

Crisis de la democracia representativa: parlamentarismo y democracia abierta

Ricardo García Macho

Exedra

CEPC

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: PARLAMENTARISMO Y DEMOCRACIA ABIERTA

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

consejo editorial

Luis Aguiar de Luque
Alejandro de las Alas-Pumariño Linde
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Rosario García Mahamut
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemus López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Javier Sierra Rodríguez
Antonio Torres del Moral

RICARDO GARCÍA MACHO

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: PARLAMENTARISMO Y DEMOCRACIA ABIERTA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2026

El original de este libro ha sido evaluado anónimamente de manera favorable por especialistas sin vinculación con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Catálogo general de publicaciones oficiales
http://cpage.mpr.gob.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2026:

© Ricardo García Macho

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
http://www.cepc.gob.es
X: @cepcgob
Facebook: CentrodeEstudiosPoliticosyConstitucionales
Instagram: cepc_gob
Bluesky: cepcgob.bsky.social
Linkedin: centro-de-estudios-politicos-y-constitucionales

NIPO CEPC EN PAPEL: 145-26-041-3
NIPO CEPC PDF: 145-26-042-9
ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-2158-2
ISBN CEPC PDF: 978-84-259-2159-9
Doi: https://doi.org/10.18042/cepc/ex2026.02
Depósito legal: M. 25.682-2026

Impresión: MyP
C/ Francisco Huesca, 17, 1.º
28017 Madrid (Madrid)

Impreso en España - *Printed in Spain*

A Duarte, Isabel y su generación
que puedan vivir con esperanza

ÍNDICE

PLANTEAMIENTO DEL TEMA 11

DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y REPRESENTACIÓN... 17
I. Deterioro de la legitimidad democrática 17
II. Evolución del mandato representativo 25
1. Concepto de representación política en la época liberal 26
2. La representación política en los sistemas democráticos actuales 32

FUNCIONAMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS PARLAMENTARIAS CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ESPAÑOLA 41
I. Socavamiento del mandato representativo versus debilitamiento del Parlamento 42
1. La posición del Parlamento en la estructura estatal de una democracia parlamentaria 44
1.1. *Relaciones con otros órganos* 44
1.2. *Las competencias del Parlamento* 47
2. Las exigencias al Parlamento en el ámbito de una sociedad compleja 58
II. Crisis del sistema democrático: efectos sobre el proceso político 62
1. Puntualizaciones a la crisis de los Partidos políticos 64
1.1. *Los Partidos políticos como mediadores entre el Estado y la sociedad* 64

1.2. *La influencia de los medios de comunicación sobre los Partidos: la digitalización de la política* 69

EL NECESARIO ENRAIZAMIENTO DE UNA DEMOCRACIA ABIERTA PARA PRESERVAR EL PROCESO POLÍTICO 75

I. La publicidad política, el derecho de acceso a la información y la transparencia: evolución de una opinión pública informada 76

1. La publicidad política como medio de inclusión y deliberación 78
2. Derecho de acceso a la información ... 85
3. El principio de transparencia 92

II. La necesaria revitalización de la democracia representativa 98

III. Legitimación del sistema democrático a través de diversos modelos de participación 107

1. Nuevas perspectivas en la política 108
2. Modelos de participación en el proceso político 111

2.1. *Democracia aleatoria o por sorteo (sorticion)* 112
2.2. *Democracia directa* 118
2.3. *Democracia deliberativa y participativa*. 123
2.3.1. El modelo deliberativo 124
2.3.2. El modelo participativo 129

CONCLUSIONES 135

BIBLIOGRAFÍA 139

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Los sistemas políticos nacen y se consolidad conforme a las exigencias de una época, engendrando con ellos un modelo de valores y normas imprescindibles en su funcionamiento. El sistema democrático en nuestros días se enfrenta a una profunda crisis (aparece en torno a los años 80 del siglo pasado y se ha agravado de forma aguda desde la depresión económica de 2007/08) que lo cuestiona con virulencia y que puede destruir el modelo de valores, e ir hacia la barbarie, que nacen con la Ilustración[1] y se consolidan con la Revolución francesa y las Constituciones que se promulgaron a partir de la de 1791, tras la crucial Decla-

[1] La Ilustración significó un cambio de paradigma radical y situó el saber como medio de emancipación del hombre y garantía de su libertad. La razón se sitúa como motor de desarrollo de las nuevas ideas y «La Enciclopedia» es el resultado de esos nuevos principios y valores que surgen con los escritos de los enciclopedistas; una selección de los términos más importantes de la Enciclopedia se encuentra en D. Diderot y J. Le Rond d'Alambert, *Artículos políticos de la Enciclopedia*, Estudio preliminar y traducción de R. Soriano y A. Porras, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, «in toto». Es cierto que la Ilustración liberó a los hombres del miedo y los constituyó en señores, gozando de una libertad de la que no habían dispuesto ni tan siquiera soñado hasta entonces, y aunque es cierto, como destacan M. Horkheimer/T. W. Adorno, que aquella razón fue evolucionando hacia una razón instrumentalizada y cosificada, que se percibe en el desarrollo histórico, sin embargo también defienden que la libertad de la sociedad es inseparable del pensamiento ilustrado; en *Dialéctica de la Ilustración (Fragmentos Filosóficos)*, Introducción y Traducción J. J. Sánchez, Ed. Trota, Madrid, 2018, pp. 51 y ss. (Prólogo 1944 y 1947-pp. 51 y ss.) y pp. 59 y ss.

ración de 1789 y su famoso artículo 16. La clase burguesa o Tercer Estado con esta Constitución y otras promulgadas en otros países en aquella época[2], adquiere poder y lleva a cabo un proceso de constitucionalización de la sociedad, de tal forma que las normas y valores de la Constitución regulan el Estado, pero también influyen de forma determinante en la sociedad, surgiendo por una parte un ámbito privado donde se consolida la esfera de un burgués que actúa en el mercado a través de sus derechos (propiedad, herencia, etc...), y, por otra parte, aparece un espacio público en el que ese burgués se relaciona como ciudadano con iguales derechos (libertad de expresión, asociación, etc...). En este contexto el mandato representativo[3] tal como funcionó en aquella época permitió un buen desarrollo del proceso político que posibilitó esa constitucionalización de la sociedad[4]. Sin embargo con el surgimiento y consolidación de la

[2] La Constitución de Cádiz de 1812, a pesar de que fue abrogada rápidamente, marca un hito para el constitucionalismo liberal y fue un modelo que desgraciadamente, al ser abolido y también debido a la represión contra las ideas ilustradas, no consolidó una clase burguesa suficientemente fuerte, que hubiese permitido un desarrollo político y socio-económico de España.

[3] Debe recordarse que en aquella época (siglos XVII y XVIII) de crecimiento de la clase burguesa existía el mandato censitario, o sea que sólo participan en la vida política (votar y ser elegidos) aquellos que cumplen determinados requisitos económicos, que se relacionaban con la riqueza y el pago de impuestos.

[4] Debe recordarse que con el desarrollo de la economía a partir del siglo XVII aquellos burgueses que actuaban en el tráfico privado necesitan estar coordinados con los órganos del poder público, por lo que existe una estrecha relación entre ambos y unos intereses que se asemejan, por lo que la relación de intereses entre representante y representado en aquella época es muy próxima, y ese es uno de los

cuarta clase el mandato representativo[5], tal como funcionó en la época liberal, se desdibuja, y surgen los Partidos de masas en el contexto de una sociedad cada día más compleja, lo cual dificulta y restringe la participación del pueblo en la vida política, engendrando en éste, en el ámbito de una economía neoliberal, frustración y resentimiento que son el perfecto caldo de cultivo de los actuales movimientos de extrema derecha y/o fascistas. Se hace perentorio encontrar soluciones, siempre complejas, a esta situación de deterioro de la democracia, y que pasa por una reforma del mandato representativo vinculado en el caso español a cambios de calado en el sistema electoral, lo cual va unido a un sustancial aumento de la participación del ciudadano en el proceso político (democracia aleatoria, directa, deliberativa y participativa), dado que de lo contrario los valores y normas que surgieron con la Ilustración y se plasmaron en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX desaparecerán, lo cual se está poniendo de manifiesto en el clima político y socio-económico que se vive en la actualidad tanto en España como en el resto de Países occidentales.

En el trabajo se aborda el estudio de la representación política durante la época liberal, teniendo en cuenta que en

---

motivos por el que funciona el mandato representativo con eficacia y al servicio de la tercera clase; *vid.* J. HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, Ed. Gustavo Gili, S.L., Barcelona, 2014, pp. 53 y ss.

[5] En esta época el sufragio ya era universal, concretamente en el siglo XIX (en Francia se introdujo en 1848) aunque la mujer seguía sin poder votar. Solo se consigue el voto femenino más bien el siglo XX, siendo España un país bastante pionero (1931, con la Segunda República).

aquella época funcionó adecuadamente y con eficacia, lo que permitió llevar a cabo un proceso de constitucionalización de la sociedad. El mandato representativo se desdibuja con el surgimiento de las democracias de masas de tal forma que la ciudadanía percibe que sus representantes no defienden sus intereses o lo hacen muy parcialmente. Esto ha originado a partir de los años 80 del siglo pasado, acentuado con la crisis económica de los años 2007/08, un malestar y alejamiento del ciudadano de la clase política como consecuencia de un funcionamiento defectuoso del proceso político. Esto está teniendo consecuencias muy negativas en las democracias occidentales y se encuentra en el origen de los actuales movimientos de extrema derecha y/o fascistas.

Frente a esta situación es necesario una revitalización del Parlamento como órgano que representa al pueblo español, teniendo en cuenta que vivimos en una Monarquía parlamentaria, de tal forma que aquél sea el espacio en el que se discute y decide sobre las necesidades e intereses de los ciudadanos[6]. Para que se produzca esa revitalización del Parlamento la crisis en la que se encuentran inmersos los Partidos políticos debe abordarse para lo cual son necesarias reformas de calado, a algunas de las cuales se alude en el trabajo, dado que aquéllos coadyuvan a la formación de la voluntad popular y la participación política. Para conseguir una reestructuración y revitalización del Parlamento la

[6] Esto desgraciadamente en el Parlamento español no se produce y es más bien un lugar de desencuentro, en el que con demasiada frecuencia se discute con acritud sobre temas que no conciernen a las necesidades e intereses de los ciudadanos.

democracia participativa en sus diversos modelos es imprescindible.

El futuro de la democracia, a lo que se hace referencia en el trabajo, depende de una sociedad civil potente y bien informada, pero para que esta sociedad civil pueda desarrollarse y actuar, necesita la publicidad y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, lo que incluye unos medios de comunicación que informen de forma objetiva, respetando los principios de la deontología, y por tanto sin manipulación (*fake news*).

Quisiera agradecer al Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann su generosidad durante mis numerosas estancias en la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer, su apoyo científico y personal, además de conversaciones sobre el tema, lo cual me ha facilitado que pudiese hacer mi trabajo en las mejores condiciones posibles. Los miembros de la Universidad, académicos, bibliotecarias y demás personal siempre me han ayudado, y muy especialmente la Sra. Ushi Ohliger, que me facilitó siempre con generosidad el acceso a los fondos bibliográficos. También quisiera agradecer al Prof. Dr. Luis Jimena Quesada las sugerencias realizadas en la lectura del trabajo, que lo ha mejorado. Finalmente mi agradecimiento a la directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Rosario García Mahamut, que se ha interesado desde el primer momento por la publicación de este trabajo.

DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y REPRESENTACIÓN

I. Deterioro de la legitimidad democrática

Se vive una época, en la que se cuestiona cada día que pasa más el sistema democrático, y de manera muy perentoria la democracia representativa[7], que constituye el núcleo básico que sustenta la estructura del orden democrático actual. En efecto, las dificultades de participación en el proceso político de los representados a través de los Partidos políticos se puso ya de manifiesto en los años 60 del siglo pasado[8], pero es que la brecha entre los ciudadanos y el poder político se agranda cada día, y no parece que se estén tendiendo puentes para disminuirla, sino todo lo contrario. Se pueden poner algunos ejemplos paradigmáticos del malestar ciudadano, como es el caso de «los Indignados en España» con su grito el 15 M de 2011 de democracia real ya[9], o el de «los Wutbürger (ciudadanos enfurecidos)» en Alemania a partir de 2010, pri-

---

[7] Véase sobre la cuestión D. Michelsen y F. Walter, *Unpolitische Demokratie (Zur Krise der Repräsentation)*, Ed. Surhkamp, Berlín, 2013, pp. 47 y ss.

[8] El tema fue abordado ampliamente por F. Neumann, *Origen y desarrollo de los Partidos políticos*, en Introducción a la ciencia política, editores W. Abendroth/K. Lenk, Ed. Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 259 y ss.

[9] *Vid.* el libro en su conjunto, que hace una amplia reflexión sobre los Movimientos del 15M, *La rebelión de los indignados*, Ed. Popular, Madrid, 2011, *In totum.*

mero en Hamburgo y luego en Stuttgart, o el de «Occupy-Wall-Street» en los Estados Unidos, o el surgido en el mundo árabe a raíz de la quema a lo bonzo del vendedor callejero tunecino Mohammed Bouazizi. Todos estos movimientos y otros posteriores, como el de los «chalecos amarillos» en Francia, el «Fridays for Future» o el «Me-Too» muestran una desconfianza creciente de la ciudadanía que no se siente suficientemente representada por el poder político, lo cual pone en cuestión la democracia liberal existente.

La crisis duradera en que se encuentra sumido el sistema democrático conduce a la perplejidad, cuando no a un cinismo creciente[10], y lleva a plantearse su capacidad en el futuro, y si será capaz de resolver algunos de los problemas de mayor gravedad en que se encuentra inmerso. Así, la cuestión es si el orden democrático actual tendrá capacidad para resolver, entre otros problemas, las insuficiencias que se manifiestan en la lucha contra el cambio climático, integrar las exigencias feministas, la creciente migración de refugiados, el agotamiento de las reservas de materias primas, el endeudamiento presupuestario de los Estados europeos y occidentales en general (continuos riesgos financieros), y el aumento creciente de la desigualdad social[11]. El principio

[10] Véanse las sugerentes reflexiones, críticas con el sistema democrático al que parodia de forma muy cruda, de J. Brennan, *Against Democracy*, Princeton Unversity Press, Princeton, New Jersey, 2016, pp. 6 y ss.

