

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**REALIDAD SOCIAL/REALIDAD POLÍTICA/REALIDAD JURÍDICA: RELACIONES  
A TRES BANDAS ENTRE LA CIUDADANÍA, PARLAMENTO Y GOBIERNO**por **Ana Aba Catoira**

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidade da Coruña

**RESUMEN**

El objeto de este informe es analizar varias cuestiones que explican la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones y en los partidos políticos, aun cuando los niveles de legitimidad se mantienen estables. Las peculiaridades de nuestro país pueden ser una causa de ello, pues, aunque la desafección es alta se conserva la confianza en la democracia parlamentaria. El foco de atención debe situarse en el reforzamiento del papel de la ciudadanía para revertir la situación de crisis y en el fomento de la receptividad institucional para implementar los cambios necesarios en aras de devolverle su significado al mandato representativo y hacer posible el control del funcionamiento del sistema de partidos a todas luces imprescindible en democracia.

**Palabras clave:**

Democracia, representación, partidos políticos, crisis de calidad democrática

**ABSTRACT**

Citizen confidence in the parties or in the Government is very low, but nevertheless, the levels of participation in the elections have remained stable. We can consider that this apparent contradiction is due to the characteristics of Spain, because, although the level of discontent and remoteness is high, a positive position is maintained towards the parliamentary democracy system, so the system enjoys legitimacy. Thus, the focus should be on what should be done to reinforce the role of citizenship, its democratic prominence to reverse disengagement and detachment towards institutions and those who occupy them; but, in addition, institutional receptivity must be encouraged to introduce the necessary changes. And given the situation, we believe that the measures that return their meaning to the representative mandate and control the functioning of the essential party system in democracies are urgently needed.

**Key words:**

Democracy, representation, political parties, crisis of democratic quality

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

**I. INTRODUCCIÓN: UNAS CONSIDERACIONES PREVIAS**

Tras la segunda Guerra Mundial, ya mediado el siglo XX, se efectuó una clasificación dicotómica de las formas de gobierno entre gobiernos autoritarios o gobiernos democráticos. No obstante, esta clasificación puede resultar excesivamente reduccionista dado que, en las últimas décadas, diversos acontecimientos dentro de los Estados y en el contexto internacional han impactado en los gobiernos transformando alguno de los principios esenciales y adaptándolos a las particularidades de cada caso<sup>1</sup>. La realidad política y social se han transformado de tal modo, que las instituciones de la democracia representativa, formuladas bajo el Constitucionalismo liberal decimonónico, se muestran ineficaces para dar respuesta a una realidad tan sumamente compleja.

Ante esta realidad, se constata como, paralelamente al proceso mundial de aumento ininterrumpido de sistemas democráticos, se ha producido un deterioro de la calidad de los sistemas, de modo que, en la actualidad, en un contexto donde los Estados democráticos son mayoría aplastante, se aprecia un debilitamiento de la legitimidad del sistema, en términos de calidad, es decir, en relación al grado de cumplimiento de los principios o elementos básicos que permiten definir a un Estado como tal (De Vega, 1993)<sup>2</sup>.

La democracia representativa se ha ido transformando con el paso del tiempo, pero sus rasgos de identidad se han mantenido (Manin, 1998), por lo que los estudios sobre la democracia atienden a sus distintos niveles de profundización que dependen del mayor o menor cumplimiento de los elementos democráticos y del mejor o peor rendimiento del sistema, lo que excluye de esta evaluación a los sistemas autoritarios (O'Donnell, 1997; Lijphart, 1999; Altman y Pérez Liñán, 2002; Morlino y Diamond, 2005).

Por tanto, cabe diferenciar entre calidad democrática y democratización, puesto que la primera implica la segunda y podemos afirmar que una democracia de calidad será “un régimen ampliamente legitimado y, por lo tanto, estable, que genera apoyo y actitudes positivas hacia sus instituciones y del cual los ciudadanos están plenamente satisfechos” (Delgado, 2015:10).

La Ciencia Política es la disciplina que se ha preocupado por los estudios de calidad democrática, analizando la percepción y valoración ciudadana sobre este sistema. El análisis se elabora a través de las variables de participación política, el sistema electoral, la responsabilidad política y rendición de cuentas, procedimientos de adopción de decisiones y gestión públicas, midiendo la calidad a través de encuestas de satisfacción. Así, algunos autores como Diamond y Morlino (2005) sostienen que la calidad de la democracia está determinada por el proceso, el contenido y el resultado de la aplicación de este régimen político. Por tanto, realizan un análisis de estos tres elementos, entendiendo por proceso la forma de control del desarrollo del sistema que se realiza a través de la rendición de cuentas y la consolidación del Estado de Derecho; el contenido será la organización estructural del Estado para garantizar los derechos; y el resultado, el grado de satisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de las instituciones en relación a sus demandas.

1. De obligada lectura PÉREZ SERRANO, N. (1976); GÓMEZ ARBOLEYA, E. (1957); GARCÍA-PELAYO, M. (1985); BÖCKENFÖRDE, E.W. (2003); HUBER, E. et alts. (2017).

2. Ya el Profesor DE VEGA (1993:202-203) escribía que “nada tiene de particular, por lo tanto, que por doquier se hable de una crisis generalizada de la representación”.

Si se observan las distintas encuestas, la ciudadanía coincide en que la democracia es el mejor de los regímenes posibles, pero, también, coincide, en que se ha rebajado el grado de calidad o grado de satisfacción con el nivel de su democracia.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ahora bien, estamos ante un tema de máxima relevancia para el Derecho Constitucional, pues el Derecho se tiene que ocupar de la calidad democrática porque están en juego los valores democráticos y el ejercicio de los derechos de participación política.

**II. CONSIDERACIONES SOBRE ESPAÑA:**

Los estudios sobre el rendimiento de nuestro sistema político son abundantes y heterogéneos en cuanto a métodos y resultados, pero más homogéneos en cuanto a sus conclusiones, pues afirman la consolidación de los principios básicos, pero también la desconfianza ciudadana sobre el funcionamiento de las instituciones, el papel de los partidos políticos y la representación parlamentaria.

