instead of serving it'* ³⁰. Esta advertencia resulta particularmente pertinente en contextos donde la mediación partidaria monopoliza el acceso, la actuación y la permanencia en el cargo.

4.2. Un Pacto de Estado como mecanismo de estabilización estructural

En sistemas parlamentarios y compuestos, la política pública sufre un problema estructural: la reversibilidad cíclica. Cambiar políticas esenciales cada legislatura genera incertidumbre regulatoria, debilita la planificación administrativa y degrada la confianza social, así como el valor democrático del votante.

La teoría institucional explica este fenómeno con dos aportaciones útiles. El *veto players*: cuando aumenta el número de actores con capacidad de bloquear cambios, o crece su distancia ideológica, la política tiende a la estabilidad del *statu quo*, pero también a la negociación opaca y a acuerdos de mínimos; en ese escenario, los pactos formalizados permiten convertir la estabilidad en coherencia (estabilidad con dirección), no en parálisis ³¹. O por otro lado, el *joint-decision trap*: en estructuras multinivel, como el de las autonomías que conforma España, la necesidad de consensos intergubernamentales puede derivar en indecisiones o bloqueos; por eso, los pactos marco, interpartidistas e interterritoriales, funcionan como mecanismos de compromiso previo para evitar que cada conflicto reabra el sistema entero ³².

³⁰ KOLVOORT, S. (2021). Connecting descriptive and substantive representation: An analysis of differential responsiveness in the environmental policy field across 21 European democracies (Master's thesis). Leiden University.

³¹ TSEBELIS, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

³² SCHARPF, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239–278.

A esto se suma un elemento civil clave: la legitimidad sostenida depende de que la ciudadanía perciba continuidad razonable en bienes esenciales (pensiones, educación, sanidad). La literatura sobre desempeño institucional y capital cívico sostiene que la calidad de las instituciones y su estabilidad práctica influyen en confianza y cooperación social ³³. La experiencia española dibuja una serie de precedentes reales de ‘política de Estado’ y por qué son relevantes.

Entre los ejemplos empíricos de pactos que operan como infraestructura de estabilidad podemos señalar el Pacto de Toledo, en pensiones. Este se define institucionalmente como un acuerdo parlamentario de amplio consenso para orientar reformas del sistema de Seguridad Social y dotarlo de legitimidad y continuidad. La propia Administración lo presenta como un ‘gran acuerdo político’ y una ‘historia de éxito’ en la democracia española ³⁴. Además, el Ministerio recoge cómo sus recomendaciones se proyectan hacia negociación con agentes sociales y desarrollo normativo, conectando pacto político y producción de Derecho ³⁵. Es importante destacar que el pacto en sí no sustituye a la ley; opera como marco de orientación vinculante políticamente que se traduce en normas concretas (leyes, reformas, reglamentos). Un precedente muy útil.

Otro caso a resaltar es el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Se constata como un pacto interinstitucional y parlamentario, con la intervención de ambas Cámaras representativas y otras instituciones, con medidas estructuradas ³⁶. Esto muestra dos elementos esenciales: (i) materias de alta sensibilidad que no deben oscilar por ciclos electorales, y (ii) mecanismos de seguimiento y evaluación con traslación normativa.

³³ PUTNAM, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

³⁴ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2024). *El Pacto de Toledo: 30 años de consenso en el sistema público de pensiones*. Gobierno de España.

³⁵ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020). *Recomendaciones del Pacto de Toledo y su proyección normativa*. Gobierno de España.

³⁶ Ministerio de Igualdad. (2018). *Pacto de Estado contra la Violencia de Género*. Gobierno de España.

Sin embargo, por la internacionalización que nos rodea, es preciso mencionar en el derecho comparado, algunos pactos estructurales exitosos, y qué enseñan a España. Para el caso, Alemania incorporó reglas de disciplina fiscal mediante la reforma constitucional de 2009 (modificación del Grundgesetz) ³⁷. La idea es clara, y es que cuando una política es estructural (finanzas públicas, compromisos a largo plazo), el sistema alemán la protege con una combinación de blindaje constitucional y sólida normativa de ejecución. Bruce Ackerman, politólogo estadounidense, introduce en este contexto la noción de ‘*constitutional moments*’ como episodios de reconfiguración democrática profunda necesaria ³⁸. Estos momentos permiten redefinir bases institucionales más allá de coyunturas partidistas.

Caso similar se nos plantea en los países nórdicos, con acuerdos interpartidistas marco para políticas estratégicas. En Suecia, el acuerdo marco de 2016 entre cinco partidos fijó una hoja de ruta para transición energética hacia producción eléctrica 100% renovable (objetivo 2040), y el propio informe público oficial (SOU 2017:2) reconoce que ese acuerdo fundamenta propuestas y evaluaciones del sistema ³⁹ ⁴⁰. Con ello vemos que se puede estabilizar una política esencial (energía) sin paralizar el sistema si se (i) define un marco común, (ii) se mantiene margen técnico de implementación y (iii) se evita que cada alternancia destruya el suelo estratégico.

Si esto lo llevamos al marco constitucional en España, hemos de entender cómo dotarlo de eficacia jurídica sin romper la norma base. La intuición es que un Pacto de Estado puramente político, sin traducción normativa, puede quedar en ‘acuerdo de caballeros’ (soft law político). Un pacto político sin positivización normativa carece de fuerza vinculante. Aragón Reyes ha advertido que ‘los compromisos políticos

³⁷ Dejure.org. (2009). Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BGBl. I S. 2248); Bundesministerium der Finanzen. (2009). *Act implementing Article 115 of the Basic Law (Schuldenbremse)*. Federal Ministry of Finance.

³⁸ ACKERMAN, B. (1991). *We the people: Foundations*. Harvard University Press.

³⁹ Tomando como referencia la Agenda 2030, puede observarse cómo un marco estratégico común, asumido por múltiples actores políticos e institucionales, permite fijar objetivos estructurales a largo plazo sin anular la alternancia democrática. Al igual que la *Schuldenbremse* alemana o los acuerdos energéticos nórdicos, la Agenda 2030 demuestra que es posible articular consensos programáticos estables que orienten la acción pública más allá de ciclos electorales. La idea común del Pacto de Estado residiría precisamente en esa lógica: combinar acuerdo transversal, proyección temporal y progresiva juridificación para garantizar continuidad sin erosionar el principio representativo.

⁴⁰ RIKSDAGEN. (2017). SOU 2017:2—Kraftsamling för framtidens energi. Swedish Government Official Reports.

requieren incorporación al ordenamiento para producir efectos estables’⁴¹. No obstante, Dieter Grimm señala que la reforma constitucional exige condiciones de deliberación racional que pueden verse comprometidas en contextos polarizados⁴².

La solución no es abandonar la idea, sino diseñar una escalera de juridificación compatible con la CE. En el mejor de los casos, se plantean tres niveles. El primero sería un acuerdo parlamentario formal, junto a un programa normativo. Este conllevaría la aprobación en resolución del Congreso o informe de comisión con compromisos previos, y obligación política de convertir medidas en proyectos reales. En segundo lugar, y es aquí donde nuestra propuesta gana densidad, una Ley Orgánica puede fijar principios, imponer procedimientos reforzados, crear un órgano de evaluación y seguimiento adscrito a las Cortes, y exigir mayorías reforzadas para derogar o alterar núcleos del pacto. Esto ordena el cambio y reduce el cortoplacismo. El tercero y último supondría una posible reforma constitucional selectiva y mínima, si se busca blindaje fuerte.

Esto abre otro frente a debatir: las materias idóneas del Pacto de Estado. Para que sea defendible jurídicamente, el pacto debería centrarse en materias con externalidades intergeneracionales o con coste de reversión elevado. Algunos ejemplos son:

- . Pensiones y sostenibilidad intergeneracional (precedente: Pacto de Toledo).
- . Sanidad pública (carteras básicas, emergencias, interoperabilidad).
- . Educación (estándares mínimos, currículo base, evaluación).
- . Seguridad y justicia (plazos, medios, digitalización procesal).
- . Finanzas públicas (modelo análogo a la Schuldenbremse).
- . Energía y transición (modelo nórdico de hoja de ruta).
- . Cooperación territorial (protocolos estables para crisis y servicios).

⁴¹ ARAGÓN REYES, M. (1998). Estudios sobre el Gobierno y el sistema constitucional español. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

⁴² GRIMM, D. (2016). Constitutionalism: Past, present, and future. Oxford University Press.

Esto abre un último frente, el más importante: una oportunidad para reforzar la democracia práctica del votante. Se plantea la posibilidad de que a la hora de sentar estas nuevas bases, se plantee un referéndum nacional. Todo esto sería idealmente posible si se formula como ratificación/confirmación política del marco pactado, no como sustitución del Parlamento. En España, el cauce típico sería el referéndum consultivo del art. 92 CE (sin entrar aquí a su literalidad), que exige una arquitectura institucional cuidadosa para no generar un choque con el principio representativo.