[11] Por poner un ejemplo de la desigualdad de los muchos que aparecen cada día, eldiario.es recogía el día 14.9.2017 un Informe de la OCDE, aparecido el día anterior, en el que se establece que España era el séptimo país, entre 33, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en el que más había cre-

de igualdad es fundamental para que el modelo democrático tenga éxito, de tal manera que un golpe a la norma de igual participación se considera una traición a la democracia[12]. Es por ello que a partir de la crisis económica de los años 2007/08 el deterioro de la democracia se ha acrecentado ante su incapacidad para resolver los problemas de la ciudadanía y dar soluciones satisfactorias al conflicto político subyacente. La pandemia que se originó a partir de

---

cido la desigualdad, exactamente un 3,7% entre 2010 y 2014. En otro Informe, en este caso de la Unión Europea, del 13.9.2017, que recoge al día siguiente eldiario.es, se establecía que casi un 30% de los ciudadanos españoles viven en riesgo de exclusión social(en 2022 esa cifra ha bajado al 26%), que los niveles de pobreza y desigualdad están entre los más altos de la Unión Europea, y que sólo Grecia supera a España en contratos temporales. Asimismo, señalaba el Informe que la tasa de desempleo será en España del 17,7% en 2017. Sin embargo, la tasa de paro a fecha de 27 de julio de 2023 ha bajado al 11.60%, lo cual es un cambio cualitativo, como asimismo lo es que el paro entre los jóvenes era en esas fechas del 41,9%. y a fecha de junio de 2023 ha bajado al 27,4%, lo cual es una buena noticia, aunque sigue siendo una cifra muy alta.

Otro ejemplo es el Informe de Oxfam Intermón sobre Desigualdad de enero de 2019, en el que, entre otras cuestiones, destaca que España ocupa el cuarto puesto en el ranking de los países más desiguales de la Unión Europea, y sólo por detrás de Bulgaria en el que la distancia entre ricos y pobres ha aumentado más. En efecto, el Informe es demoledor y pone de manifiesto cifras realmente significativas, por ejemplo que la pobreza es hereditaria, que las clases medias han disminuido drásticamente, que las políticas redistributivas no funcionan correctamente y que la educación también se caracteriza por la desigualdad.

[12] Véanse los argumentos sobre la cuestión de H. Wilke, *Demokratie en Zeiten der Konfusion*, Ed. Suhrkamp, Berlín, 2014, pp. 59 y ss.

principios de 2020 volvió a mostrar ese deterioro democrático, de la misma forma que la agresión a Ucrania o el genocidio en Gaza, puesto que se percibe un aumento de las desigualdades y una pobreza creciente entre los más desfavorecidos[13], incluidos niños[14]. En el caso de estos niños nacen en familias de clase baja, por lo que sus posibilidades de recibir una buena educación son prácticamente inexistentes, lo cual conduce a desigualdades definitivas en la sociedad de adultos[15].

Parece claro que existe un problema de legitimidad del orden democrático actual, que se viene gestando desde hace décadas. En efecto, si partimos de la concepción de Abraham Lincoln del año 1863 de la democracia como «government of the people, for the people and by the people», o sea como forma de gobierno que nace en el pueblo y es ejercida por el pueblo en favor de sus propios intereses, no parece que este ejercicio de la democracia se produce en estos términos en la actualidad, de tal forma que este socavamiento del sistema democrático de manera ostensible se viene produciendo desde hace varias décadas. Sin remon-

---

[13] Esta pobreza creciente se refleja de forma descarnada, pero muy lucida en la obra de S. Mesa, *Silencio administrativo*, Ed. Anagrama, Barcelona, 2023 (6.ª ed.), *in toto*.

[14] En un Informe de 27 de octubre de 2020 UNICEF sitúa la pobreza infantil en España en un 27,4%, uno de los países de la Unión Europea con una tasa más alta. Ese Informe recuerda que el impacto de la pandemia de la COVID 19 ha sido mayor en los hogares de personas con pocos recursos económicos y a su cargo menores de edad.

[15] Véase en este sentido J. S. Fishkin, *When the People Speak (Deliberative Democracy and Public Consultation*, Ed. Oxford University Press, New York, 2011, pp. 192 y ss.

tarnos muy lejos[16] desde los años 90 del siglo pasado se viene adelgazando el Estado social y precarizando el mercado de trabajo, vinculado a una desregulación financiera, que desembocó en una crisis de la deuda pública en muchos Estados, multiplicada por una política de austeridad autoritaria dirigida desde la Unión Europea[17]. Esta forma de hacer política se ha convertido en un instrumento de gobierno habitual con consecuencias de precarización creciente de una parte importante de la ciudadania[18]. Sin embargo, debe decirse que como consecuencia de la pandemia y la guerra de Ucrania esta tendencia ha variado un poco, puesto que se ha hecho una política económica más flexible, especialmente en relación con la deuda pública. No obstante, esta política económica neoliberal se ha mantenido hasta 2025, cuando ha sido necesario variarla sustan-

[16] En realidad, el socavamiento del sistema democrático comienza de manera ostensible en la época del Sr. Reagan en los Estados Unidos y de la Sra. Thatcher en Gran Bretaña.

[17] El ejemplo paradigmático de esta situación lo representa Grecia, que a partir del año 2009 entró en una crisis profunda de su Deuda pública, como consecuencia de las imposiciones de la burocracia de la Unión Europea de una austeridad brutal para castigar a un partido de izquierdas (Syriza), que pretendía hacer una política en contra del radicalismo mercantil europeo de aquella época. Esta brutal austeridad impuesta «manu militari «condujo a este país a una situación de pobreza, de la que se recupera muy lentamente, y en la que los salarios reales apenas aumentan; *vid.* K. Dörre, «Democracia en vez de capitalismo, o: ¡Que expropien a Zuckemberg!», en H. Ketterer y K. Becker (eds.), *¿Que falla en la democracia?*, Ed. Herder, Barcelona, 2023, pp. 49 y ss.

[18] *Vid.* ampliamente sobre el tema I. Lorey, *Demokratie im Präsens (Eine Theorie der polistischen Gegenwart)*, Ed. Suhrkamp, Berlín, 2020, pp. 12 y ss.

cialmente debido a la llegada del Sr. Trump al poder y la política agresiva de expansión territorial del Sr. Putin, que exige una política de seguridad y rearme, a lo que debe añadirse la imposición de aranceles por parte de EEUU, que está modificando el panorama económico mundial y también el político. Se esperan años oscuros para el sistema democrático, que se encuentra amenazado en sus raíces.

En la misma línea de la concebida por Lincoln, pero más adaptada a la realidad actual se dice que existe democracia cuando hay una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, y en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa[19]. Si echamos una ojeada al panorama español se percibe desde la crisis económica de los años 2007/08 un empobrecimiento de la ciudadanía española, con restricciones presupuestarias en materias como sanidad, educación e investigación, al mismo tiempo que se dedicaron cuantiosas sumas para el rescate de cajas de ahorro y bancos, habiéndose cifrado por el Tribunal de Cuentas en 60.718 millones de euros, de los que sólo se han recuperado un 5%. Pero esta crisis de la democracia no sólo se produjo en España, sino también en otros muchos países occidentales, como Alemania, donde el Canciller federal de entonces G. Schröder, siguiendo el modelo de

[19] En profundidad sobre la cuesti*ón vid. G. Sartori, ¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, Madrid, 2003, pp. 42 y ss., y desde una perspectiva más actual, con una crítica en profundidad del funcionamiento de la democracia, *vid.* H. Landemore, *Open Democracy (Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century)*, Ed. Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 2022, pp. XIII y ss. y 25 y ss.

Blair en Gran Bretaña, introdujo la Agenda 2010 el Hartz-IV-Legislación (Gesetzgebung), como un símbolo de modernización. Sin embargo, esta reforma deja de lado al pueblo alemán, y se orienta a una metafísica de la eficiencia, cuyas consecuencias han sido la inseguridad, la marginalización, y una mayor pobreza de la ciudadanía[20]. Es cierto que desde entonces y a partir de junio de 2018, la situación en España ha cambiado, con gobiernos progresistas que se ocupan de paliar las desigualdades y trabajan con mayor energía en favor de los intereses de una mayoría de ciudadanos, pero no suficientemente. La pandemia del coronavirus, y en estos momentos la guerra de Ucrania y la actuación de Israel en Oriente Medio, que está llevando a cabo un genocidio feroz, muestran un deterioro creciente del sistema democrático con cada vez más países en Europa con gobiernos, en los que la extrema derecha participa e impone sus programas[21].

---

[20] Sobre la cuestión se ha ocupado ampliamente al hilo de la crisis política en Occidente y también con referencia a la alemana I. Blühdorn, *Simulative Demokratie (Neue Politik nach der postdemokratischen Wende)*, Ed. Suhrkamp, Berlín, 2013, pp. 12 y ss.

[21] Como ha mantenido C. Crouch en su obra *Post-Democracy* de 2004 las democracias occidentales actuales son democracias simuladas, en las que expertos en comunicación estratégica controlan muy fuertemente los debates durante la época de elecciones. Se discute sobre lo que ellos quieren, y así por ejemplo, en la campaña electoral de la primavera de 2023 a elecciones en Comunidades Autónomas y Entes locales en España, ETA (grupo terrorista desaparecido hacía más de una década —2011—) se convirtió en un tema central y fue decisivo en el resultado de las elecciones, a pesar de que el tema no tenía nada que ver con las necesidades e intereses que importaban a los ciudadanos en esas elecciones (vivienda, medio ambiente, urbanismo, transporte, etc...). Esta Postdemocracia es la

Estas condiciones de deterioro democrático y de penuria para parte importante del pueblo en cualquiera de los países occidentales conduce a una deslegitimación de la democracia, que, como ya hace décadas Jürgen Habermas relató, desvincula el orden social de la formación de la voluntad ciudadana de manera democrática y de una organización de la vida de las personas de forma razonable, lo que les conduce a condiciones de vida inaceptables[22]. El sistema democrático se debilita debido a que progresa en las sociedades que se consideran democráticas las desigualdades sociales y culturales, las libertades retroceden frente a la seguridad, la solidaridad sencillamente se evapora frente al individualismo, y el sufragio universal cede frente a un mercado no competitivo.

El deterioro del sistema democrático que se vive en la actualidad tiene sus causas, por una parte, en la crisis del sistema representativo debido a sus propios fallos, pero, por otra parte, y unido a ello, lo motiva el daño que se está ocasionando al sistema político por un control de la economía de mercado por parte de los lobbies económicos, puesto que ya no se vive dentro de un mercado competitivo,

---

antítesis de una democracia abierta, en la que los ciudadanos discuten y deciden sobre la cuestiones más importantes que les conciernen y que van a garantizarles una cierta calidad de vida. Estas mismas tesis sobre el vaciamiento del proceso democrático, que ha pasado a ser monopolizado por élites políticas y grandes Corporaciones, lo sigue defendiendo C. Crouch en su obra *Post-Democracy after the Crisis*, Ed. Polity Press, Cambridge/Medford, 2020, pp. 1 y ss.

[22] Con una perspectiva crítica y abordando en profundidad los problemas de legitimación véase J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1975, pp. 37 y ss.

sino monopolista, cuya influencia sobre la clase política ha ido en aumento, falseando el proceso político[23], mientras que ha disminuido drásticamente la influencia de una gran mayoría de los ciudadanos, que coadyuvan de forma esencial a la conformación de los intereses generales. Se ha producido, por tanto, un deterioro de la democracia en beneficio de una economía, cuya regulación y control es cada día más difícil de llevar a cabo[24], y que ha conducido a una desigualdad creciente con muy profundos obstáculos para ser revertida[25].

II. Evolución del mandato representativo

El ciudadano tiene una percepción creciente de que el poder político, que los representa, no se preocupa de sus necesidades e intereses, sino que funciona de forma autónoma al servicio de intereses (oligarquías políticas, empre-

---

[23] Ampliamente sobre el tema *vid.* G. Kirschgässner, «Die politische Klasse aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie», en H. H. von Arnim (ed.), *Politische Klasse und Verfassung,* Ed. Duncker&Humblot, Berlín, 2001, pp. 55 y ss.

[24] Véase sobre la cuestión R. García Macho, «Ordenación económica transparente en el Derecho público nacional y europeo», en R. García Macho (ed.), *Ordenación y transparencia en el Derecho público y privado,* Ed. Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 14 y ss.

[25] Sobre la cuestión ampliamente *vid.* Thomas Piketty, *Breve historia de la igualdad*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2021, pp. 18 y ss., pp. 181 y ss. y especialmente pp. 205 y ss., en las que pone de manifiesto que la libre circulación de capitales sin contrapartidas en relación con la regulación y fiscalidad común, tiene unos efectos perversos para el funcionamiento del sistema democrático y la igualdad.

sas multinacionales y sus aledaños, lobbies, especialmente económicos, etc.), que muy poco tienen que ver con sus afanes e intereses. En realidad, muchos ciudadanos no participan en los procesos electorales porque consideran que no se puede cambiar nada durante el proceso político y posteriormente en la toma de decisiones. Esto lo hacen cada día que pasa, con más frecuencia, ciudadanos pertenecientes a las clases más desfavorecidas. Esta situación tiene mucho que ver con la evolución histórica del mandato representativo que en la época liberal, con un funcionamiento de la economía de forma competitiva, ayudó a que se produjeran importantes transformaciones sociales y políticas favorables a una parte significativa de la ciudadanía (esencialmente la burguesía) . Esto, sin embargo cambió cuando la representación se desdibujó, y una parte significativa de los ciudadanos percibieron que no tenían prácticamente posibilidades de mejora en la sociedad, ni sus intereses eran tomados en consideración por el Estado.

1. Concepto de representación política en la época liberal

En el origen de esta situación se encuentra el desarrollo histórico y hasta nuestros días del concepto de representación, que no nace de un día para otro y evoluciona a lo largo del tiempo. En la época del Imperio romano aparece[26], y

[26] En aquella época ya Tertuliano se refería al «repraesentator». Un detallado y profundo estudio del concepto de representación desde una perspectiva histórica se encuentra en H. Hofmann, *Repräsentation (Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antile*

posteriormente se pergeña la representación en los siglos XIII y XIV en Inglaterra ante las necesidades del Rey de medios económicos que exigía pagar a los gremios y mercados que se celebraban en las ciudades. En esa representación de tipo estamental se discutía sobre las cargas económicas que se debía pagar y como debían ser distribuidas, y a esas reuniones acudían representantes de esos gremios y también de la nobleza[27]. Con ello se crea una base social que discute con el Rey sobre sus derechos y necesidades, lo cual será importante para el desarrollo en los siglos posteriores del mandato representativo y la consolidación del principio *no tax without representation*[28]. En España las Cortes nacen en el año 1188 convocadas por el monarca leonés Alfonso IX, estando ya representados en un órgano monárquico los burgueses a través de gremios, hermandades, etc.. . Posteriormente en los siglos XIV y XV las Cortes se enfrentan a grandes dificultades por el carácter absolutista de la Corona de Castilla, pero al mismo tiempo se produce una representación por estamentos de las ciudades[29]. Frente a esta representación

---

bis ins 19. Jahrhundert, Ed. Duncker & Humblot, Berlín, 2003, pp. 47 y ss.