Son muchas las variables que pueden explicar esta creciente situación, en el caso de España, muy afectada por la crisis económica iniciada en 2008, las políticas sociales y económicas para salir de la situación generaron profundo rechazo de la sociedad personalizado en los partidos y en el funcionamiento de las instituciones. No ha sido algo ajeno a la situación de otras democracias, sino algo generalizado ante la grave crisis internacional que ha obligado a profundos cambios en las políticas (Tudela Aranda, 2017: 128 y ss).

En nuestro país, ya desde hace más de diez años, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realiza el estudio titulado “calidad de la democracia” que coloca en primer plano la preocupación y hastío de la sociedad española ante los constantes episodios de crisis políticas e institucionales<sup>3</sup>. El descontento ciudadano sobre nuestro modelo democrático se focaliza en el funcionamiento de las instituciones y en quiénes las ocupan, incapaces de llegar a acuerdos y mucho menos de alcanzar grandes pactos de Estado, así como en el sistema de partidos. En definitiva, el modelo representativo actual genera malestar, hartazgo y una generalizada falta de credibilidad, agudizada con la aparición de nuevos partidos abanderados de la regeneración democrática y con promesas de soluciones para los múltiples frentes abiertos que han contribuido a nuestra situación (crisis económica, brechas sociales, elevadas tasas de corrupción, el proceso catalán, la inmigración, etc).

No obstante, los resultados que se ofrecen en los múltiples trabajos que pretenden medir la salud de nuestro sistema político: los estudios del CIS ya citados, el informe anual de la Fundación Alternativas o a nivel internacional el *Rule of Law Index 2017-2018* (elaborado por el *World Justice Project*) y el *Democracy Index* (elaborado por *Economist Intelligence Unit de The Economist*) podemos llegar a varias conclusiones. Por una parte, no estamos ante una catástrofe irreversible, pues, según estos datos de los informes, tanto nacionales como internacionales de calidad democrática, no salimos mal parados sino todo lo contrario<sup>4</sup>. A modo de ejemplo, el puesto 23 en el *Rule of Law Index 2017-2018* o el puesto 19 en el *Democracy Index*). La segunda

3. En este sentido baste recordar la sentencia del caso Gürtel que marcó el fin del gobierno del Partido Popular con la unión de los partidos de la oposición para cambiar el gobierno a través de una moción de censura, fuerzas políticas que no consiguieron pactar la investidura tras las elecciones generales de junio de 2016; o el órdago al Estado desde Cataluña y la aplicación del art. 155; o la situación de alteración del orden público que se vive en Cataluña tras hacerse pública la sentencia condenatoria del Tribunal Supremo. Ya se han producido las primeras respuestas políticas, sociales y jurídicas, planeando una nueva aplicación del 155 o la Ley de Seguridad Nacional. En fin, no pocos sobresaltos políticos y judiciales en tan poco espacio de tiempo.

4. En las clasificaciones de las democracias en función de su grado la democracia española se coloca en el grupo de Estados con buen nivel de cumplimiento o, en palabras del *Democracy Index*, como *full democracia* o democracia plena. No obstante, ello no impide cuestionarse qué aspectos son valorados en estos informes, pues, es muy posible, que no se tomen como variables de análisis algunos elementos que resultan determinantes a la hora de evaluar la calidad “real” de las democracias, elementos que guardan directa relación con la vida “real” de la ciudadanía.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

afirmación es, que los problemas son reales y evidentes; la globalización y el ciberespacio han impactado negativamente en los sistemas democráticos con amenazas y peligros hasta ahora desconocidos y frente a los que los Estados no están respondiendo adecuadamente (Aba Catoira, 2019); a ello sumamos la creciente desafección entre la ciudadanía y la “clase política” que, tal como se recoge en los datos de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, es el segundo de los problemas en orden de importancia para la sociedad española. Ahora bien, existen otros factores con una gran incidencia, como son la patrimonialización que del Estado hacen los partidos políticos, primando intereses partidistas o incluso personales en detrimento de los intereses generales y fracasando en la resolución de los conflictos de la sociedad (representados). El partidismo y el personalismo han desplazado la vocación de servicio al interés general y el mandato imperativo ha desplazado al representativo<sup>5</sup>.

La actual situación de nuestro sistema de gobierno es resultado palmario de lo que se acaba de decir, un escenario que nos muestra una realidad en la que los partidos anteponen el interés particular, partidista, al interés público, general, mostrando su “sectarismo” lo que se agrava con los “personalismos”. No estamos ante un fenómeno nuevo, podríamos, tal como hace Ansón (2016) utilizar la caracterización del “*homo hispanus*” de Sánchez Albornoz<sup>6</sup>, pero si se ha reforzado en los últimos años, evidenciándose en los debates sobre el Estado de la Nación o de investidura presididos por claros ejercicios de personalismo político marcados por la necesidad de estar presentes en las redes sociales donde se vende la transparencia cuantitativa como índice de calidad democrática con un cambio del discurso político, ahora todo se juega en las redes sociales, twitter se nutre con mensajes ideológicos que

Resulta de interés el estudio del profesor PRESNO LINERA, M. A. (2017) que nos ilustra sobre los dos grandes marcos para evaluar la calidad democrática: el del proyecto *Democratic Audit* y el desarrollado por Diamond y Morlino, siendo el primero el utilizado por la Fundación Alternativas como marco de análisis para el examen del funcionamiento de la democracia en base a las opiniones de expertos. Los pilares de este análisis son: ciudadanía, leyes y derechos; representación y control del gobierno; sociedad civil y participación, y democracia más allá de las fronteras del Estado

Por su parte, BUSTOS GISBERT sigue el modelo diseñado por Levine y Molina en 2007 para evaluar la calidad de la democracia en Latinoamérica donde se considera que una democracia es de calidad si satisface plenamente las aspiraciones del autogobierno popular en cinco grandes aspectos: decisión electoral; participación política; *accountability* (rendición de cuentas); *responsiveness* (receptividad a las demandas sociales) y soberanía.

A nuestro juicio, siendo esenciales los elementos analizados en los Informes, hay otros, no menos relevantes, que no son tenidos en cuenta o evaluados, es el caso de los contenidos sociales y económicos de la Constitución o, dicho de otro modo, la igualdad real y efectiva de las personas, de los grupos en que éstas se integran y, concretamente, los derechos sociales, económicos y culturales. En definitiva, consideramos fundamental manejar también otros indicadores que permitan evaluar la satisfacción de los contenidos de nuestra Constitución socio-económica sin reducir la democracia a cuestiones estrictamente liberales.