El diseño que me gustaría proponer como conclusión del estudio de esta materia sería en el mejor de los casos el siguiente: la elaboración de la *Ley Orgánica de Estabilidad de Políticas Esenciales*, que tipifique ‘materias cualificadas’ ya mencionadas, obligue a una fase prelegislativa de evaluación, cree un Consejo Nacional de Evaluación Estratégica adscrito a las Cortes, establezca cláusulas de revisión periódica (quizás cada 6–8 años), y exija mayorías reforzadas para desactivar el núcleo del pacto.

4.3. Nuevos requisitos de acceso a las instituciones representativas

A nivel comparado, conviene empezar por una precisión técnico-jurídica: en la inmensa mayoría de democracias consolidadas no existen ‘requisitos académicos’, como un título universitario, como condición legal para ser diputado. Los requisitos formales suelen ser edad, ciudadanía y ausencia de ciertas incompatibilidades o inhabilitaciones. Por ejemplo, Australia enumera requisitos de elegibilidad que incluyen ciudadanía, no estar cumpliendo determinadas penas, no ser insolvente no rehabilitado y otras incompatibilidades, pero no exige estudios. Lo que buscamos es una propuesta para profesionalizar y responsabilizar el acceso al cargo sin convertir la representación en una tecnocracia excluyente.

1) El problema normativo en España: igualdad de acceso y su idoneidad funcional

En España, cualquier reforma que imponga requisitos sustantivos de mérito para acceder al Congreso debe confrontarse con el núcleo del derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y con la lógica democrática de la representación (la Cámara representa a la ciudadanía tal como es, no a una élite certificada). El

argumento, por tanto, no puede formularse como ‘solo los titulados pueden gobernar’, sino como un modelo de ‘idoneidad funcional’: (i) garantizar integridad, (ii) asegurar ‘capacitación mínima’ para el desempeño, y (iii) reforzar ‘rendición de cuentas’ del representante, reduciendo la dependencia del ascenso interno partidista. Aquí encaja bien la crítica estructural: cuando el acceso y la carrera política dependen casi por completo de la organización partidista, el ‘mérito’ se vuelve un criterio privado, lo que incentiva perfiles seleccionados por lealtad interna antes que por competencia pública.

Lo que sí es comparable es que varios parlamentos han desarrollado mecanismos institucionales de capacitación y cumplimiento de códigos. En el Reino Unido, la propia Cámara de los Comunes reconoce que, por el estatus de los *Members of Parliament*, no puede ‘mandar’ formación obligatoria general; ofrece cursos y apoyo, pero la formación depende en gran medida del propio parlamentario. Aun así, el Parlamento británico documenta que, tras elecciones recientes, a los *MPs* se les ofrece un seminario de inducción ligado al *Behaviour Code* y publica estadísticas de asistencia, señalando que se espera que la comunidad parlamentaria asista. En Estados Unidos, existe históricamente un programa formal de orientación para nuevos miembros (desde 1921, según el propio historial institucional de la Cámara), precisamente porque un porcentaje relevante llega sin experiencia legislativa previa y necesita formación operativa para ejercer el cargo. Además, existen programas externos de capacitación bipartidista para miembros recién elegidos (Harvard IOP)⁴³, que funcionan como ‘escuela de transición’ de campaña a gobernanza. En Alemania, aunque tampoco se exigen títulos para ser diputado, la arquitectura político-institucional incorpora desde hace décadas fundaciones políticas que actúan como infraestructura de educación cívica y

⁴³ El Institute of Politics (IOP) de la Universidad de Harvard es un centro académico adscrito a la Kennedy School of Government que organiza programas de formación, orientación y debate para responsables públicos y cargos electos, incluidos miembros recién elegidos del Congreso de los Estados Unidos. Entre sus iniciativas destaca un programa bipartidista de transición destinado a facilitar la adaptación institucional de los nuevos legisladores, reforzando su capacitación técnica y comprensión del funcionamiento del sistema legislativo.

formación política (Hanns Seidel Stiftung)⁴⁴, con una misión explícita de sostener cultura democrática y capacidades.

Con estos precedentes, buscamos una propuesta jurídicamente asimilable y defendible para España, desplazando el debate desde ‘requisitos para ser elegido’ hacia ‘requisitos para ejercer’. Es decir, mantener el acceso abierto, pero imponer obligaciones objetivas de capacitación, transparencia e integridad una vez obtenido el escaño o como condición de toma de posesión. Esto evita el problema de exclusión democrática y, a la vez, ataca nuestra preocupación central: que el ascenso partidista lleve al poder a perfiles sin preparación mínima. Como es el caso del ya citado programa obligatorio de inducción parlamentaria (técnica legislativa, procedimiento, presupuestos, control del Gobierno, régimen de incompatibilidades, ética pública). La práctica comparada muestra que la orientación formal existe y se justifica por la complejidad funcional del cargo; todo ello se resume en: la formación obligatoria en estándares de conducta y prevención de abusos (modelo de *behaviour code training* británico, con publicación de cumplimiento); transparencia curricular estandarizada y verificable (no como requisito de elegibilidad, sino como obligación de publicidad: trayectoria, actividades profesionales, conflictos de interés); régimen reforzado de integridad: incompatibilidades, declaraciones patrimoniales, trazabilidad de agenda; evaluación periódica de desempeño institucional: asistencia, participación en comisiones, cumplimiento de obligaciones de publicidad..., entre otras muchas posibles propuestas.

Este paquete es coherente con la idea de que ‘no puede gobernarse un Estado complejo sin capacidades mínimas’, pero evita un diseño elitista: no se exige título, se exige ‘capacidad funcional acreditada mediante formación institucional’. En suma, la solución no es tecnocrática, sino institucional y garantista. Se persigue reducir la arbitrariedad del

⁴⁴ La Hanns Seidel Stiftung es una fundación política alemana vinculada históricamente a la Unión Social Cristiana (CSU) que desarrolla actividades de formación política, educación cívica e investigación, tanto en Alemania como en el ámbito internacional. Forma parte del modelo alemán de fundaciones políticas, entidades formalmente independientes pero próximas a partidos concretos, cuya función principal es reforzar la cultura democrática y la capacitación política sin integrarse orgánicamente en la estructura partidaria.

mérito partidista sustituyéndola por estándares públicos de competencia y responsabilidad.

5. SISTEMA ELECTORAL Y DEFICIENCIA REPRESENTATIVA

El sistema electoral español para el Congreso de los Diputados se configura constitucionalmente como un modelo proporcional (art. 68 CE), desarrollado por la LOREG, basado en circunscripción provincial, fórmula D'Hondt y listas cerradas y bloqueadas. Formalmente, se ajusta a los estándares de las democracias representativas europeas. Sin embargo, la doctrina ha puesto de relieve que su funcionamiento práctico produce una serie de distorsiones acumulativas que afectan a la calidad representativa, a la igualdad del voto y a la autonomía del representante.

Con apoyo directo en la doctrina, se puede sostener con rigor que el déficit representativo no se explica solo por D'Hondt, sino por la combinación estructural de reglas: la división provincial, el mínimo inicial de escaños que construye circunscripciones pequeñas, y el diseño de listas que limita la capacidad del elector para incidir en quién es elegido. Dieter Nohlen afirma expresamente que 'la influencia de D'Hondt es limitada y subordinada a la estructura de circunscripciones, y enumera como factores principales la circunscripción provincial y el mínimo inicial' coincidiendo de lleno en lo ya señalado ⁴⁵. El Consejo de Estado vincula el mínimo inicial con la reducida magnitud distrital y recuerda que la fórmula no es el único elemento del sistema. En su informe sobre reforma electoral, ya señalaba que la estructura por provincias y la magnitud desigual de las circunscripciones influyen decisivamente en los efectos del sistema, más allá de la fórmula matemática utilizada ⁴⁶. Daniel Pérez sintetiza el

⁴⁵ NOHLEN, D. (1983). Reforma del sistema electoral español: Conveniencias, fórmulas y efectos políticos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (34), 61–68.

⁴⁶ GARROTE DE MARCOS, M. (2009). El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: Algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. *Cuadernos de Derecho Público*, (36), 91–125.

resultado señalando que ‘el sistema reduce la proporcionalidad’⁴⁷; y Carlos Fernández documenta que, con listas cerradas y bloqueadas, el elector ‘no escoge a candidatos’ y ‘se adhiere’ a los previamente seleccionados, reforzando el poder de las cúpulas partidistas sobre la composición efectiva de la Cámara⁴⁸. Del mismo modo, las reflexiones de Ramón Soriano y Carlos Alarcón subrayan que ‘la igualdad formal del sufragio no siempre se traduce en igualdad sustantiva en la conversión de votos en escaños’⁴⁹. Esta constatación obliga a desplazar la crítica desde una lectura simplista de la ley D’Hondt hacia un análisis sistémico.

En definitiva, el sistema electoral español no es intrínsecamente antidemocrático, pero presenta deficiencias estructurales que, acumuladas, inciden en la percepción de falta de representatividad y en la concentración del poder decisorio en los aparatos partidistas. Ello nos conduce a centrar el estudio en la fórmula (reparto deficiente de votos), y listas cerradas (decisión forzada del elector). Aunque estas no sean objeto principal del estudio, se consideran esenciales para entender la incidencia de sus deficiencias en el sistema.