[27] Véase sobre el entendimiento de la representación estamental F. RUBIO LLORENTE, «Título III (Las Cortes Generales)», en. O. ALZAGA VILLAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978,* Tomo VI, Ed. Edersa, Madrid, 1998, pp. 27 y ss.

[28] Sobre este tema y como se va desarrollando a partir del siglo XIII una estructura social y política en Inglaterra *vid.* R. AGAPITO SERRANO, *Estado constitucional y proceso político*, Ed. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1989, pp. 56 y ss.

[29] *Vid.* en profundidad sobre esta cuestión, M. DIAGO HERNANDO, «La representación ciudadana en las Asambleas estamentales castellanas: Cortes y Santa Junta comunera», en *Anuario de Estudios Medievales*, 34(2), 2004, pp. 601 y ss.

por estamentos, en Inglaterra algunas décadas después (en torno a 1583), se introduce un concepto de representación moderna[30], puesto que considera al pueblo como una unidad[31].

E. Burke consideró la representación como una defensa de intereses objetivos y contempló al Parlamento como la asamblea deliberativa de la nación y con un único interés, el de la totalidad de ciudadanos[32], que representan la razón general como un todo[33]. Esta concepción de la representación se encuentra definitivamente pergeñado en la expresión muy citada de W. Blackstone en 1766, «severy member, though chosen by one particular district, when elected and returned serves for the whole realm». Este entendimiento de la representación es recogido en las Constituciones de los Estados de la Europa continental a partir del siglo XIX como consecuencia de los efectos de la Revolución francesa. Mucho más tarde esa misma concepción ha sido acogida en las Constituciones actuales. Entre otros

---

[30] Para una evolución de la representación en Inglaterra *vid.* J. RASCHKE, *Die Erfindung der modernen Demokratie (Innovationen, Irrwege, Konsequenzen)*, Ed. Springer VS, Wiesbaden, 2020, pp. 124 y ss.

[31] Del tema se ha ocupado en profundidad G. LEIBHOZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Ed. Walter de Gruyter & Co., Berlín, 1966, p. 55.

[32] La totalidad de los ciudadanos es la clase burguesa, puesto que funciona el voto censitario.

[33] Sobre el tema en profundidad sobre la idea de Burke que el Parlamento representa a la nación como un todo *vid.* H. F. PITKIN, *El concepto de representación*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 188 y ss., y también véase C. RÖHNER, «Von Representation zu demokratischer Gleichheit», en *Der Staat,* 59, 2020, 3, p. 426.

ejemplos, puede hacerse referencia al artículo 66.1 de la Constitución española de 1978, cuando dice que «las Cortes Generales representan al pueblo español», debiendo entenderse al pueblo como un todo, como algo unitario, o bien al artículo 20.2 de la Ley Fundamental cuando establece que «todo poder del Estado emana del pueblo», considerando al pueblo como una totalidad de ciudadanos activos.

La concepción de la representación que considera al pueblo como una unidad ideal, políticamente capaz de ser representado[34], no puede ser considerado como algo estático, sino un proceso dinámico, que cambia permanentemente[35], y que debe adaptarse a las nuevas circunstancias que van surgiendo. Esta concepción del mandato representativo como una unidad política tiene su pleno sentido cuando la Tercera clase, representada en el Parlamento, en la época liberal (siglo XVIII y una parte del XIX) lleva a cabo un proceso revolucionario frente a la Monarquía, Nobleza e Iglesia[36], transformando la realidad económica y política

---

[34] Debe recordarse la tesis de H. Kelsen que considera que es una ficción que el parlamento representa al pueblo, puesto que no existe una relación específica representativa entre el pueblo y el parlamento de tal forma que la influencia que ejerce el elector sobre la función parlamentaria puede existir de hecho, «pero ni siempre existe, ni existe en caso alguno como realidad jurídica»; en *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México D.F., 1979, pp. 399 y ss.

[35] Sobre esta cuestión *vid.* G. L*eibholz*, *Das Wesen der Repräsentatiton und der Gestaltwandel der Demokratie...*, *op. cit.* (cita 31), pp. 44 y ss.

[36] La Iglesia, por ejemplo los jesuitas, combaten con especial saña las ideas ilustradas, al buscar éstas la emancipación del hombre y su libertad. Sin embargo A. Torres del Moral considera que la burguesía no fue revolucionaria, sino al menos una parte de ella fue

por medio de leyes que se acomodaban a sus intereses. La burguesía fue una clase social que creció vinculada a sus actividades económicas, y su razón de ser se encontraba en la economía[37]. Esa autonomía económica corre unida a una amplia libertad de decisión en el proceso político. Era lo vivo, la nueva clase, la sociedad frente al Estado, dualidad que conceptual y dialécticamente iba a ser determinante en el devenir político de los siglos XIX y parte del XX. Aquel Tercer Estado, como denomina E.-J. Sieyès a la burguesía[38] representaba en el Parlamento a la Nación y no tenía otro interés que el del pueblo, por lo que, una vez celebradas las elecciones[39], los representantes ya no defen-

---

conservadora; *vid.* «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», en *REP*, núm. 203, 1975, pp. 153 y ss. No obstante en Francia la Monarquía fue abolida, el Estado pasó a ser laico y la nobleza perdió una parte muy sustancial de su poder.

[37] La economía era la piedra angular y en la que se apoyaba la burguesía, pero necesitaban eso concretarlo a través de la política, y aquí aparece la división del trabajo, de tal forma que necesitan representantes capaces de defender sus intereses, que pertenecen a esa misma clase por lo que van a hacer su trabajo con toda eficacia; *vid.* A. GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 33 y ss.

[38] Véase su obra que reflexiona sobre lo que el autor considera debe ser el Tercer Estado; *¿Qué es el Tercer Estado?*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, *In toto*, pero especialmente pp. 93 y ss.

[39] Existían Partidos políticos de burgueses que defendían intereses concretos y discutían sobre sus ideas políticas, en el ámbito de «asociaciones de electores», eligiendo en esos círculos de discusión a los mejores para que les representasen en el Parlamento; en profundidad sobre el tema véase F. NEUMANN, *Origen y desarrollo de los Partidos políticos*, editores W. Abendroth/K. Lenk, *op. cit.* (cita 8), pp. 249 y ss.

dían intereses particulares, sino a la generalidad de los ciudadanos, tal como Blackstone enunció.

En este concepto de representación, en el que el representante lo es de todos los ciudadanos, las desigualdades sociales y los posibles conflictos que ello apareja, no son tomados en consideración, puesto que al representar a todo el pueblo, no puede existir ningún déficit de representación. Es por ello, que H. Mayer ha argumentado que el concepto de representación no es compatible con el de democracia, e incluso son principios contrapuestos, dado que la representación tiene como objetivo el pueblo como un todo y la democracia debe estar atenta y preocuparse de atender y resolver los muy diversos intereses que están en juego (pluralismo) en el ámbito de la sociedad[40].

Para distinguir entre una buena y mala Constitución la clave se encuentra en la aplicación o no aplicación del mandato representativo como medio de distribución del poder[41]. En este contexto político se produce una identificación entre los intereses de la burguesía y los de la Nación (Unidad- político-ideal) a través de un mandato representativo que sitúa con intereses muy semejantes a los elegidos para ser representantes en el Parlamento y los electores (representados). Si se parte de esta situación, entonces adquiere pleno sentido jurídico-constitucional la función de la

---

[40] Repräsentation und Demokratie, en H. Dreier (hrsg.), *Rechts- und staatstheorestische Schlüsselbegriffe. Legitimät- Repräsentation- Freiheit*, Ed. Duncker&Humblot, Berlín, 2005, pp. 99 y ss.

[41] En este sentido según H. Hofmann lo decisivo no es la forma de organización del Estado entre Monarquía y República, sino en cómo se aplica el principio de representación; *vid.* Repräsentation (Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von...), *op. cit.* (cita 26), pp. 406 y ss.

representación, y el dominio de la consideración del pueblo como unidad sobre la pluralidad. Sobre la base de esta realidad constitucional se promulgaban leyes que resolvían los conflictos económicos y sociales de la burguesía, dado que sus representantes encarnaban «de forma natural» los intereses de su clase[42]. En este contexto el pueblo como un todo ideal era representado por el Parlamento, pero también asimismo por los diputados de forma individual.

2. La representación política en los sistemas democráticos actuales

Este esbozo del concepto de representación en la época liberal tuvo su sentido mientras entre representantes y representados existieron intereses comunes, que se apoyaban esencialmente en las transformaciones que se querían llevar a cabo en la vida económica y política de la época. Este sentido integrador de la representación permitía la toma de decisiones del pueblo como comunidad en la esfera del Parlamento, y así fue acogido en las Constituciones de la época.

Sin embargo, aquella fotografía de la época sobre la realidad política y socio-económica se sigue acogiendo en las Constituciones actuales, cuando esa realidad ha cambiado de forma notoria. En efecto, se ha producido un

[42] Esta concepción de la representación responde a la idea de que los representantes hacen presente lo que está ausente; *vid.* sobre el tema H. F. Pitkin, *El concepto de representación*, *op. cit.* (cita 33), pp. 7 y ss., y también sobre el tema las reflexione críticas sobre la representación de R. Steinberg, *Die Repräsentation des Volkes*, Ed. Nomos, Baden-Baden, 2013, pp. 156 y ss.

cambio en las democracias actuales en cuanto a la toma de decisiones dentro del Estado, de tal forma que entre el Derecho constitucional y la realidad constitucional se producen claras contradicciones, que se manifiestan en el sistema representativo, el cual se encuentra en una evidente crisis. Hoy en día los representantes dependen de las élites de los Partidos, los cuales determinan sus discursos y votaciones[43]. En realidad, el sistema representativo fue cambiando a medida que la cuarta clase iba participando de forma creciente cada día que pasaba en el proceso político, dando origen a unos Partidos de masas[44].

Como consecuencia de ello los Partidos necesitan cuadros, imprescindibles para alcanzar sus objetivos, constituyendo sus propias élites políticas, que actúan de manera burocrática y se distancian de los intereses de los ciudadanos que los han elegido. Por otra parte, estos Partidos ya no representan al pueblo como una unidad, como era característico en la época liberal (W. Blackstone), sino que defienden intereses particulares, los del Partido, a su vez apoyado por una parte limitada del pueblo. De hecho en los países con regímenes democráticos existe más de un Partido, de lo contrario se estaría en la esfera de una Dictadura o de un Estado totalitario. La existencia de diversos Partidos que defienden intereses particulares y la sujeción de hecho del

---

[43] Sobre estas cuestiones *vid.* A. Garrorena Morales, *Representación política y Constitución democrática*, *op. cit.* (cita 37), pp. 60 y ss.

[44] Sobre algunas de las dificultades que surgieron con la incipiente sociedad de masas para el principio de representación, véase en profundidad B. Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2017, pp. 237 y ss., y asimismo R. Steinberg, *Die Repräsentation des Volkes*, *op. cit.* (cita 42), pp. 50 y ss.

representante a un mandato imperativo[45], ha tenido como consecuencia que en el Parlamento frecuentemente se ha sustraído a la discusión las decisiones más importantes que se van a tomar, puesto que han sido tomadas ya anteriormente fuera de aquél, y los diputados se enfrentan a una situación de hecho en la que tienen restringida su capacidad como representantes del pueblo para tomar la última decisión[46].

La imposibilidad para el diputado de tomar sus decisiones libremente se refleja en la existencia en la práctica parlamentaria de un mandato imperativo, aunque en la Constitución se diga lo contrario. Habitualmente en las Constituciones de los países con democracia representativa así se establece. Por ejemplo, en la española, se regula en su artículo 67.2 que «Los miembros de las Cortes no estarán ligados por mandato imperativo»[47]. Este precepto no funciona en la práctica de la vida parlamentaria y los diputa-

---

[45] El mandato imperativo es la práctica habitual en el sistema parlamentario español, y así ha sido puesto de manifiesto incluso de forma empírica; véase M. Méndez-Lago, «La representación política en España: percepciones de diputados y ciudadanos», en A. Martínez Rodríguez (ed.), *Representación y calidad democrática en España*, Ed. Tecnos, Madrid, 2006, pp. 118 y ss.

[46] Sobre estas cuestiones reflexionó ya en los años 60 del siglo pasado con profundidad e intuyendo como se iba a desarrollar el futuro G. Leibhoz, «Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie», en K. Kluxen (ed.), *Parlamentarismus*, Ed. Kiepenheuer&Witsch, Köln, 1967, pp. 353 y ss., y también sobre el desarrollo de esta evolución en detalle *vid.* B. Manin, *Los principios del gobierno representativo*, *op. cit.* (cita 44), pp. 252 y ss.

[47] Entre otras Constituciones se manifiestan en este mismo sentido el artículo 38 de la Ley Fundamental alemana y el artículo 27 de la Constitución francesa de 1958.

dos habitualmente están ligados por un mandato imperativo a través de la disciplina de partido por una suerte de mutación constitucional. Esta praxis vulnera abiertamente el artículo 23.1 CE, puesto que, como ha establecido el Tribunal Constitucional[48], «los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar —y no de ninguna organización como el partido político— y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político» (FJ 4.º). Se establece entonces una relación vinculante entre el representante y el representado, de tal manera que el ciudadano elige a representantes libremente seleccionados y el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los Partidos. En otra sentencia del Tribunal Constitucional[49]

[48] En la sentencia 5/1983, de 4 de febrero, en la que se plantea la expulsión de un concejal, que además era alcalde, del partido político (PSOE) por el que había sido elegido. Como consecuencia de ello es cesado en su condición de concejal y alcalde, por lo que recurre ante el Tribunal Constitucional en recurso de amparo, dándole la razón el alto Tribunal.

[49] Se refiere a la STC 57/2011, de 3 de mayo, en la que un diputado solicita un Informe de impacto medioambiental sobre la biodiversidad del río Guadalquivir, y de una presa, dirigido a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que es inadmitido por la mesa del Congreso de los Diputados, argumentando que no es suficiente un fax a la Secretaría del Grupo Parlamentario Socialista, sino que necesita la firma de su portavoz. El parlamentario considera que se trata de una interpretación restrictiva del artículo 7.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), que lesiona el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, en su dimensión del derecho al ejercicio de la función parlamentaria de control de la

se establece que limitar la tarea del parlamentario en el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, que son el núcleo de la función representativa parlamentaria, vulnera el artículo 23.2 CE, pues va en contra de la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (FJ 2.º). Pues bien, el artículo 7.1 del RCD dice que sólo se necesita el «previo conocimiento» del Grupo parlamentario, y eso es lo que ha hecho el recurrente, por lo que se está vulnerando el artículo 23.2 CE en su vertiente de derecho al ejercicio del cargo público (FJ 7.º).