Y, es en este sentido, donde consideramos que deben interpretarse los indicadores utilizados en la clasificación del *The Economist* o en el Índice *Rule of Law Index* 2017-2018, en los que España está muy bien valorada en respeto de los derechos fundamentales frente a los indicadores de desafección ciudadana, pues algo no encaja con tanto distanciamiento y tanta crítica contra las actuaciones del gobierno.

Según los estudios del CIS las principales causas de insatisfacción son el comportamiento de los políticos, que la ley no es igual para todos, el mal funcionamiento de la administración de justicia, las desigualdades sociales o el incumplimiento de las promesas electorales.

5. Es realmente escaso el porcentaje de parlamentarios que acredita formación y experiencia profesional, lo que explica los *curriculums* inflados con licenciaturas inacabadas o másteres irregulares. Estos datos se pueden constatar en las webs y portales de transparencia. El perfil jurídico prima en las dos grandes fuerzas políticas (PSOE y PP) si bien lo más llamativo es que la política se ha convertido en una profesión al ser la única labor que han realizado a lo largo de su vida a partir de su afiliación a las juventudes de su respectivo partido. Por tanto, la función representativa se convierte, en una gran mayoría de casos, en la oportunidad de tener un trabajo remunerado, lo que deja fuera a muchas personas preparadas y capacitadas con formación y experiencia vital y profesional que se ven apartadas o se alejan voluntariamente de un espacio ocupado por quienes gozan de contactos o simpatías dentro del aparato del partido. El último barómetro del CIS, julio 2019, refleja el empeoramiento en la valoración de los políticos, de todos ellos.

6. SÁNCHEZ ALBORNOZ, C. (1962) realiza un concienzudo análisis de las causas de la idiosincrasia española que explican los acontecimientos bélicos y las crisis políticas vividas en España.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

permiten la identificación política en las plataformas y los debates ideológicos sobre los temas más variados. A lo anterior sumamos la debilidad de los grandes partidos, la aparición de nuevas fuerzas políticas y más recientemente la entrada en las instituciones de partidos extremistas.

### III. SOBRE LA DEMOCRACIA DE CALIDAD

El modelo predominante de democracia representativa se ha mantenido con variaciones sustanciales en materia de sufragio, sistema de partidos políticos, representación política y funcionamiento parlamentario. En esta evolución del ejercicio y gestión de la democracia a la par que la sociedad y el Estado, desde sus orígenes en Grecia hasta la actualidad, lo realmente importante no es tanto el concepto cómo lograr la eficacia del modelo en cada contexto social y político en el que hay que aplicar las reglas y procedimientos de funcionamiento político y electoral.

La crisis de la democracia no es algo nuevo, pero sí, que estamos ante una fase preocupante que ha llevado a afirmar que vivimos una “auténtica crisis democrática” (Castells, 2009). De una contraposición entre la realidad social y política y el funcionamiento de las instituciones comprobamos como la teoría y la realidad siguen derroteros diferentes, la recuperación de niveles aceptables de representatividad dependen de distintas variables políticas e institucionales.

Desde un punto de vista institucional son esenciales tanto el sistema electoral como el sistema de partidos (Ruiz-Rico y Gambino, 1997). En la teoría de la representación el Parlamento goza de la máxima relevancia por ser el lugar donde se adoptan las decisiones de gobierno en interés general y donde se representa la soberanía (Sartori, 1992:230). A través del Parlamento se organiza jurídicamente el cuerpo social para canalizar su voluntad política, a través de un vínculo de voluntades, entre el órgano parlamentario y la ciudadanía allí representada, formando una unidad jurídica. Para ello se necesita garantizar el derecho fundamental de participación política tanto de los representantes como de los representados, elegir a través del sufragio y ser elegidos para el ejercicio de las funciones de representación (Portero, 2009: 64). En este sentido, la legitimidad democrática de origen reside en el procedimiento electoral necesario para la elección de representantes, pero esa legitimidad debe permanecer a lo largo de la legislatura con una relación fluida y transparente entre el cuerpo electoral y sus representantes que tienen derecho a exigir rendición de cuentas, es decir, a controlar la efectividad de la función representativa (Aba Catoira:2012). Esto nos lleva a otros derechos de participación política que permiten la intervención ciudadana en lo público, a través de la comunicación e interacción y el control de las respuestas dadas a las demandas ciudadanas desde las instituciones.

Estos dos elementos, proceso electoral y sistema de partidos (Sartori, 1994 y 1999), resultan imprescindibles en el sistema de democracia representativa y permiten diferenciarla del modelo de democracia directa a través de la participación ciudadana en condiciones de igualdad en la elección de sus representantes y su posterior participación indirecta en la gestión de lo público. Ciertamente, elecciones y representación no son lo mismo, pero no es posible la representación sin la celebración de elecciones periódicas como procedimientos reglado que permitirá exigir responsabilidades a los representantes por parte de los representados. Como se dirá más adelante al referirnos a los mecanismos de control político, el voto emitido controla antes y después, revalida confianza o la retira si se ha perdido en el ejercicio de la representación.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La opción por un sistema electoral determinado expresa el modelo de democracia instaurado<sup>7</sup>. La elección de un sistema proporcional pretende asegurar frente a otro mayoritario, una mayor representación ideológica inherente a la heterogeneidad del cuerpo electoral, que, sin embargo, podría favorecer cierta inestabilidad gubernamental por ser más costoso alcanzar mayorías sólidas para gobernar. Desde este punto de vista, un modelo proporcional exige esfuerzos de negociación política buscando pactos y acuerdos de gobernabilidad innecesarios en un sistema mayoritario menos favorable a la presencia del pluralismo ideológico en el interior de las instituciones, siendo, por tanto, un sistema menos representativo.

Así lo anterior, manejando términos de calidad de la democracia, consideramos que este es el sistema que mejor contribuye a la receptividad social, es decir, la ciudadanía se ve representada en los órganos políticos y podrá participar en la rendición de cuentas, mientras que en el sistema mayoritario se produce una exclusión o desconexión de parte del electorado que no se siente representado institucionalmente.

