



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

# REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA MEJORAR LA DEMOCRACIA

Autor: Álvaro Sampedro Menéndez  
5º E-5  
Derecho Constitucional

Tutor: D. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

Madrid  
Abril 2019

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. LA CUESTIÓN DE LAS LISTAS ELECTORALES.....	7
II.1. Realidad actual.....	7
II.2. Alternativas de cambio .....	10
II.3. Mejor sistema.....	12
III. INCUMPLIMIENTO DE PROMESAS ELECTORALES.....	13
III.1. Realidad actual.....	13
III.2. Posibles soluciones .....	14
III.2.A. Creación de un órgano independiente .....	14
III.2.B. La importancia de la sociedad civil .....	15
IV. DEMOCRACIA INTERNA.....	17
IV.1. Realidad actual .....	17
IV.2. Experiencia de primarias en España .....	20
IV.3. Efectos de las primarias .....	22
IV.4. Mejor sistema .....	24
V. LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA FALTA DE CALIDAD EN LA POLÍTICA	25
V.1. Realidad actual.....	25
V.2. Posibles soluciones.....	28
V.2.A. Aumentar la remuneración de los cargos públicos.....	28
V.2.B. Reducción de la exposición pública de los políticos .....	29
V.2.C. Limitación de mandatos.....	29
V.2.D. Supresión de las juventudes de los partidos.....	32
VI. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL .....	34
VI.1. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	35
VI.1. A. Realidad actual.....	35
VI.1. B. Posibles soluciones.....	38
VI. 2. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	41
VI. 2. A. Realidad actual.....	41
VI. 2. B. Posibles alternativas .....	42
VII. CONCLUSIONES.....	46
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	50

## I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos se encuentran en crisis. Y esta no se debe a ningún acontecimiento histórico concreto y puntual que haya puesto en duda su planteamiento (más allá de la reciente crisis económica), sino a una serie de dinámicas generadas a lo largo del tiempo que han conducido a un resultado principal: la desafección general de la ciudadanía respecto a los partidos políticos. España no ha sido extraña a esta tendencia general del mundo occidental, y hoy en día podemos comprobar como deviene necesario evaluar qué problemas concretos sufren nuestros partidos y qué posibilidades de cambio viables podemos proponer para hacerlos frente.

El planteamiento de este trabajo se fundamenta en que, después de observar la situación actual, se han identificado dos consecuencias principales de la realidad política de España: en primer lugar, el excesivo poder de los partidos políticos; en segundo, la separación entre los intereses de los partidos y los intereses de los ciudadanos. Por ello, este proyecto se plantea analizar algunas de las causas de estas dos consecuencias y proponer posibles alternativas de cambio con el objetivo de restar poder a los partidos y procurar que los intereses de los partidos encuentren mayor sintonía con el de los ciudadanos.

Para analizar las consecuencias que esta realidad política ha producido, es preciso adoptar una perspectiva histórica y acudir al origen de los partidos políticos tal y como los conocemos hoy: la Transición española con la Constitución del 78 como piedra angular. En esa época tras el franquismo, se identificó a los partidos políticos con la esfera de lo público. De esta manera, sólo ellos quedaban legitimados para gestionar y manejar el espacio público, entendiéndose este, a mayor abundamiento, en una interpretación amplia que incluía la gran mayoría de las instituciones del Estado y, en ocasiones, ámbitos propios de la sociedad civil, como las asociaciones. Esta colonización por los partidos de territorios que no siempre deberían pertenecerles ha tenido como consecuencia la relegación de la sociedad civil a la mínima expresión, a un papel eminentemente pasivo y a constituirse en un mero espectador del juego de los partidos políticos. Además, la sociedad civil no sólo abandonó la resistencia, sino que ha actuado en ocasiones como cómplice del auge de los partidos al ser “el nexo con el poder y con aquello que sólo el poder podía otorgar” (Tudela Aranda, 2016, p.25).

Parece de esta manera que la sociedad civil encuentra gran oposición en retomar los pocos espacios propios que le han sido concedidos, pues se ha dado cuenta que en numerosos entornos donde debería tener influencia necesita al partido político. ¿Cómo se puede conseguir, entonces, que la sociedad civil retome el lugar que le corresponde? Creemos conveniente que una posible solución es frenar este proceso de acumulación de poder, en primer lugar, y restar poder a los partidos, en segundo, para dejar espacios como determinadas instituciones y otros ámbitos al arbitrio de los propios ciudadanos y profesionales.

Por otra parte, la acumulación de poder de los partidos ha traído consigo un desinterés generalizado de los partidos políticos por la ciudadanía durante la mayor parte de la actividad política, únicamente interrumpido en períodos de campaña electoral, tras la cual los partidos vuelven a perder su interés hasta los próximos comicios. Los partidos han desarrollado vida propia, con sus particulares intereses que en no pocas ocasiones se han demostrado contrarios al interés general. Se ha derivado de una situación inicial en la que los ciudadanos se unen para dar respuesta a retos comunes a otra actual en la que esta unión de ciudadanos tiene unos intereses propios que pueden diferir de los comunes.

Este proceso, caracterizado por las dos consecuencias del sistema ya indicadas, ha producido que los ciudadanos no se vean identificados con los partidos, observándolos como poderosas estructuras ajenas y lejanas que no resuelven sus problemas. Debido a que los partidos políticos son los que hacen política de manera principal, este hecho ha provocado un desinterés en la política en general.

En relación con la acumulación de grandes cuotas de poder en los partidos políticos, se han producido efectos tanto internos como externos. En relación con el primero de los grupos, se puede decir que los partidos tienen la llave para organizar la mayor parte de las instituciones del estado y, a la vez, para dirigir las personas y estructuras internas del partido. Sin embargo, se da la paradoja que el centro de poder no reside en todos los que componen el partido a nivel local, regional y nacional, sino en una élite reducida dentro de los partidos que se acaba convirtiendo en omnipotente. En conclusión, parece que el hecho de que el estado se gobierne de manera principal y casi única por partidos

políticos y que, además, dentro de estos, sean unos pocos los que lo hagan, puede ser mejorado desde el punto de vista de la democracia. En la Edad Media eran el rey, los nobles y el alto clero los que dominaban la sociedad; en las Revoluciones liberales, la burguesía; y hoy en día parece que son los partidos políticos y sus miembros los que gozan en un poder ilimitado en casi todas las esferas de la sociedad.

En relación con la separación entre los intereses de los ciudadanos y los intereses de los partidos, se puede observar hoy en día cómo se ha traducido en una pérdida de capacidad de representación. Tal y como afirma García Guitián, “algunos autores opinan que los partidos políticos distorsionan la calidad de la representación al anteponer sus intereses corporativos a los de los ciudadanos” (2004). En demasiados casos el objetivo de los partidos no es otro que el de gobernar, logrando su reelección, dejando de lado, si hiciera falta, el interés general de España.

En resumen, el resultado al que se llega aunando ambas consecuencias es que, en descripción hecha por Carl Schmitt, “los partidos ya no se enfrentan entre ellos como opiniones que discuten sino como poderosos grupos de poder social o económico, calculando los mutuos intereses y sus posibilidades de alcanzar el poder y llevando a cabo desde esta base fáctica compromisos y coaliciones” Con otras palabras, también Pinelli abundó en el problema, afirmando que “se viene poniendo de manifiesto el contraste entre la acumulación creciente de poder de los partidos y su pérdida de capacidad de representación” (2014).

El objetivo de este trabajo no es describir todos los problemas que tienen las instituciones. En primer lugar, porque la democracia en España no se puede decir que esté yendo por un camino totalmente erróneo. Si nos comparamos con otros países, podemos decir que somos una democracia consolidada. Según el Índice de Democracia Anual de The Economist Intelligence Unit (EIU), somos una de las 19 democracias plenas del mundo en 2018, lista en la cual no figuran otros conocidos países como Francia y EEUU. En segundo lugar, porque si nos comparamos con otros momentos históricos, podemos afirmar que tenemos la suerte de vivir en uno de los mayores, si no el mayor, periodo democrático de la Historia de España. El imperio de la ley, la separación de poderes y la elección de los asuntos públicos por la mayoría sin conculcar los derechos de la minoría nunca han sido garantizados de esta manera. Podemos

afirmar con tranquilidad que nos encontramos en un punto álgido de la democracia en nuestra nación.

Sin embargo, este hecho no nos debe frenar, sino animar, para observar cuáles son aquellas causas que pueden poner en peligro este proyecto común tan valioso. Sólo reconociendo de manera inicial los defectos a los que los partidos políticos se han acostumbrado seremos capaces de solucionarlos.

Por todo esto, este trabajo tiene el objetivo, en primer lugar, de pormenorizar qué causas han producido las dos consecuencias principales a las que han llegado los partidos políticos en nuestros días. El método de análisis va a ser clasificar dichas causas en tres grupos: los defectos de los partidos en su vertiente externa, es decir, en aquello que afecta a todo ciudadano perteneciente o ajeno al partido; aquellos en la vertiente interna del partido, esto es, los desaciertos en relación con el gobierno del partido y su relación con los componentes del mismo y, en tercer y último lugar, aquellos aspectos en los que tanto la sociedad civil como los medios de comunicación pueden y deben cambiar con el objetivo de fortalecer la democracia en relación con los partidos políticos.

Nos interesaría poder abordar todos los problemas que adolecen los partidos, pero por razones de espacio no va a ser posible. Por ello, la metodología se va a centrar en dos aspectos concretos en cada uno de los apartados. En el primero de los grupos, nos centraremos en la cuestión de la posibilidad de listas bloqueadas o abiertas y en el incumplimiento de los programas electorales. En el segundo de los grupos, nos ocuparemos del debate de la democracia interna, con especial atención a las primarias, y de la profesionalización y baja calidad de la política. Finalmente, en el último de los apartados, abordaremos la responsabilidad de los medios de comunicación para con la partidos y la necesidad de lograr la participación de la sociedad civil.

Finalmente, encontramos conveniente dejar claros tres aspectos. El primero de ellos, que este trabajo tiene una vocación fundamentalmente constructiva realista: su objetivo es el de pensar y proponer posibles soluciones. Pero no cualquier solución, sino sólo aquellas que sean posibles, reales y eficaces, teniendo en cuenta el sistema jurídico-político. El segundo aspecto es que sólo con las normas no se reformarán los partidos políticos si al mismo tiempo no se cambian los comportamientos. Valores fáciles de

enunciar pero difíciles de cumplir, como la honradez, la ejemplaridad, la lealtad institucional, la autenticidad, la responsabilidad, la altura de miras, el respeto mutuo y la voluntad de cesión resultan fundamentales para la reforma de los partidos políticos y pueden y deben ser inculcados en las etapas de formación de los ciudadanos, además de la posibilidad por parte de la sociedad civil de crear un ambiente social en el que se exijan progresivamente el adecuado cumplimiento de estas conductas.

El tercer aspecto es que el trabajo que nos queda por delante no va a ser fácil. Como hemos podido intuir en esta pequeña introducción, la cuota de poder tan alta e intensa que han alcanzado los partidos políticos va a hacer complicado el cambio. Si hay una idea fundamental es que, para que se implemente, son ellos mismos los que deben decidir cambiar. Pero creemos que se van a dar las condiciones para ese cambio, y que la sociedad civil puede jugar un papel fundamental en este proceso. Finalmente, España ha demostrado en su Historia que ha sido concretamente en las situaciones más difíciles donde han surgido las mejores oportunidades para sus mayores momentos de esplendor. España, sin duda, merece la pena.

## II. LA CUESTIÓN DE LAS LISTAS ELECTORALES

### II.1. Realidad actual

Antes de comenzar conviene señalar que tal y como afirma parte de la doctrina, la lista electoral es un elemento del sistema electoral al que no se le suele prestar excesiva atención en comparación con otros elementos como la fórmula electoral o la barrera electoral. Sin embargo, en nuestro trabajo constituye un elemento de capital importancia por tratarse de un aspecto clave en relación con el efecto de la acumulación de poder de los partidos políticos y, en concreto, de sus cúpulas directivas.

En España contamos con un sistema de listas bloqueadas y cerradas en las elecciones municipales, autonómicas, generales al Congreso y europeas, en las que el ciudadano elige una lista con los candidatos y su orden fijados de antemano por el partido. Este

modelo está regulado en el art. 162 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que recogió este modelo de listas ya establecido en período preconstitucional, pues fue aprobado por el Real Decreto-ley 20/1997 de 18 de marzo, sobre Normas Electorales<sup>1</sup> y desarrollado por la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, que fijaron la normativa para la celebración de las primeras elecciones después de la muerte de Franco, celebradas el 15 de junio del 1977.

El objetivo era, de acuerdo con Blanco Valdés, “fortalecer la cohesión de los partidos políticos en el momento inicial del sistema democrático, caracterizado por la dispersión de fuerzas políticas y la debilidad de sus estructuras internas” (2015, p. 152-153). Y es verdad que este sistema electoral “ha contribuido a dar estabilidad al funcionamiento de nuestro sistema político durante el período que abarca de 1977 a 2015” (Carrasco, 2018, p. 7). En contraposición, en 2015 se produjo una crisis de confianza de una parte de la sociedad tanto en el sistema político como en los propios partidos que rompió toda predicción posible.