5.1. Las debilidades electorales y sus alternativas europeas

La crítica a la ley D’Hondt en España suele formularse como si fuera el núcleo del problema. Es decir, la distorsión no proviene tanto del método de reparto en sí mismo como de su interacción con el diseño territorial. La existencia de provincias con tres, cuatro o cinco escaños eleva la barrera efectiva de acceso a la representación, penalizando a fuerzas con apoyo disperso y favoreciendo a aquellas con implantación territorial concentrada. El resultado es una proporcionalidad imperfecta que, si bien puede contribuir a la gobernabilidad, tensiona el principio de igualdad del sufragio.

⁴⁷ PÉREZ, D. (2023, 28 de diciembre). Mejora del sistema electoral en España: reformas urgentes y necesarias. <https://daniperezmalaga.es/>

⁴⁸ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2019). Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista? *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 26(81), 135–169.

⁴⁹ SORIANO, R., & ALARCÓN, C. (2001). Las elecciones en España: ¿votos iguales y libres? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (114), 115–130.

Las soluciones doctrinales que emergen de los documentos analizados pueden agruparse en cuatro grandes líneas:

1. Incremento de la magnitud media de distrito: Elevar el número total de diputados dentro del margen constitucional permitiría aumentar la proporcionalidad sin alterar la estructura provincial ⁵⁰.
2. Creación de una circunscripción nacional o autonómica de compensación: inspirada en modelos mixtos, esta medida permitiría corregir desviaciones acumuladas mediante escaños adicionales de ajuste ⁵¹.
3. Sustitución o modificación del método de reparto: La adopción de sistemas como Sainte-Laguë podría reducir el sesgo mayoritario, aunque la doctrina coincide en que esta reforma sería insuficiente sin ajustes estructurales ⁵².

⁵⁰ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., & URIBE OTALORA, A. (2003). La reforma del sistema electoral español: la elección del Congreso de los Diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema. *Revista de las Cortes Generales*, (58), 47–66.; GARROTE DE MARCOS, M. (2009). El Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: Algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. *Cuadernos de Derecho Público*, (36), 91–125.

⁵¹ Los editores. (2025, 2 de junio). Cinco propuestas para mejorar la democracia, propuesta #1: Promover una democracia genuina: un Parlamento de verdad. *¿Hay Derecho?* <https://www.hayderecho.com/?s=cinco+propuestas+para+mejorar+>; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., & URIBE OTALORA, A. (2003). La reforma del sistema electoral español: La elección del Congreso de los Diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema. *Revista de las Cortes Generales*, (58), 47–66.

⁵² El método Sainte-Laguë es una fórmula de representación proporcional que distribuye los escaños mediante divisores impares sucesivos (1, 3, 5, 7...), asignando cada escaño al mayor cociente resultante. A diferencia del método D'Hondt, que utiliza divisores consecutivos y tiende a favorecer a los partidos más votados, Sainte-Laguë reduce la prima mayoritaria y produce un reparto más proporcional entre fuerzas grandes y medianas. La doctrina comparada lo considera un mecanismo con menor índice de desproporcionalidad y más próximo al ideal proporcional, al mejorar la correspondencia entre votos y escaños sin eliminar por completo los incentivos a la estabilidad del sistema de partidos; Vanaclocha, F. J. (1995). Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990 [Reseña del libro de A. Lijphart]. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (20), 253–259; Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3.a ed.). Fondo de Cultura Económica.

4. Revisión del mínimo inicial de escaños por provincia: Este elemento, constitucionalmente permitido, genera desigualdades relativas en el valor del voto y podría ser objeto de reconsideración.

Ahora bien, la introducción de listas abiertas o desbloqueadas propuesta no corrige la proporcionalidad, pero sí incide en la dimensión cualitativa de la representación. Permitir al elector alterar el orden de la lista reduce la dependencia del candidato respecto al partido y fortalece la responsabilidad individual ante el votante.

La comparación con otros países nos abre las puertas a debate, poniendo en el centro de la cuestión a Finlandia, Bélgica, Países Bajos y/o Alemania que me permite sostener una tesis útil. Estos países mejoran el control ciudadano sin abandonar la proporcionalidad. Por ejemplo, en Finlandia el elector no se limita a escoger partido: vota a una persona concreta dentro de la lista, y esa preferencia ordena de facto qué candidatos obtienen el escaño. Ese elemento, denominado control 'intraalista', es precisamente lo que en España falta. De hecho, en términos de participación, Finlandia mantiene niveles relevantes en las legislativas (72,0% en 2023 según Statistics Finland) ⁵³.

Para el caso de Bélgica, se mantiene un sistema proporcional (y, según descripción institucional, con '*D'Hondt system*') pero combina el diseño con un marco de participación distinto: el voto es obligatorio, lo que tiende a elevar la participación y reduce el sesgo por abstención diferencial ⁵⁴ ⁵⁵. En elecciones europeas, por ejemplo, Bélgica presenta datos muy altos (2024: 89,01%) ⁵⁶. Esto genera el rendimiento democrático (participación y representatividad) no dependa solo de la fórmula; puede

⁵³ Statistics Finland. (2023, April 14). Parliamentary elections 2023: Result of the control calculation. <https://stat.fi/en/publication/cl8lkinf9pwt30cvz5uvtgprk>

⁵⁴ NOHLEN, D. (2004). Sistemas electorales y partidos políticos (3.a ed.). Fondo de Cultura Económica.

⁵⁵ The Belgian Senate. (2026). Election, Dissolution and Composition of the Federal Chambers (Información institucional). https://www.senate.be/english/federal_parliament_en.html

⁵⁶ European Parliament. (2024). European election results: Turnout. <https://results.elections.europa.eu/en/turnout/>

elevarse mediante instituciones de participación (obligatoriedad, incentivos, facilidades) sin alterar la proporcionalidad de base.

Mientras que en Países Bajos se reduce la distorsión típica de las circunscripciones pequeñas: su diseño se aproxima a un distrito de magnitud muy alta, lo que mejora la proporcionalidad material. Además, el propio Parlamento holandés explica que el elector puede votar a cualquier candidato de una lista y que el ‘*preference vote*’ puede permitir resultar elegido pese a la posición en la lista si se supera un umbral (25% de la cuota electoral)⁵⁷. En participación, IPU Parline registra un 77,7% en las legislativas de 2023⁵⁸. Aún usando métodos de promediación, cuando el distrito es grande y existe preferencia personal efectiva, la captura por el orden cerrado de lista se debilita y la proporcionalidad mejora.

Por último, podemos señalar que Alemania es el contra ejemplo más fuerte para apoyar la crítica de nuestro trabajo. Se apoya en una arquitectura integral: su sistema combina representación territorial con proporcionalidad global mediante un diseño compensatorio. La autoridad electoral federal resume que el Bundestag se elige por ‘*personalised proportional representation*’, con dos votos, y subraya que la segunda votación (lista/partido) es decisiva para la distribución proporcional de escaños, aplicándose además el método Sainte-Laguë/Schepers (adoptado justamente para no penalizar a partidos pequeños como hace D’Hondt)⁵⁹.

La conclusión es clara, y es que si quieres reforzar la dimensión participación-confianza, nos apoyamos en la OCDE, que aporta una base empírica sólida sobre esta: en España,

⁵⁷ House of Representatives (Netherlands). (s. f.). *Voting* (preference votes and electoral quota). <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/elections/voting>

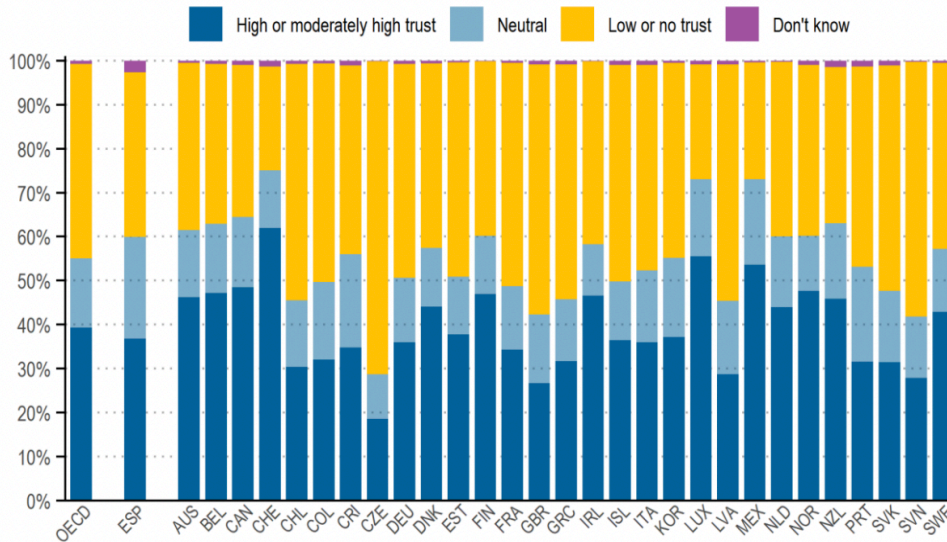
⁵⁸ Inter-Parliamentary Union. (2025). Netherlands House of Representatives November 2023 election. IPU Parline. <https://data.ipu.org/elections>

⁵⁹ The Federal Returning Officer (Bundeswahlleiterin). (2024). *Electoral systems* (glossary entry). <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/w/wahlsysteme.html>

el porcentaje de población con confianza ‘alta o moderadamente alta’ en Parlamento (34%) y especialmente en partidos políticos (18%) es bajo en términos comparados ⁶⁰.