No obstante, lo anterior, el sistema proporcional configurado por el legislador español (LOREG) para el Congreso de los Diputados, nace de la necesidad de facilitar un gobierno sólido en el marco de un sistema de partidos, en el que éstos tengan presencia proporcional a los votos obtenidos, fortaleciendo a los partidos políticos que obtuvieran más confianza electoral (Blanco Valdés, 2015:149 y ss; Presno Linera, 2015:20). El modelo español consolidó durante muchos años un bipartidismo fuerte, Partido Popular-Partido Socialista Obrero Español, pero, a tenor de los resultados electorales, nuestro sistema de partidos ya no es bipartidista, al menos en los términos que conocíamos. Me refiero a si el fin del bipartidismo se ha de entender desde un punto de vista ideológico o desde un punto de vista referido a las formas de hacer política, lo que se ha llamado la vieja y nueva política que aparece en los programas y discursos de los partidos que irrumpieron con fuerza en nuestro panorama político a partir de las elecciones europeas de 2014.

El modelo de listas cerradas y bloqueadas es objeto de continuo debate por entenderse que es bastante disfuncional, sobre todo en épocas de inestabilidad política como las que viven los sistemas representativos desde ya hace tiempo. La ventaja de este modelo de listas electorales es facilitar la estabilidad a través de un sistema de partidos fuerte y estabilizado, tal como sucedió en España desde el inicio de la democracia hasta la quiebra del bipartidismo. En el lado de las desventajas la falta de representación de la pluralidad social e ideológica al concentrar el poder en la dirección del partido que confecciona la lista menoscabando la libertad de voto del electorado y la libertad de voto de los representantes deudores del poder de dirección y sometidos a la disciplina del partido.

Los problemas actuales de nuestros sistemas de democracia representativa son evidentes, vinculados directamente con los partidos y con los representantes políticos (Blanco Valdés, 2015: 149 y ss). En la actualidad la actividad parlamentaria está protagonizada por los grupos parlamentarios que han absorbido a los parlamentarios impedidos de expresar su voluntad política al margen de la voluntad del grupo a su vez dirigido por la voluntad personal de su "líder". Se ha perdido la esencia

7. LIPJART (2000) elaboró una clasificación dual ya clásica que desarrolló NORRIS (2004). En la literatura académica, Persson, Tabellini y Trebbi (2001) abundan en estas clasificaciones y concluyen que las normas electorales influyen en la calidad democrática, sosteniendo que los sistemas electorales mayoritarios con listas abiertas, tienden menos a contar con casos de corrupción mientras que los sistemas proporcionales con listas cerradas son más propensos a este tipo de prácticas que aumentan allí donde se combinan las listas cerradas con circunscripciones pequeñas.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

del mandato representativo impidiendo que los parlamentarios, que representan al pueblo soberano, expresen esta voluntad política al estar constreñidos al mandato de partido ante quien rinden cuentas, so pena de que se les aplique la disciplina del partido. La Constitución prohíbe el mandato imperativo porque la relación representativa que parlamentario tiene proviene de sus electores, pero en el ejercicio de esta función no está sujeto a ninguna instrucción ni mandato ni territorial ni de partido; y este mandato constitucional se incumple.

De modo que la relación existente entre los diputados y el partido político al que pertenecen se ha vuelto compleja y difícil de regular, pues, en la práctica política se produce una confrontación entre el mandato representativo y el mandato imperativo, partiendo del hecho de que, el diputado obedece a un mandato de partido y no al otorgado por el pueblo.

Los problemas ligados a la efectividad de la representación crean una situación no prevista constitucionalmente, la aceptación voluntaria por los parlamentarios de las decisiones impuestas desde los partidos, lo que descarta cualquier vulneración del mandato representativo. En sentido contrario, si no hubiera esa voluntariedad si habría confrontación entre la libertad parlamentaria y la imposición partidista, debiendo prevalecer la primera en aras del principio de representación, garantizado constitucionalmente, en contraposición a la prohibición expresa del mandato imperativo.

A nadie se le oculta que los parlamentarios integrados en un Grupo Parlamentario han de seguir una línea en la manifestación de su opinión, verbal o por escrito. Lo que ahora nos planteamos es si esta unidad de criterio debe mantenerse en toda la actividad parlamentaria a través de la aplicación de la férrea disciplina de partido o si, por el contrario, es conveniente que esta disciplina pueda exceptuarse en determinadas ocasiones en las que deba primar el criterio personal e individual del parlamentario aun cuando suponga alejarse del criterio del grupo, serían aquellas que afectan a temas vinculados a la conciencia individual o cuando se pretende apoyar una decisión que no respeta las promesas electorales en base a las que se recabó el apoyo del cuerpo social. Ahora bien, no resulta fácil determinar qué asuntos o temas deberían quedar sujetos a disciplina y cuáles deberían quedar exentos o si debe ser una decisión consensuada entre todos los grupos parlamentarios o debe ser acordado por cada grupo.

La investidura de 2016 nos ofreció un ejemplo de lo que aquí decimos, quince diputados socialistas votaron “no” a la investidura de Mariano Rajoy sin acatar la disciplina de voto y dos diputadas si se abstuvieron “por imperativo legal” manifestando ante el Pleno del Congreso que así lo hacían por mandato de partido. Tanto quienes votaron “no” como las “abstenciones por imperativo legal” exteriorizaron ante la Cámara el pulso mantenido con el partido en un momento complicado de máxima tensión política como fue la sesión de investidura de la que dependía la gobernabilidad del país (Holgado, 2017).

Los parlamentarios se someten voluntariamente a la disciplina de partido para evitar conflictos y la aplicación del régimen disciplinario que cuenta con instrumentos (dimisiones o sanciones) que persiguen evitar, *a priori*, cualquier tipo de confrontación o conflicto entre voluntades individuales y de partido. Las conocidas como dimisiones en blanco otorgan un amplio margen de maniobra a los partidos que cuentan con la renuncia al escaño desde la proclamación del candidato que le otorga poder al partido para imponer su voluntad y, de ser necesario, sacar de sus filas a quien lo incomoda o contraria. Esta renuncia “obligada” se presenta como una dimisión del parlamentario que nace de un ejercicio de su voluntad individual que formaliza ante la Cámara.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Lo que sucede, en definitiva, es que la libertad individual de los parlamentarios, consagrada constitucionalmente, queda sujeta y restringida a su sometimiento voluntario a la disciplina parlamentaria para evitar el coste político de un posible incumplimiento (Porrás Nadales, 1994: 45; Holgado, 2017: 52). Ello nos permite cuestionarnos, dónde queda la efectividad de declaraciones del Tribunal Constitucional como 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.º a).