De esta manera, y si bien este sistema partía de una realidad objetiva y tenía una misión noble, tuvo como inevitable consecuencia determinados efectos negativos. A juicio de Presno Linera, “en la práctica, el modelo de listas cerradas y bloqueadas tendía a depositar en los cuadros dirigentes de los partidos, ya fuera a escala nacional o local, el control sobre la designación de los candidatos que se integrarían en las listas electorales y sobre el orden en el cual aparecerían en dichas listas” (2015, p. 20).

Este hecho ha desplegado, a su vez, dos consecuencias importantes. Por un lado, el fortalecimiento de la autoridad de los dirigentes de los partidos políticos y, por el otro, y de manera más concreta, la disciplina y cohesión de los partidos, ya que, como afirman Montero y Gunther, “la decisión sobre la inclusión/exclusión de la lista y sobre el orden de aparición en ella podría ser utilizada como premio o sanción dependiendo del grado de fidelidad con la línea ideológica y de actuación propugnada por sus dirigentes” (1994, p. 49).

---

<sup>1</sup> Si bien el Decreto era una norma de aplicación única - su art. 1- el sistema recogido en el mismo siguió vigente en las elecciones del 1979 y 1982 y finalmente recogido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En conclusión, este sistema tiene como efecto principal que el diputado no se debe a sus votantes, sino a la dirección de su partido. Al fin y al cabo, tal y como expresaba Espín Templado, “las listas cerradas y bloqueadas traspasan la elección de los parlamentarios a los partidos políticos” (1997, p. 36). De esta manera, el ciudadano no tiene la capacidad ni de premiar ni de castigar a un diputado que le guste o disguste de manera especial. En consecuencia, los partidos acumulan mucho poder, y tanto el diputado como el ciudadano pierden poder.

Sin embargo, se observa una cierta pérdida de poder en cuanto a lo que predicción de elecciones se refiere. En el pasado pudo decirse que era posible determinar con un considerable grado de certeza cuántos diputados se obtendrían en cada circunscripción y colocar en los puestos de “salida” a los candidatos cuya designación se deseaba asegurar. De esta manera, estudios demuestran cómo en el periodo entre 2004 y 2011 la competencia electoral se redujo a 64 escaños, es decir, un 18,28% del total de 350. Los demás estaban ya asignados antes de la apertura de los colegios electorales ya que, en el 20% de las provincias, la competencia electoral, sencillamente, no existía, y en la mayoría de las restantes se reducía a uno o dos escaños -estos cálculos sin contar con las encuestas, que lo pueden afinar todo mucho más (Carrasco, 2018). Además, incluso en ese 18% de escaños el elector no tenía margen de decisión real, puesto que la competencia se daba entre “candidatos desconocidos y que, además, en nuestra cultura política, tampoco hacen una campaña personal que pudiera darlos a conocer” (2018, p.8).

En contraposición, hoy en día los partidos políticos han perdido esta posibilidad de pronóstico de cara a unas elecciones. Donde existían dos partidos políticos amplia representación existen cinco, ya que la irrupción de partidos como Podemos, Ciudadanos o Vox en las recientes elecciones andaluzas de 2018 hubiese sido impensable hace no muchos años. Hoy en día las encuestas, más allá del uso político que sufren, han perdido la precisión de aquellos días, y los escenarios que se producen días antes de las elecciones, como es el caso de las generales del 28 de abril de 2019, son cambiantes, variados e impredecibles, siendo todos ellos posibles.

No obstante todo lo anterior, nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado rotundamente, interpretando el art. 23.1 CE en relación con la potestad del artículo 11.7

de la Ley 39/1978 de Elecciones Locales, que preveía el cese del concejal que dejara de pertenecer al partido en cuya lista hubiera sido elegido, que “los partidos políticos, tal y como establece el artículo 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas” (STC 5/1983, FJ 4, y, en el mismo sentido, SSTC 10/1983, 28/1983 y 30/1983).

## II.2. Alternativas de cambio

Creemos que es fundamental atender a una perspectiva de derecho comparado en lo que a un posible cambio respecta, ya que las propuestas se han podido ya probar en otros países y se han podido evaluar sus ventajas y defectos. Si bien es verdad que existen multitud de variantes, las principales alternativas son las listas abiertas o desbloqueadas (en adelante y para evitar confusiones, las llamaremos “abiertas”) y el modelo de *panachage* entre listas.

Los modelos de listas abiertas, permiten a los electores mostrar su preferencia por algún o algunos candidatos de una lista electoral concreta y, en casos excepcionales, dar un voto de rechazo a algún candidato de la lista. Después, dentro de cada lista, se asignan los escaños teniendo en cuenta las preferencias de los electores hasta completar el número de escaños correspondientes a la lista. Su consecuencia principal es que los electores pueden alterar el orden en el que los candidatos aparecen en la lista, permitiendo que un candidato que estuviera en puestos más atrasados obtuviera el escaño con preferencia a otro que estuviera en un puesto más adelantado.

Por su parte, el modelo de *panachage* entre listas, el elector puede elegir candidatos de distintas listas electorales e, incluso, dar varios votos a un candidato o mostrar su rechazo a alguno de ellos. En una primera fase, se asigna a cada lista el número de

escaños que le corresponden conforme a una fórmula proporcional. En una segunda fase, se atribuyen los escaños a los candidatos de cada lista que hubieran obtenido mayor número de votos, hasta completar el total de escaños que correspondan a aquella.

Dentro de las listas abiertas podemos encontrar dos tipos. Por un lado, listas abiertas de barrera o cuota (listas rígidas), en los que el elector debe superar una determinada barrera o cuota de votos para resultar elegido y, en caso de superarla, son elegidos con preferencia los que más tienen respecto a los que menos. Suecia es el modelo de este sistema con una cuota del 5%. Según Ortega, “la experiencia del sistema sueco muestra un alto grado de concentración del voto preferencial en unos pocos candidatos, (...) que son elegidos principalmente según su experiencia y la según la posición que ocupan en la lista” (2004). Sin embargo, lo normal es que los candidatos más experimentados sean también los que ocupan los primeros puestos en la lista. En consecuencia, “estos candidatos saldrían también elegidos si el sistema fuera de listas bloqueadas” (Ortega, 2004, p. 201). Lo mismo ocurre en Países Bajos y Bélgica.

La otra variante son las listas abiertas con arreglo a preferencias exclusivamente o listas flexibles, en los que se atribuyen los escaños a los candidatos que hayan obtenido mayor número de voto de los electores, hasta completar los que hayan sido atribuidos a cada lista. El modelo más estudiado en este ámbito es el que estuvo vigente en Italia hasta 1993 para la Cámara de Diputados. Segundo Carrasco, “los partidos dividían la lista en el candidato número 1, unos candidatos ordenados conforme al criterio del partido y un último grupo de candidatos ordenados alfabéticamente. Habitualmente, los candidatos elegidos estaban dentro de los ordenados por el partido” (2018, p. 20). Este sistema fue abandonado a principios de los años noventa debido a que favorecía prácticas clientelares y corruptas. Este modelo, con matices, es el seguido por países como Eslovaquia, Polonia, Letonia, Panamá, Chile y otros países.

Finalmente, el modelo de *panachage* entre listas es el seguido en Luxemburgo, Suiza, Mónaco, Liechtenstein, Ecuador, El Salvador y en los senadores de España y Brasil. El país que permite mayor margen al elector es Suiza, donde los electores pueden elegir papeletas en blanco, entre las cuales puede incluir en nombre de los candidatos que desee, o bien puede elegir una lista impresa, en el cual le es posible tachar candidatos,

incluir candidatos de otras listas o dar dos votos al mismo candidato (Carrasco, 2018, p. 29). En Suiza, esta práctica suele beneficiar a los primeros candidatos de cada lista. Según Ortega, esto unido a que son los partidos los que ordenan los candidatos conforme a sus preferencias hace que sean escasos los supuestos de candidatos que salen elegidos fuera del orden de su lista (2004, p. 243).

### II.3. Mejor sistema

Debemos partir de la premisa de que no existe un sistema electoral ideal en términos absolutos. Dentro de la tensión entre capacidad de influencia del votante y estabilidad, huyendo por un lado del modelo de listas bloqueadas por la falta de conexión entre el elector y el elegido, y buscando un modelo en donde el elector tiene mayor capacidad de influencia, creemos conveniente rechazar el modelo de listas abiertas con barrera o cuota pues, en la práctica, deja escasa posibilidad real de elección a los votantes.

Una de las principales conclusiones que hemos obtenido de nuestro estudio es que determinada capacidad de elección tiene, en ocasiones, los mismos efectos que las listas bloqueadas, ya que los electores acaban votando al primero de la lista.

A la vez, descartamos el modelo de *panachage* entre listas por su poca predictibilidad y por la capacidad de resultados altamente inestables, debido a que, como es posible que existan candidatos cercanos o afines a los electores que pertenezcan a diferentes partidos, se podría dar una representación muy fragmentada no favorable a la gobernabilidad. En la tensión entre representatividad y gobernabilidad, tendemos a rechazar ambos extremos situándonos en un punto medio, más cercano a la gobernabilidad si tuviéramos que pecar de uno de ellos.

Dentro de los diferentes sistemas, nos decantamos por el sistema de listas abiertas con arreglo a preferencias exclusivamente o listas flexibles, en el que el elector puede marcar uno o varios candidatos de su preferencia y, tras asignar los puestos correspondientes a las candidaturas, los escaños son atribuidos a los candidatos en virtud del número de votos nominativos recibidos.

Sin embargo, somos conscientes de sus desventajas y riesgos, entre los que se incluyen: el encarecimiento y complicación de la gestión del proceso electoral, la necesidad de que los candidatos realicen y financien campañas personales (lo cual podría llevar a desigualdades entre ambos, prácticas clientelares, corrupción, etc.), la competencia entre la campaña de los partidos y la campaña personal, etc. Es por eso que creemos que esta opción puede y debe ir indisolublemente unida de una regulación exhaustiva, en especial sobre la campaña electoral y su financiación, que podría evitar el problema.

Esta opción puede mejorar la situación actual, teniendo como efecto principal la posibilidad de disminuir el poder de las direcciones de los partidos. Además, combina la capacidad de influencia de los electores sin desposeer totalmente a los partidos políticos de su disciplina interna y coherencia ideológica, pues son ellos los que mantienen la decisión de qué candidatos incluir en las listas y en qué orden, factor que, como hemos demostrado, puede influir poderosamente en la elección de los votantes, sin obligarles, sin embargo, a seguir dicho orden.

### III. INCUMPLIMIENTO DE PROMESAS ELECTORALES

#### III.1. Realidad actual

Uno de los grandes causas que ha producido gran desconfianza entre los ciudadanos ha sido el incumplimiento de las promesas electorales. Los ciudadanos hemos visto de manera pasiva cómo los partidos realizan todas las promesas posibles en campaña electoral y, a la hora de gobernar, han incumplido aquellas que incluso les llevaron al poder sin que ello tuviera, en principio, consecuencias para los mismos. Parece que la famosa cita del alcalde socialista Tierno Galván de que “las promesas electorales están para no cumplirse” ha adquirido rango de ley. Sin embargo, esta práctica produce consecuencias particularmente dañinas al quebrar la confianza básica que todo ciudadano debería tener a la hora de votar, perjudicando de esta manera gravemente a la democracia. Si no sé si el partido va a cumplir lo que promete, ¿qué criterio utilizo para votar?

Para empezar, conviene dejar claro que tal y como recoge el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid 272/2011, de 1 de diciembre de 2011, que resolvió en la jurisdicción civil demanda interpuesta por unos ciudadanos contra el PSOE por un supuesto incumplimiento de las promesas realizadas en la campaña de las elecciones generales celebradas en 2008 “no estando en consecuencia, sujetos ni al Derecho civil, ni al Derecho administrativo, los actos consistentes en "promesas electorales ", ya que escapan al control jurisdiccional, de manera que, del acierto o desacierto en la llevanza y ejecución de las mismas, no cabe derivar responsabilidad civil concreta en términos jurídicos”. Todo ello se debe a que “supondría una grave politización de la justicia y, especialmente, una invasión de un poder por otro que vulneraría el principio de separación de poderes”.

Finalmente, existen dos grandes causas por las que las promesas electorales no pueden ser cumplidas. Por un lado, se puede deber a una imposibilidad objetiva y técnica determinada por circunstancias sobrevenidas que no pudieron ser conocidas por los partidos políticos antes de llegar al poder. Por otro, existen aquellas promesas que revelan que verdaderamente el partido no tenía intención de llevarlas a cabo en el momento cuando las realizó, pero que por el rendimiento electoral que iban a producir le convenían y, en consecuencia, se hacían. Las posibles circunstancias futuras eran conocidas o no podían ser desconocidas. El tratamiento frente a estos dos modelos distintos de incumplimiento debe ser distinto.