Figure 1. Trust in national/central government, 2023

Share of population who indicate different levels of trust in their national government (on a 0-10 scale), 2023



Note: 'High or moderately high' corresponds to the aggregation of response options 6-10 to the question "On a scale of 0 to 10, where 0 is not at all and 10 is completely, how much do you trust the central government?"; neutral to option 5 and "low or no" to response options 0-4.

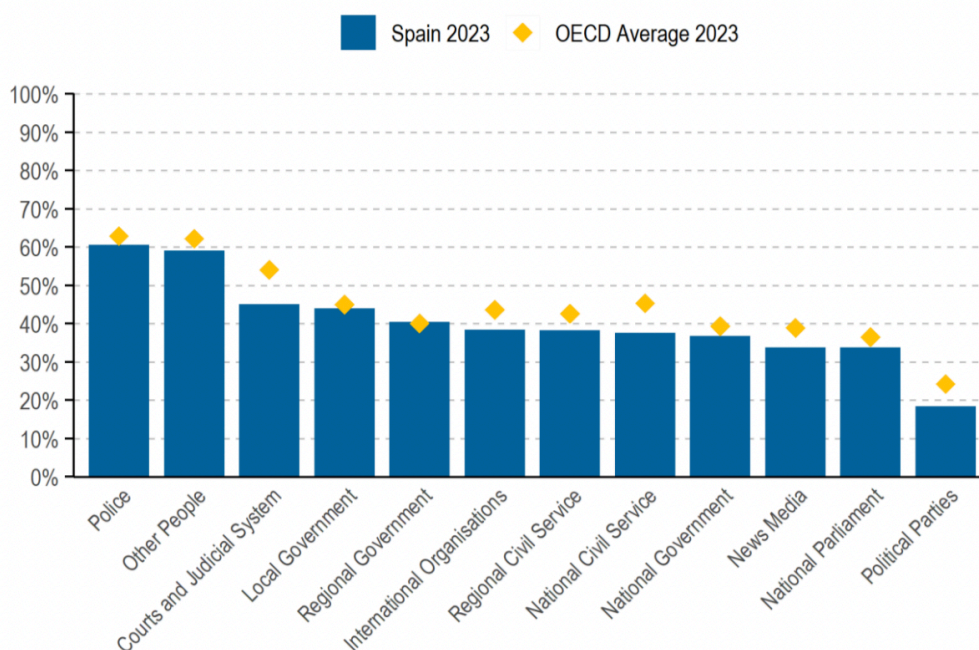
Fuente: OECD Publishing (cita anterior).

Además, el informe comparativo internacional vinculado a la misma encuesta muestra que la confianza en parlamentos/gobiernos varía de manera significativa entre países participantes ⁶¹. Desde perspectiva comparada, debemos entender que España no puede seguir centrando sus críticas y obsesiones en la fórmula electoral, sino en las secuelas que dejan este cúmulo de defectos.

⁶⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). OECD survey on drivers of trust in public institutions: 2024 results. OECD Publishing.

⁶¹ Central Statistics Office (Ireland). (2023). Results: Trust Survey International Comparisons 2023 (OECD Trust Survey). <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/trsic/trustsurveyinternationalcomparisons2023/results/>

Figure 2. Share of population with high or moderately high trust in different public institutions, other people and media, 2023



Fuente: OECD Publishing (cita anterior).

5.2. Impacto político y consecuencias del modelo: una lectura desde la España invertebrada

Si los apartados anteriores analizan la dimensión técnica, este apartado exige una reflexión más profunda. En *España Invertebrada*, Ortega y Gasset identifica la desintegración nacional como resultado del particularismo y de la pérdida de un proyecto común capaz de vertebrar la convivencia. El problema no es meramente institucional, sino espiritual y estructural⁶². Mucho más complejo.

Aplicado al sistema electoral y la decaída representatividad del cargo público, la cuestión trasciende la proporcionalidad: el verdadero riesgo es la pérdida de protagonismo ciudadano en la vida política. Cuando el elector percibe que su

⁶² ORTEGA Y GASSET, J. (1922). España invertebrada: Bosquejo de algunos pensamientos históricos. Revista de Occidente.

intervención se limita a un acto periódico sin capacidad real de influencia intermedia, se produce lo que nuestro autor describiría como ‘una progresiva desvinculación del todo político’. Las partes dejan de sentirse responsables del conjunto. La crítica obsesiva a la ley electoral puede convertirse en un desvío del debate esencial. El mal funcionamiento no se explica exclusivamente por la teoría, sino por la combinación de mediación partidista cerrada, disciplina parlamentaria intensa y escasez de mecanismos intermedios de control ciudadano. En ausencia de este horizonte, la política se convierte en gestión ajena y la ciudadanía en espectadora. La desafección no es apatía; es el resultado de una estructura que no integra eficazmente a la persona en el proceso decisorio.

Con todo ello se afirma que el particularismo consiste en que cada grupo vive encerrado dentro de sí mismo y advierte que las partes no sienten el todo como propio, lo que impide la constitución de un auténtico proyecto común. La nación, sostiene, solo se vertebra cuando existe un ‘proyecto sugestivo de vida en común’. Esta lectura encuentra eco en la doctrina contemporánea. El irlandés Peter Mair sostiene que los partidos han evolucionado hacia una posición de integración en el Estado, alejándose de su función originaria de mediación social, generando lo que denomina el ‘vaciamiento’ de la democracia representativa ⁶³. El francés Bernard Manin describe una transición hacia la ‘democracia de audiencia’, en la que el ciudadano observa y ratifica, pero no participa estructuralmente en la deliberación ⁶⁴. Le sigue su compatriota Pierre Rosanvallon, que por su parte identifica una ‘contra-democracia’ caracterizada por la desconfianza y la vigilancia, síntoma de una representación que ya no genera identificación sino sospecha estructural ⁶⁵. Estas aproximaciones convergen en una misma idea: la legitimidad democrática no se agota en la regularidad electoral, sino que depende de la densidad participativa y del grado de integración efectiva del ciudadano en la arquitectura del poder.

⁶³ MARTÍNEZ GONZÁLEZ, V. H. (2014). Reseña de *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, de Peter Mair. *Perfiles Latinoamericanos*, (44), 235– 240.

⁶⁴ MANIN, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.

⁶⁵ ROSANVALLON, P. (2006). *La contre-démocratie: La politique à l’âge de la défiance*. Seuil.

La conclusión que se impone, a la luz del recorrido anterior, no es únicamente institucional, sino filosófica. El debilitamiento de los mecanismos de participación intermedia y la creciente centralidad de las estructuras partidistas generan un fenómeno que trasciende más allá: la interiorización social de la irrelevancia política. Esta dinámica fue anticipada, en términos distintos pero convergentes, por pensadores de referencia del siglo XX. Hannah Arendt advirtió que la esencia de la libertad política reside en la posibilidad de actuar en el espacio público. En *The Human Condition* sostiene que ‘*power corresponds to the human ability not just to act but to act in concert*’⁶⁶. Cuando esa capacidad de acción conjunta se reduce a una ratificación episódica del poder ya estructurado, la ciudadanía pierde experiencia directa de lo político. La política se profesionaliza y el espacio público se vacía de participación sustantiva. En ese contexto, el ciudadano no deja de votar, pero deja de sentir que actúa. Esta pérdida de agencia no produce necesariamente rebelión, sino asociabilidad.

Una línea similar puede encontrarse en Jürgen Habermas. En *The Structural Transformation of the Public Sphere*, describe cómo la esfera pública moderna tiende a convertirse en un espacio de consumo pasivo de decisiones ya elaboradas: ‘*The public sphere becomes the sphere for the publicizing of private interests*’⁶⁷. Incluso en *Between Facts and Norms* insiste el autor en que la legitimidad democrática requiere una formación discursiva de la voluntad⁶⁸. Cuando los procedimientos institucionales no permiten una intervención significativa entre elecciones, la voluntad popular se reduce a agregación periódica, no a formación activa. El resultado es una ciudadanía que percibe su participación como formal pero no decisiva. Una vez más.

⁶⁶ ARENDT, H. (1998). *The human condition* (2nd ed.). University of Chicago Press. (Original work published 1958).

⁶⁷ HABERMAS, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society* (T. Burger, Trans., with F. Lawrence). MIT Press. (Original work published 1962).

⁶⁸ HABERMAS, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. (W. Rehg, Trans.) MIT Press (1992).

Este pesimismo estructural no es meramente psicológico; tiene efectos sistémicos. La percepción de irrelevancia alimenta la desmovilización, y la desmovilización refuerza la autonomía de las élites partidistas. Se genera así un círculo autorreforzado y vicioso: cuanto menor es la intervención efectiva del ciudadano, mayor es la concentración decisoria; y cuanto mayor es esa concentración, menor es la expectativa racional de influencia individual. Pierre Rosanvallon ha descrito este fenómeno como una democracia dominada por la desconfianza estructural, donde el ciudadano ‘se convierte más en vigilante que en actor’⁶⁹.