En estas dos sentencias del Tribunal Constitucional se pone claramente de manifiesto que existe una vinculación directa entre el representante y el representado sin necesidad de la mediación del partido político, lo cual es el núcleo esencial del contenido del mandato representativo. Desde esta perspectiva se entiende plenamente el significado del artículo 67.2 CE cuando dice «que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». Por ello, alguna doctrina mantiene[50] que los representantes desempeñan una tarea pública de representación, y son por ello responsables de llevar al Parlamento directamente la voluntad del pueblo, de tal forma que la toma de decisiones debe llevarse a cabo desde el pueblo a los órganos del Estado.

---

acción del Gobierno a través de la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

[50] Sobre estas cuestiones *vid.* L. O'Hara, *Konsistenz und Konsens*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2018, pp. 71 y ss, y R. Steinberg, *Die Repräsentation des Volkes*, *op. cit.* (cita 42), pp. 272 y ss.

Sin embargo, y debido a que en los tiempos actuales prevalece el mandato imperativo en la praxis parlamentaria, alguna doctrina mantiene la tesis controvertida que el Estado de partidos es una forma de democracia plebiscitaria, y que no es comparable con la democracia parlamentaria-representativa, propia del liberalismo[51]. En efecto, es cierto que la disciplina de voto y consiguiente mandato imperativo, la posibilidad de no incluir en las listas al parlamentario díscolo en la siguiente cita electoral, las vías de cooptación a las listas electorales, etc..., son medios que utilizan las élites de los Partidos y que constriñen la libertad de expresión de la voluntad de los parlamentarios en el proceso político[52]. Sin embargo, también responde a la realidad que éstos tienen ciertas esferas de libertad al situarse en planos diferentes del ámbito estatal el Partido y el Parlamento, y estar reconocido constitucionalmente que no se encuentran sujetos a un mandato imperativo. El parlamentario, a pesar de ello, se encuentra integrado en el Partido y

---

[51] La tesis de que hoy en día se está ante democracias plebiscitarias es mantenida por diversa doctrina, aunque con matizaciones importantes entre esa doctrina. Entre otros, M. García-Pelayo, *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 82 y ss.; G. Leibholz, «Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie», en *Parlamentarismus*, *op. cit.* (cita 35), pp. 356 y ss.; K. D. Bracher, «Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa», en *Parlamentarismus*, *op. cit.* (cita 46), pp. 73 y ss., y F. Rubio Llorente, «Título III (Las Cortes Generales)», *op. cit.* (cita 27), pp. 35 y ss.

[52] En profundidad sobre el tema, aplicable no sólo en el contexto alemán, puesto que su casuística es ampliable a otros sistemas de democracia parlamentaria, como el español; véase. E. Denninger, *Staatsrecht*, 2.ª ed., Rowohlt Taschenbuch GmbH, Hamburg, 1979, pp. 60 y ss.

la fracción parlamentaria, lo cual está permitido constitucionalmente, pero no está atado al Partido, sino se relaciona con él[53]. También es cierto que la formación de la voluntad, que se plasmará en leyes, se conforma en el Parlamento y no en el Partido, y que frecuentemente esto se lleva a cabo a través de discusiones en el transcurso del proceso político entre mayorías y minorías. Esto puede conducir a que la voluntad del Partido y del Parlamento difieran[54], y que se esté más en un sistema parlamentario-representativo que en uno plebiscitario[55]. Asimismo es positivo para la independencia del parlamentario que se encuentre sujeto únicamente a su conciencia, como por ejemplo establece el artículo 38.1 de la Ley Fundamental, lo cual, sin embargo, no aparece en la Constitución española. El equilibrio entre mayorías y minorías en el Parlamento jugará también su papel de forma casuística, de tal manera que cuando ese equilibrio sea muy ajustado, la disciplina de voto será esencial, y la libertad del parlamentario para decidir será más reducida que cuando por ejemplo se encuentre ante mayorías más holgadas. De cualquier forma la casuística es amplia entre el libre mandato del parlamen-

---

[53] *Vid.* las reflexiones sobre esta cuestión de P. Müller y J. M. Drossel, «Artikel 38», en M. Huber y A. Vosskuhle (eds.), *Grundgesetz Kommentar, Band 2*, Ed. C.H. Beck, München, 2024, pp. 1208 y ss.

[54] Sobre estas cuestiones se han manifestado con diversas matizaciones N. Achterberg y M. Schulte, «Artikel 38», en H. Mangold, F. Klein y Ch. Starck (eds.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 2*, Ed. Franz Vahlen, München, 2010, pp. 1028 y ss.

[55] Véase las sugerentes reflexiones sobre esta cuestión de F. Rubio Llorente, «Título III (Las Cortes Generales)», *op. cit.* (cita 27), pp. 58 y ss.

tario y su vinculación al Partido, lo cual le permite un cierto grado de actuación libre[56], que, sin embargo, en España se encuentra bastante restringida[57].

[56] Véase en este sentido las reflexiones de H.-H. Trute sobre la capacidad y límites de actuación del parlamentario en su actividad como tal; «Artikel 38», en I. VON MÜNCH y P. KUNIG (eds.), *Grundgesetz Kommentar, Band 1*, Ed. C.H. Beck, München, 2021, pp. 2226 y ss.

[57] El caso de Pedro Sánchez es bastante claro, puesto que dimitió en 2016 para no votar en contra de su Partido y romper la disciplina de voto al decir no a Rajoy. Otro caso es el de Odón Elorza, que renunció a su escaño en 2023 al tener una visión de la situación política en diversos asuntos diferente de la de su Partido.

FUNCIONAMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS PARLAMENTARIAS CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ESPAÑOLA

Aun teniendo en cuenta las matizaciones anteriores, parece evidente que las democracias parlamentarias y, por tanto su sistema parlamentario se encuentra en crisis, y de hecho muy diversa doctrina viene hablando de ello desde hace décadas, a partir de mediados del siglo XX e incluso antes, y se percibe un malestar creciente en la ciudadanía debido a sus escasas posibilidades de participación real y su capacidad de influir en el proceso político. La cuestión que se plantea es encontrar vías de solución efectivas a un problema que cuestiona y amenaza a los sistemas democráticos actuales.

No es posible aceptar que el mandato representativo se mantenga en sus términos actuales con las contradicciones que arrastra, algunas de las cuales se han puesto de manifiesto[58]. El resultado de esta situación es un claro deterioro del proceso político, del parlamentarismo y de la democracia, lo cual tiene consecuencias, y muy dañinas, puesto que los ciudadanos no pueden participar activamente en ese proceso. Por una parte, su lugar es ocupado por lobbies, esencialmente de carácter económico, que consiguen que el Parlamento legisle a favor de sus intereses, que no son

[58] En el Título II, apartado II.2 y también *vid.* en este sentido A. MARTÍNEZ, «Representación política y calidad de la democracia», en A. MARTÍNEZ (ed.), *Representación política y calidad de la democracia en España*, *op. cit.* (cita 45), pp. 15 y ss.

con mucha frecuencia los mismos que los de una mayoría muy amplia de ciudadanos[59], y, por otra, su participación en elecciones, y por tanto en el proceso político, disminuye de forma perceptible al pensar que su voto no va a satisfacer sus necesidades e intereses ni mejorar su calidad de vida.

I. Socavamiento del mandato representativo versus debilitamiento del Parlamento

Los problemas y contradicciones en las que se encuentra inmerso en la actualidad el mandato representativo han debilitado al parlamentarismo de forma acusada[60]. Esta situación tiene consecuencias negativas para el funcionamiento del sistema constitucional español, pues no se debe olvidar que España se constituye como una Monarquía

[59] Un caso explicito que se vivió hace ya algún tiempo de esta situación lo constituyó el oligopolio eléctrico español, que, a través de una acción de lobby muy eficaz en el Parlamento y Administración, consiguió que se plasmase en las normas un precio final de la electricidad que le permitió y le sigue permitiendo, a pesar que hoy en día el precio de la electricidad se controla desde la Unión Europea, pingües dividendos, a todas luces excesivos y perjudiciales para el consumidor. La cuestión que surge es preguntarse ¿Cómo es posible que ese lobby tuviese y tenga una capacidad de influencia tan enorme sobre el legislador? ¿Se está respetando el proceso político al servicio de los intereses de una mayoría de los ciudadanos, incluso llevando a cabo una ponderación con los intereses de ese oligopolio eléctrico?

[60] Este deterioro no sólo afecta a España, como se ha puesto de manifiesto más arriba, sino también a otros países con democracias parlamentarias o presidencialistas.

parlamentaria (art. 1.3 CE), la soberanía nacional reside en el pueblo (art. 1.2 CE) y las Cortes Generales, o sea el Parlamento, representan al pueblo español (art. 66.1 CE). Estos preceptos constitucionales, por los que ha optado el poder constituyente, determinan la forma de Estado y la organización constitucional española, que ha instaurado una única legitimidad democrática, la del Parlamento, lo cual implica un sistema de parlamentarismo puro, frente, por ejemplo, a un sistema presidencialista, en el que el presidente es elegido por los ciudadanos[61], por lo que existe una doble legitimidad, la democrática, acogida en los respectivos Parlamentos, y la estatal, personificada en los Presidentes de la República. Esta situación de partida en el caso español determina la estructura constitucional y el funcionamiento del proceso político.

[61] Ejemplos prácticos de esta situación lo constituyen Francia, en cuyo sistema político los Presidentes de la República respectivamente son elegidos directamente por los ciudadanos en elecciones periódicas y también los Estados Unidos, aunque en este caso el procedimiento es muy complejo y largo, que empieza con las elecciones primarias y los caucases, y los ciudadanos no eligen directamente al Presidente, sino a electores, constituyendo el Colegio Electoral, que es quien elige al Presidente. Pero en este contexto lo que quiere ponerse de relieve es que en el sistema francés y norteamericano existe una doble legitimidad, que modifica de forma importante el funcionamiento del Estado.

1. La posición del Parlamento en la estructura estatal de una democracia parlamentaria

1.1. Relaciones con otros órganos

El Parlamento es el órgano constitucional de mayor transcendencia y motor en el funcionamiento de una democracia parlamentaria[62], y juega un papel esencial y de centralidad, lo cual se refleja en el artículo 1.3 de la Constitución cuando declara que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria»[63]. Los parlamentarios representan al pueblo y son elegidos por sufragio universal, libre, igual y secreto. A través del Parlamento el pueblo participa directamente[64] en el ejercicio del poder del Estado, y esto, que es decisivo, porque ha sido acogido en estos términos por el poder constituyente en la Constitución española, debe tener consecuencias en el funcionamiento parlamentario. Tarea esencial jurídico-constitucional que le corresponde es la innovación del ordenamiento a través de la elaboración y promulgación de las leyes. Ahora bien, la legitimación democrática del Parlamento no es incompatible con el hecho ce que el Gobierno ostente la función constitucional de dirección política (art. 97 de la Constitución española) que, entre otros aspectos, se plas-

---

[62] Véase sobre el tema R. García Macho, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ed. Ariel, Barcelona, 1988, pp. 162 y ss.

[63] Categóricamente en este sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional en su sentencia 124/2018, de 14 de noviembre (FJ 6.º).

[64] Debe tenerse en cuenta que indirectamente también los otros poderes del Estado (Gobierno y Poder judicial) emanan del pueblo (art. 1.2 CE).

ma en el ejercicio prevalente de la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley, una iniciativa que concurre con las proposiciones de ley de origen parlamentario.

Debido a que la Constitución española así lo establece en el artículo 66.2[65], pero también teniendo en cuenta la situación parlamentaria actual, y así viene ocurriendo desde hace años, en los que los Partidos mayoritarios no pueden formar gobierno sin el apoyo de otros Partidos, el Parlamento necesita establecer relaciones más estrechas e intensas, con diversas instituciones. En primer lugar con los Partidos, que son instrumento necesario para la participación política (art. 6 CE), así como con sindicatos y asociaciones empresariales, que son organizaciones fundamentales en el funcionamiento de la economía y que, además, tal como establece la Constitución, deben respetar la ley (art. 7 CE), que emana del Parlamento. También éste, en segundo lugar, instaura relaciones con el Gobierno y las burocracias ministeriales, y finalmente se crean relaciones y se debe llegar a acuerdos entre las mayorías que sostienen al gobierno y la oposición en las decisiones parlamentarias que se tomen[66].

Sin embargo, en el contexto de una democracia parlamentaria, más allá de las relaciones estrictamente institucionales, se establecen relaciones de intercambio muy es-

---

[65] Sobre las competencias de las Cortes Generales, incluidas en ese precepto, se aludirá en el apartado siguiente.

[66] Sobre estas relaciones entre el Parlamento y otros órganos véase E. DENNIGER, «Die Herrschaftsordnung der parlamentarischen Demokratie (Die rechtsstaaliche Demokratie zwischen Staatsverwaltung, Parteien und Verbänden)», en A. RANDELZHOLFER y W. SÜSS (hrsg.), *Konsens und Konflikt (35 Jahre Grundgesetz),* Ed. Walter de Gruyter, Berlín, 1986, pp. 200 y ss.

trechas entre, por una parte, el Parlamento y el Gobierno, y, por otra, entre el pueblo, entendido como ciudadanos activos[67], y el Parlamento. La publicidad en el proceso parlamentario es requisito imprescindible de su funcionamiento, y esto es determinante en la relación entre los medios de comunicación y el Parlamento. Por otra parte, asimismo debe ponerse de relieve la relación del Parlamento con el Poder judicial[68] y también con el Tribunal Constitucional.

La transparencia y publicidad en el proceso político facilita a los representados un conocimiento y capacidad de influencia en ese proceso político y son condiciones básicas de la democracia representativa en el proceso de formación de la voluntad política. Este proceso político con publicidad es condición necesaria para que las relaciones entre el

---

[67] Ciudadanos activos se vincula a las iniciativas de los ciudadanos y su participación en el proceso político no sólo en las elecciones periódicas que se celebran, sino una participación más allá, y no sólo en referéndum, *vid.* sobre el tema N. ACHTERBERGER y M. SCHULTE, «Artikel 38», *op. cit.* (cita 54), pp. 1222 y ss.

[68] Existieron tensiones considerables entre el Parlamento y el Poder judicial como consecuencia en gran parte de la no renovación del Consejo General de Poder Judicial (más de cinco años), a lo que se le añadió la llamada «cuestión catalana» y la ley de amnistía. Esta situación llevó a algunos miembros de la judicatura a manifestar sus opiniones políticas, no como ciudadanos (lo cual no hubiese planteado ningún conflicto jurídico), sino como jueces, rompiendo su independencia (art. 117.1 CE) y necesaria neutralidad política para poder cumplir su función de sometimiento a la ley, lo cual en países de nuestro entorno (Alemania, Francia, etc...) les hubiese conducido a un procedimiento de sanción disciplinaria. La renovación del Consejo del Poder Judicial ha mejorado esa relación, pero siguen existiendo tensiones debido a que una minoría de jueces intervienen en la política.