La conclusión a que podemos llegar es que la Constitución no se respeta con el incumplimiento abierto y reiterado de la prohibición del mandato imperativo que coarta las libertades de voto del electorado y de los propios parlamentarios sometidos a una disciplina aplastante y castrante. Ya en el Informe GRECO (2014) se ponía de manifiesto las consecuencias negativas de esta realidad de nuestro sistema de partidos y parlamentario vulneradora de los derechos de participación.

En este orden de cosas, en un trabajo anterior exponíamos la necesidad democrática de fortalecer el papel del diputado individualmente considerado como representante de la ciudadanía que hace posible el principio de representación, lo que conduce a un repliegue del mandato de partido arrollador. Las vías vendrían a través de la reforma electoral sobre la configuración de las listas electorales (ya se hizo con la obligación de la presencia equilibrada de mujeres y hombres a través de la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva) o con la reforma de las normas parlamentarias para el fortalecimiento de las facultades parlamentarias o reconociendo la posibilidad de votar libremente en conciencia, todas ellas medidas reformistas de democracia interna que la Constitución consagra en su art. 6 y en el art. 23 en desarrollo del mismo (Flores Giménez, 2015; Aba Catoira, 2012). E incluso, como acertadamente señala Holgado (2017:60), “no sería descartable que, tras la STC 226/2016, los órganos judiciales pudiesen controlar una hipotética sanción de expulsión del partido de aquellos diputados que no hubiesen acatado la disciplina de voto. Y que lo hiciesen entrando a valorar, de acuerdo con dicha jurisprudencia constitucional, no ya la existencia de la base razonable y el respeto al procedimiento disciplinario, sino la causa material de expulsión, en tanto limitadora de un derecho fundamental como es el del ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE), en conexión con la libertad del voto y la prohibición del mandato imperativo”.

Si nos referimos a las formas de llevar a cabo la representación es necesario analizar la relación establecida entre representantes y representados desde parámetros de eficacia de los mecanismos de traslado y recepción de las demandas ciudadanas para garantizar la participación y evitar la desconexión entre la realidad social y la realidad política y jurídica. La receptividad (*responsiveness*) se entiende como una cualidad de un gobierno para “asegurar un grado razonable de respuesta frente a los gobernados” (Sartori, 1992; 137).

Los mecanismos para trasladar las demandas ciudadanas a las instituciones son muy escasos y ello impide la respuesta institucional. Por ello, desde una crítica constructiva del modelo representativo, es necesario repensar los mecanismos de participación en los procesos democráticos para que se pueda conectar de nuevo la sociedad con los representantes, pues la representación de voluntades políticas parte de una relación comunicativa entre políticos y ciudadanía. Los representantes reciben las opiniones y demandas ciudadanas para llevarlas a las instituciones y hacerlas efectivas a través de políticas públicas y, a tenor de la respuesta que se dé a estas demandas, se obtendrá un menor o mayor grado de consolidación de la democracia, una menor o mayor legitimidad.



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En este sentido, resulta importante la transformación de las formas de hacer parlamentarias que contribuye a la desvirtuación del principio representativo. Los Parlamentos se han convertido en órganos absolutamente ineficaces, superados por las transformaciones sociales, políticas, globales y tecnológicas que lo han ido diluyendo hasta convertirlo en un escenario donde sus protagonistas formalizan unas decisiones alejadas de la ciudadanía que no se siente representada. Esta ineficacia ha motivado que tanto hacia la institución como quienes la ocupan se hayan hecho merecedores de duras críticas como la reducción del número de parlamentarios o incluso la desaparición del Senado, por ineficacia, incumplimiento de sus funciones constitucionales y el enorme gasto público.

Los Parlamentos ya no son cámaras idealizadas de formación de la voluntad general donde los representantes (capaces y meritorios) se reúnen para discutir y debatir las soluciones para responder a los intereses generales. Ahora son órganos de formalización de la voluntad política de los partidos mayoritarios que ostentan el gobierno, por lo que la idea de democracia ligada a representación y pluralismo se desdibuja. Las retransmisiones de los debates parlamentarios, de las sesiones de control, de las comparecencias, acreditan lo que estamos diciendo, estamos ante un gran escenario donde se pone en escena para la visualización de la representación los acuerdos partidistas, recurriendo al titular en los medios, preferentemente, redes sociales como Twitter convertido en el más poderoso instrumento de comunicación política para construir opinión pública.

El papel que desempeñan los medios de comunicación, ocuparía un estudio diferente, resulta de enorme trascendencia, pues podemos decir que no siempre asumen su labor informativa con la responsabilidad democrática que merece. Me estoy refiriendo a los contenidos de la comunicación que no contribuyen a conectar a la ciudadanía con el funcionamiento de la institución y la actividad parlamentaria, pues, por todos es conocido, como las noticias se centran en las declaraciones informales de pasillo o puertas de salas de reuniones sin convertir en el centro de la noticia lo que ocurre en el hemiciclo. La trifulca, enfrentamientos verbales y desconsideraciones personales son lo más perseguido y esto también lo saben los políticos que garantizan su presencia en los medios a través de estos comportamientos. El discurso político se ha transformado utilizando un lenguaje que genera polémica y que, por otra parte, pone de manifiesto el escaso nivel de muchos de los que se dedican a la política.

Los cambios que han introducido las nuevas tecnologías en todos los procesos de relación social han transformado las formas de hacer y contar la política, buena muestra de lo que decimos lo son los “nuevos partidos” que lo han entendido a la perfección con enorme presencia en las redes, generando debate público y donde desarrollan su campaña electoral. Se trata de “tecnopolítica”, el uso de las herramientas tecnológicas para la interacción de la ciudadanía con las administraciones públicas, para la organización de campañas en redes sociales o la cobertura de cualquier otro acto con impacto en la política.