En términos normativos, el problema no radica únicamente en la fórmula electoral ni en la arquitectura constitucional formal, sino en la progresiva desconexión entre soberanía y experiencia efectiva de poder. Si la ciudadanía interioriza que su intervención es marginal, el sistema representativo puede mantener su regularidad procedimental mientras pierde densidad democrática. Este diagnóstico conecta con la advertencia orteguiana: ‘cuando las partes no sienten el todo como propio, la estructura política se debilita desde dentro. El riesgo no es la ruptura agresiva, sino la erosión silenciosa de la implicación cívica’. Y esa erosión, paradójicamente, termina consolidando el poder de las estructuras partidistas que la generan.

6. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA REPRESENTATIVO ESPAÑOL Y ACCESO AL CARGO PÚBLICO

La tesis central de este trabajo, como ya vengo defendiendo, sostiene que el sistema representativo español presenta una disfunción estructural en el acceso al cargo público político, derivada del control privado ejercido por los partidos políticos sobre los mecanismos de selección de representantes, sin contrapesos democráticos efectivos. Aunque formalmente el acceso a los cargos representativos se articula mediante elecciones libres, en la práctica la fase decisiva del proceso se desplaza al interior de los

⁶⁹ ROSANVALLON, P. (2008). *La contre-démocratie: La politique à l’âge de la défiance*. (A. Goldhammer, Trans.). Cambridge University Press.

partidos, donde rigen lógicas organizativas, jerárquicas y estratégicas ajenas al control ciudadano directo.

Este desplazamiento provoca una fractura entre la titularidad popular de la soberanía y el ejercicio real del poder político, afectando no solo a la calidad de la representación, sino también a la responsabilidad política, a la confianza ciudadana y a la estabilidad institucional del sistema democrático.

6.1. Selección privada de representantes con funciones públicas

En este apartado pretendo mostrar un posible enfoque de mejora que no se limita al simple diagnóstico del problema. Entendiendo que ya existe, pasamos a dar esperanzas de evolución a un sistema en decadencia. Una parte relevante de la literatura y de los estándares internacionales aborda el cómo mejorar la selección de candidaturas desde tres ángulos complementarios: reglas mínimas y garantías procedimentales, mecanismos de supervisión efectivos, y diseño institucional coherente con el sistema electoral.

Esto nos lleva a valorar un artículo de la Comisión de Venecia, llamado *On the Method of Nomination Of Candidates Within Political Parties*. La primera afirmación que se sostiene es la que gran parte de la doctrina protege: ‘*such legislation must be “well-crafted and narrowly tailored” in order not to interfere with the freedom of association*’⁷⁰. Desde una postura más protectora del derecho de libertad y asociación, se guarda la prudencia necesaria para entender que esta reflexión parte de un denominador común: la defensa de instituir asociaciones conforme a sus reglas e intereses, siempre dentro del marco legal. Aunque esto les lleva a recular, buscando en el centro la virtud de sus ideas, puesto que aseguran a continuación que: ‘*some regulation of internal party activities can be considered necessary to ensure the proper functioning of a democratic society*’. Es decir, que a pesar de lo necesario de salvaguardar la libertad interna de los partidos,

⁷⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2015). *Report on the method of nomination of candidates within political parties* (CDL-AD). Council of Europe. (Study No. 721/2013, CDL-AD (2015-020). Council of Europe).

habría que dar voz y reconocimiento a la voluntad del pueblo mediante mecanismos seguros, transparentes y verificables.

De hecho, y siguiendo la misma línea interpretativa, la Comisión de Venecia, en su informe específico sobre métodos de nominación de candidatos, fija criterios de diseño que apuntan directamente a varias soluciones. Quizás la más importante es la que sienta las bases del debate, puesto que se habla de las exigencias legales, que deberían ser consistentes con el sistema electoral. Esto nos llevaría a tener menos cargas como electores. Si pudiésemos escoger personas en listas abiertas, habría más libertad electoral. Pero más complejidad y conflictos internos dentro de partidos. La literalidad de sus palabras señalan lo siguiente: *'In many countries, especially where electoral lists are closed, the importance of political parties in the selection of candidates justifies the legal limitations imposed on freedom of association'*. La reflexión es clara. Si se da mayor protagonismo a la selección interna, esta adquiere mayor relevancia constitucional, y por ende, se podría justificar la necesidad de intervención legal. En consecuencia, la cuestión de fondo no es solo cuánto regular la vida interna de los partidos, sino si el propio modelo electoral convierte a estas organizaciones en monopolios decisivos del acceso a la representación. De hecho, continúan esa última idea de la siguiente manera, diciendo: *'the impact that the selection of candidates has on the proper functioning of political representation – the core of democracy – justifies a greater degree of public intervention'*.

Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A Comparative Analysis, es otro documento de interés que refuerza nuestra idea sobre una mejora en la selección privada de los candidatos ⁷¹. Estas conclusiones no son tan institucionales o puramente representativas. Son más bien ideas que podrían ayudar a una mejora más superficial, centradas en el panorama español. Abren uno de sus apartados diciendo: *'In particular, there are three main areas in the Spanish party funding regulation that could be*

⁷¹ CASAL BÉRTOA, F., & RODRÍGUEZ TERUEL, J. (2017). *Political party funding regulation in Europe, East and West: A comparative analysis*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR).

improved: namely, (a) parties-citizens relationship; (b) transparency and control; and (c) sanctions. Este análisis se centra más en el momento inicial de la fundación del partido, pero las propuestas inciden de lleno en la selección de candidatos. En el primer caso, una posible mejora de la relación partido-elector, generaría un vínculo directo. Y seguramente, este vínculo personificado abriría el interés del electorado a votar a sus propios candidatos. Algo así como una petición silenciosa de lista abiertas, y acercamiento a los que consideren verdaderos líderes de sus partidos. La segunda reflexión se centra en una transparencia, bien material o formal. Sanciones u órganos independientes rígidos que controlen el servicio público de estos entes privados. Así como un filtro de libertades, un filtro democrático. Un consenso entre la libertad de los electores, por votar; y la libertad de los partidos, por mantener su funcionamiento interno.

Volviendo a la idea principal, el control interno de la candidatura, y apoyado en algunos juristas del panorama político, mostramos nuevas reflexiones. Carlos Garrido, se centra en el problema técnico-jurídico de cómo regular la selección de candidaturas sin desnaturalizar la posición constitucional de los partidos. Nuevamente, trata de delimitar un espacio de intervención legislativa proporcionada, que establezca requisitos y garantías verificables, adaptados. En *El dilema de la democracia en el interior de los partidos*, evidencia el monopolio decisorio de los partidos en la fase determinante del acceso al cargo. Afirma que excepto en el Senado, todo los sistemas electorales en España, usan listas cerradas, desvirtuando la voluntad democrática. Es más, muestra cómo la disciplina y el control interno afectan a la representación efectiva. Dice que ‘la normativa española, a diferencia de otras, pretende convertir a los grupos en pseudoinstrumentos de los partidos políticos’⁷². A esta crítica añade una luz esperanzadora que se proyecta en propuestas como la necesidad de filtros de transparencia dentro de la disciplina de partido, requisitos mínimos indiscutibles o propuesta de control en las primarias. Todas ellas, como la mayoría de los autores ya citados, lo plantean en un mundo sociopolítico ideal, puesto que volvemos a generar conflictos entre los derechos que orbitan en este debate: libertad, asociación y voto.

⁷² GARRIDO LÓPEZ, C. (2017). *El dilema de la democracia en el interior de los partidos*. Teoría y Realidad Constitucional, (40), 317–347. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Paloma Biglino, catedrática de Derecho Constitucional por la Universidad de Valladolid, refuerza estas ideas en uno de sus artículo académicos. El análisis parte de una idea central: ‘la selección interna de candidaturas no es una actividad puramente privada, sino una fase estructural del proceso representativo público, especialmente en sistemas de listas cerradas y bloqueadas’ ⁷³. Cuando la decisión interna del partido determina directamente quién accede al cargo público, el legislador dispone de margen constitucional para intervenir, siempre que respete el núcleo esencial del derecho de asociación. No se trata de sustituir la autonomía partidaria, sino de garantizar que esta no se ejerza de manera arbitraria o excluyente. Desde esta perspectiva, la autora defiende una intervención normativa mínima pero estructuralmente relevante. La ley no debe regular de manera exhaustiva el procedimiento interno, pero sí puede fijar estándares básicos que aseguren competencia real, transparencia y verificabilidad. Especialmente problemáticos resultan los requisitos de acceso excesivamente restrictivos, que pueden vaciar de contenido la pluralidad de candidaturas. Asimismo, la configuración del censo interno y la ausencia de mecanismos de control pueden convertir los procesos internos en procedimientos meramente formales sin auténtica deliberación competitiva.