Parlamento y los diversos órganos aludidos (sean estatales o no) sean transparentes, lo cual garantizará la confianza en la legitimidad democrática del ejercicio del poder del Estado.

1.2. Las competencias del Parlamento

La democracia parlamentaria establecida en la Constitución española se caracteriza por una organización del Estado que determina el proceso político y el funcionamiento de las instituciones. En este tipo de democracia el Parlamento (Cortes Generales) dispone de tres potestades explícitamente recogidas en la Constitución: en primer lugar, el ejercicio de la potestad legislativa, en segundo lugar, la aprobación de los Presupuestos, y finalmente el control de la acción del Gobierno. A estas potestades se debe añadir las demás competencias atribuidas por la Constitución (art. 66.2). Esas tres competencias explícitas podrían considerarse como las clásicas en el funcionamiento de los parlamentos desde la época liberal hasta nuestros días, estando ya en el ámbito de una democracia parlamentaria.

En relación con la primera competencia el Parlamento, como detentador de la potestad legislativa, es el órgano competente para elaborar y dictar leyes, con las excepciones establecidas en la Constitución[69], teniendo además en cuenta que se ha cedido soberanía sobre la base del artículo 93 CE a la Unión Europea, lo cual significa que las instituciones de la Unión dictan normas vinculantes que de-

[69] Esencialmente los Decretos Legislativos (art. 82 y ss. CE) y el Decreto-ley (art. 86 CE).

ben ser desarrolladas por las Cortes Generales, y en su caso por las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas. La ley estatal, en la esfera de una democracia parlamentaria como la española, goza de importancia transcendental al ser fuente del derecho primaria, sobre la base de lo instituido por la Constitución, y, como tal, tiene la capacidad de innovar el ordenamiento[70]. Esa ley es promulgada por el Parlamento, el cual en una democracia parlamentaria es el único órgano legitimado democráticamente de forma directa para llevar a cabo esta transcendental función[71].

Sin embargo, aunque el Parlamento goza de la exclusiva competencia de la potestad legislativa en el ámbito estatal, en determinadas situaciones normativas se producen situaciones de hecho que abren la posibilidad de interpretaciones y concreciones de normas tanto al poder ejecutivo como al judicial. En este sentido debe tenerse en cuenta la capacidad de dictar normas con rango de ley al Gobierno en situaciones determinadas constitucionalmente (decretos leyes y decretos legislativos), además de la ejecución de las

---

[70] Entre otros *vid.* sobre el tema, E. Linde Paniagua, «Artículo 66 (Las Cortes Generales)», Tomo VI, dir. O. Alzaga Villaamil, *op. cit.* (cita 27), pp. 108 y ss., y I. Torres Muro, «La potestad legislativa de las Cortes Generales», en M. E. Casa Baamonde, M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Ed. Fundación Wolters Luwer, Madrid, 2009, pp. 1328 y ss.

[71] Es cierto que las Cámaras de las Comunidades Autónomas tienen capacidad legislativa, pero limitada al ámbito de sus competencias, y teniendo en cuenta que en muchas esferas es de ejecución de las leyes del Parlamento y/o de las normas provenientes de la Unión Europea. Por otra parte, la iniciativa legislativa en cuestiones de Estado corresponde a las leyes del Parlamento.

leyes a través de reglamentos, los cuales permiten una importante capacidad de interpretación a la Administración[72]. También el poder judicial goza de capacidad de interpretación de las leyes al aplicarlas, si bien está sometido a ellas, tal como establece la Constitución[73].

Aunque es cierto que el Parlamento ya no goza del monopolio de la potestad legislativa, sin embargo el principio democrático legitima la supremacía del Parlamento, teniendo además en cuenta que las Cortes Generales representan al pueblo español, como así establece el artículo 66.1 de la Constitución española. El Parlamento es un poder constituido, puesto que la Constitución es norma jurídica (art. 9.1 CE) y emana del poder constituyente. No obstante, eso no es óbice para seguir considerando al Parlamento como el órgano dentro de los tres poderes del Estado que se encuentra legitimado directamente, pues así lo establece la Constitución (art. 66.1 CE), mientras que los otros poderes, por lo que se refiere al Gobierno tiene una legitimación democrática indirecta (arts. 97 y 99 CE), y el poder judicial está sometido al imperio de la ley (art. 117.1 CE), que emana del Parlamento[74].

---

[72] Sobre esta capacidad de interpretación *vid.* R. García Macho, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, *op. cit.* (cita 62), pp. 167 y ss.

[73] El juez actúa con independencia y responsabilidad sometido al imperio de la ley (art. 117.1 CE).

[74] Una interpretación más restrictiva del principio democrático y consiguiente legitimidad democrática directa del Parlamento véase en S. González Fernández, *El control como función primordial del Parlamento en la era de la gobernanza*, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, pp. 115 y ss.

La segunda competencia de la que dispone el Parlamento (Cortes Generales) es la aprobación de los Presupuestos. Históricamente esta potestad ha correspondido al Parlamento[75], puesto que el contenido de las leyes de presupuestos se refiere a los gastos e ingresos del Estado, y ello afectaba al derecho de propiedad de la clase burguesa, que quería establecer límites en el gasto a la Monarquía, y desde la perspectiva de la reserva de ley correspondía su promulgación al parlamento[76], puesto que el Monarca debía conseguir la aprobación del Parlamento.

Actualmente las leyes de presupuestos las elabora el Gobierno y las aprueban las Cortes Generales (art. 134.1 CE), y el plan presupuestario goza de una legitimación democrática interna y de publicidad. Asimismo, las leyes de presupuestos determinan una serie de funciones que deben ser consideradas. En primer lugar tienen una función política puesto que el presupuesto implica un programa de acción común de la mayoría parlamentaria que deberá desarrollar el gobierno, y en el que se establecen los medios financieros necesarios para realizar los objetivos prioritarios

---

[75] El presupuesto nace vinculado al parlamentarismo, como así se recoge, haciendo un breve recorrido histórico, remontándose al siglo XIII, el FJ 3.º de la STC 3/2003, de 16 de enero.

[76] Históricamente existía una reserva de ley sobre la libertad y propiedad, por lo que los presupuestos se aprobaban por el parlamento con la intención por parte de la burguesía de limitar el gasto, que incidía directamente sobre su propiedad y también a través de ese control limitar el es un instrumento de dirección y orientación poder del monarca, puesto que la legitimidad democrática correspondía al parlamento, o sea a la burguesía en aquella época, y el ejecutivo lo controlaba el monarca, que detentaba la legitimidad monárquica; *vid.* R. GARCÍA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, *op. cit.* (cita 62), pp. 46 y ss.

establecidos. El presupuesto, en segundo lugar, comprende una función político-financiera dado que se encuentra sometido a unas reglas estrictas de control de ingresos y gastos que deben ser cumplidos conforme al principio de legalidad (arts. 33.1 y 133 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135.1 CE). En tercer lugar, aquél se encuentra sujeto a una función de control del Gobierno por parte del Parlamento y por el Tribunal de Cuentas (art. 136.1 CE). Finalmente, el presupuesto incluye una función económica al ser un instrumento de conformación de la política económica y social que va a llevar a cabo el Gobierno.

Sobre estas cuestiones se ha referido el Tribunal Constitucional en diversas sentencias[77], y muy especialmente en su sentencia 3/2003, de 16 de enero, estableciendo una vinculación esencial entre democracia parlamentaria y presupuesto, lo cual se plasma concretamente a través de la reserva de ley y el principio de legalidad (FFJJ 3.º y 4.º). También ha hecho hincapié el alto Tribunal en el límite temporal de la ley de presupuestos, establecido en un año (art. 134.2 CE), y así se dice en la sentencia 195/1994, de 28 de junio, que «la específica función que constitucionalmente se atribuye a estas leyes es aprobar anualmente los presupuestos generales del Estado» (FJ 2.º). En estas coordenadas, tampoco cabe olvidar las dificultades a las que se enfrenta el Parlamento español en la actualidad, tanto por

[77] Así por ejemplo en las sentencias 27/1981, de 20 de julio (FJ 2.º), en la 76/1992, de 14 de mayo (FJ 4.º a), o bien en la 67/2002, de 21 de marzo (FJ 3.º), en las que se determina que «los presupuestos deben incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público, por lo que son un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, la cual debe ser examinada y aprobada por las Cortes Generales».

causas endógenas (la imposibilidad del Gobierno de asegurarse una mayoría parlamentaria para sacar adelante la ley de presupuestos en los últimos años) como exógenas (las propias reglas de estabilidad presupuestaria y el llamado «marco financiero plurianual» determinados por la UE).

La tercera potestad que corresponde al Parlamento explícitamente recogida en el artículo 66.2 de la Constitución es el control de la acción del Gobierno. Esta potestad tuvo una razón de ser diferente en la época liberal[78] a la que tiene hoy en día, en el que forma Gobierno quien dispone de mayoría en el Parlamento (art. 99 CE). Hoy en día la realidad es que el Gobierno se forma con las mayorías existentes en el Parlamento, es controlado por éste, y depende de la confianza de la mayoría parlamentaria, de tal manera que esta mayoría puede hacer caer a ese Gobierno, si pierde su confianza. Sin embargo, sólo en contadas ocasiones, en las democracias parlamentarias esa pérdida de confianza se produce, pues los intereses de la mayoría parlamentaria y el Gobierno se encuentran muy estrechamente entrelazados[79].

---

[78] En aquella época existía una doble legitimidad, la monárquica que la detentaba el Rey y tenía el control sobre el Gobierno, y la democrática que la poseía la burguesía y que controlaba el Parlamento. Entonces el control del Gobierno que ejercía el Parlamento se extendía a los ámbitos de la libertad y la propiedad. En principio era un control efectivo, puesto que existían dos legitimidades diferentes, y la burguesía necesitaba controlar a Rey para no pagar más impuestos que los necesarios y que se respetase su derecho de propiedad para poder actuar eficazmente en la esfera económica, además de disponer de los derechos fundamentales que se referían a su libertad (libertad de expresión, asociación, reunión, etc...).

[79] Sobre el tema, entre otros, véase C. J. Friedrich, *Gobierno constitucional y democracia*, Tomo II, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pp. 87 y ss.; M. G. Schmidt, *Demokratietheo-*

Esta nueva realidad que responde a la existencia en la actualidad de una única legitimidad, la del pueblo[80], sitúa en una nueva perspectiva la división de poderes, dado que se ha producido una democratización en el ejercicio del poder[81], y reafirma la importancia del Parlamento en la tarea de control del Gobierno. Que el Parlamento detente la legitimidad democrática ha modificado de manera importante la perspectiva histórica de la división de poderes, puesto que no se puede olvidar que Montesquieu interpreta esa división desde la realidad política existente en aquella época[82].

En esta nueva ordenación funcional de los poderes la eficacia del control político del Gobierno plantea algunas dudas, puesto que gobierna quien tiene mayoría en el Par-

---

rien (Eine Einführung), 5.ª ed., Ed. VS Verlag, für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010, pp. 292 y ss., y J. Tudela Aranda, «Representación y Parlamento: la representatividad necesaria», en M. Aragón Reyes, D. Valadés y J. Tudela Aranda, *Derecho Constitucional del siglo xxi: desafíos y oportunidades*, Ed. Fundación Gimenez Abad, Zaragoza, 2023, pp. 398 y ss.

[80] Dice el artículo 1.2 de la Constitución que «la soberanía nacional reside en el pueblo del que emanan los poderes del Estado».

[81] Sobre la cuestión *vid.* R. Poscher, «Funktionenordnung des Grundgesetzes», en W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann y A. Vosskuhle (eds.), *Grundlagen des Verwaltunsrechts, Band I*, 2.ª ed., Ed. C. H. Beck, München, 2012, pp. 549 y ss.

[82] Montesquieu hace una radiografía de la constelación de poderes políticos existentes en la época entre monarquía, nobleza y burguesía y por medio de la división de poderes establece un equilibrio entre ellos. Nobleza y monarquía han desaparecido de esa constelación, por lo que es necesario establecer un nuevo equilibrio para que la división de poderes funcione con eficacia; *vid.* sobre el tema R. García Macho, «Problemática de la división de poderes en la actualidad», *REP,* núm. 53, 1986, pp. 179 y ss.

lamento. Al no existir oposición, como en la época del liberalismo, entre el Parlamento y el Gobierno, ese control político debe realizarlo la oposición y minorías parlamentarias por medio de la crítica, el control y la creación de una alternativa frente al Gobierno y mayorías parlamentarias[83]. En este contexto si quien gobierna no dispone de mayoría absoluta, como ocurre en los tiempos actuales[84], el control político del Gobierno por el Parlamento podrá ser más eficaz, y no meramente formal, al tener que llegar a acuerdos con otros Partidos para poder gobernar.

Existen una serie de características que debe reunir el debate parlamentario, como la publicidad, la oralidad, el principio de mayoría para tomar decisiones y la protección de las minorías. La publicidad de las sesiones, acogido en el artículo 80 de la Constitución[85], implica debates públicos con argumentos y contraargumentos y discusiones públicas[86], que son elementos esenciales de un parlamentarismo

---

[83] Sobre el tema de las mayorías y minorías parlamentarias *vid.* ampliamente J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 54 y ss.

[84] No sólo en España gobiernan dos Partidos (PSOE y Sumar) con apoyo parlamentario de otros, sino también en otros muchos países de Europa gobiernan dos y más Partidos. Por ejemplo en la República Federal Alemana, Bélgica, Italia, etc. Es lo que puede llamarse una gobernabilidad difusa por medio de mayorías minoritarias.

[85] Las excepciones a que las sesiones sean públicas deben ser acordadas por mayoría absoluta (en el art. 42.1 L.F. alemana esa mayoría es de dos tercios), tal como establece el artículo 80 CE, si bien en el Reglamento del Congreso se establecen dos excepciones (art. 63.1 y 2) que restringen la publicidad.

[86] Véase P. de Vega García, «Artículo 80 (Las sesiones plenarias de las Cámaras)», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, *op. cit.* (cita 27), pp. 806 y ss.

democrático. Pero es que la publicidad y consiguiente transparencia en el proceso parlamentario de formación de la voluntad política es también necesaria para la creación de una opinión pública informada y consiguiente fortalecimiento de la sociedad civil. En la medida que el ciudadano conoce lo que se decide en el Parlamento sobre sus intereses y necesidades podrá tomar sus decisiones con una mayor información y conocimiento cuando llegue el momento de votar. La democracia parlamentaria se fundamenta en la confianza del pueblo y esa confianza no se puede producir sin la publicidad y transparencia en el proceso parlamentario[87].