### III. 2. Posibles soluciones

#### III.2.A. Creación de un órgano independiente

Ante la realidad de que no se puede recurrir a los juzgados, cabe plantearse otras opciones. Por un lado, creemos que puede funcionar la creación de un órgano independiente cuya función sea, en tiempos de campaña electoral, analizar qué puntos del programa electoral de los partidos se han incumplido y compararlos entre sí. Este órgano en ningún momento analizaría las causas del incumplimiento, ni participaría de valoración alguna. El único objetivo sería elaborar un informe corto en extensión, claro

en presentación y directo en análisis que permitiera a los ciudadanos conocer, en el momento donde se forma su decisión, información sobre el incumplimiento de promesas electorales de partidos políticos.

Creemos que con esta medida los partidos podrían tender a evitar desentenderse de su electorado durante la mayor parte de su legislatura, ya que sabrían que su acción u omisión de promesas electorales sería conocida en el momento de campaña electoral. Si bien es cierto que podría ocurrir que el incumplimiento de las promesas fuese un fenómeno extendido en todos los partidos, se podría apreciar en el informe cuál de todos ha incumplido más.

Además, debido a que en el informe no se incluirían las causas del incumplimiento, creemos que esta medida podría forzar a los partidos a explicar en mayor cantidad y calidad sus acciones de gobierno, para de esta manera subrayar sus cumplimientos de promesas y excusar sus incumplimientos, explicando a los ciudadanos sus razones. Aspectos recurrentes como las bajadas o subidas de impuestos, la ejecución de los presupuestos o la no elaboración de una ley podrían ser mejor comunicados y explicados.

### III.2.B. La importancia de la sociedad civil

La gran mayoría de las acciones de los partidos están encaminadas a un fin último: conseguir el mayor número de voto de los electores. El voto es el valor supremo, el bien más codiciado y la mejor divisa, aunque después exista una práctica generalizada, como ya hemos visto, de desatender a la ciudadanía una vez los partidos alcanzan el poder. Dicho esto, lo que parece claro es que si se genera una conciencia generalizada en la sociedad de que determinadas prácticas no son aceptadas de cara al voto, es probable que tiendan a suprimirse.

Un claro ejemplo es la página web Manifesto Project, la cual se encarga de analizar programas electorales con representación parlamentaria en algo más de 50 democracias en un período que abarca desde la segunda guerra mundial. Procesados los datos, se ha llegado a la conclusión de que, precisamente con el objetivo de intentar ser acusados por

incumplimiento de promesas electorales, los partidos han adoptado la costumbre de agrandar sus programas electorales. De esta manera, se observa como en el período entre 1940 y 1960, la media de frases de un programa electoral era de 156. En contraposición, en el lapso entre 2000 y 2012, la media de frases se ha elevado a 813. En el caso de España este aspecto se agrava, pues si inicialmente, en la elecciones generales de 1979, los programas electorales de los partidos que lograron representación tenían un promedio de 339 frases, en 1996 superaban las 2.500, esto es, multiplicar por 7. En las elecciones de 2011 la media ha bajado hasta 1168. Con todo y con ello, tres de los 10 programas electorales más largos son españoles (IU en elecciones del 2000, con 6471 frases; PSOE y PP en 2004 y 2008, y CiU en 2004).

Cabe pues preguntarnos por qué son tan largos los programas electorales cuando anteriormente no lo eran. Una de las posibles respuestas es que si se incluyen numerosas propuestas, aunque se hayan incumplido varias el partido puede defenderse alegando que se han cumplido otras muchas otras. Además, de esta forma los partidos evitan ser catalogados como partidos simplistas, reduccionistas, pareciendo que tienen respuesta a todo.

En relación con este aspecto, y enlazándolo con lo que hemos explicado anteriormente de que existen promesas que pueden ser incumplidas por causas ajenas al partido, cabe plantearnos la siguiente pregunta: ¿por qué, entonces, se elaboran programas electorales tan amplios y no se incluyen las líneas maestras que un partido desea proponer? Acaba siendo la pescadilla que se muerde la cola. Por todas estas razones, creemos que sería conveniente la limitación en la extensión de los programas electorales.

Creemos que el modelo de la página Manifesto Project puede servirnos como ejemplo de instrumento de control desarrollado por la sociedad civil para reprobar a los partidos sus incumplimientos. Constituye una muestra de las posibilidades que las redes sociales brindan a la sociedad civil para organizarse y dar publicidad a su trabajo. Las páginas web, como se ha demostrado, pueden servir para controlar las promesas electorales que no se cumplen, de tal manera que la actividad que realizaría el órgano independiente al que hemos hecho alusión en páginas anteriores pueda ser complementariamente realizada por la sociedad civil.

La sociedad civil juega, como hemos explicado, un papel fundamental. Si bien este tema lo trataremos en profundidad más adelante, creemos que podría ser beneficioso que se elaboran planes de concienciación para que la ciudadanía no fuese tan insensible al incumplimiento de promesas bajo la excusa de “esto lo hacen todos los partidos”. Cada uno de nosotros podría plantearse premiar o castigar a aquellos que más realicen estas malas prácticas mediante el voto, y emplear los medios que tiene a su alcance como las encuestas, entrevistas, redes sociales, universidades, asociaciones para hacer llegar el mensaje.

#### IV. DEMOCRACIA INTERNA

##### IV.1. Realidad actual

En una primera aproximación, conviene comenzar recordando que “es un lugar común identificar a los partidos tanto por el carácter de su organización (asociación) como por las funciones constitucionales que están llamados a ejercer (participación política)” (Pérez Moneo, 2016, p. 75). En su primera vertiente, refiriéndonos al partido como asociación, es importante a su vez destacar dos sentencias. Por un lado, la STC 85/1986, que señala que “la Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos” (FJ.2). Por el otro lado, la STC 5/1996, que remarca que el pacto de asociación “consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación” (FJ.9).

Pues bien, tal y como indica Pérez-Moneo, “uno de los grandes problemas que puede existir en el seno de una asociación es el conflicto entre el socio y el grupo” (2016, p. 79). En este sentido conviene traer a colación la STC 219/2001 que recuerda que “el art. 22 CE no dispone expresamente una tutela simétrica de los socios y de la asociación” (FJ. 4). *A sensu contrario*, y tal y como señala Gómez Montoro, “tampoco parece adecuada la posición contraria, donde el poder del socio particular se protege de manera

incondicional” (20, p. 256). De esta manera, surge la tensión entre dos dinámicas, ya indicadas por Martínez Cuevas, entre la del partido, en ejercicio de su autonomía para organizarse (que seguiría impulsos o tendencias oligárquicas), y la de los afiliados, que gozan de libertad y del derecho a formar parte del partido (y que exigirían el cumplimiento de los principios democráticos) (2006, p. 36).

En la disputa de este equilibrio no parece ser el Poder Judicial el más adecuado para su solución. Tal y como indica Bilbao Ubillos, los jueces son tímidos a la hora de entrar en este tipo de disputas y, al poner el acento en la libertad de autorregulación de las asociaciones, privilegian la libertad del grupo frente a la del individuo (1997, p.64). Como conclusión podemos afirmar que si se considera a los partidos políticos como asociaciones, se debería concluir lógicamente que han de gozar del mismo derecho de auto organización que aquéllas, es decir, deberían disfrutar de la capacidad de escoger libremente la estructura orgánica que mejor se adecue a sus objetivos y a su forma de ver la realidad política (Navarro Menéndez, 1999, p. 214) y, por lo tanto, cualquier intervención del Estado en la vida interna del partido —incluida la judicial— sería ilegítima por cercenar injustificadamente el contenido esencial del derecho fundamental a la auto organización (Blanco Valdés, 1990, p. 62).

Sin embargo, resulta insuficiente pensar que los partidos políticos se pueden identificar con una asociación cualquiera. ¿Acaso no existen diferencias características por la función que cumplen? ¿Cuál es su fundamento? La razón principal la podemos identificar, de acuerdo con Murillo, en que tanto la configuración organizativa como las normas de funcionamiento interno afectan a intereses de terceros —como es el caso de las sociedades mercantiles, en las que la confianza en el tráfico jurídico y la estabilidad económica están en juego (1996, p. 101). En este sentido, tal y como recalca la STC 48/2003, los cometidos de los partidos explican “las condiciones específicas que el art. 6 CE les imponen en relación al respeto a la Constitución y a la ley y a su estructura interna y funcionamiento. Su cualificación funcional no desvirtúa la naturaleza asociativa que está en la base de los partidos, pero eleva sobre ella una realidad institucional diversa y autónoma que (...) justifica la existencia de un régimen normativo (...) propio” (FJ. 6).

En este sentido, el propio art. 6 CE establece un límite bien determinado a la libertad de auto organización de los partidos, indicando que “su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. De esta manera, se circunscribe la dimensión organizativa al cumplimiento de la libertad individual (Navarro Méndez, p. 53). Por todo ello, tal y como recoge Pérez-Moneo, aquí radica la principal diferencia entre un partido y una asociación, ya que si bien en estas últimas la participación del afiliado está condicionada por el contenido de los estatutos que libremente acepta el socio, en los partidos políticos la exigencia constitucional se convierte en una carga que recae sobre el partido político por estar configurado como un instrumento al servicio del derecho fundamental de los ciudadanos a la participación política en los asuntos público. (2016, p. 84).

Sin embargo, de acuerdo con la STC 56/1995, los derechos de los afiliados son derechos fundamentales de configuración legal, por lo que admite diversas concreciones. En este sentido, la mayoría de la doctrina entiende que es el legislador el que está llamado a realizar dicha concreción, que tendrá consecuencias fundamentales ya que determinará el nivel de protección jurisdiccional. Es por eso por lo que conviene realizar aquí un análisis de la normativa existente.

Tras esta breve introducción, queremos dejar claro que la democracia interna de un partido incluye, a diferencia de lo que piensa gran parte de la opinión pública, mucho más que la elección de los líderes de un partido. De esta manera, se puede encuadrar dentro de este concepto la publicidad de los estatutos y la necesaria inscripción de la modificación de su estructura interna de cara a la adhesión de los afiliados; el estatuto jurídico del afiliado; procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos, etc. Sin embargo, por ser este el tema de mayor actualidad y por la limitación en la extensión de este trabajo, nos centraremos en las primarias.

Dentro de las mismas, existen primarias para elegir, por un lado, al máximo dirigente del partido y, por el otro, para elegir al candidato del partido a unas determinadas elecciones. En concreto analizaremos las primarias para elegir al máximo dirigente del partido. Si bien ambas son importantes, consideremos que si un partido es una unión de ciudadanos en torno a unas ideas y un proyecto común, desde el punto de vista que adopta este trabajo que es el de los partidos políticos, y desde el grupo en el que se

incluye este punto que es el de la manifestación de las partidos *ad intra*, creemos que resulta más conveniente analizar la forma es que los integrantes del partido pueden elegir a su líder.

En este sentido, se ha incorporado en 2015 a la Ley Orgánica de Partidos Políticos la obligación de establecer formulas de participación directa de los afiliados, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido. En el apartado 3º de su art. 7, se establece que “los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto”. Sin embargo, dicha previsión ve limitado su alcance por el artículo 3.2.j), que admite «la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación», y remite a los estatutos la regulación de los procedimientos de control de los dirigentes electos. A juicio de Garrido López, “tras la reforma, presentada como un gran avance democrático, seguimos, por tanto, exactamente igual” (2017, p. 319). Queda, pues, demostrada la paradoja que existe, por un lado, entre la coincidencia general sobre la necesidad de una legislación más rigurosa que garantice la democracia en los partidos y, por otro, la falta de voluntad de los que se benefician de su ausencia, que son, a la postre, los que controlan el contenido de aquella legislación (Flores Giménez, 1998, p.75).

#### IV.2. Experiencia de primarias en España

Procede ahora valorar cual ha sido la experiencia de la celebración de elecciones primarias en el seno de los partidos. Si bien ha supuesto una novedad, “la cooptación de fieles y los liderazgos impuestos siguen siendo la tónica dominante, porque el peso de los aparatos de los partidos en el proceso de designación resulta todavía decisivo en no pocas ocasiones, particularmente cuando la participación directa de la militancia no está garantizada” (Garrido López, 2017, p. 327).

En primer lugar, y analizando el reciente caso de Podemos y otras fuerzas políticas las primarias que han implementado las primarias mediante un sistema de votación telemática, no resulta ser en absoluto homologable por su falta de garantías, tal y como indica Galli (2017).

En relación al PSOE, Jose Luis Rodríguez Zapatero ganó las primarias del XXXV (julio 2000) Congreso Federal a José Bono, Rosa Díez y Matilde Fernández con sólo 9 apoyos más que Bono. Posteriormente ganó los Congresos XXXVI (julio 2004) y XXXVII (julio 2008) con un 95,8% y 98,5% de votos respectivamente, sin presentarse candidato alguno. El resultado de estas primarias se puede calificar como de generalmente positivo, ya que permitió un debate interno intenso en una primera fase y, tras elegir a su líder, se produjo una permanencia en su cargo de 11 años, lo que aportó estabilidad al partido.

A continuación Alfredo Pérez Rubalcaba ganó el XXXVIII Congreso federal en febrero del 2012 aventajando por sólo 7 votos a Carmen Chacón. Tras la derrota del PSOE en 2011 hacía falta un cambio de liderazgo, pero en tan sólo dos años se produjeron las siguientes primarias tras el mal resultado de las elecciones europeas. Estas sí que fueron un fracaso para el PSOE, que inició su pérdida de poder.