En consecuencia, la aportación de Biglino permite fundamentar una reforma equilibrada: una regulación proporcionada, adaptada al sistema electoral vigente y orientada a garantizar la efectividad del derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23 CE), sin desnaturalizar la libertad de autoorganización de los partidos (art. 6 CE). La clave no reside en imponer un modelo uniforme, sino en impedir que los filtros internos bloqueen estructuralmente la competencia y la igualdad. De hecho, otros autores como David Giménez Gluck, sintetizan esta idea, apoyando la misma postura: ‘Control moderado, libertad electoral’ ⁷⁴.

⁷³ BIGLINO CAMPOS, P. (2015). Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, 2015. pp. 203-223.

⁷⁴ GIMÉNEZ GLUCK, D. (2014). El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias. Revista Española de Derecho Constitucional. ISSN: 0211-5743, núm. 102, pp. 211-227.

Creo que estas son las tesis más realistas, al igual que prácticas, puesto que hay otras ideas que solo funcionarían en un mundo de desorden, sueños y perfección. Y gracias a Dios vivimos en un mundo imperfecto, lleno de imperfecciones. Hablo de David Van Reybrouck, historiador belga, que en alguna de sus lecturas menciona unas idílicas elecciones con selección aleatoria de ciudadanos, apoyado en la antigua Grecia, cuna de la democracia ⁷⁵. Sin embargo, las esperanzas de su uso son casi nulas. La internacionalización y las cifras históricas de personas que habitan nuestro mundo, hacen imposible que esto funcione. En cuanto se hiciese un primer filtro entre los más capacitados, se derrumba por completo la teoría. O James Fishkin, politólogo estadounidense, que defiende institucionalizar la deliberación pública informada, para escapar del dilema entre populismo y la tecnocracia desconectada ^{76 77}. Uno de los principales problemas del panorama que criticamos.

6.2. Debilidad de los mecanismos de control y responsabilidad

Más allá de las ideas, teóricas y cuasi prácticas de los anteriores autores, debemos centrarnos en las realidades que ofrece nuestro sistema. Solo así entenderemos las críticas presentadas. Esto nos lleva a analizar un amplio campo de posibilidades políticas que harían cambiar nuestro sistema por completo. Hablo de la responsabilidad política más formal (art. 66 y 99 CE), donde el Gobierno responde ante el Congreso, por las negligencias que derivan de sus cargo representativos. Estas faltas se pueden clasificar, según su impacto, en dos: incumplimiento de promesas al electorado (impacto reducido, votantes), o corrupción del sistema y abuso de poder (impacto generalizado, nación). Y a raíz de estos hechos, analizamos tres posibles causas: moción de censura o cuestión de confianza, dimisión como mecanismo ético, y mecanismos actuales del pueblo para proteger su voto.

⁷⁵ VAN REYBROUCK, D. (2016). *Against Elections: The Case for Democracy*. London: The Bodley Head.

⁷⁶ FISHKIN, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.

⁷⁷ Tecnocracia. f. Ejercicio del poder por los tecnócratas. f. Grupo o equipo de tecnócratas dirigentes; Real Academia Española. (2024). *Tecnocracia*. En *Diccionario de la lengua española* (23.a ed., versión en línea). <https://dle.rae.es/tecnocracia>

Centrados en las dos primeras ideas, podemos hablar de la arquitectura formal del control político que lleva al sistema a descansar sobre tres instrumentos principales: la moción de censura constructiva (art. 113 CE), cuestión de confianza (art. 112 CE), o el control parlamentario ordinario. La primera, la moción, busca estabilidad, evitando crisis gubernamentales reiteradas. Sin embargo, esa misma exigencia la convierte en un mecanismo de uso excepcional y altamente condicionado por la aritmética parlamentaria. Por tanto, no es de uso recurrente y al alcance de cualquier situación. En segundo lugar, la cuestión, viene por iniciativa del propio Presidente del Gobierno para reafirmar su respaldo parlamentario. Su lógica es inversa: el Gobierno decide cuándo someterse al escrutinio. Y por último, el control parlamentario ordinario, que incluye preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación y comparencias. Constituye el control cotidiano, pero carece de consecuencias jurídicas automáticas. Todo esto, nos lleva a ver y a entender las insuficiencias del sistema. Un sistema ganador, que se retroalimenta de sus virtudes y deficiencias.

Esto nos lleva a dar a Manuel Aragón Reyes, ex magistrado del Tribunal Constitucional, el protagonismo que merece en sus reflexiones. Añade el término de *parlamentarismo presidencialista*, haciendo recordar que el sistema formalmente parlamentario evoluciona hacia una concentración en el Presidente. Esto refuerza aún más los anteriores planteamientos. Un poder que recae en el poder del poderoso. De hecho, destaca en uno de sus textos, *El Gobierno. Problemas constitucionales*, que ‘impone al Reglamento parlamentario la obligación de proveer de un mínimo de instrumentos de participación en las funciones parlamentarias a los representantes de los ciudadanos en el Parlamento, para no vaciar de contenido la función representativa’⁷⁸. Esta conclusión conecta directamente con la tesis del vaciamiento material del mandato representativo, y con la que llevamos defendiendo todo el trabajo. La voluntad del pueblo se traduce en un voto. Un voto que se transforma en un candidato cualquiera. Un candidato que sigue

⁷⁸ ARAGÓN REYES, M. (1998). El Gobierno. Problemas constitucionales. En *Estudios sobre el Gobierno y el sistema constitucional español* (pp. 85–118). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

las directrices de un partido. Un partido que se alimenta de un sistema protector. Un sistema falto de democracia.

Por cerrar las aportaciones de la obra de Manuel Aragón, quiero destacar una idea propia, que no puedo desarrollar en profundidad en esta investigación, por dimensión y complejidad. Se trata por ende de la posibilidad de dar una mayor independencia a la Mesa del Congreso de los Diputados. Dice nuestro magistrado que las Cámaras tienen como misión primordial el control de la actividad de la misma. Sin embargo, si no estuviese tan sometido al control de los partidos, las decisiones y los comportamientos podrían cambiar de rumbo en muchas ocasiones.

Todo esto concluye en la segunda posibilidad que mencionábamos al inicio de este capítulo, la dimisión como mecanismo ético, vinculado también al impacto reducido que mencionábamos. Sin embargo, al igual que la cuestión de confianza, es una decisión puramente personal del Presidente. Por ello, podemos decir que uno de los elementos más problemáticos del sistema de responsabilidad política en el ordenamiento constitucional español es la inexistencia de una vinculación jurídica entre el programa electoral y la actuación parlamentaria posterior. El sistema representativo consagrado en la Constitución se basa en el mandato libre y no imperativo (art. 67.2 CE), lo que se puede llegar a traducir en que los representantes no están jurídicamente obligados a cumplir las promesas formuladas durante la campaña electoral. Esta opción responde a una tradición constitucional consolidada que busca evitar la rigidez del mandato imperativo y preservar la autonomía deliberativa del parlamentario. Sin embargo, en la práctica, esta configuración genera una importante asimetría entre compromiso político y responsabilidad jurídica.

No existe norma que obligue al representante a ajustar su actuación al programa presentado ante el electorado, ni mecanismo alguno que permita exigir responsabilidad por desviaciones sustanciales respecto de los compromisos adquiridos. La única sanción formal prevista es la electoral: el ciudadano puede castigar al partido o al candidato en las siguientes elecciones. Toca esperar cuatro años. Se trata, por tanto, de una rendición de cuentas diferida y colectiva, que opera tarde, y únicamente en el momento de

renovación de las Cámaras. Esta estructura genera una segunda debilidad relevante: la ausencia de sanción política efectiva fuera del Parlamento. El sistema constitucional español no contempla mecanismos de revocación individual de representantes, ni prevé la pérdida automática del cargo por incumplimiento programático grave, ni articula fórmulas de responsabilidad política directa ante el electorado durante el mandato.

Todo esto se puede ejemplificar de una manera mucho más práctica en tres escenarios políticos distintos. El propósito de mencionarlos nada tiene que ver con ideologías o politización del trabajo. Son casos de índole política distintivas que refuerzan debilidades del sistema, y falta de decisión o voluntad democrática del pueblo en casos con tantísima repercusión.

El sistema constitucional español dispone de instrumentos jurídicos suficientes para reaccionar frente a la corrupción, las crisis institucionales y las quiebras del orden constitucional. En materia de corrupción económica, el Código Penal tipifica conductas como malversación, cohecho o prevaricación, y órganos como el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y el Tribunal de Cuentas han actuado en casos como los ERE, Nóos o Tarjetas Black. Las condenas demuestran que el sistema sanciona. Sin embargo, como advierte Rubio Llorente, ‘la responsabilidad penal no puede sustituir a la responsabilidad política’⁷⁹. La inhabilitación llega tras sentencia firme, a menudo años después de los hechos, y no existe una responsabilidad política automática ante indicios graves. La dimisión depende de decisiones partidarias o presión mediática, lo que convierte la sanción en tardía e individual, pero no estructural ni preventiva. Una debilidad similar se observa en la gestión de crisis en el Estado autonómico, como episodios en la DANA. La distribución competencial de los artículos 148 y 149 CE exigen cooperación intensa entre niveles de gobierno, pero cuando fallan los protocolos o la coordinación, la responsabilidad se fragmenta. Por ello, el modelo territorial requiere mecanismos claros de cooperación y control reforzado. En la práctica, las comisiones parlamentarias carecen de consecuencias jurídicas automáticas, reduciendo

⁷⁹ RUBIO LLORENTE, F. (1997). *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1993 pp. 689.

el control a una crítica política posterior. O incluso, el 1-O evidenció que el sistema posee instrumentos extraordinarios de defensa constitucional (art. 155 CE y responsabilidad penal), pero de carácter reactivo. La reacción fue jurídica y correctiva, no preventiva. Responsabilidad de todos, y de nadie.