La necesidad de mayorías para tomar decisiones en las Cámaras es un principio esencial de su funcionamiento democrático, y es por ello que dicho principio se encuentra acogido en la Constitución (art. 79.2). El principio de la mayoría, tal como ha establecido P. Häberle[88], es un principio estructural de un ordenamiento constitucional de-

---

[87] Esta frase la recoge H.-P. Schneider de una sentencia del Tribunal Constitucional alemán (BVerfGE 40, 296, 327), en R. Wassermann, E. Denninger, W. Hoffmann-Riem, H.-P. Schneider y E. Stein (eds.), *Art. 42 Grundgesetz, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentar*, 3.ª ed., Ed. Luchterhand, Darmstadt, 2001, pp. 4 y ss.

[88] En este sentido véase en «Das Mehrheitsprincipiz als Strukturelement der freheitlich-demokratischen Grondordnung», en *JZ*, 1977, pp. 241 y ss., y posteriormente en su obra *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Ed. Duncker&Humblot, 1978, Berlín, pp. 565 y ss., y especialmente en las páginas 573 y ss. en las que hace una crítica a Scheuner por no vincular el principio de la mayoría al principio democrático, y establece asimismo un contenido determinado para el funcionamiento del principio de la mayoría (igualdad, libertad, democracia, etc...).

mocrático y libre, entendiendo la democracia como la autodeterminación del pueblo a través de la voluntad de las mayorías.

El principio de la mayoría crea legitimidad democrática, pero no genera una racionalidad substancial *per se* (si funcional) a no ser que a través de elecciones se pueda producir un cambio en el poder. Esto conduce a la protección de las minorías en el Parlamento y a una igualdad de posibilidades en la conformación y ejercicio de la oposición. El Tribunal Constitucional en su sentencia 44/1995, de 13 de febrero, ha considerado que el ejercicio del voto en el seno de las Cámaras, en este caso se refiere a una mayoría absoluta, «es una exigencia que se erige en garantía de los derechos de las minorías» (FJ 3.º).

Parece claro que el principio de la mayoría se constituye en un elemento esencial en el funcionamiento y control del Parlamento, si ese procedimiento cumple determinadas condiciones, entre ellas y muy importante la existencia de una minoría que pueda realizar su función con eficacia. En este sentido la publicidad de las decisiones y el acceso a la información cumplen una función esencial para poder llevar a cabo una crítica política eficaz[89] en el Parlamento que sirva de control por parte de las minorías. Un arma que puede ser utilizada por la minoría es la obstrucción política, si se ejerce dentro de ciertos límites. En efecto, que las minorías obstaculicen o retarden las decisiones en el Parlamento es legítimo si se ejerce dentro de los límites de la

[89] Sobre la crítica política como medio de control parlamentario *vid.* S. González Fernández, *El control como función primordial del Parlamento en la era de la gobernanza*, *op. cit.* (cita 74), pp. 202 y ss.

Constitución y las normas jurídicas en el cumplimiento de su tarea de control y crítica. Sin embargo, cuando en el Parlamento, que es por su estructura vulnerable a la obstrucción, se lleva a cabo una actuación que altera de forma nítida su capacidad de actuación en el cumplimiento de sus tareas de forma eficaz, se está ante un abuso ilícito que debe ser impedido. En este sentido, el artículo 181 (bajo la rúbrica *Prevención de perturbaciones*) del reglamento del Parlamento europeo establece que su Presidente puede impedir propuestas o preguntas que impliquen una importante obstrucción del procedimiento parlamentario[90].

El artículo 66.2 CE hace referencia a otras competencias atribuidas por la Constitución. Las competencias son variadas y de transcendencia para el buen funcionamiento del sistema constitucional. Entre ellas, podría destacarse la iniciativa para la reforma constitucional recogida en el artículo 166 de acuerdo con el artículo 87.1 y 2 de la Constitución, y asimismo cuando se plantease una revisión total o parcial que afecte al Título preliminar, Capítulo II, Sección 1ª del Título I o al Título II se necesita una aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara (art. 168.1 y 2). Otra competencia importante se refiere a la Corona y las atribuciones son extensas e intensas, como la sucesión, inhabilitación del Rey, o bien la declaración de la guerra y la paz (art. 57 y ss. CE).

[90] En profundidad sobre las importantes consecuencias político-constitucionales que la obstrucción parlamentaria puede tener sobre el funcionamiento del Parlamento *vid.* S. Hölscheidt, «Obstruktion im Parlament», *Der Staat*, núm. 61 (2022), pp. 138 y ss.

2. Las exigencias al Parlamento en el ámbito de una sociedad compleja

En la medida que la sociedad ha ido evolucionando social y económicamente con un aumento de sus necesidades e intereses, ha crecido su complejidad y las exigencias al sistema democrático han aumentado de manera perentoria. Esto ha planteado un requerimiento al Parlamento de nuevas prestaciones, no sólo a este órgano[91], pero a éste en cualquier caso. Esta situación formula al Parlamento nuevos desafíos en su capacidad de integración y respuesta a las crecientes necesidades del ciudadano.

Esos cambios producidos en la estructura social de la sociedad tienen como consecuencia la existencia de una sociedad compleja y plural, lo que significa una mayor dificultad en la percepción de las tareas a las que se enfrenta el Parlamento, y al mismo tiempo un reto para hacer frente a nuevas exigencias de los ciudadanos que se plantean de forma continuada. La democracia parlamentaria en este contexto debe ejercer una tarea de conducción y satisfacción de los nuevos requerimientos que surgen, lo que sitúa al Parlamento en una tesitura en la que se hace necesario determinar su capacidad para hacer frente a esta situación, lo

[91] Por ejemplo, un órgano al que se plantean cada vez más exigencias, en una sociedad compleja como la actual, es la Administración al ser un órgano próximo a los ciudadanos, por lo que, sobre la base de su legitimación democrática, debe disponer de suficiente capacidad y flexibilidad organizativa para detectar sus crecientes necesidades y coadyuvar a su satisfacción. Eso en la práctica plantea importantes dificultades con una tendencia creciente a la burocratización que no siempre mejora su funcionamiento.

cual puede hacer visible el límite de sus posibilidades en la resolución de las necesidades que se presenten.

La cuestión que inmediatamente se plantea es la determinación de la capacidad de prestaciones políticas y normativas que tiene el Parlamento. En cualquier caso necesita perentoriamente al Gobierno y las burocracias ministeriales (Administración), y asimismo a los expertos interiores y exteriores, teniendo en cuenta que además en muy diversos asuntos tiene una fuerte dependencia de ellos. En el caso de los expertos que en un sociedad compleja son imprescindibles[92], debe tomarse en consideración que sus informes o dictámenes no pueden representar una contribución decisiva en una toma de decisión democrática. En efecto, en la participación de los expertos en la toma de decisiones políticas debe tomarse en consideración que ellos no son responsables últimos de esas decisiones, lo que hace difusa su posible responsabilidad, y además gozan de una posición privilegiada por sus conocimientos respecto a los políticos que toman esas decisiones. Por último, la determinación de si una cuestión tiene carácter técnico o político implica ya una decisión política, lo cual significa que como consecuencia del carácter político de esa decisión, ésta es discutible y modificable[93].

Por tanto, en nuestra sociedad los expertos y su conocimiento son necesarios en la toma de decisiones políticas

---

[92] *Vid.* sobre el tema K.-P. Sommermann, «Sachvertándige Politikberatung:: Funktionsbedingung oder Gefährdung der Demokratie? – Eine Skizze», en K.-P. Sommermann (ed.), *Sachverständige Politikberatung*, Ed. Nomos, Baden-Baden, 2015, pp. 18 y ss.

[93] Véase sobre esta cuestión Ch. Möllers, *Die drei Gewalten*, Ed. Velbrück, Weilerswist, 2008, pp. 126 y ss.

en el Parlamento, pues éstas en muchos casos sin su ayuda son difíciles, incluso prácticamente imposible de tomar. Si se tiene en cuenta esta circunstancia es necesaria la transparencia de esta información y su pluralidad, además de que sus Informes no son objetivos ni pueden establecer los intereses generales, sobre cuya determinación no va a existir conformidad y políticamente serán controvertidos. Esa información que suministran se encuentra politizada[94], pero ayuda en el discurso democrático a quien debe tomar la decisión definitiva, que debe ser de carácter político, y que corresponde al Parlamento, el cual representa al pueblo[95].

La cuestión que se plantea son los límites, si es que existen, en la capacidad de resolución de conflictos de los Parlamentos y en especial del español. Se ha hecho referencia a los problemas a los que se enfrenta el mandato representativo (Título 2, apartado II.2) y las insuficiencias existentes como consecuencia de su desvirtuación, lo que dificulta su tarea en la percepción de los problemas y su posible solución. Esta situación también obstaculiza que se discuta, especialmente en los Plenos de las Cámaras, sobre las cuestiones que interesan a los ciudadanos, ni tan siquiera frecuentemente se reflejan las opiniones de todos los Grupos representados en las Cámaras, o no se hace suficiente-

---

[94] Esto se puede percibir en los Informes emitidos por los letrados del Congreso o del Senado sobre la ley de amnistía para los políticos catalanes participantes en el «process», o sobre otros muchos temas sobre los que han informado esos expertos u otros sobre diversos temas.

[95] En profundidad y de forma sistemática sobre el tema *vid.* L. Münkler, *Expertokratie (Zwischen Herrschat kraft Wissens und politischem Dezisionismus)*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2020, pp. 305 y ss. y 643 y ss.

mente[96]. Parece importante que en el seno del Parlamento los diversos Grupos puedan llegar a compromisos, que es diferente del consenso, pero no una continua confrontación, que impide abordar los problemas reales de los ciudadanos[97].

Las Cortes Generales no pueden resolver todos los conflictos que se plantean, incluso algunos se podrán resolver sólo en parte, no de forma definitiva, pero no se pueden tampoco aplazar «sine die», lo cual va a producirse si la política se entiende como una permanente confrontación sin buscar compromisos que puedan favorecer los intereses de los ciudadanos. El Parlamento representa al pueblo (art. 66.1 CE) por lo que debe velar por la satisfacción de sus necesidades, y en este sentido debe recordarse que la democracia significa la capacidad de mantener abierta la posibilidad de tomar decisiones, lo cual implica la oportunidad de un nuevo comienzo. Es lo que se ha llamado una democracia abierta (Open Democracy).

---

[96] En las Cortes Generales en estos momentos, y desde hace ya años, no se discute con un mínimo de racionalidad sobre las cuestiones que interesan a una gran mayoría de ciudadanos, sino sobre cuestiones peregrinas, que no resuelven conflictos ni necesidades, intentando socavar al adversario cuando no enemigo (siguiendo los planteamientos amigo/enemigo del tan admirado en España, por ciertas corrientes de pensamiento, Carl Schmitt), utilizando frecuentemente el exabrupto, por decirlo suavemente. Esta es una situación de una gravedad extrema, que demuestra que el proceso político no funciona, y que ha conducido a una gran polarización en la sociedad española.

[97] Ampliamente sobre estas cuestiones véase S. Augsberg, «Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie: Die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie unter Bedingungen komplexer Gesellschaften», en H. M. Heinig y J. P. Terhechte (eds.), *Posnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus,* Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, pp. 30 y ss.

II. Crisis del sistema democrático: efectos sobre el proceso político

El deterioro profundo de la democracia es un hecho que cada día que pasa se percibe con más preocupación y sufre una gran mayoría de los ciudadanos. Con un carácter general se ha hecho referencia a ese deterioro en el Título II, apartado II-1. Sin embargo, en una democracia representativa como la que se delinea en la Constitución española y en una gran mayoría de las demás de nuestro entorno, los Partidos políticos juegan un papel principal en su desarrollo y también en la crisis en la que se encuentra inmerso el sistema representativo y por ende la democracia. Es importante por ello referirse a esta crisis de los Partidos y buscar salidas a la situación creada, puesto que el discurso del populismo se está ampliando con un crecimiento de los partidos de extrema derecha, que pone en grave peligro la democracia.

Esta ola neofascista se muestra crítica con la globalización[98] y con la desvirtuación del Estado nacional que trans-

[98] Es cierto que el sistema de gobernanza global se enfrenta a problemas de legitimación como consecuencia de que la interacción entre diversas esferas de autoridades crea conflictos en la toma de decisiones, lo cual exige un consenso en el plano transnacional a través de la justificación. A ello se añade que cuando la decisión es tomada por diversas autoridades transnacionales (por ejemplo comercio internacional, salud, etc...) se producen interacciones y solapamientos que conducen a esos problemas de legitimación, que no suelen producirse en el plano nacional; *vid.* en profundidad sobre el tema M. Zürn, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestatión*, Oxford University Press, 2018, Oxford, pp. 9 y ss. y 62 y ss.

fiere competencias decisorias a la Unión Europea y considera que con ello la política se adultera. Se muestran críticos con el mandato representativo[99], pero no con un sistema de democracia «iliberal», que se caracteriza, entre otras singularidades, por la opresión de la oposición cuando detentan el poder, desdibujamiento de la división de poderes, sustitución de la política por el derecho y por la economía (neoliberalismo), medios de comunicación controlados por lobbies a su servicio que utilizan profusamente «fake news» para manipular a la opinión pública, y, finalmente, socavamiento del principio de igualdad[100].

Esta situación que es hoy moneda común en las democracias occidentales tiene diversas causas, y una de ellas, y esencial, es la erosión del sistema de partidos, que se encuentran en una profunda crisis y no son capaces de representar los intereses de parte importante de la ciudadanía. Sin embargo, los Partidos políticos, tal como establece el artículo 6 de la Constitución española, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Este precepto constitucional, que otorga a los Partidos políticos una tarea política y jurídico-constitucional de primer orden, los sitúa como elemento esencial del proceso político, de tal manera que sin su buen funcionamiento se quiebra de manera decisiva el sistema democrático.

---

[99] Estos Partidos populistas no suelen ser antidemocráticos (sólo una minoría cuestiona la democracia), pero si son muy críticos con el sistema de representación política; *vid.* A. Przeworski, *Krisen der Demokratie*, Ed. Suhrkamp, 2020, Berlín, pp. 106 y ss.

[100] Sobre las cuestión ampliamente véase P. Manow, *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*, Ed. Suhrkamp, 2020, Berlín, pp. 7 y ss.

1. Puntualizaciones a la crisis de los Partidos políticos

Los Partidos políticos tienen una función constitucional que cumplir y así se encuentra reconocido en las Constituciones de nuestro entorno, cuyos preceptos sobre los partidos tienen gran semejanza en cuanto a su concurrencia en la formación de la voluntad política del pueblo. La Ley Fundamental de 1949 establece en su artículo 21.1 que los Partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo, el artículo 4 de la Constitución francesa de 1958 se refiere a la participación en las elecciones con respeto a la soberanía nacional y la democracia, y el artículo 49 de la Constitución italiana de 1947 dice que los Partidos deben concurrir democráticamente a determinar la política nacional.