Caso más reciente es el de la elección de Pedro Sánchez como secretario general del PSOE. En una primera fase, en el Congreso Extraordinario Federal celebrado en julio de 2014 tras el mal resultado electoral de las europeas de ese mismo año, Sánchez se impuso a Eduardo Madina y Jose Antonio Pérez Tapias con un 48,67% de los votos. El resultado de estas elecciones fue que tan sólo dos años después –el 28 de septiembre de 2016, y tras haber obtenido peor resultado histórico del PSOE en las elecciones generales de 26 de junio de 2016, 17 miembros de la ejecutiva federal dimitieron, forzando la dimisión de Sánchez, que dimitió el 1 de octubre de ese mismo año. Finalmente, tras abandonar su acta de diputado, se presentó a las elecciones primarias que celebró el partido el 21 de mayo de 2017, donde resultó reelegido como secretario general tras derrotar a Susana Díaz y Patxi López con un 50,26 % de los votos.

Como se ha podido comprobar, sus primeras elecciones primarias (2014), lejos de aportar estabilidad al partido, produjeron una intensa crisis donde se evidenció la diferencia de criterios entre la militancia y la ejecutiva. Este caso demuestra que, “la democracia interna de un partido resulta ser en la realidad de los hechos directamente proporcional a sus fracasos en las urnas e inversamente proporcional al éxito que tenga a la hora de repartir los cargos que la toma del poder lleva asociada” (Blanco Valdés, 2016, p.29), todo ello aparejado con la exteriorización de la división interna.

En el caso del PP, tras la refundación de Alianza Popular en 1989, Jose María Aznar no se sometió a elecciones primarias, sino que se convirtió, a propuesta del fundador (Manuel Fraga), en presidente del partido en el X Congreso de 1990. Sin embargo, se convirtió en un líder capaz de aglutinar a toda la derecha, consiguiendo ganar las elecciones de 1996 –tras catorce años de gobierno socialista con dos mayorías absolutas- y 2000 (con mayoría absoluta).

Posteriormente, Mariano Rajoy Brey fue elegido en el XV Congreso del PP en octubre del 2004 tras la derrota en las urnas del PP en unas elecciones marcadas por el atentado terrorista del 11-M. Fue elegido directamente por Aznar. El balance es, en general, positivo. Si bien no retomó el poder el PP hasta el 2011, la derecha se mantuvo compacta hasta el surgimiento de nuevos partidos, debido en parte a la crisis económica.

Pablo Casado se presentó a las primarias celebradas en el XIX Congreso del PP en julio del 2018. El sistema de elección fue cambiado en febrero del 2017 durante el XVIII Congreso, para realizar votaciones a doble vuelta. De los 6 candidatos presentados en la primera vuelta, sólo Soraya Sáenz de Santamaría y Pablo Casado pasaron a la segunda vuelta (ya celebrada en primera vuelta por militantes) resultando este último ganador con un 57,21% de los votos de los compromisarios. El resultado es incierto pues todavía no se ha presentado a ningunas elecciones.

En relación a Ciudadanos, Rivera no se presentó a dirigir el partido, sino que ganó las elecciones a candidato a presidente del gobierno el 9 de julio de 2016. En el caso de Vox, Santiago Abascal ganó las elecciones en septiembre del 2014 frente a Ludovico López Cadé con el 91% de los votos.

#### IV.3. Efectos de las primarias

En primer lugar, como indica Blanco Valdés, “por drástico que pueda resultar formularlo con esta claridad, lo cierto es que los partidos compiten peor cuando tienen que asumir la pesada carga de un funcionamiento democrático” (2016, p. 28). Existen factores como el debate interno, las corrientes o facciones ideológicas y las luchas por el control de la organización que restan al partido capacidad competitiva en el mercado

electoral y hacen más complicado el acceso de sus candidatos a los cargos e incentivos públicos, aspecto que, al fin y al cabo, constituye el fin primordial que justifica la existencia del partido, como asegura la mayoría de la doctrina.

De esta manera se puede comprobar cómo, si bien cuando el partido experimenta buenos resultados y tiene puestos en las instituciones ceden las exigencias de democracia interna debido a que el éxito calma cualquier intento de ideas partidistas, cuando la situación electoral es adversa “el agujero negro de la democracia interna empieza a absorber energías que debieran dedicarse a una digna acción política, de forma que unos emprenden la agotadora batalla de ganar espacios y procedimientos de participación y otros continúan la desigual guerra a base de condenas por heterodoxia, expedientes por infidelidades, expulsiones por críticas o condenas al ostracismo” (Pérez Tapias, 2017).

Adicionalmente, y según Garrido López, “la potencialidad democratizadora de las elecciones internas es innegable, pero su puesta en práctica ha suscitado problemas similares a los surgidos con las primarias, como son la exteriorización de la división interna, el voto sindicado y la falta de neutralidad del aparato cuando ha sido competidas o, si no ha habido realmente competencia, su reducción a mera aclamación plebiscitaria” (2017, p. 334).

Por otra parte, ha quedado demostrado cómo la celebración de las elecciones primarias puede ser un elemento intensamente destabilizador si sólo un partido las celebra. Al fin y al cabo, los alicientes para celebrar primarias son muy escasos cuando un solo partido asume sus riesgos mientras sus oponentes continúan con el sistema de cooptación, restando de esta manera capacidad competitiva.

La consecuencia fundamental de supeditar, en el contexto de la lucha de poder, la pluralidad interna a la unidad y a la eficacia electoral, es el desencadenamiento de manera inevitable del abuso de las oligarquías partidistas, lo cual fomenta la selección inversa de las élites, expulsando de la vida pública a los mejor preparados, distorsionando los mecanismos de participación política y poniendo en entredicho la virtualidad del principio democrático (Blanco Valdés, 2016, p.29).

Además, se demostró otro importante dilema. En palabras de Presno Linera, “o bien [...] tienen un componente meramente plebiscitario, destinado a legitimar ante la sociedad, ratificándolo, a quien ha sido elegido por los órganos de dirección del partido, en cuyo caso su carácter (...) es meramente simbólico, o bien se constituyen en un auténtico sistema de designación de candidatos, lo que supone reconocer la inoperancia de las fórmulas previstas en los estatutos, en cuyo caso resultará un modelo diferente de partido y será necesario dotarlo de la estructura organizativa y de funcionamiento adecuada para evitar [...] legitimidades distintas y contrapuestas, y con un doble aparato organizativo” (2000, p. 70).

#### IV.4. Mejor sistema

Es conveniente señalar que probablemente no exista el sistema idóneo que sea universal para todos los partidos. Sin embargo, como regla general nos decantamos por la no existencia de elecciones primarias para la elección de los máximos dirigentes de los partidos por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque exterioriza la división interna. Es indudable que la presentación de diversas candidaturas fuertes a unas primarias puede dividir el partido en, como regla general, dos grandes bandos. Esto puede tener como consecuencia principal que aquellos que apoyaban al candidato que no salió, al no estar satisfechos, realicen comportamientos que pueden oscilar desde plantear oposición interna después de las elecciones, desvincularse del partido o, incluso, fundar un nuevo partido, como hemos podido ver con Vox, Ciudadanos y Podemos. Cualquiera de estos efectos es perjudicial para el partido, pues pierde poder y, en consecuencia, puede tener más difícil ganar las elecciones.

En segundo lugar, porque no siempre se trata de un procedimiento democrático en plenitud. En numerosas ocasiones las primarias actúan como un instrumento de convalidación del líder elegido por la cúpula directiva. En consecuencia, si verdaderamente no van a gozar del valor que se le presume, es mejor suprimirlas.

En tercer lugar, porque los partidos que hoy en día celebran primarias con garantías son los grandes partidos de centro derecha y centro izquierda, y teniendo en cuenta que las primarias pueden debilitarlos, no son precisamente estos los más recomendables para divisiones de cara a la gobernabilidad y estabilidad de la nación. No está de más recalcar en este punto que sorprende que los partidos emergentes hayan ascendido al poder con reclamaciones de regeneración centrados, en muchos casos, en la convocatoria de primarias y que, actualmente, ninguno de ellos las practique o, en su caso, lo haga sin las garantías necesarias.

Por todo esto creemos que es conveniente suprimir las primarias. Como resumen, si los partidos saben que con las primarias pierden poder, es mejor no convocarlas que simular unas falsas elecciones para satisfacer las exigencias de los militantes. Las primarias, lejos de solucionar los problemas de los partidos, en no pocas ocasiones los agravan. Porque al fin y al cabo, el problema no es de las primarias, sino de verdaderos líderes capaces, que tengan humildad para dejar el cargo cuando sea necesario y altitud de miras para proponer al candidato más idóneo en relación a las necesidades del partido y las exigencias de los militantes.

## V. LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA FALTA DE CALIDAD EN LA POLÍTICA

### V.1. Realidad actual

La experiencia ha demostrado que la calidad de la política depende, si no en todo en gran parte, de la calidad de sus políticos. A pesar de que a este último aspecto no se le suele dar gran importancia en medios de comunicación, publicaciones e investigaciones, creemos que se trata de un elemento trascendental para la verdadera reforma de los partidos políticos y para el fortalecimiento de nuestra democracia. Como ya decía Kerrouche, los norteamericanos se preocupan de los diputados mientras que los europeos se preocupan por los partidos. Quizás estamos ya en el momento de analizar esta importante cuestión. Tal y como señaló Bryce, ninguna otra forma de gobierno tiene tanta necesidad de grandes líderes como la democracia.

Hoy en día cuesta encontrarse con verdaderos líderes, hombres de estado, políticos de nivel, grandes profesionales con altura de miras que afrontan los grandes problemas a largo plazo de nuestro país con la deliberación y el análisis reflexivo adecuados. En contraposición, proliferan aquellos que pretenden hacer de la política su profesión, muchos de los cuales no podrían trabajar en el mundo público o privado. Hacen verdadera carrera en política, entrando en la maquinaria desde muy jóvenes en las juventudes de los partidos.

En consecuencia, dos son los principales problemas que encontramos en este campo. Por un lado, el de la profesionalización de la política: la política concebida como una opción profesional, en la que poder nacer, crecer, reproducirse y morir. Como si de una ocupación se tratase, una parte importante de los políticos entiende que la dedicación política es una profesión más, en la que se puede cambiar de distinto trabajo transcurriendo, en este caso, de una concejalía o consejería a otra, de un ministerio a otro e incluso, si me apuras, de un partido a otro.

El otro problema destacable es la poca calidad que encontramos en muchos de nuestros políticos. ¿Qué ocurre si nos planteamos cuál es el requisito que exigen los partidos políticos para entrar a formar parte de esta clase privilegiada de nuestra sociedad? La dura respuesta reside en que, con frecuencia, el criterio no es la formación académica, moral y profesional, sino, tal y como indica Astarloa Huarte-Mendicoa, “el mérito sería saber moverse para progresar en la organización. El requisito, la lealtad sin fisuras a los mandos. El precio, la falta de independencia de quien depende de que le incluyan en una lista electoral o le concedan un puesto para poder tener un sueldo” (2017, p. 164). En consecuencia, no es infrecuente observar cómo es práctica generalizada por los partidos políticos no buscar a los mejores en formación y experiencia, a los que mejor sepan conectar con el ciudadano, sino que a veces priorizan el criterio de los más obedientes y sumisos, para que de esta manera las élites dirigentes de las formaciones tengan el camino más tranquilo y allanado.

Esta manera de funcionar de los partidos despliega una serie de consecuencias de un impacto altamente negativo. Por un lado, y desde el punto de vista de la preparación, están ocupando puestos con responsabilidades personas que no tienen ni la capacidad, ni

la experiencia ni la conexión con el ciudadano que sería necesaria, ya que, al fin y al cabo, en no pocas ocasiones el miembro del partido no tiene su mirada orientada al ciudadano, sino a la cúpula del partido. Además, el contenido ideológico necesariamente se reduce, cae en la superficialidad y devienen infrecuentes los debates de altura y las propuestas razonadas y estudiadas. Como consecuencia de esta política de selección de los recursos humanos en los partidos, tal y como recoge Astarloa Huarte-Mendicoa en relación a la actividad parlamentaria, pero también aplicable a la actividad de los partidos, “se va imponiendo (...) una política de imagen, de publicidad, de mercadotecnia. Algunos recurren incluso al espectáculo y buscan el escándalo (...) como técnica recurrente para llamar la atención y convertirse en *trending topic* (...). En este escenario, demasiadas veces la política pequeña, como la demagogia, quedan impunes y a menudo resultan rentables” (2017, p. 162). Finalmente, crece la dificultad para adoptar medidas de estado y soluciones a problemas de largo plazo.

Por otro lado, se desatiende como requisito de aceptación de miembros al partido el criterio de los valores, la formación integral. La honradez, la ejemplaridad, el trabajo por el interés general, la austeridad, el cumplimiento del programa y la asunción de la responsabilidad no son aspectos que los partidos tienen en cuenta. Al fin y al cabo esta es una paradoja, pues podemos decir que nadie hace más daño a los partidos que la conducta inadecuada de sus miembros. Como ejemplo observemos la irrupción de casos de corrupción en partidos políticos protagonizados por personas que ocupaban cargos en los partidos, que en el caso del PP potenció de manera intensa la moción de censura a Mariano Rajoy el 1 de junio del 2018.