Estos tres ámbitos comparten un patrón: el sistema responde cuando el daño ya se ha producido. La responsabilidad es diferida, judicial o electoral. Esto señala que la calidad de la selección interna de candidaturas condiciona la calidad representativa y los incentivos de rendición de cuentas. La integración de los partidos en el Estado debilita la conexión con la sociedad. Una vez más, acceso cerrado al cargo, disciplina intensa y controles predominantemente reactivos, lo que debilita la protección material de la voluntad popular democrática.

6.3. La escasa capacidad de reacción del pueblo al delegar la soberanía, y sus consecuencias

Más allá de la problemática expuesta a lo largo de la investigación, considero preciso analizar los mecanismos de reacción efectiva del cuerpo electoral una vez delegada la soberanía. El sistema reconoce formalmente el derecho de participación política (art. 23 CE), pero los mecanismos activos y accesibles de intervención ciudadana durante el mandato son escasos, indirectos y jurídicamente débiles. Entre los instrumentos reconocidos por el ordenamiento, destacamos: la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), que permite con el apoyo de 500.000 ciudadanos ‘presentar’ proposiciones de ley; el derecho de petición (art. 29 CE), la acusación popular (art. 125 CE), la participación en consultas públicas normativas, y el voto periódico como mecanismo estructural de rendición de cuentas.

Sin embargo, ninguno de estos instrumentos permite una corrección inmediata o vinculante de la actuación política. La ILP, aunque es el mecanismo más potente de participación directa, no obliga al Parlamento a aprobar la propuesta; el referéndum consultivo depende de iniciativa gubernamental (art. 92 CE); el derecho de petición carece de efectos decisorios; y la acusación popular opera únicamente en el ámbito

penal, no político. En consecuencia, la rendición de cuentas es esencialmente electoral y diferida. Una vez más.

La doctrina ha subrayado que la legitimidad democrática no se agota en el acto electoral. Sin embargo, como ha señalado Peter Mair, los partidos contemporáneos tienden a integrarse en el Estado y a distanciarse de la sociedad, debilitando la conexión efectiva. Habla en su artículo de ‘encapsulamiento de la clase política en el interior del Estado’⁸⁰. Esto nos debilita. Por tanto, cuando el ciudadano percibe que su participación se reduce a un acto puntual de delegación sin mecanismos intermedios de control, se produce una erosión material de la democracia representativa.

Esta erosión se refleja empíricamente en la pérdida de confianza institucional. El informe de la OCDE sobre España muestra niveles persistentemente bajos de confianza en partidos y Parlamento⁸¹. International IDEA documenta tendencias de descenso en la participación electoral en democracias avanzadas. La desafección no es solo percepción subjetiva, sino fenómeno estructural vinculado a la falta de mecanismos efectivos de control ciudadano durante el mandato⁸².

El primer estudio plantea una afirmación contundente, a la vez que seria: *‘Around a third of the population reports high or moderately high trust in the central civil service (38%), news media (34%) and the national parliament (34%). Political parties (18%) are the least trusted institutions in Spain.* Es más, asegura que: *‘In Spain, 31% of people believe that the political system allows people like them to have a say in what the government does’.* Incluso el segundo estudio, más centrado en una comparativa internacional, confirma lo siguiente: *‘Global voter turnout was fairly stable between the 1940s and the 1980s... It then fell sharply in the 1990s... and continued its decline to reach 66 per cent in the period of 2011–15’.* Esto demuestra dos cosas, la verdadera

⁸⁰ MAIR, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso.

⁸¹ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *OECD survey on drivers of trust in public institutions: Spain country note*. OECD Publishing.

⁸² SOLIJONOV, A. (2016) *Voter turnout trends around the world*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

decadencia de un sistema que representa a quienes no se sienten representados, y que no pasa solo en España, sino en todos los países con sistemas similares.

Paradójicamente, el sistema electoral y partidista, diseñado para garantizar estabilidad, puede convertirse en fuente de inestabilidad crónica. La teoría institucional explica este fenómeno. Los autores de la obra *Why Nations Fail* describen el ‘*political losers’ problem*: las élites tienden a bloquear reformas que puedan reducir su poder. La literalidad del texto de su obra dice: ‘*Growth thus moves forward only if not blocked by the economic losers who anticipate that their economic privileges will be lost and by the political losers who fear that their political power will be eroded*’⁸³.

El problema emerge con especial intensidad cuando las reglas diseñadas para un contexto de bipartidismo estable se aplican a un escenario de fragmentación política persistente. Giovanni Sartori ya advirtió, que ‘la estabilidad de un sistema político depende de la adecuación entre las reglas institucionales y la estructura real del sistema de partidos’⁸⁴. Esta idea da pie a entender que los partidos no funcionan sin el sistema, y viceversa. Por tanto, es difícil que el sistema cambie desde dentro, si a sus protagonistas (partidos, que no electores) no les beneficia. Una tesis que defiende María Garrote de Marcos, en algunos de sus propuestas reformistas, asegurando que ‘la reforma del sistema electoral español es improbable no por falta de diagnóstico técnico o académico, sino por ausencia de incentivos de los partidos dominantes para modificar un sistema del que se benefician’⁸⁵.

En definitiva, los mecanismos de reacción directa del pueblo existen, pero son limitados y carecen de eficacia correctiva inmediata. La ausencia de instrumentos intermedios de rendición de cuentas fortalece la percepción de impotencia democrática, alimenta la desconfianza y contribuye indirectamente a la inestabilidad política. La cuestión no es

⁸³ ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Deusto.

⁸⁴ SARTORI, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.

⁸⁵ GARROTE DE MARCOS, M. (2009). La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. *InDret. Revista de Análisis de del Derecho*, (4), 1-33.

la inexistencia de participación formal, sino la insuficiencia de mecanismos efectivos de control durante el ejercicio del poder.

7. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha hecho una revisión crítica al funcionamiento del sistema representativo español y las tensiones que se producen entre el diseño institucional vigente y la percepción ciudadana de la representación democrática. A lo largo de la investigación se ha puesto de manifiesto que, pese a la estabilidad que ha proporcionado el modelo constitucional desde la Transición, existe un creciente distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Este fenómeno se refleja especialmente en el pesimismo del votante respecto a la eficacia de su voto, derivado de una percepción de mínima representación efectiva y de la existencia de escasos mecanismos de participación política entre procesos electorales. La consecuencia es una progresiva pérdida de confianza en las instituciones públicas y en los gobiernos, lo que plantea la necesidad de reforzar los mecanismos que conectan la voluntad popular con el ejercicio real del poder.

Una primera línea de mejora identificada consiste en reforzar la estabilidad institucional mediante la consolidación de Pactos de Estado en materias estratégicas. El análisis realizado muestra que determinadas políticas públicas fundamentales para el bienestar de los ciudadanos se ven frecuentemente condicionadas por los cambios derivados de la alternancia política. Para evitar que cuestiones estructurales queden sometidas a revisiones constantes cada ciclo electoral, en el trabajo propongo promover acuerdos amplios entre las principales fuerzas políticas que refuercen la seguridad de las bases normativas del Estado. Estos Pactos de Estado permitirían consolidar proyectos de futuro estables en ámbitos esenciales como educación, pensiones, sanidad o sostenibilidad económica, ofreciendo mayor previsibilidad institucional y fortaleciendo la confianza ciudadana en la continuidad de las políticas públicas.

Una segunda línea de solución se orienta a mejorar la transparencia y la calidad del proceso de acceso al poder político, especialmente en el ámbito interno de los partidos. El estudio evidencia que los partidos políticos desempeñan un papel central en la selección de quienes acceden a los cargos públicos representativos. Sin embargo, los procedimientos internos de elección y promoción política presentan un grado de regulación y transparencia limitado. En la práctica, la afiliación a una organización política y el desarrollo de una carrera interna pueden conducir al acceso a las más altas responsabilidades institucionales sin que existan exigencias normativas adicionales de preparación o evaluación pública. Por ello, el trabajo plantea la necesidad de reforzar la transparencia y la apertura de los procesos internos de los partidos, de modo que la selección de candidatos responda a criterios más visibles y comprensibles para la ciudadanía.