1.1. Los Partidos políticos como mediadores entre el Estado y la sociedad

Estas Constituciones, incluida la española, están estableciendo que los Partidos se encuentran en una posición entre el Estado y la sociedad en la que su tarea no es la mediación entre dos esferas separadas, sino como una organización intermedia cuyo fin es la autodeterminación del pueblo. No son organizaciones que tienden sólo a la formación de la voluntad estatal, sino cooperan, o deben cooperar[101] también con las Instituciones del Estado, aunque

[101] Existen Partidos en España como Vox o por ejemplo también en la República Federal Alemana Alternativa por Alemania (AfD), que no sólo no cooperan con las instituciones estatales, sino que se comportan como enemigos, siguiendo el modelo de Carl Schmitt

es cierto que esa cooperación no se encuentra concretamente determinada[102]. Se encuentran en una posición intermedia entre la esfera de lo que ocurre en una sociedad plural y su institucionalización constitucional, y para cumplir su función como Partidos necesitan el apoyo de una sociedad movilizada que les permita llevar esa capacidad de influencia a las esferas de decisión de las Instituciones estatales[103]. En esta línea de consideración de los Partidos como mediadores entre la sociedad y el Estado considera R. Streinz[104], siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, que se trata de grupos anclados en la sociedad con una determinada ideología política que llevan a las Instituciones con el objetivo de influirlas y determinarlas. No son grupos, sin embargo, que formen parte del Estado, sino son organizaciones creadas libremente en el seno de la sociedad, que median entre el ciudadano y el Estado. Por tanto, el Estado no pertenece a los Partidos[105],

---

(amigo/enemigo), eso incluso en la política exterior, lo cual es de una gravedad extrema para el buen funcionamiento del Estado. También el Partido Popular hace desde hace algún tiempo esa misma política.

[102] En este sentido entiende G. Sydow la posición mediadora de los Partidos en el contexto de la organización estatal; «Parteien als Mittlerorganisationen in der Demokratie», en J. Masing, M. Jestaedt, O. Jouanjan y D. Capitant (eds.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2024, pp. 4 y ss.

[103] Véase sobre el tema M. Morlok, *Grundgesetz Kommentar (Artikel 21)*, Hrsg. H. Dreier, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2015, pp. 358 y ss.

[104] *Vid.* en P. M. Huber y A. Vosskuhle (eds.), «Artikel 21, Grundgesetz Kommentar, Band 2», *op. cit.* (cita 53), pp. 259 y ss.

[105] Véase las matizaciones sobre este tema nuclear de M. García-Pelayo, *El Estado de Partidos*, *op. cit.* (cita 51), pp. 85 y ss.

y no se puede hablar de un «Estado de Partidos», sino de una «democracia de Partidos»[106].

Sin embargo, para poder llevar a cabo esta tarea de mediación con efectividad se enfrentan a problemas de envergadura. Así, por ejemplo, la afiliación a los Partidos ha disminuido en los últimos tiempos, de tal manera que las cifras que se dan en España son bastante negativas, aunque existe una tendencia a ocultar la bajada del número de afiliados[107]. En el caso alemán también ha bajado ese número de afiliados de manera notable[108]. Esto significa una pérdida de influencia de los Partidos en la sociedad como conse-

---

[106] *Vid.* en profundidad sobre este tema, H. P. Bull, *Die krise der politischen Parteien*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2020, pp. 6 y ss.

[107] Por ejemplo en el caso del Partido Popular se habló, siendo la Sra. Cospedal Secretaria General, de casi 870.000 militantes, aunque la misma Cospedal dijo poco después que la cifra había bajado a 700.000. Sin embargo, para elegir al sucesor de Rajoy sólo votaron algo más de 66.000 afiliados, en torno al 7,63. Eso claro plantea dudas sobre el número real de afiliados. En el caso del otro gran Partido estatal, el PSOE, ya al principio de la época de Sánchez se habló de 190.000 afiliados, que implicaba una enorme bajada de afiliados en relación con las cifras que se dieron en 2004 con el Sr. Zapatero al frente del Partido, unos 600.000 afiliados. Es cierto, sin embargo, que cuando el Sr. Sánchez recuperó la Secretaría General, votaron alrededor de 140.000 afiliados, lo que da una cierta estabilidad de participación a este Partido en relación con el número de afiliados.

[108] La pérdida de afiliados en la CDU alemana entre 1990 y 2016 es de un 45,3% (en torno a 350.000) y en el SPD un 54% (en torno a 510.000). Sólo los Verdes (die Grünen) habían aumentado el número (en torno a 41.000 afiliados más); *vid.* L. Holtkamp, *Der Parteienstreit (Probleme und Reformen der Parteidemokratie)*, Ed. Nomos, Baden-Baden, 2018, pp. 29 y ss.

cuencia de un cierto rechazo hacia ellos, lo cual puede considerarse como una prueba que muestra la crisis en la que se encuentran inmersos. Aunque también debe ponerse de relieve que en la actualidad vivimos en una sociedad en red que utiliza medios de comunicación diferentes de los que utilizaba en el pasado, por lo que han podido cambiar, y han cambiado en muchos casos, las formas de comprometerse de los ciudadanos con los Partidos[109].

Es cierto, sin embargo, que ese es un motivo importante del declinar de los Partidos, pues la pérdida de afiliados implica menor capacidad de influencia social y política, a pesar hoy en día de las redes y los «mass media». En este sentido, y para evitar esta situación, los Partidos se encuentran en la obligación de utilizar las redes en su provecho para lo que necesitan una reconversión en su actuación tanto en un aspecto administrativo, como de comunicación y financiero, además de encontrar nuevas vías en su toma de decisiones. En el aspecto financiero la utilización de los sitios de web de manera eficaz les ha servido para conseguir fondos en campañas electorales, pero también fuera de los períodos electorales. También pueden utilizar las fundaciones próximas a los Partidos para llevar a cabo una tarea cul-

[109] Por ejemplo a través de un compromiso intermitente de los afiliados que hoy día con Internet y otros medios de comunicación son posibles, o también se puede hablar de la «democracia del público», en la que los expertos en comunicación consiguen influir de manera importante en la opinión de los afiliados y otros muchos ciudadanos; *vid.* ampliamente sobre esta cuestión A. Hamann, «Politische Parteien als Anachronismen der zeitgenössischen Demokratie?», en J. Masing, M. Jestadt, O. Jouanjan y D. Kapitant (hrgs.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, *op. cit.* (cita 152), pp. 46 y ss.

tural, pero también política[110]. Desde esta última perspectiva las redes han sido utilizadas de forma profusa, y en este sentido las campañas de D. Trump en 2016 y en 2024 son un ejemplo paradigmático, aunque en este caso para llevar a cabo una campaña utilizando permanentes «fakes news» y «postverdades», o sea de manipulación de la opinión pública. Este, sin embargo, no es el único caso desgraciadamente de manipulación, pues se utiliza cada vez más por grupos extremistas, especialmente de extrema derecha. Finalmente, la digitalización, que posibilita a los Partidos políticos una amplia implantación e influencia en la sociedad, supone un coste importante económico, sin embargo, les permite por ejemplo la creación de «Think Tanks», que son medios que se dedican al análisis de temas de interés público, como políticas públicas, económicos, de seguridad o tecnología, y que son necesarios para el crecimiento en Internet de los Partidos y su influencia social y política.

Parece claro que la digitalización ha permitido a los Partidos una mayor implantación en la sociedad, aunque ésta se produzca de forma diferente a como lo hacían hace 30 o 40 años. No obstante, existen otros motivos de gran peso que han conducido a la actual crisis en que se encuentran inmersos los Partidos políticos. Los déficits de representación política juegan un papel esencial en su crisis y en

[110] Sobre estos temas ampliamente véase J. Fitzpatrick, «Kapitales Konsequenzen für organisierte Interessenvertretung in Demokratien- Pierre Bourdieu, politische Organisationen und webbasierte Technologien», en I. Borucki y M. Oswald (eds.), *Demokratietheorie im Zeilater der Frühdigitalisierung*, Ed. Springer VS, Wiesbaden, 2020, pp. 152 y ss.

todo el sistema de democracia representativa[111]. Pero además existen otras causas que han modificado, además de haber deteriorado a los Partidos políticos en el cumplimiento de sus fines constitucionales.

1.2. La influencia de los medios de comunicación sobre los Partidos: la digitalización de la política

La relación de los Partidos con los medios de comunicación se ha modificado sustancialmente como consecuencia de vivir en una sociedad en red permanentemente comunicada e influida por las noticias que aparecen en las redes sociales. En este contexto, los Partidos transmiten a las redes una parte importante de la información que generan, y allí se discute debido al amplio eco que tienen en la ciudadanía. Se hace necesario hacer política en Internet y los políticos saben que necesitan a los medios, hasta tal punto que se dice «if you don't exist in the media, you don't exist politically»[112], como también aquéllos necesitan a los políticos, y esa relación es hoy un recurso imprescindible para influir en la opinión pública y conseguir sus objetivos en el proceso político.

La relación establecida entre la clase política y los «mass media» se ha transformado como consecuencia de la

---

[111] Sobre este tema capital se ha hecho referencia con detalle en «Déficit democrático y representación», apartado II.2 y se volverá sobre ello más adelante.

[112] Se hace evidente la importancia que para los políticos tienen los medios de comunicación; véase G. WOLFSFELD, *Making Sense of Media&Politics. Five Principles in Political Communication*, Ed. Routlege, New York, 2011, p. 1.

creación de la Web 2.0 y las posteriores Webs[113], que permite a los ciudadanos compartir información y colaborar de una forma que antes no era posible. Se está desarrollando una digitalización de la publicidad progresiva que influye de forma decisiva en el funcionamiento del sistema democrático, y que lo está transformando radicalmente[114]. La digitalización en sus inicios y durante bastante tiempo se pensó que mejoraría el sistema democrático cualitativamente, si bien esas esperanzas iniciales se han malogrado en parte, cuando a partir de principios del siglo XXI se percibió la crisis de los «mass media», de tal manera que hoy en día Internet, aunque continua siendo un buen ágora para la discusión política, es también un medio de manipulación de la opinión pública y creación de permanentes «fake news»[115]. La democracia en este contexto puede y es menoscabada, y dependerá mucho de la posición que adopten

---

[113] Antes existía la Web 1.0, que era una web de consulta, mientras que la Web 2.0 permite que Internet se haya convertido en lugar de participación activa de los ciudadanos. Posteriormente se ha producido una evolución de la Web 2.0 a la Web 3.0, que es una web más inteligente, descentralizada y personalizada. También existe la Web. 4.0, en la que la inteligencia artificial juega un papel esencial, los sitios son inteligentes y se adaptan a las necesidades de los usuarios.

[114] Sobre los cambios estructurales en la digitalización, véase T. THIEL, «Der digitale Strukturwandel von Öffentlichkeit: Demokratietheoretische Anmerkungen», en *Demokratie und Öffentlichkeit im 21. Jahrhundert- Zur Macht des Digitalen*, I SPIECKER GEN. DÖHMANN, M. WESTLAND y R. CAMPOS (eds.), Ed. Nomos, Baden-Baden, 2022, pp. 42 y ss.

[115] Véase en profundidad sobre el tema, I. BORUCKI y M. OSWALD, «Die Vision der Dgitalisierung und die Realität-Versuch über einen Dialog», en I. BORUCKI y M. OSWALD (eds.), *Demokratietheorie im Zeilater der Frühdigitalisierung*, *op. cit.*, cita (110), pp. 3 y ss.

los Partidos para que esto se produzca, o bien que ayuden a su fortalecimiento para que la ciudadanía pueda expresar su voluntad política en igualdad de condiciones, tal como establece el artículo 6 de la Constitución española.

La digitalización de la política es un hecho y los Partidos políticos necesitan adaptarse a esta nueva situación, pues sólo en ese contexto podrán subsistir. Esta nueva etapa también se percibe, y de forma muy notable, en la relación entre los Partidos y los medios de comunicación, de tal forma que los Partidos han debido adaptarse a una situación en la que los medios juegan un papel cada día con más peso frente a aquéllos. Como se ha destacado en el punto anterior (2.1-A) los Partidos han perdido militantes, disminución de la lealtad, menor prestigio, y por tanto una influencia debilitada sobre la sociedad[116], mientras que los medios la han aumentado, y son éstos los que en muchas ocasiones fijan y valoran los temas sobre los que debe discutirse públicamente. Esta situación ha generado una importante vulnerabilidad en los Partidos políticos que se sienten dependientes de los medios de comunicación y también del Estado[117].

---

[116] Existe en la sociedad una percepción de falta de confianza en los Partidos políticos de tal manera que Latinobarómetro ha registrado una perdida de confianza importante, pasando de un 24% en 2013 a un 13% en 2020 de aceptación, y esto se produce porque se les considera poco transparentes y en algunos casos también corruptos. En este sentido Global Trustworthiness Index 2023 establece que la falta de confianza en la clase política en España es de un 72%, una de las más altas en el mundo occidental.

[117] Sobre esto temas véase U. Jun, «Politische Parteien und Medien», en I. Borucki, K. Kleinen-von Königslöw, S. Marschall y T. Zerback (eds.), *Handbuch Politische Kommunikation*, Ed. Springer VS, Wiesbaden, 2022, pp. 127 y ss.

Se ha producido un proceso de mediatización que unido a la globalización son desafíos importantes a los que se enfrentan las democracias en el siglo XXI, y son claves para una mejor comprensión de la evolución del proceso político en las democracias occidentales. En este contexto se ha engendrado una ampliación de la influencia de los medios de comunicación tanto social como política en varias direcciones. Los medios, por una parte, han pasado a ser un canal central de información sobre la política tanto para los políticos como para los actores sociales, y, por otra parte, se ha producido una influencia evidente de los medios en el proceso de decisión política. Finalmente, los medios tienen suficiente capacidad hoy en día para determinar la conducta e incluso las opiniones de la clase política, de tal forma que pueden decidir la existencia de un candidato y legitimarlo, como hacer lo contrario[118], lo cual plantea dudas sobre el mucho poder que en la actualidad detentan los medios de comunicación[119] y como pueden influir, y en su

[118] En este sentido *vid.* A. HAMANN, «Politische Parteien als Anachronismen der zeitgenössischen Demokratie?», J. MASING, M. JESTAEDT, O. JOUNJAN y D. KAPITANT, *op. cit.* (cita 102), pp. 50 y ss.

[119] Hay que tener en cuenta que en España y por lo que se refiere a los medios de comunicación escritos, radio y televisión existen varias grandes empresas que controlan una gran mayoría de lo que se publica, como Grupo Prisa, Grupo Atresmedia, Grupo Mediaset, etc., y detrás de estos grupos se encuentran bancos y otros grupos de presión en muchos caso con falta de transparencia sobre la identidad de esos grupos, que buscan influir en la política defendiendo sus intereses, lo cual es legítimo, si bien, no obstante, con frecuencia se alejan de los de la mayoría de los ciudadanos(relación entre medios y poder político). En Internet, aunque es una red descentralizada y abierta a muy diversas opiniones, gozan de una gran influencia grupos como Google, Facebook (Meta), Amazon, Apple,

caso, determinar el proceso político, en definitiva todo el sistema democrático.