La opción por más democracia participativa siempre ha sido un canto de sirena que se deja oír en momentos de tensión y enfado hacia las instituciones y la clase política. Si a la situación permanente de crisis de la democracia representativa le sumamos las oportunidades que se presentan en un entorno tecnológico, donde los procesos de comunicación se han transformado, se pueden implantar mecanismos de participación, *a priori* atractivos, que vendrían a dar efectivo cumplimiento a las promesas de regeneración democrática. Ahora bien, como siempre se ha sostenido, no se trata de eliminar los mecanismos de la democracia representativa sino de completar o complementar éstos con otras vías de participación directa e inmediata

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

que introduzcan en el sistema la voluntad ciudadana de forma eficiente y que sea posible controlar su recepción por las instituciones.

En otro orden de cosas, en la legitimación del funcionamiento, juega un papel importante el compromiso efectivo de los partidos en el cumplimiento de las promesas contenidas en los programas electorales. Estas propuestas ideológicas son respuestas que dan los partidos a las demandas ciudadanas que buscan la captación de votos, y que, si bien pueden ser prueba de receptividad y sensibilidad, tienen que traducirse en respuestas efectivas más allá de lo programático. Los programas electorales pueden definirse como el documento que canaliza las demandas del electorado y las ofertas de los partidos. La realidad política es tenaz y pone en evidencia las divergencias entre el programa electoral y el programa de gobierno, incluso con el programa de cumplimiento o incumplimiento que se desarrolla a lo largo de la legislatura. El pacto entre la ciudadanía y el partido que presenta ese programa electoral debe mantenerse, es un contrato vinculante para las dos partes, si bien no es un documento jurídico, aunque ciertamente de difícil exigencia<sup>8</sup>, salvo a posteriori, con la renovación o cancelación de la confianza a través del voto en el siguiente procedimiento electoral.

Ahora bien, la exigencia de cumplimiento programático y, por ende, de responsabilidad, necesita que la ciudadanía tenga interés por los programas electorales, contar con una información completa para poder ejercer responsablemente su derecho en cuanto representado que no obtiene los resultados pactados, primordialmente en el siguiente ejercicio del derecho de sufragio. Los programas electorales se convierten en una herramienta de control del poder de primera magnitud que permite hacer un seguimiento y evaluación de las ofertas que responden a las demandas ciudadanas.

No obstante, lo cierto es que no hay vías de control o evaluación del cumplimiento de los programas. Sería conveniente que se institucionalizara la evaluación como variable de calidad democrática, tal como se hace en otros países como Holanda y Reino Unido. En el primero, se realiza una evaluación, ex ante y ex post a los planes electorales, a la que se han adherido todos los partidos, aunque no es obligatoria. En 2015 en Reino Unido los programas electorales fueron sometidos a un seguimiento ex ante respondiendo a la demanda ciudadana del momento, teniendo que justificar los partidos de los resultados obtenidos. La diferencia reside en el momento en que se realiza la evaluación y también en la naturaleza del evaluador que en el caso holandés es un organismo autónomo mientras que en Reino Unido lo asume el Instituto de Estudios Fiscales.

En materia de cumplimiento del programa electoral durante el mandato cabe hacer si quiera alguna consideración sobre la situación de aquellos parlamentarios que ejerciendo su libertad individual cumpliendo el mandato representativo deciden incumplir lo mandado desde el partido por contravenir o separarse de las promesas electorales. Obviamente no podemos enfocar esta situación cómo si nos encontrásemos ante un caso de transfuguismo, para el que la respuesta jurídico-política es clara, sino ante un caso de cumplimiento de la promesa electoral que ha votado la ciudadanía que supone no acatar el cambio de viraje del partido durante la legislatura. En la investidura de 2016 los parlamentarios del Grupo Socialista que votaron en contra del mandato del partido fueron objeto de sanción por parte del aparato del partido, a pesar de que su acto respetó el voto del electorado.

8. En este orden de cosas, se presentó demanda resuelta por sentencia del Juzgado de Primera Instancia, núm. 9 de Madrid, de 21 de junio de 1986 que desestimaba la pretensión de exigir jurisdiccionalmente el cumplimiento de los programas electorales al no existir norma en la que fundamentarla. Ver el comentario de la sentencia Holgado González (2008: 141-144).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En nuestro sistema se mantiene una consideración negativa de la disidencia dentro de un partido porque se percibe como debilidad, recordemos el terremoto político que se genera cuando se hacen públicas las tensiones o polémicas internas. Sin embargo, consideramos que, en términos de calidad democrática, la discusión de opiniones y respuestas políticas reporta transparencia y un carácter más participativo al sistema de partidos. Obviamente la pluralidad de sus integrantes es un factor de democracia interna y, en este sentido, no debe ser coartada ni mucho menos sancionada en cuanto que “elemento necesario para la formación de la voluntad” (Holgado, 2017: 62).

La relevancia que para el objetivo de la calidad tiene la transparencia y rendición de cuentas está fuera de toda duda, lo que convierte en inexcusable la implementación de un buen sistema de controles verticales y horizontales (O’Donnell, 1997). Las limitaciones del poder, en forma de control, serán ejercidas por la ciudadanía y por los otros poderes del Estado, pero ello requiere que se informe y actúe con transparencia.

Los mecanismos electorales constituyen la primera de las vías establecidas para ejercitar el control vertical, al permitir la renovación o cancelación de la delegación del poder en el origen complementándose con otras formas institucionalizadas de control de la legitimidad de funcionamiento del poder. El derecho a controlar se mantiene a lo largo de todo el mandato, de modo que el poder ha de comprometerse a mantener esa confianza que lo legitima y que podrá ser retirada con la no reelección o con el apoyo a un cambio de orientación política del gobierno. Cabe introducir aquí algunas consideraciones sobre la insuficiencia del sufragio como mecanismo de participación y de fiscalización de la acción de los representantes, en los modelos parlamentarios actuales. Ya se ha dicho que la libertad del voto se ve condicionada por la elaboración de las listas electorales, lo que supone que la reelección de un candidato no dependa tanto de la fiscalización de los representados como de la elección interna que hacen los partidos. Si se trata de aumentar la calidad mejorando la representación parece necesario que los partidos abran los procesos de selección convocando primarias que fomentan la libertad de elección y la representatividad.

Así pues, el voto legitima o deslegitima el poder político, según como se mire, pues permite revisar lo actuado y decidir cara al futuro en ejercicio de libertad y pluralismo, dando nuevo juego a las mayoría y minorías con repercusión en los pactos de investidura y/o de gobierno o apoyando una moción de censura exitosa o el bloqueo de un gobierno que incapaz de recabar apoyos parlamentarios se verá abocado a la disolución anticipada de las Cortes y consiguiente convocatoria de elecciones generales.