Asimismo, resulta necesario fortalecer los mecanismos de responsabilidad y control en el ejercicio del cargo público representativo. La investigación ha puesto de manifiesto la importancia de reforzar la rendición de cuentas de los representantes una vez acceden al cargo. En este sentido, se propone ampliar la transparencia sobre la actividad parlamentaria mediante la publicación sistemática de información relativa a la asistencia a plenos y comisiones, la participación efectiva en los trabajos parlamentarios y las aportaciones realizadas en el desempeño del cargo. Del mismo modo, se plantea reforzar los mecanismos de responsabilidad jurídica y política derivados del ejercicio de funciones públicas, con el objetivo de promover una mayor exigencia institucional y favorecer que las eventuales irregularidades o incumplimientos puedan generar consecuencias políticas más claras, incluso incentivando dimisiones cuando resulte necesario.

Finalmente, el trabajo concluye que muchas de las críticas dirigidas al sistema electoral español, particularmente a la fórmula D'Hondt, no abordan el núcleo del problema institucional. Aunque la fórmula electoral influye en la distribución de escaños, el análisis desarrollado muestra que las principales debilidades del sistema representativo se encuentran en otros ámbitos, como la limitada participación política entre elecciones o la escasa eficacia de algunos instrumentos de intervención ciudadana. En este contexto, se plantea reforzar los mecanismos de participación política existentes,

especialmente la Iniciativa Legislativa Popular, cuya eficacia se ve actualmente limitada por las barreras procedimentales y por el escaso impacto real de las propuestas presentadas. Asimismo, se propone potenciar mecanismos indirectos de participación ciudadana mediante la posible convocatoria de referéndums consultivos vinculados a los Pactos de Estado en materias de especial relevancia para el interés general. Estas herramientas permitirían reforzar la conexión entre ciudadanía y decisiones públicas, fortaleciendo así la legitimidad democrática del sistema representativo.

8. BIBLIOGRAFÍA

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional. (1983). Sentencia 10/1983, de 21 de febrero. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

Tribunal Constitucional. (1985). Sentencia 75/1985, de 21 de junio. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 170, de 17 de julio de 1985.

Tribunal Constitucional. (1986). Sentencia 85/1986, de 25 de junio. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio de 1986.

Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia 48/2003, de 12 de marzo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 86, de 10 de abril de 2003.

Normativa básica

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 147, de 20 de junio de 1985.

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 28 de junio de 2002.

Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 1982. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 32, de 24 de febrero de 1982.

Doctrina

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Deusto.

Ackerman, B. (1991). *We the people: Foundations*. Harvard University Press.

Aragón Reyes, M. (1998). *Estudios sobre el Gobierno y el sistema constitucional español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Aragón Reyes, M. (1998). El Gobierno. Problemas constitucionales. En *Estudios sobre el Gobierno y el sistema constitucional español* (pp. 85–118). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Arendt, H. (1998). *The human condition* (2nd ed.). University of Chicago Press. (Original work published 1958).

Aristóteles. (1988). *Política* (M. García Valdés, Trad.). Gredos.

Ayuso, M. (2016). El problema de la forma y el fundamento. En *Constitución. El problema y sus problemas* (pp. 119–120). Marcial Pons.

Biglino Campos, P. (2015). Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: Una perspectiva comparada. *Teoría y Realidad Constitucional*, (35), 203–223.

Bobbio, N. (1987). *The future of democracy: A defence of the rules of the game* (R. Griffin, Trans.). University of Minnesota Press. (Original work published 1984)

Casal Bértoa, F., & Rodríguez Teruel, J. (2017). *Political party funding regulation in Europe, East and West: A comparative analysis*. OSCE/ODIHR.

Courant, D. (2021). Citizens' assemblies for referendums and constitutional reforms: Is there an Irish model for deliberative democracy? *Frontiers in Political Science*, 3, 1–15.

Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2015). *Report on the method of nomination of candidates within political parties* (CDL-AD(2015)020). Council of Europe.

European Parliament. (2024). *European election results: Turnout*.
<https://results.elections.europa.eu/en/turnout/>

Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: The 2016–18 Citizens' Assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113–123.

Fernández Esquer, C. (2019). Las listas desbloqueadas en España: ¿Regeneración democrática o espejismo institucionalista? *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 26(81), 135–169.

Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.

Gallagher, M., & Mitchell, P. (Eds.). (2005). *The politics of electoral systems*. Oxford University Press.

Garrote de Marcos, M. (2009). El informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral: Algunas observaciones acerca de las posibilidades de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. *Cuadernos de Derecho Público*, (36), 91–125.

Garrote de Marcos, M. (2009). *La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados*. *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, (4), 1–33.

Garrido López, C. (2017). El dilema de la democracia en el interior de los partidos. *Teoría y Realidad Constitucional*, (40), 317–347.

Giménez Gluck, D. (2014). El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (102), 211–227.

Consejo de Estado. (2009). *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*. Consejo de Estado.

Grimm, D. (2016). *Constitutionalism: Past, present, and future*. Oxford University Press.

Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society* (T. Burger, Trans.). MIT Press. (Original work published 1962)

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (W. Rehg, Trans.). MIT Press. (Original work published 1992)

House of Representatives (Netherlands). (s. f.). *Voting (preference votes and electoral quota)*. <https://www.houseofrepresentatives.nl/how-parliament-works/elections/voting>

Inter-Parliamentary Union. (2025). *Netherlands House of Representatives November 2023 election*. <https://data.ipu.org/elections>

Jiménez Peña, R. (2020). *Representación política y mandato imperativo*. Universitat Pompeu Fabra.

Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5–28.

Kelsen, H. (2006). *Esencia y valor de la democracia* (R. J. Vernengo, Trad.). KRK Ediciones. (Original work published 1920)

Kelsen, H. (2009). *Teoría pura del derecho* (2.a ed.). Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Kolvoort, S. (2021). *Connecting descriptive and substantive representation: An analysis of differential responsiveness in the environmental policy field across 21 European democracies* (Master's thesis). Leiden University.

Leston-Bandeira, C., & Thompson, L. (2023). The development of public engagement as a core institutional role for parliaments. *Frontiers in Political Science*.

Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945–1990*. Oxford University Press.

Lombardero Martín, J. M. (2024). La esencia y valor de la democracia en Hans Kelsen. *Revista Internacional CONSINTER*, (18), 137–159.

Madison, J. (2003). *The Federalist Papers* (C. Rossiter, Ed.). Signet Classics. (Original work published 1787–1788)

Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.

Martínez Sospedra, M., & Uribe Otalora, A. (2003). La reforma del sistema electoral español: La elección del Congreso de los Diputados a examen. *Revista de las Cortes Generales*, (58), 47–66.

Martínez González, V. H. (2014). Reseña de *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, de Peter Mair. *Perfiles Latinoamericanos*, (44), 235–240.

Ministerio de Igualdad. (2018). *Pacto de Estado contra la Violencia de Género*. Gobierno de España.

Ministerio de inclusión, Seguridad Social and Migraciones. (2020). *Recomendaciones del Pacto de Toledo y su proyección normativa*. Gobierno de España.

Ministerio de inclusión, Seguridad Social and Migraciones. (2024). *El Pacto de Toledo: 30 años de consenso en el sistema público de pensiones*. Gobierno de España.

Nohlen, D. (1983). Reforma del sistema electoral español: Conveniencias, fórmulas y efectos políticos. *Revista de Estudios Políticos*, (34), 61–68.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3.a ed.). Fondo de Cultura Económica.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *OECD survey on drivers of trust in public institutions: 2024 results*. OECD Publishing.

Ortega y Gasset, J. (1922). *España invertebrada: Bosquejo de algunos pensamientos históricos*. Revista de Occidente.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Rodríguez Sánchez, Á. (1992). El artículo 6 de la Constitución. Los partidos políticos. *Revista de Derecho Político*, (35–36).

Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie: La politique à l'âge de la défiance*. Seuil.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust* (A. Goldhammer, Trans.). Cambridge University Press.

Rousseau, J.-J. (2007). *El contrato social* (M. Armiño, Trad.). Alianza Editorial. (Original work published 1762)

Rubio Llorente, F. (1987). El Estado de partidos, de Manuel García-Pelayo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7(20), 259–261.

Rubio Llorente, F. (1997). *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales.

Ruiz-Navarro Pinar, J. L. (2018). El futuro del mandato parlamentario: Por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI. *Revista de las Cortes Generales*, (103), 431–454.

Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.

Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239–278.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge. (Original work published 1942).

Schütt-Werschky, E. (1991). Der freie Volksvertreter: Illusion oder Wirklichkeit? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (21–22).

Solijonov, A. (2016). *Voter turnout trends around the world*. International IDEA.

Soriano, R., & Alarcón, C. (2001). Las elecciones en España: ¿Votos iguales y libres? *Revista de Estudios Políticos*, (114), 115–130.

Statistics Finland. (2023). *Parliamentary elections 2023: Result of the control calculation*. <https://stat.fi>

Suiter, J., Farrell, D. M., & O'Malley, E. (2016). Deliberative mini-publics: Core design features. *Policy & Internet*, 8(3), 283–300.

The Belgian Senate. (2026). *Election, dissolution and composition of the federal chambers*. <https://www.senate.be>

The Federal Returning Officer (Bundeswahlleiterin). (2024). *Electoral systems (glossary entry)*. <https://www.bundeswahlleiterin.de>

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

Van Reybrouck, D. (2016). *Against elections: The case for democracy*. The Bodley Head.