Por todo esto, el objetivo principal en este apartado es, por un lado, que los mejores profesionales, aquellos que hayan demostrado solvencia para gestionar recursos, tanto humanos como económicos, y que hayan acreditado una capacidad especial para el contacto con las personas, ocupen los puestos públicos, y, por otro, que ello no signifique hacer de la política su profesión. Para ello, es preciso desarrollar medidas que atraigan a este perfil de personas a la política, así como otras que limiten su permanencia. Parece inevitable que es necesario tener vocación política. Pero con la vocación no es suficiente, pues pueden existir factores que sean capaces de superar las buenas intenciones. Entre ellos encontramos la remuneración y la excesiva exposición pública. Y por mucha vocación que se tenga, el relevo en el poder suele ser un aspecto

positivo, por lo que abordaremos la limitación de mandatos. Finalmente, como un aspecto que concierne a ambos problemas trataremos la supresión de las juventudes de los partidos.

## V.2 Posibles soluciones

### V.2.A. Aumentar la remuneración de los cargos públicos

Para comenzar conviene puntualizar que el sistema actual parece más pensado o adecuado para los funcionarios públicos. Esto es así porque son ellos los que pueden ocupar su plaza de nuevo tras su paso por política, pues no va a haber nada ni nadie que se lo impida *a priori*. Además, retomará una remuneración similar a la que tenía con anterioridad a solicitar la excedencia. Por último, en la Administración no hay distinción entre sexos, y no se entiende ni de brecha salarial ni de otras circunstancias como puede ser el embarazo.

Sin embargo, todo esto no ocurre así para los profesionales del mundo privado. En primer lugar, porque como regla general aquellos que ocupan cargos directivos o importantes cobran más que en la Administración Pública. ¿Quién dejaría su puesto de consejero delegado de una gran empresa por un cargo público que quizás le reporte la quinta o séptima parte de su salario? En principio, mucha vocación habría que tener y muy poco gasto que soportar para acceder a postularse para el cargo.

La medida de aumentar la remuneración compete tanto al Gobierno como a las Cortes, pero tiene gran trascendencia para los partidos políticos, pues si se aumenta la remuneración, profesionales de éxito de distintas procedencias se verán atraídos por el ejercicio público, y la mejora redundará además en el funcionamiento de las formaciones políticas en tanto en cuanto se incorporen a los partidos.

Respecto a la determinación de la remuneración, y sin ánimo de fijar concretamente el importe, creemos que nadie en la Administración debería ganar más que el Presidente del Gobierno, pues es él el que más responsabilidad y poder ostenta –así sucede en EEUU. Bajo esa premisa, los cargos inferiores se colocarían de manera piramidal

descendente. Respecto a la cuantificación, somos de la opinión que el salario de todo cargo público debería ser tal que la persona pudiera desempeñarlo sin sufrir una merma sustancial en su patrimonio y su capacidad para afrontar gastos. No se trata de ganar dinero en el poder, sino de no perderlo respecto de la posición en el ámbito privado.

#### V.2.B. Reducción de la exposición pública de los políticos

La situación política ha devenido hoy en día en un control que roza lo obsesivo en lo que a la vida personal y privada del cargo público se refiere. El día en el que accedas al poder has de saber que muy probablemente estén en ese momento un grupo importante de periodistas para comprobar si en la imprudencia de la juventud escribiste algún tuit que hoy se podría considerar agresivo. Tanto los medios de comunicación como el resto de los partidos no dudarán en atacar aspectos personales íntimos si hiciera falta, hasta el punto de producir sufrimiento tanto en tu persona como en las de tu familia. Contrario a cierta doctrina que considera que los políticos son figuras públicas que, en consecuencia, deben estar expuestos a todo lo que la sociedad demande de ellos, nosotros somos de la opinión que entra dentro de la lógica que un cargo público esté más expuesto a los medios que un ciudadano de a pie, y que la sociedad tiene derecho a saber determinados aspectos de la vida privada que por su relevancia especial deba conocer la sociedad, pero en ningún caso debería esta exposición alcanzar los límites actuales. Por todo esto, numerosos profesionales que gozan de un gran prestigio en su sector no están dispuestos a ponerlo en juego por un cargo público. Este sin embargo es un aspecto que guarda estrecha relación con la tercera parte de nuestro trabajo, la del papel de los medios de comunicación y la sociedad civil, por lo que profundizaremos en ese espacio.

#### V.2.C. Limitación de mandatos

Parafraseando a Lord Acton, el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. De igual manera, cuanto más tiempo se está en el poder, más fácil es que se corrompa el político. Por esta razón, creemos que sería preciso limitar mandatos. Ante esta cuestión existen varias posibilidades. Limitar únicamente la del Presidente del Gobierno, de tal manera que pueda ser elegido como diputado pero no como presidente,

limitar el mandato de un cargo determinado, limitar todos y cada uno de los cargos políticos a un periodo y mucha más combinaciones. La base que subyace este punto es la concepción de la política como un servicio a la sociedad y no como una forma de servirse de la misma. La política debe ser por un tiempo determinado. Debe ser concebida como un período en el que el ciudadano decide que como con su formación y experiencia puede aportar algo a la sociedad, apuesta por dedicar unos años de su vida para ponerlos al servicio de sus conciudadanos y de su país. Una vez transcurrido ese tiempo, retoma su actividad profesional.

Esta idea considera positivo el hecho de que el número de ciudadanos que puedan acceder a la política sea el mayor posible. La política no es capital de unos pocos, ni de unas pocas familias. La política es responsabilidad de todos y cada uno de nosotros, y en tanto queramos dedicarnos a ello, no debemos encontrar traba alguna.

En nuestro caso proponemos limitar todo cargo público en general, no sólo alguno, como el de presidente del Gobierno. Hemos reflexionado sobre si sería positivo limitar el mandato de forma absoluta, esto es, que cada ciudadano pudiera dedicarse sólo un número concreto de años (pongamos 8) a la política en cualquiera de los cargos existentes y, una vez cumplidos, tuviera que abandonar la política. Es este sentido, nos parece injusto e ineficiente limitar a una persona que, por ejemplo, ha ejercido la responsabilidad de alcalde de manera ejemplar el acceso al, por qué no, cargo de ministro. La idea detrás de este proyecto es que se dediquen a la política los mejores, y no queremos en este sentido poner límites. Por otra parte, también valoramos la posibilidad de que se tratase de un período relativo, en el que la limitación sólo operara respecto a un cargo concreto, de tal forma que pudiera encadenar varios cargos diferentes. Pues bien, creemos que esta segunda opción puede suponer que existan personas que vivan de manera continuada de la política, al saltar de un cargo al otro ya que existen numerosas posibilidades de cargos públicos.

Nuestra propuesta es, en conclusión, un híbrido de las dos anteriores con el objetivo de aunar lo mejor de ambas. De esta manera, consideramos adecuado un límite relativo a cada cargo concreto pues el asentamiento en un cargo produce, de manera general, relajación, conocimiento de las personas que puede producir favoritismos, estancamiento de ideas, etc. Sin embargo, si la persona ha realizado de manera efectiva

ese cargo, consideramos injusto prohibirle acceder a otro distinto, pues las consecuencias negativas que acabamos de mencionar no tendrían, en principio, el mismo caldo de cultivo. Además, para una gran carrera política que alcance puestos de alta responsabilidad del Estado (presidente del Gobierno, ministro) es preferible acumular experiencia y conocer el funcionamiento de la Administración, aspecto que no se conseguiría si limitásemos la participación del ciudadano a un cargo único. Aún así, creemos positivo que exista de manera complementaria con el límite relativo un límite total de años (absoluto) que una persona podría dedicarse a política, cualquiera que sea el cargo, pues la acumulación de años con altas acumulaciones de poder acaba desincentivando el ejercicio de la política, acomodando al político y aumentando las posibilidades de corrupción. Creemos que un límite razonable para un cargo concreto (límite relativo) podría ser de dos legislaturas (8 años) y un límite prudente para el ejercicio total de cargo público podría tratarse de 20 años, pues creemos que es suficiente para hacer carrera política y dedicarse a ello, así como con la continuidad de la dedicación a la vida profesional, cometido y deber básico y primario de toda persona.

Somos conscientes que este límite absoluto a la dedicación pública puede impedir que grandes políticos sirvan a su país. En realidad, si queremos a los mejores en política, ¿por qué no mantenerlos? ¿qué sentido tiene expulsar a los mejores? Como hemos indicado con anterioridad, creemos que esos ciudadanos habrán tenido, en primer lugar, que desarrollar su cometido a lo largo de un tiempo considerable en la vida de una persona, y en distintos cargos públicos en su caso. Además, creemos que por muy bien formado que esté o por mucha experiencia que lo avale, no está exento de las tentaciones del poder, de los amiguismos, favoritismos, excesos en su cargo o corrupción. Sin embargo, somos conscientes que existen personas muy válidas, con una vocación de servicio a su país muy clara y perfilada, que podrían no sucumbir ante estas malas prácticas. En último caso, ante esta disyuntiva y debido a la necesidad de una norma general aplicable a todos, preferimos limitar el mandato a unos pocos que puedan seguir haciendo mucho bien, asegurándonos que los excesos del poder estén algo más controlados, que dejar abierta esta posibilidad para unos pocos ante el riesgo de que existan personas que hagan de la política su *modus vivendi*. Finalmente, proponemos que la legislación societaria y laboral facilite un retorno razonable a las anteriores ocupaciones.

## V.2.D. Supresión de las juventudes de los partidos

Como hemos indicado con anterioridad, este es un asunto que tiene relación tanto con la profesionalización de la política como con el bajo nivel de muchos políticos. Por un lado, la carrera profesional de la política comienza en las juventudes de los partidos. Allí es donde se empieza a conocer contactos, a ganar fidelidades y apoyos y introducirse en el engranaje del partido. Por otro lado, muchas personas que están en las juventudes tienden a desatender su formación, pues o bien por la profusa dedicación de tiempo que requiere la organización del partido o bien por la tranquilidad de saber que en el partido tiene un medio para ganarse la vida, la opción de la formación, que en ocasiones resulta dura, tediosa y necesitada de sacrificio, no se ve como una necesidad, al contrario de lo que ocurre para la mayoría de la población en edad joven.

Si observamos la realidad de los líderes de hoy en día, todos han pasado por la cantera de algún partido. Pedro Sánchez se afilió en el 1994, con 22 años (un año después de afiliarse al partido) y sin haber terminado sus estudios, a Juventudes Socialistas (Torres, 1 de junio de 2018). Por su parte, Pablo Casado se afilió a Nuevas Generaciones de Madrid en el 2001, con 20 años, organización que presidió entre 2005 y 2013 (Precedo, 5 de agosto del 2018). Además, debido a cargos en el partido (asesor de justicia en la Asamblea de Madrid), desatendió su formación en la que era su universidad (ICADE), hasta el punto que tuvo que acabar su carrera en la Cardenal Cisneros bajo circunstancias que provocaron un escándalo mediático al aprobar 12 de las 25 asignaturas de la carrera en cuatro meses (Herráiz, 17 de mayo de 2018). Albert Rivera se afilió a Nuevas Generaciones con 22 años en 2002 (Palomo, 11 de abril de 2015). Santiago Abascal fue presidente de Nuevas Generaciones en el País Vasco con 24 años, en el 2000, hasta el 2005, aunque se licenció en el 2003 de sociología. Finalmente, Pablo Iglesias militó en Juventudes Comunistas de España desde los 14 hasta los 21 años (RTVE, 27 de mayo de 14).

No creemos que los jóvenes deban desinteresarse por la política (más bien todo lo contrario) pero tampoco creemos que la única manera de que esta circunstancia se produzca sea mediante la inserción en una organización que puede generar numerosas distracciones al deber principal de un joven: formarse. Como ya hemos comprobado, las juventudes de los partidos han supuesto obstáculos para la formación de algunos

líderes. Además, sorprende que todos ellos han dedicado momentos de su vida a las juventudes, de tal manera que puede parecer que si cuando eres joven no participas en estas organizaciones no tienes oportunidad de llegar a puestos de responsabilidad en los partidos políticos. Además, un elemento esencial de estas formaciones es ir generando contactos y apoyos, con la posibilidad de poner en riesgo cierta independencia que todo político debería tener y que una persona que no ha pasado por las juventudes tiene más probabilidades de ostentar.

Como ya hemos apuntado con anterioridad, un aspecto fundamental de cualquier político, como de cualquier profesional, es la formación y la capacidad de ganarse la vida sin necesitar la política, dos aspectos que se pueden encontrar amenazados por las juventudes de los partidos. Por ello proponemos la supresión de las juventudes de los partidos como ente organizado, dependiente en estructura orgánica del partido y con tantos puntos de conexión entre cargos públicos.