En este sentido, este juego de mayorías/minorías puede ser ventajoso para la calidad de la democracia, para regenerar y ventilar los espacios de poder, con la alternancia de partidos o con la necesidad de pactar para alcanzar una investidura. Parece que este pueda ser el escenario del parlamentarismo a partir de ahora, lo que demanda nuevos usos políticos, nuevas formas de hacer política en las que primarán los pactos y acuerdos.

Un análisis del comportamiento electoral de la ciudadanía nos lleva a poner el foco de atención en otra transformación que está afectando a nuestro sistema representativo. Se trata de analizar la extraordinaria relevancia de la volatilidad electoral o la falta de fidelidad de los votantes a los partidos que propicia que se produzcan cambios electorales incluso en elecciones no alejadas en el tiempo. El voto se ha transformado en los últimos años, ya no está fidelizado, se producen transferencias

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

o trasvases individuales, poniendo de manifiesto la falta de consolidación o estabilidad de algunos partidos y la insatisfacción ciudadana<sup>9</sup>.

Esta falta de consolidación del voto puede interpretarse en dos sentidos opuestos, realmente el voto no se ejercita para elegir a posteriori sino para evaluar retrospectivamente al gobierno anterior y reelegirlo o castigarlo, siguiendo parámetros de representatividad o satisfacción de las aspiraciones del votante. Asimismo, la fragmentación ideológica, contribuye a esta volatilidad evidenciando también que algunos contenidos ideológicos del partido no permanecen y puede ser causa de la no identificación partidista y la falta de rigidez de los votos. La aparición de nuevos partidos parece responder a esta volatilidad.

El sistema de partidos en la actualidad está afectado por la polarización ideológica que afecta a la legitimidad del sistema y a la valoración de quiénes ocupan las instituciones. Ahora bien no hay una respuesta pacífica sobre si la polarización ideológica resulta negativa o beneficiosa en términos de calidad.

En el primero de los sentidos, Sartori advertía sobre sus consecuencias negativas para el funcionamiento del sistema, al generar desestabilización e insatisfacción por la imposibilidad de alcanzar acuerdos necesarios dentro de las instituciones. Buena muestra de ello son las fuertes tensiones que presiden las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativo cuyos efectos pueden alcanzar el bloqueo institucional. Pero, no obstante, si que puede conllevar efectos positivos en los resultados electorales porque si las posturas ideológicas se radicalizan la ciudadanía se moviliza y acude a votar ante el rechazo frontal o incluso “temor” a que ganen determinadas ideologías y alcancen el poder. Y, en términos generales, la existencia de un sistema de formado por partidos con diferencias ideológicas claras entre ellos resulta fundamental para el funcionamiento de una democracia y contribuye a mejorar el nivel de su calidad.

El control horizontal se puede traducir en exigencia de responsabilidad política vía moción de censura, un mecanismo constitucional que permite un cambio de gobierno sin pasar por las urnas e incluso puede convertirse en una vía de formar gobierno. La conexión gobierno/parlamentarios es la base de la democracia parlamentaria en la que el electorado elige representantes y no miembros del Gobierno, siendo una determinada composición parlamentaria la que deposita su confianza en un determinado candidato a la Jefatura del Gobierno que presidirá el órgano colegiado ejecutivo. Así las cosas, la confianza puede perderse, ser retirada, cuando una mayoría parlamentaria suficiente así lo decida, pudiendo la oposición alcanzar el gobierno. Esa alternativa de gobierno tendrá que contar con el respaldo de una mayoría absoluta en el Congreso, lo que convierte a la moción de censura en un procedimiento costoso en términos de representación política, tanto que, hasta junio de 2018, sólo un gobierno nacional haya sido resultado de una moción triunfante.

La inestabilidad gubernamental no es una característica de nuestro parlamentarismo, tal como se ha visto en páginas anteriores, presidido por sólidas mayorías políticas con alternancia en el poder. Por tanto, en los últimos cuarenta años no se han articulado los mecanismos de exigencia de responsabilidad para destituir gobiernos, mantenido su carácter extraordinario establecido constitucionalmente. Los requisitos restrictivos obedecen a la necesidad de limitar la capacidad parlamentaria para provocar crisis

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

gubernamentales si bien podríamos plantearnos si ante el actual funcionamiento de nuestro sistema de partidos sería posible su funcionamiento como mecanismo de formación de gobiernos. Esta consideración debe ser completada con otra y es que resulta altamente significativo, en términos de gobernabilidad y estabilidad de las instituciones, que, el gobierno nacido de una moción constructiva (por tanto, legitimado jurídicamente) sea un gobierno políticamente débil que no puede garantizar su continuidad y, precisamente por eso, se ve abocado a una convocatoria anticipada de las elecciones y la preceptiva disolución anticipada de las Cámaras (art. 115 C.E.).

#### IV. SOBRE LA DEMOCRACIA REAL: CONCLUYENDO

Nuestro modelo actual no goza de un alto nivel de calidad desde el punto de vista de la representatividad, siendo deficitario el sistema electoral y el sistema de partidos. La ingobernabilidad se ha instalado en nuestras instituciones, sin un gobierno duradero capaz de agotar una legislatura, con pactos anunciados y fenecidos antes de articularse, con apoyos que no se mantienen el tiempo necesario, con la polarización de los discursos y con sufragios que se volatizan.

El gobierno de la mayoría no es sinónimo de estabilidad ante la incapacidad de lograr la confianza de la Cámara y sin confianza parlamentaria no se puede gobernar. Por tanto, apuntalar la gobernabilidad resulta esencial cuando el procedimiento de investidura previsto constitucionalmente ya no posibilita la formación de un gobierno, aunque sea condicionado a acuerdos de gobierno posteriores. De hecho, las elecciones convocadas para noviembre de este año suponen trasladar la responsabilidad política e institucional derivada de la incapacidad de los partidos de formar gobierno a la ciudadanía que se viene expresando sucesiva y reiteradamente en continuos procesos electorales.