Entonces, ¿significa esto que los jóvenes no pueden involucrarse en política? ¿acaso los adolescentes no pueden ayudar a la organización, por ejemplo, de eventos de los partidos con los que están de acuerdo? En relación con la primera de las preguntas, y como desarrollaremos en el apartado tercero de este trabajo, no sólo pueden sino que deben involucrarse en política. Pero cada periodo de la vida tiene su momento y su necesidad, y un joven se involucra de mejor manera en la política y sirve a su país y sus ciudadanos formándose con esfuerzo y excelencia en su etapa de universidad o formación profesional, para luego ser un buen profesional al servicio de los demás y no depender de ellos para su subsistencia. Para servir no es preciso pertenecer a una organización. Además, el adolescente llamado a la política tiene la opción de acudir a charlas y conferencias de personas cercanas a la política, realizar cursos, leer, etc. En relación a la segunda de las propuestas, no encontramos inconveniente en que los jóvenes puedan ayudar puntualmente la organización de actos de los partidos o durante las campañas electorales, pero sin la necesidad de estar organizados. Al fin y al cabo puede parecer que, si pueden acercarse a políticos y participar en actos del partido, a pesar de que no exista una organización la situación será muy parecida a la actual. Pero nosotros creemos que no porque, en primer lugar, la participación será puntual, por lo que la dedicación del joven podrá seguir centrada en su formación. En segundo, la falta de organización contribuirá a que las relaciones personales entre miembros del partido y

adolescentes sean menos fuertes e institucionalizadas, por lo que será más difícil que personas sin haber terminado su formación ni en algún punto dependientes de la estructura puedan acceder a cargos públicos. Por último, las personas que llegarán a altos cargos del partido no necesitarán de manera indispensable haber pertenecido a una organización con el objetivo, en algún caso, de medrar. Los jóvenes tendrán, en principio, una distracción menos a su formación y podrán continuar con su interés por la política.

## VI. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

No existen derechos sin obligaciones. De la misma manera, no se puede exigir democracia sin practicarla. Si bien es lógico que tanto los ciudadanos como los medios de comunicación seamos los que más demandemos de los partidos políticos para que ajusten su conducta a las exigencias democráticas, no es menos lógico que un esfuerzo único de los partidos políticos no mejoraría la situación. La democracia puede y debe ser practicada, defendida y entrenada.

Los requisitos para que podamos hablar de democracia son cinco según Robert Dahl. Uno de ellos es lo que llama “comprensión ilustrada”, esto es que “dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.” (1998, p. 48). De esta manera, todos los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones en tanto en cuanto tengan adecuadas oportunidades de instruirse mediante la indagación, discusión y deliberación.

Cabe preguntarnos, en consecuencia, si este requisito se cumple en nuestra sociedad. ¿Todos los miembros de la sociedad tienen oportunidades iguales para conocer las políticas y sus consecuencias? Pues bien, esto dependerá de dos factores. Por un lado, los medios de comunicación jugarán un papel fundamental. Por otro, los ciudadanos tendrán su cuota de responsabilidad en función de las oportunidades que utilicen.

Este apartado tiene como objetivo entender que para que se produzca la reforma de los partidos políticos en aras de una mejora de la democracia tanto la ciudadanía como los medios de comunicación son partes necesarias. Partiendo de la premisa que las dos consecuencias principales que han producido las causas antes analizadas son la excesiva acumulación de poder de los partidos y la separación entre los intereses de los partidos y los intereses de los ciudadanos, como hemos expuesto en la introducción, no se puede esperar que *a priori* sean los propios partidos los que decidan abandonar estos privilegios. Dada la naturaleza del problema, los partidos sólo cambiarán si perciben que es esa la prioridad en los verdaderos destinatarios de su atención, los votantes. Para ello es requisito *sine qua non* que los medios de comunicación lo incluyan en la esfera pública y que los ciudadanos reaccionen frente a ello.

## VI.1. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### VI.1. A. Realidad actual

Se podría decir, parafraseando a Astarloa Huarte-Mendicoa, que los partidos, los cuales propiciaron desde el albor de la redacción de la Constitución la libertad de información y de los medios de comunicación, se ven hoy amenazados por estos (2017, p.137).

La primera razón es que con frecuencia los medios de comunicación marcan la agenda política, y lo hacen no sólo eligiendo qué información debe ser distribuida y cuál no, sino jerarquizando las informaciones y marcando el ritmo de su seguimiento. Sin embargo, en esta labor, parece que no gozan del límite de la responsabilidad.

Además, los medios de comunicación tienden a sustituir a los partidos en la fase de foro de debate de ideas, que quizás debería ser reservada para los congresos de los partidos, que quizás deberían convocarse con más frecuencia. En ocasiones los medios sustituyen la cobertura sobre los debates que se producen en el seno de estos congresos o dentro de las comisiones de estudio de los partidos trasladándolos al estudio de radio o televisión con formatos más atractivos que los primeros, lo que ha denominado Manin “democracia de audiencia”. No sólo se da más importancia a la forma antes que el fondo, sino que se tiende a convertir la política en espectáculo y, en ocasiones, en

escándalo. En este ambiente, se prioriza noticias sobre asuntos puntuales o actuaciones de los políticos antes que sobre el contenido o propuestas de los partidos. Parafraseando al exdiputado Ollero Tassara, se hace mucha más información desde el partido que del partido.

En fin, la presencia de los medios de comunicación ha provocado un cambio en los discursos que emanan de los partidos políticos, que muchas veces están más centrados en comunicar con la persona que lo va a recibir que en transmitir el ideario del partido. Además, el formato de los medios de comunicación, donde el espacio tiende a ser limitado (unas líneas o unos segundos) impiden la necesaria profundidad necesaria para desarrollar la propuesta de un partido. Esta situación es un caldo de cultivo idóneo para el nacimiento de populismos y la demagogia que vemos hoy en día, debilitando la democracia razonante. Como indica Ignacio Camacho, “resta la duda de si entre tanto y superficial entretenimiento va a quedar espacio para las ideas y los programas” (4 de marzo de 2016).

Por otra parte, una de las funciones esenciales de los medios de comunicación en una democracia es la de informar y formar, jugando un papel fundamental de intermediación entre los partidos y sus votantes. Tal y como recoge la STEDH Von Hannover c. Alemania, de 24 junio 2004, los medios contribuyen a “comunicar ideas e informaciones sobre cuestiones de interés público”. A esa función de difundir las informaciones y las ideas sobre estos temas, se añade el derecho del público a recibirlas” (STEDH Bremner c. Turquía, de 13 octubre 2015). Sin embargo, existen medios que tienden a moverse con criterios de mercado tratando la información como un bien económico susceptible de aportar beneficio. Es por eso que se recurre en ocasiones al entretenimiento y al escándalo.

Por otra parte, la neutralidad y ausencia de manipulación faltan en muchos casos. Dentro de la posibilidad de que los medios tengan una orientación ideológica o línea editorial, el requisito de objetividad resulta ineludible. Dicha objetividad cobra, de acuerdo con parte de la doctrina una relevancia especial cuando el medio de comunicación puede influir de manera directa y decisiva en la disputa política, en concreto, en la campaña electoral. En estos casos, la neutralidad informativa se convierte en una exigencia legal recogida en el art. 66 LOREG.

Por último, no podemos concluir este apartado sin hacer especial mención a la revolución tecnológica y el auge que plataformas como Twitter y Facebook han supuesto como método de comunicación de los partidos. Ello ha supuesto un cambio en la manera tradicional de comunicación de los partidos políticos, ya que las características definitorias han sido la brevedad, velocidad, fugacidad y la transitoriedad lo que ha conllevado de manera inevitable una simplificación del discurso político provocando, en ocasiones, la modificación del mismo por parte de los partidos en segunda instancia en función de la reacción que ha tenido su prédica en la primera exposición.

Las nuevas plataformas conllevan, a la par de oportunidades, preocupantes riesgos. Por un lado, la ausencia de intermediador (tarea realizada supuestamente en los medios de comunicación en la figura del periodista). Por otro, el anonimato, que supone que a la red tiene acceso tanto el bienintencionado como el malintencionado, el informado y el ignorante, el honesto y el mentiroso, el policía y el delincuente, el que razona y el que se desahoga. El anonimato produce, además, la falta de asunción de responsabilidades.

Finalmente resulta obligado en nuestros días hacer mención a las llamadas *fake news* o noticias falsas, en muchos casos con apariencia de veracidad, que son empleadas por distintos sujetos (Estados, organizaciones, partidos políticos, medios de comunicación) con objetivos diversos, desde favorecer a un candidato en las elecciones hasta propagar una determinada ideología. Si bien esta manera fraudulenta de actuar no ha nacido en esta época, lo que diferencia a estos tiempos de otros pasados es el impacto que tiene, ya que nunca antes tenía el ciudadano la posibilidad de compartir cualquier comentario online y propagarlo de manera incontrolada, sin pasar por ningún filtro de comprobación.

Para que nos hagamos una idea del impacto de las *fake news*, un estudio de George Washington University publicado en El País reveló que dos agencias de noticias relacionadas con Rusia (*Russia Today* y *Sputnik*) usaron multitud de cuentas de redes sociales relacionadas con Venezuela y el chavismo para promover una imagen negativa de España ante el referéndum ilegal del 1 de octubre en Cataluña. De los más de 5 millones de mensajes analizados entre el 29 de septiembre y el 5 de octubre, el 65% de

ellos -alrededor de 3.250.000- fueron noticias falsas (el 30% provino de cuentas anónimas que únicamente publicaban contenido de *Russia Today* y *Sputnik*, el 25% provenía de cuentas para la difusión automatizada –los llamados *bots*- y el 10 % de cuentas oficiales de las citadas plataformas). Para hacernos una idea, justo antes del intento de celebración del referéndum ilegal, las cuentas de Twitter a favor de Rusia incrementaron sus menciones sobre Cataluña en un 2000% (Alandete, 11 de noviembre 2017).

#### VI.1.B. Posibles soluciones

##### *VI. 1. B. a) Refuerzo de la exigencia de neutralidad informativa no limitada al proceso electoral*

En nuestra opinión, y en relación con la protección del art. 66 LOREG, nos parece aventurado pensar que los medios de comunicación sólo pueden influir de manera directa y decisiva en la contienda electoral durante la campaña electoral. Conviene dejar claro, tal y como sostiene Moretón, que “una cosa es la independencia funcional e ideológica, y otra la objetividad informativa”. Los hechos transmitidos por los medios en espacios de información, claramente diferenciados de los de línea editorial, deberían encontrarse bajo la exigencia continua y no temporalmente limitada a la neutralidad informativa por ley, con la consecuencia de una sanción recogida en la misma para casos de incumplimiento. Por su parte, en el espacio reservado a la editorial, como no podría ser de otra manera, los medios tienen libertad absoluta para exponer su opinión, explicar sus preferencias informativas y aquellos aspectos sobre los que no se debería informar, etc. En caso de no darse esta propuesta –en la actualidad, los medios se convierten en lo que Marc Carrillo denomina “correa de transmisión” de los intereses de la mayoría política dominante, ya que, como indica Fernández Buey, “el cuarto poder es el poder”. Es por esto que la delimitación clara entre los espacios de información y de línea editorial y de opinión debe reformarse legalmente con la exigencia de neutralidad informativa en el primero de los espacios y las correspondientes sanciones jurídicas en caso de incumplimiento.

*VI. 1. B. b) Adoptar medidas contra los medios que no combatan las fake news.*

Nuestro ordenamiento reconoce un estatus privilegiado de protección jurídica a los medios de comunicación por el hecho de serlo. En relación con la libertad de información, se pueden encontrar en nuestra doctrina constitucional, desde la importante STC6/1981, de 16 de marzo, reiteradas referencias a la posición superior que ostenta dicha libertad, fundamentada en su dimensión objetiva o social y alimentada por la profesionalidad de su ejercicio mediante los canales institucionalizados que son los medios de comunicación. Tal y como señala la STC 225/2002, de 9 diciembre, “si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido como titulares de la libertad de información tanto a los medios de comunicación, a los periodistas, así como a cualquier otra persona que facilite la noticia veraz de un hecho y a la colectividad en cuanto receptora de aquélla (por todas, SSTC 6/1981, 105/1983, 168/1986, 165/1987,6/1988, 176/1995, 4/1996), ha declarado igualmente que la protección constitucional del derecho “alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa entendida en su más amplia acepción”(STC 165/1987, reiterada en las SSTC 105/1990 y 176/1995).

Esta protección se plasma, entre muchos otros aspectos, en dos fundamentales: el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional (STC 6/1981) como derecho propio de los profesionales que crea un estatuto jurídico diferenciado:

Sin embargo, lo que ha ocurrido es que, en ocasiones, los medios no han cumplido con las obligaciones que conlleva ser titular de los mencionados derechos. A veces los medios no actúan como “perros guardianes” en expresión de Martínez Albertos, esto es, como moderadores y filtros de la verdad. Frente a esta situación, creemos que las soluciones tienen que articularse contando con toda la sociedad, esto es, tanto el sector público como el privado.