Los últimos acontecimientos en nuestro parlamentarismo apoyan este discurso. En los últimos años hemos dejado atrás los gobiernos de mayorías absolutas, la alternancia entre los dos grandes partidos se sustentó con estas mayorías<sup>10</sup>, lo que posibilita entre otras cosas que las mociones de censura puedan tener éxito como mecanismo constitucional de rendición de cuentas al ejecutivo. Por otra parte, la votación de la moción hace visible el reparto de fuerzas políticas en un escenario, el Congreso, sometido a constantes cambios.

El último gobierno de España, a la espera de las elecciones de noviembre de 2019, se formó a partir de una moción de censura exitosa, la única la votada hasta 2018, pero no duró mucho tiempo poniendo de nuevo encima de la mesa las coyunturas políticas cambiantes e incluso volátiles. Si las cosas siguen así podría suceder que la moción de censura pudiera pensarse como una forma de constituir gobiernos perdiendo su naturaleza de mecanismo extraordinario de exigencia de responsabilidad política que, obliga en su configuración de moción constructiva a regularlo rodeado de cautelas.

Los cambios políticos constantes impactan negativamente sobre la estabilidad de los gobiernos que no dispondrán de tiempo material para aprobar sus políticas públicas ni podrán ser evaluados para determinar si han cumplido su programa electoral y ello conduce a la ingobernabilidad. Por eso, quizás, el debate debe centrarse en introducir reglas para que los gobiernos que no cuenten con mayorías sólidas en el Congreso

10. La concentración en los dos primeros partidos ha sido elevada favoreciendo mayorías suficientes que han permitido gobernar al partido ganador, aunque, en algunas ocasiones, haya tenido que apoyarse en pequeños partidos para alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

puedan seguir adelante sin paralización parlamentaria del funcionamiento del sistema, aprobar leyes, sacar adelante los presupuestos generales, salvo que no supere una moción que plantea la oposición. Si el Congreso de los Diputados lo ha investido de la confianza parlamentaria necesaria para gobernar debe poder hacerlo sin que una mayoría parlamentaria imposibilite el gobierno día tras día.

De nuevo nos topamos con la necesidad de generar cultura democrática y fomentar la transparencia de procedimientos y de resultados que fomenten la confianza en las instituciones que han de mostrarse capaces de resolver, con discusión, argumentación e, incluso, tras la confrontación que no debe ser necesariamente algo negativo. Se necesita rebajar el tono de la discusión pública, abandonar la radicalización en el discurso y acoger un lenguaje constructivo. Las reacciones a la reciente sentencia del Tribunal Supremo sobre el proceso de independencia avalan lo que estamos diciendo y permiten condenar las reacciones alentando la violencia desde las instituciones, así como el incumplimiento de las resoluciones judiciales.

Los datos no indican que vaya a haber cambios sustanciales en términos de gobernabilidad, pues no se cuenta con un trasvase de votos que den un vuelco electoral que permita formar un gobierno estable que se podrá alcanzar, en el mejor de los casos, vía pactos de investidura. Esta realidad política nos lleva a plantearnos la conveniencia de que se adopten medidas que posibiliten la gobernabilidad a través del partido que gane las elecciones aun no contando con amplio apoyo parlamentario con el fin de evitar el bloqueo y parálisis del sistema.

Ya concluimos, los datos nos dicen que la confianza ciudadana en los partidos o en el Gobierno es muy baja, pero, sin embargo, los niveles de participación en las elecciones se vienen manteniendo estables. Podemos considerar que esta aparente contradicción obedece a las características propias de España, pues, si bien el nivel de descontento y lejanía es alto, se mantiene una postura positiva hacia un sistema de democracia parlamentaria, por lo que el sistema goza de legitimidad. Así, el foco debe centrarse en qué se debe hacer para reforzar el papel de la ciudadanía, su protagonismo democrático para revertir la desvinculación y desapego hacia las instituciones y quienes las ocupan; pero, además, se debe fomentar la receptividad institucional para introducir los cambios necesario. Y dada la situación creemos que ya urge implementar las medidas que devuelvan su significado al mandato representativo y controlen el funcionamiento del sistema de partidos imprescindible en las democracias.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFIA**

- ABA CATOIRA, A. (2012): “La efectividad del derecho de participación del art. 23.1º a través del ejercicio de los derechos de los parlamentarios del 23.2º” en *Constitución y Democracia: ayer y hoy*. Libro Homenaje al Profesor Antonio Torres del Moral, Madrid, pp.1895-1924.
- ABA CATOIRA, A. (2019): “Seguridad Nacional: Libertad y Seguridad en el Ciberespacio”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Nº 50, IUSTEL, pp.1-36.
- BLANCO VALDÉS, L. (2015): “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp.149-182.
- BÖCKENFÖRDE, E.W. (2003): *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid.
- DE VEGA, P. (1993): “La crisis de la representación política en la democracia de partidos”, *Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados.
- DE VEGA, P. (1998): “Legitimidad y representación en la crisis de la representación actual”, *Colección Working Papers*, N.º 141, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- FLORES GIMENEZ: “Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp.355-381.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1985): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- GÓMEZ ARBOLEYA, E. (1957): *Historia de la estructura y del pensamiento social*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- HOLGADO, M. (2008): *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- HOLGADO, M. (2017): “El estatuto jurídico-político del Diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 45-65.
- HUBER, E. et alts. (2017): *Transformaciones del Estado contemporáneo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- LIJPHART, A. (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LIJPHART, A. (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.
- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- MORLINO, L. y DIAMOND, L. (2005): *Assesing the Quality of Democracy*, University Press, Baltimore/Londres.
- PÉREZ SERRANO, N. (1976): *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1976.
- PRESNO LINERA, M. A. (2015): “Régimen electoral (Maquiavélico) y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, mayo-agosto, págs. 13-48.
- PRESNO LINERA, M. A. (2017): “Algunos apuntes sobre la calidad de la democracia en España”, *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, Junio-Diciembre.

**PORTADA**

**SUMARIO**

**PRESENTACIÓN**

- RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (1997): Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española, Valencia, Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, C. (1962): “España: un enigma histórico”.
- TUDELA ARANDA, J. (2017): “La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades” en Revista Española de Derecho Constitucional, 111, pp. 125-152. ■

**ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA**

**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

**AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2019**

**ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020**

**CRÉDITOS**

**INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

**LISTA DE EVALUADORES**