En relación con el sector privado, esto es, los propios medios de comunicación, es fundamental que fomenten la autorregulación. En este sentido, los medios deben extremar sus precauciones y medios para mantener la verdad e impedir la difusión de la mentira. Hoy en día están demostrando ser útiles los verificadores que nacen con el

objetivo de sacar a la luz las mentiras –lo que también se hace en actuación conjunta con los llamados *fact checking groups*, en colaboración con otras medidas como etiquetar noticias falsas, incluso con vídeos o imágenes. También es útil la realización de programas de concienciación a los ciudadanos, teniendo en cuenta que según un estudio elaborado por la Universidad Complutense de Madrid el 86% de los españoles se cree las *fake news*, el 4% reconoce haberlas creado alguna vez y la mitad reconoce haberlas distribuido (2017).

Sin embargo, la realidad (incluidos estos datos que acabamos de ver) nos muestra que la autorregulación, la actividad del sector privado, es necesaria pero insuficiente para atajar el problema. Los Estados se están dando cuenta de que tienen que tomar cartas en el asunto para preservar el Estado de derecho y un correcto funcionamiento del sistema democrático. Sin embargo, cuando se proponen medidas en este aspecto, suele ser común una respuesta de desconfianza sobre la base de no cercenar libertad de expresión, que en ocasiones parece ilimitada. En este sentido conviene apuntar que la libertad de información no ampara la libertad para mentir y que el derecho a comunicar o recibir información se limita, según el artículo 20 de nuestra Carta Magna, a la información “veraz”.

Respecto de las medidas posibles se pueden valorar, como método tradicional, el de sancionar a aquellos medios que difundan noticias falsas. En relación con métodos más modernos de abordar la cuestión podrían incluirse algoritmos que permitan diferenciar lo verdadero de lo falso; exigir procedimientos de alerta temprana; promover el cierre de cuentas falsas o automatizadas que pretenden tener apariencia de persona real; impulsar un órgano independiente y especializado que ayude a los jueces y tribunales a abordar los casos más complejos; exigir a los medios que hagan pública la información sobre la trazabilidad de las informaciones; perseguir a quienes financian actividades que inducen a la confusión mediante la propagación de mentiras, etc.

Si miramos a otros Estados sobre cómo están respondiendo a esta amenaza, en Alemania ya se multa la no eliminación inmediata de ciertos mensajes o noticias. Macron ha propuesto autoridades especializadas, cierre de cuentas e incluso la tificación de delitos en los casos más extremos. En el caso de España, la Comisión de Defensa del Congreso constituyó en abril del 2018 un grupo de trabajo para estudiar el alcance de la

desinformación y las *fake news*. El Gobierno ha puesto en marcha en marzo de 2019 una unidad contra las “amenazas híbridas”, con procedimientos de alerta temprana que prevengan tanto los ciberataques como la desinformación, en especial en periodo electoral. Además, el PSOE propuso, como enmienda a la reforma de la Ley de Protección de Datos, que las redes sociales garanticen la veracidad informativa, y que se ejecuten «protocolos efectivos» para «eliminar contenidos que atenten contra el derecho constitucional a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de comunicación».

Lo que todo esto pone de manifiesto es que la lucha contra las *fake news* no se va a realizar únicamente con acciones desde el Gobierno, pues son los propios medios los actores directos y principales que más pueden incidir sobre la situación. Sin embargo, ellos solos no van a conseguir atajar una realidad de esta magnitud, por lo que es necesaria la acción del Gobierno para sancionar a los medios cuando no realicen los deberes que llevan implícitos sus derechos con el objetivo de preservar la democracia y el Estado de Derecho.

## VI. 2. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

### VI. 2. A. Realidad actual

Como ya se ha anticipado en la introducción a esta parte del trabajo, hemos podido escribir ríos de tinta y proponer soluciones, pero sin la necesaria participación de la sociedad civil, no existe duda de que no se materializarán. Como se ha podido atisbar a lo largo y ancho de este proyecto, una idea fundamental que subyace a todas las propuestas es la necesidad de abrir espacios para la participación de la sociedad civil. Pero no basta con contar con estos espacios si los propios ciudadanos no hacen uso de ellos. Se trata, en consecuencia, de crear las condiciones necesarias para posibilitar su participación y, de manera indisolublemente unida, de crear una cultura que anime a la sociedad civil a utilizar dichos cauces llevados por una creencia de que una buena utilización de los mismos puede generar un impacto positivo en la sociedad.

La desafección generalizada de los ciudadanos por la política se entiende a la perfección habida cuenta de los sucesos que últimamente hemos presenciado y con la deriva que ya se presentó en la introducción de este trabajo. Sin embargo, la implementación de estas y otras propuestas no va a suponer, por sí sola, que los ciudadanos vuelvan a interesarse por la política. Estas propuestas tienen el objetivo de volver a dar confianza al ciudadano, de mostrarle que puede tener más influencia en la política (propuesta de listas abiertas), que los incumplimientos de expectativas tendrán respuesta (medidas frente al incumplimiento de programas electorales), que nada va a ser propuesto si no produce un beneficio real y responde simplemente a imagen (democracia interna) y que vamos a procurar que se encuentren bien informados (medios de comunicación) y en manos de los mejores profesionales (profesionalización y calidad de la política). Ahora es cuando los ciudadanos tienen que volver a dar el paso de creerse ese sistema y dar apoyo a la nueva era política.

La participación ciudadana en el seno de la reforma de los partidos políticos para mejorar la democracia se puede entender en dos cuatro vertientes: en primer lugar, abrir espacios para la participación de la ciudadanía; en segundo, educar a los ciudadanos en cultura democrática y la capacidad de cambio en la sociedad con su participación; en tercero, evitar que los partidos políticos dominen las instituciones; por último, evitar que los partidos políticos controlen las asociaciones y otras formas de organización ciudadana.

#### VI.2.B. Posibles alternativas

##### *VI. 2. B. a) Abrir espacios de participación ciudadana*

Esta medida tiene como objetivo que los sujetos de la actividad política no se limiten a los partidos. Los ciudadanos también deben tener un espacio en la política y su voz tiene que ser oída, precisamente porque puede resultar de gran utilidad para determinados aspectos, como la elaboración de leyes. Ejemplos de ello son la ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,

que en su art. 83 regula el trámite de información pública en el que “cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente (...) y formular alegaciones (...) teniendo derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada”. Además, su párrafo cuarto deja abierta la posibilidad de articular “otras formas de participación”. Esta ley va incluso más allá, permitiendo un plazo de consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento en el que “se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los posibles problemas, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas” (art. 133).

Otros ejemplos son la Ley reguladora del Derecho de Petición del 2001 o el art. 29.4 del Estatuto de Cataluña que ha introducido de manera expresa el derecho de los ciudadanos catalanes a “participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes”. También se ha recogido esta posibilidad en el nuevo Estatuto andaluz (art. 30.b), el de las Islas Baleares (art. 15.2.b) o el de la Comunidad de Aragón (art. 15.2).

Los ya citados son ejemplos de espacios brindados por determinada legislación pero también los propios ciudadanos pueden desarrollar herramientas que les permitan participar en política, y en este aspecto las nuevas tecnologías jugarán un papel clave. Ejemplos de ello pueden páginas web como las ya vistas (Manifesto Project) que puedan poner de relieve aquello que necesita mejorar del sistema mediante la organización ciudadana y el uso de las nuevas tecnologías para darle publicidad. De esta manera, se puede crear un ambiente de opinión que lleve a los partidos a cambiar sus conductas.

#### *VI. 2. B. b) Educación a los ciudadanos desde los primeros cursos de formación*

De nada sirve que la ciudadanía tenga espacios si no los utiliza ni se los toma en serio. En este aspecto, la educación juega un papel determinante. En este sentido, se articula en dos ejes. Por un lado, la necesaria formación excelente de los ciudadanos en la etapa del colegio, sobre todo, pues es la única etapa formativa a la que acuden todos los ciudadanos. Una persona formada conoce mejor las consecuencias de su voto, es capaz

de poner en tela de juicio las informaciones que le llegan de los partidos y está en mayores condiciones de acceder al partido para trabajar en él. En este punto nos referimos a la formación multidisciplinar e integral, que hagan de los jóvenes sujetos formados e íntegros capaces de gestionar recursos públicos. Según los últimos datos integrales del Informe PISA, España se sitúa por debajo de la media OCDE en competencia de matemáticas y ciencia y por encima de la media pero por debajo del resto de la mayoría del resto de países europeos en comprensión lectora (2015). Es necesario en España un pacto por la educación por los grandes partidos para tener un proyecto fiable y competente a largo plazo. Entre el 1980 y la actualidad, han estado en vigor en España 6 leyes distintas de educación, aspecto que se considera inadmisibile.

El segundo eje de esta propuesta se basa en educar concretamente a los jóvenes en participación política. No nos referimos aquí en asignaturas con importante contenido ideológico, como puede ser la asignatura de educación para la ciudadanía, sino en una materia que explique a los alumnos un conjunto de aspectos fundamentales entre los que se podrían encontrar los siguientes. En primer lugar, que aunque no nos guste la política, esta nos afecta en la vida del día a día, y en consecuencia, debemos estar informados. En segundo lugar, que han existido personas que han dado su vida para que hoy podamos votar, por lo que es preferible que votemos, a quien queramos o en blanco. En tercer lugar, animar e inspirar la vocación política y de servicio a un país. Si bien es verdad que puede tener algún componente innato, la vocación es algo que el alumno debe descubrir y hay que ayudarle en ello. Podría ser muy conveniente invitar a personas que han tenido la ocasión de servir a su país y sus ciudadanos en diversos ámbitos de la vida, desde políticos, policías, médicos, diplomáticos, militares, jueces, etc. Además, mostrar la capacidad de influencia que tiene la participación ciudadana asociada, en especial hoy en día con los distintos medios electrónicos que tenemos a nuestro alcance, mediante reivindicaciones, espacios de opinión, concienciación, etc. Adicionalmente, y como tratamos en el punto de incumplimiento de programas electorales, enseñar la importancia que juega la confianza en la política y la necesidad de no ser insensibles a la falta de confianza, de premiar las buenas acciones y castigar las menos buenas. Es, en definitiva, aportar a los alumnos herramientas para que sean conscientes de su capacidad de influir en política y, en una asignatura desposeída absolutamente de contenido ideológico, más centrada en la dimensión político-social del ser humano, despertar esa inquietud en los más jóvenes. Creemos que esta propuesta

podría lograr más concienciación ciudadana y participación política de los jóvenes que las juventudes de los partidos, tratadas ya con anterioridad.

#### *VI. 2. B. c) Reservar determinadas instituciones a los profesionales en la materia*

Los partidos han empleado un gran esfuerzo en intentar ocupar la mayor parte de las instituciones. Si bien puede no resultar perjudicial que los partidos mantengan cierta relación con determinados tipos de instituciones, existen otras –aquí trataremos dos- que por su importancia y relevancia en el Estado de Derecho y la separación de poderes deberían ser dirigidas por los profesionales del sector. Y nos referimos al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y a la Fiscalía General del Estado.

Respecto al CGPJ, la exigencia de la separación de poderes debe plasmarse en la realidad. Es inaceptable que sean los partidos políticos los que decidan quiénes deben ser los magistrados a cargo de la cima de nuestro sistema jurisdiccional ordinario, y que pacten repartirse determinados nombres con fines políticos. Y esto no es reprochable porque los magistrados dejen de ser profesionales si son elegidos de esta manera -de manera general se trata de personas con una dilatada experiencia en la función jurisdiccional o un reputado prestigio en el mundo del Derecho- sino porque se utilizan por los partidos como un aspecto más en el que transigir sobre determinados asuntos. Deberían ser nombrados entre los jueces, lo que implicaría una independencia del poder judicial de verdad.

La segunda de las instituciones a las que nos queremos referir es la Fiscalía General del Estado. Esta es una institución relevante por las condiciones que la caracterizan, en concreto por el principio de legalidad y jerarquía que impera en este ámbito. Esto supone que la actuación de todos los fiscales de España está dirigida por su el Fiscal General del Estado, y en el sistema actual es nombrado a propuesta del Gobierno (art. 124.4 CE). Teniendo en consideración, además, que en el sistema español el juez no puede acusar, los procesos están en numerosas ocasiones a merced de los intereses de un gobierno concreto. En este caso también deberían ser los propios fiscales los que eligiesen a su máximo responsable para conseguir que la actividad acusatoria y la defensa de la legalidad no dependan de posiciones políticas.

## VI. 2. B. d) Evitar la intromisión de partidos en espacios propios de la sociedad civil

Es idea reiterada de este trabajo la necesidad de que los partidos políticos no ocupen espacios que no les pertenecen, en otras palabras, que no esté todo politizado. En este apartado nos referimos en concreto a organizaciones en las que las personas se unen en torno a algo que les une, pudiendo ser un objetivo político (asociaciones), deportivo, profesional (colegios profesionales) o incluso entidades como las Universidades. Si bien es verdad que la presencia de los partidos políticos en estos ámbitos es limitada, ya que no es tanto que sean las formaciones políticas como tal las que pretendan influir, sino que en estos espacios conviven visiones de izquierdas o de derechas, en ocasiones se producen ciertas interferencias por parte de los partidos, de manera especial en aquellas asociaciones de contenido político.

Por ello proponemos que por ley no puedan existir injerencias de los partidos políticos en este tipo de organizaciones, ya que consideramos que debe ser un espacio propio de la sociedad civil, y como tal, debe respetarse para permitir que los ciudadanos se desarrollen libremente en los mismo. Relacionándolo con lo que hablamos con ocasión de la supresión de las juventudes de los partidos, estas asociaciones pueden brindar una posibilidad para los jóvenes de hacerse una idea de lo que es la política.

De esta manera, se podría conseguir que los partidos observaran con más frecuencia y detenimiento los intereses de los ciudadanos, siendo esta una de las consecuencias claves de nuestra realidad política. Son las universidades y las asociaciones las que deben dirigirse al poder ejecutivo a proponer aspectos discutidos entre ellos, y no al revés. Adicionalmente, y debido a que *a priori* se reduciría el poder de los partidos, podría ser una forma de evitar los excesos de estos.

## VII. CONCLUSIONES

Este trabajo ha tomado consciencia de las dos consecuencias principales producidas por la realidad política en España: la excesiva acumulación de poder por los partidos políticos y la separación entre los intereses de los partidos y los intereses de los ciudadanos. Ambas se han producido durante un proceso paulatino –en ocasiones de

carácter histórico- explicado tanto en la introducción general como en la de cada uno de los apartados concretos. El objetivo del trabajo ha sido encontrar algunas de las causas que han llevado a estas consecuencias –desafortunadamente, no todas por la limitación de espacio, y clasificarlas en tres grupos.

El primero de ellos ha hecho referencia a la vertiente externa del partido respecto de los ciudadanos, esto es, en lo que los ciudadanos pueden actuar. En este punto se ha valorado, por un lado, la posibilidad de listas cerradas, abiertas o *panachage* entre listas, llegando a la conclusión que creemos que las listas abiertas mejoran la situación, debido a que restaría poder al partido, pues los electores tendrían la posibilidad de elegir candidatos –aspecto que no ocurre en listas cerradas, y podría provocar que los partidos se fijasen más en las prioridades de los ciudadanos, todo ello manteniendo cierto grado de predicción respecto a los resultados de los partidos, el cual resulta necesario e insuficiente en el modelo *panachage* entre listas.

Por otro lado se ha abordado el asunto del incumplimiento de promesas electorales, proponiendo la creación de un órgano independiente que elaborase un informe detallando, sin hacer referencia a las causas, los incumplimientos en los que han incurrido los distintos partidos políticos de manera que los electores tengan a su disposición, en campaña electoral, información valiosa que puede ayudarles a emitir su voto. En este punto es fundamental la participación de la sociedad civil con campañas de concienciación y movilización para sacar a la luz dichos incumplimientos.

En el segundo de los grupos se han tratado las causas de los partidos en su vertiente interna, esto es, respecto al gobierno de los partidos y la calidad de sus miembros. Para ello se ha analizado, en primer lugar, la cuestión de la democracia interna, ceñida a las elecciones primarias para máximos responsables del partido. Se ha concluido que es preferible que no existan pues, dado que son los propios partidos a los que en el fondo no les convienen por la división interna que provocan y los malos resultados electorales que suelen conllevar, es preferible contar con un sistema político con partidos fuertes y no realizar, en ocasiones, una simulación de un falso proceso.

En segundo lugar se ha estudiado el ámbito de la profesionalización de la política y el bajo nivel de muchos políticos proponiendo, por un lado, un aumento en la

remuneración de cargos públicos que haga estimulante el acceso a la política para gente con una formación, experiencia y contacto con el ciudadano brillante. Por otro, la implementación de límites relativos a determinados cargos públicos con un límite absoluto total al ejercicio público con un margen holgado, de tal manera que se permita hacer carrera en política sin que ello signifique renunciar de manera permanente a la profesión, con el objetivo de prevenir malas prácticas en el ejercicio público. Por último, proponemos la supresión de las juventudes de los partidos políticos, con el objetivo de no distraer a los jóvenes en su función básica que es la de formarse y permitirle otros cauces de inspiración política como puede ser una asignatura en el colegio que despierte su vocación y le muestre la necesidad y potencialidad de la participación política.

En tercer lugar, abordamos el necesario papel que juegan tanto los medios de comunicación como la sociedad civil, ya que son los que pueden presionar a los partidos para que abandonen el exceso de poder y pedirle que sus intereses sean escuchados. Respecto a los medios de comunicación, proponemos que la obligación de neutralidad informativa no se limite a las campañas electorales y se extienda de manera general, diferenciándose de la línea editorial, y que se sancione y persiga la omisión por parte de los medios en la persecución de las *fake news* a la vez que se desarrolle una política que incluya también a los medios de comunicación fomentando una autorregulación eficaz y contundente. Respecto a la participación de la sociedad civil, proponemos abrir más espacios para la participación ciudadana de la mano de la formación a los ciudadanos desde pequeños para concienciarles de lo importante que puede resultar su participación. Además, se propone que instituciones estratégicas del Estado de Derecho –CGPJ y Fiscalía General del Estado- retomen su independencia mediante la elección interna de sus máximos representantes, así como que se prohíba las injerencias de los partidos políticos en todo tipo de asociaciones y Universidades.

Finalmente, nos gustaría recalcar que existen otras muchas medidas necesarias para la reforma de los partidos políticos. Es necesario abordar un estudio profundo del mandato representativo, del equilibrio entre el militante individual y el partido, de otros aspectos de democracia interna (procedimientos de control de líderes elegidos, primarias para elección de candidatos a elecciones, etc.), del sistema electoral, etc. Pero creemos que

esta serie de propuestas pueden ser aspectos que hoy en día son viables, constituyen una petición generalizada de la ciudadanía y, en todo caso, parecen necesarias.

Creemos que, si los partidos políticos experimentaron su primera fase en la Transición española para su configuración tal y como los conocemos hoy en día, es preciso una segunda fase de mejora que adapte los partidos a las circunstancias actuales y mejore aquellos aspectos que se han demostrado más débiles.

Como reflexión final, creemos fundamental resaltar que sólo con las normas no se reformarán los partidos políticos si al mismo tiempo no se cambian los comportamientos. Más importante que ajustar unos buenos artículos de leyes es que se asuman colectivamente exigencias fáciles de enunciar pero difíciles de cumplir, como la honradez, la ejemplaridad, la lealtad institucional, la autenticidad, la responsabilidad, la altura de miras, el respeto mutuo y la voluntad de cesión. Son estos valores que se deben enseñar en casa, durante la temprana edad en el seno de las familias, pero también es cierto que se pueden inculcar en los colegios, como ya hemos visto, y que se puede crear un ambiente por la sociedad civil de cara a exigir progresivamente el adecuado cumplimiento de estas conductas.

Para concluir, recalcar que esta reforma no va a ser empresa fácil. Los partidos políticos van a ser reacios a perder las cuotas de poder ganadas, por lo que el esfuerzo de la sociedad civil deberá ser constante, decidido y perseverante y sólo cabe que sea consensuado entre todas las partes tras un proceso de profundo análisis. Sin embargo, esto no nos tiene que hacer perder la esperanza, pues los elementos de los sistemas políticos cambiaron, cambian y cambiarán. El denominador común que han tenido estos procesos de cambio ha sido el de la confianza y perseverancia en una determinada idea. Y, para finalizar de la misma manera que comenzamos, España ha demostrado en su Historia que ha sido concretamente en las situaciones más difíciles donde han surgido las mejores oportunidades para sus mayores momentos de esplendor. España, sin duda, merece la pena.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Alandete, D. : Las redes rusas usaron cuentas venezolanas para empeorar la crisis catalana. El País. 17 de noviembre de 2018. Recuperado de: [https://elpais.com/elpais/2017/11/11/inenglish/1510395422\\_468026.html](https://elpais.com/elpais/2017/11/11/inenglish/1510395422_468026.html)
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. : El parlamento moderno: importancia, descrédito y cambio. Iustel. Madrid. 2007.
- Barragán Manjón, M. : La selección de candidatos a la Presidencia en el PP y el PSOE: una reflexión de la oligarquía partidaria. RIPS, vol. 11, nº 4. 2012.
- Bilbao Ubillos, J. : Libertad de asociación y derechos de los socios. Universidad de Valladolid. 1997.
- Blanco Valdés, R. : Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 6, 1998.
- Blanco Valdés, R. : La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema. UNED. Teoría y realidad constitucional, nº 35. 2015.
- Blanco Valdés, R. : Profesionalización de los partidos, selección inversa de sus élites y desafección política. Marcial Pons. Madrid. 2016.
- Blanco Valdés, R. Los partidos políticos. Tecnos. Madrid. 1990.
- Camacho, I. : El videoparlamento. ABC. 4 de marzo de 2016.
- Carrasco Durán, M. : La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y élites políticas en España. El cronista del estado social y democrático de derecho, nº 48. 2014.
- Carrasco Durán, M. : Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado. Revista chilena de derecho y ciencia política, vol. 9, nº 1. 2018.
- Dahl, R. :La democracia. Yale University Press. New Haven. 1998.
- Espín Templado, E. : Una reflexión sobre la representación política en las democracias occidentales. Tirant lo Blanch. Valencia. 1997.
- Flores Giménez, F. : La democracia interna de los partidos políticos. Madrid: Congreso de los Diputados. Madrid. 1998.
- Galli, R. : El voto electrónico y las elecciones de Podemos. Worndpress. 14 de abril de 2017. Recuperado de: <https://gallir.wordpress.com/2014/10/30/el-voto-electronico-y-las-elecciones-de-podemos/>

- García Guitián, E. : Algunas reflexiones sobre la representación política. Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza. 2004.
- Garrido López, C. : El Dilema De La Democracia en El Interior De Los Partidos. Teoría y Realidad Constitucional, nº 40. 2017.
- Gómez Montoro, A. : Veinticinco años de derecho de asociación. Revista de Derecho Político, nº 58-59.
- Herráiz, P. : Pablo Casado aprobó de golpe media carrera el curso que logró el escaño. El Mundo. 17 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/espana/2018/05/16/5afaedb746163f8c788b45c0.html>
- Índice de democracia anual (2018), The Economist intelligence unit, recuperado de:[http://www.eiu.com/public/subscriber\\_only.aspx?x=1517529535](http://www.eiu.com/public/subscriber_only.aspx?x=1517529535)
- Manifiesto Project, recuperado de: <https://manifestoproject.wzb.eu/>
- Martínez Albertos, J.L. : “La tesis del perro-guardián: revisión de una teoría clásica”. Estudios sobre el mensaje periodístico. Madrid. 1994.
- Martínez Cuevas, D.: Régimen jurídico de los partidos políticos. Marcial Pons. Granada. 2006.
- Matía Portilla, F. et al : Problemas actuales sobre el control de partidos políticos. Tirant lo Blanch. Valencia. 2016.
- Montero, J. M y Gunther, R. : La reforma del régimen electoral. Centro de estudios constitucionales. Madrid. 1994.
- Lucas Murillo de la Cueva, E. : El derecho de asociación. Tecnos. Madrid. 1996.
- Navarro Menéndez, J.I. : Partidos políticos y “democracia interna”. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid 1999.
- Ortega, C. : Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias. Centro de investigaciones sociológicas. Madrid: 2004.
- Pérez Tapias, J. A : El agujero negro de la democracia interna. Contexto y Acción, nº 100. 2017.
- Pinelli, C y Presno, M.A. : Crisis de la representación y nuevas vías de participación política. Fundación coloquio jurídico europeo. Madrid. 2014.
- Palomo, G. : El documento que prueba que Albert Rivera se afilió a Nuevas Generaciones. El Confidencial. 11 de abril de 2015. Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/espana/2015-04-11/los-documentos-que-prueban-que-albert-rivera-se-afilio-a-nuevas-generaciones\\_757566/](https://www.elconfidencial.com/espana/2015-04-11/los-documentos-que-prueban-que-albert-rivera-se-afilio-a-nuevas-generaciones_757566/).

- Precedo, J. La otra carrera de Pablo Casado: de Nuevas Generaciones al despacho oficial y hasta la cima del PP. El diario.es. 5 de agosto de 2018. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/politica/Pablo-Casado-Nuevas-Generaciones-PP\\_0\\_797220880.html](https://www.eldiario.es/politica/Pablo-Casado-Nuevas-Generaciones-PP_0_797220880.html)
- Presno Linera, M. A. : Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia. Ariel: Barcelona. 2000.
- Presno Linera, M. A. . Régimen electoral “maquiavélico” y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)”. Revista española de derecho constitucional, Nº 35 . Barcelona
- Resultados del informe PISA. El País. 7 de diciembre de 2016. Recuperado de: [https://elpais.com/elpais/2016/12/05/media/1480958752\\_164797.html](https://elpais.com/elpais/2016/12/05/media/1480958752_164797.html)
- RTVE. Podemos, de la indignación a las urnas. 27 de mayo del 2014. Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20140527/podemos/943794.shtml>
- Torres, C. Pedro Sánchez, del paro a séptimo presidente de la democracia. El independiente. 1 de junio de 2018. Recuperado de: <https://www.elindependiente.com/politica/2018/06/01/pedro-sanchez-gana-la-mocion-de-censura-contra-mariano/>
- Universidad Complutense de Madrid. I Estudio sobre el impacto de las *fake news* en España. 2017.