Es cierto que los medios de comunicación gozan en la actualidad de un amplio poder para influir en la opinión pública y en los Partidos. No obstante, debe también tomarse en consideración que los Partidos con frecuencia generan un descontento político como consecuencia de su manera de participar y determinar el proceso político, manipulándolo y originando una insatisfacción ciudadana, que percibe que sus intereses y necesidades no son tenidos en cuenta, todo lo cual ha conducido al populismo actual. En este sentido, debe tenerse en cuenta que esta situación de descontento político, populismo y determinadas posiciones frente a diversos temas políticos, es aprovechado por ciertos medios tradicionales y no tradicionales e incluso Internet, para realizar una tarea de influir en la opinión pública conforme a sus intereses[120]. Sin embargo, esta situación puede ser contrarrestada, y ello dependerá mucho de cual sea el uso que se haga de Internet y del enfoque, percepción y utilización de los medios de comunicación

---

Microsoft, etc..., que también llevan a cabo en diversas ocasiones una política de publicidad, que no es favorable para los intereses de una mayoría de la ciudadanía.

[120] Debe recordarse que las Plataformas, sean del tipo que sean(rede sociales, comercio electrónico, plataformas de comunicación, etc...) disponen de un gran poder y no transmiten la comunicación informando de forma neutral, sino que participan activamente en la conformación de la opinión pública a favor de sus intereses; *vid.* sobre el tema, J. Buchmann, «Demokratie und Öffentlichkeit im Digitalen Zeitalter, Demokratie und Öffentlichkeit im 21. Jahrhundert- Zur Macht des Digitalen», I. Spiecker Gen Döhmann, M. Westland y R. Campos, *op. cit.* (cita 114), pp. 18 y ss.

que sean estables e independientes, y que buscan influir en la opinión pública y Partidos utilizando la información con objetividad y veracidad[121]. Los medios de información política y general proporcionan un bien de interés público, por lo que se hace necesario su regulación por parte del Estado y Unión Europea[122], para garantizar su independencia al servicio del sistema democrático[123].

---

[121] Sobre estos temas véase M. Ziegele y Ch. Niederelz, «Hüter der Demokratie oder Lügenpresse? (Zur den Ursachen und Folgen der Einstellungen von Menschen gegenüber Medien)», en I. Borucke, K. Kleinen-von Königslöw, S. Marschall y T. Zerback (eds.), *Handbuch Politische Kommunikation, edts. op. cit.* (cita 117) pp. 637 y ss.

[122] Existe un anteproyecto de ley del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2025, que garantiza mejor la calidad del sistema democrático mediante la protección de los derechos digitales y el derecho específico de los consumidores y usuarios, estableciendo un régimen sancionador estricto y riguroso. Este anteproyecto busca transponer el Reglamento (UE) 2024/1083, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril, del mercado interior de los medios de comunicación, y el Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo 2022/2065, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales.

[123] Medios de comunicación sin ánimo de lucro y al servicio de proporcionar una información veraz con garantía de su independencia se han constituido mediante fundaciones. Ejemplos de ello son «The Guardian» propiedad de Guardian Media Group, controlado por Scott Trust, una fundación sin ánimo de lucro. En Irlanda el «Trish Times», periódico fundado en 1859 es propiedad desde 1974 de la fundación Irish Times Trust. También el «Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) es controlado por una fundación, la FAZIT-Stiftung, o bien «Ouest-France», propiedad de una organización sin ánimo de lucro; sobre estos temas en profundidad *vid.* J. Cagé, *Salvar los medios de comunicación*, Ed. Anagrama, Barcelona, 2016, pp. 95 y ss.

EL NECESARIO ENRAIZAMIENTO DE UNA DEMOCRACIA ABIERTA PARA PRESERVAR EL PROCESO POLÍTICO

Ante la crisis del sistema democrático, teniendo como una de sus causas esenciales el socavamiento del mandato representativo, es imprescindible una reestructuración del proceso político para garantizar que éste se lleve a cabo al servicio de los intereses de una gran mayoría de la ciudadanía. En otro caso la crisis del sistema se irá ampliando (ya se está produciendo), los populismos están creciendo cada día en los países occidentales y se pone en grave peligro la democracia, tal como es conocida a partir de la Ilustración y las primeras Constituciones liberales[124].

En este contexto es imprescindible un cambio sustancial en la cultura política y plantearse la necesidad de un sistema de democracia abierta, que debe caracterizarse por la publicidad, el acceso a la información de los ciudadanos, la trasparencia, una participación ciudadana que les involucre de forma activa y directa, y la utilización de la tecnología como medio de intervención de aquéllos en la vida política, coparticipando en proyectos de ley y de forma colaborativa en las tareas de la Administración. El desarrollo de estos objetivos reforzará el sistema representativo,

[124] Como es sabido las primeras Constituciones fueron la de los Estados Unidos en 1787 y la de Francia en 1791. Éstas dos Constituciones sentaron las bases (división de podres, derechos fundamentales y principio de legalidad de la Administración) para las futuras Constituciones, entre la que debe destacarse la de Cádiz de 1812, abrogada por Fernando VII y las fuerzas reaccionarias que le apoyaron.

premisa imprescindible para que se produzca un reavivamiento del sistema democrático en su conjunto, pero que necesita además la instauración de un sistema de democracia participativa y deliberativa.

I. La publicidad política, el derecho de acceso a la información y la transparencia: evolución de una opinión pública informada

El Estado juega un papel esencial en el crecimiento de una opinión publica bien informada frente a una desinformación bien planificada por diversos grupos de presión y asimismo partidos políticos a través de «fake news» y otros instrumentos, y el permanente incremento de las teorías de la conspiración. Frente a estas actuaciones en contra del sistema democrático el Estado y una sociedad civil bien informada deben reaccionar en la salvaguardia de ese sistema. Medios importantes en esa defensa lo constituyen la publicidad política, el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, vinculado a un deber del Estado de informar con carácter general, y asimismo la transparencia en la actuación de los poderes públicos e incluso privados en determinadas situaciones.

La información en la esfera de la sociedad de la información es un concepto complejo, cuyo contenido plantea dificultades de delimitación por su labilidad debido al uso intensivo que se hace de ella en cualquier esfera (educación,cultural...) y especialmente en la económica[125]. La in-

[125] En este sentido L. Luhmann puso de relieve que la sociedad de la información tiene sobre todo un valor económico, fundamen-

formación, no la propaganda como describe N. Luhmann, es un acontecimiento que se produce en el transcurso del tiempo y modifica el estado del saber de la persona sobre alguna cuestión al recibir determinados datos que no conocía. Esa información se transmite con la intención de que sea conocida, lo cual conduce al conocimiento, que implica un paso más y significa una forma organizada y sistemática de información, lo cual supone un acervo de entendimiento[126]. Este proceso encamina a través de la digitalización a la «sociedad de la información» (Informationsgesellschaft) y «del conocimiento» (Wissensgesellschat), que determinan decisivamente el sistema democrático.

---

tado en el binomio producción/consumo, de tal forma que se utiliza cada vez más tiempo de trabajo para la producción de información, y cada vez más tiempo libre para su consumo. Con ello, la información se convierte en una mercancía que se produce, transmite y consume, o sea un producto de desecho, lo cual plantea no pocos interrogantes sobre el concepto de información, pues no parece que sean realmente potenciales informaciones, o sea como medio de que esa información se convierta en conocimiento; Die Gesellschaft der Gesellschaft, vol. II (capítulos 4-5), ed. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997, pp. 1088 y ss.

[126] Véase R. García Macho, Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento, en La transformación del procedimiento administrativo, Ed. J. Barnes, Ed. Global Law Press, Sevilla, 2008, pp. 187 y ss, y T. Vesting, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, en Grundlagen des Verwaltunsrechts, Band I, 3ª. Edición, Eds. A. Vosskuhle/ M. Eifert/ Ch. Möllers, Ed. C.H. Beck, 2022, München, pp. 1476 y ss.

1. La publicidad política como medio de inclusión y deliberación

Con la publicidad política se alude a un ámbito en el que se discute sobre cuestiones políticas. En ese ámbito, no obstante, no todos tienen las mismas posibilidades de ser escuchados, ni de dirigirse a todos, ni escuchar todo. Es decir, existe una desigual libertad que se produce en el contexto de las relaciones sociales y económicas, lo cual también se traslada a la esfera de la publicidad[127]. Esta concepción de la publicidad, que va vinculada a su fragmentación, se desarrolló de manera muy diferente, evolucionando en sentido moderno con un incipiente liberalismo en las ciudades de Europa occidental en torno al tráfico mercantil y de noticias, y crece en la medida que la burguesía se consolida como clase, surgiendo lugares de encuentro de personas privadas (salones, círculos, etc...) además de periódicos, todo lo cual va engendrando una opinión pública bien informada (Öffentlichkeit), que participa en la vida política[128]. Esta idea de la publicidad política surge con la secularización de los poderes del Estado y la carencia de legitimación del nuevo Estado, que históricamente se había fundamentado en las ideas religiosas y monárquica. En efecto, el Estado liberal engendra su fuerza de legitimación en un procedimiento, institucionalizado jurídicamente(leyes), de formación de la voluntad pública de manera de-

---

[127] En profundidad sobre este tema *vid.* Ch. Möllers, *Freheitsgrade*, Ed. Suhrkamp, Berlín, 2021, pp. 160 y ss.

[128] Véase sobre el tema en profundidad y desde una aguda perspectiva J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, *op. cit.* (cita 4), pp. 53 y ss.

mocrática. Esto supone que esta voluntad pública o colectiva se crea con la participación de todas las personas interesadas en igualdad de condiciones aceptables. Esta concepción de la publicidad, propia del Estado liberal, responde a una realidad que se desarrolla históricamente en Gran Bretaña, Francia, EEUU y otros países, y que implica una opinión pública más o menos informada que recibe una información plural a través de unos medios de comunicación también plurales[129].

Esta evolución de la publicidad política esbozada brevemente, se modifica sustancialmente a lo largo de parte del siglo XIX y sobre todo el XX con la llegada al poder de Partidos de masas como consecuencia de cambios sustanciales en la vida social y económica que transformaron la sociedad. En este contexto el sentido de la publicidad burguesa cambia y se invierte la base originaria de las instituciones dedicadas a la publicidad. Aparecen panfletos publicitarios, propaganda comercial, periódicos, radios, internet, etc... que dan lugar a los mass media o medios de comunicación de masas, que han transformado el sentido de la publicidad[130], y que a través

---

[129] Debe tenerse en cuenta que esta concepción de la publicidad se desarrolla en el seno de una sociedad esencialmente burguesa, con una opinión pública con una cierta homogeneidad en sus ideas como consecuencia de intereses comunes; en profundidad sobre estas cuestiones *vid.* J. HABERMAS, *Ein neuer Strukturwandel der Öffetlichkeit und die deliberative Politik*, Ed. Suhrkamp, Berlín, 2022, pp. 20 y ss. Existe una traducción de este obra de J. HABERMAS, *Un nuevo cambio estructural da esfera pública y la política deliberativa,* Ed. Trotta, Madrid, 2025; más adelante será citada esta traducción.

[130] Sobre la evolución del concepto de publicidad con un desarrollo muy preciso *vid.* J. HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, *op. cit.* (cita 4), pp. 209 y ss.

de una gran concentración económica de esos medios tienen una enorme capacidad para influir, y lo hacen de forma decisiva, en la opinión pública en una sociedad digitalizada[131].

Hoy en día la publicidad política desde un punto de vista funcional ocupa un lugar entre la sociedad civil y el sistema político, de tal forma que realiza una tarea necesaria en la preservación de una opinión pública informada, que ayude al mantenimiento de la democracia[132]. Sin embargo, la publicidad, que debe seguir cumpliendo sus dos objetivos de inclusión y deliberación de la ciudadanía en el proceso político, como lo hacía en la época liberal, no es ya más o menos homogénea, como en aquella época, sino se encuentra fragmentada. Esta fragmentación suena como una restricción conceptual de su contenido, no obstante representa la normalidad, y responde a la existencia hoy en día del pluralismo existente en la sociedad. Un ámbito de conversación homogénea en la actualidad conduce a la exclusión social de aquellos que tienen una insuficiente capacidad para hablar a los demás[133]. En un contexto tal hablan aquéllos que se consideran tienen la posibilidad de hacerlo, o bien que creen representar a la totalidad. Este planteamiento conduce a la exclusión de parte de la ciudadanía, que no se siente tomada en consideración desde hace ya

---

[131] Este tema, y la digitalización existente en la esfera política, social y económica, ha sido ampliamente tratado en el punto anterior («Funcionamiento de las democracias parlamentarias con especial referencia a la española», II, 1).

[132] Véase sobre estos temas J. Habermas, *Ein neuer Strukturwandel der Öffetlichkeit und die deliberative Politik, op. cit.* (cita 129), pp. 53 y ss.

[133] Véase Ch. Möllers, *Freiheitsgrade*, *op. cit.* (cita 127), pp. 162 y ss.

varias décadas, y que cuestiona la legitimidad del ejercicio del poder en el proceso político.

Debe recordarse que se encuentra establecido en la Constitución que todos los poderes del Estado emanan del pueblo (art. 1.2), o sea el desarrollo legislativo parlamentario, la actividad del Gobierno, sentencias de todos los Tribunales[134], concurrencia de los Partidos en la actividad

[134] Debe recordarse que la Justicia emana del pueblo y que los jueces se encuentran sometidos al imperio de la ley (art. 117.1 CE), es decir a las leyes emanadas del Parlamento. Como es posible que si están sometidos a la ley, que deben aplicar se adapte o no a su ideología, se hayan manifestado en contra de un proyecto de ley (ley de amnistía), que no había sido todavía aprobado por el Parlamento. Éste, sin embargo, no es el único caso, pues se han manifestado y lo siguen haciendo en contra de leyes que no están de acuerdo con su ideología, utilizando incluso la huelga (derecho del que no disponen al ser el jurisdiccional un poder del Estado). Es evidente que intervienen directamente en la vida política, algunos jueces lo están haciendo de forma obscena, rompiendo su necesaria neutralidad política en su función jurisdiccional, infringiendo de nuevo, como colegas suyos lo hicieron durante la República, de forma burda la división de poderes y llevando a cabo una tarea de desestabilización del proceso político. Debe recordarse que ya lo hicieron durante la II República, llevando a cabo una tarea sistemática de su desestabilización, como ha demostrado de manera fehaciente R. Pérez Trujillano a través del examen de cientos de sentencias en todos los ámbitos del derecho, aunque muy especialmente en la esfera penal, socavando severamente el proceso político y su carácter representativo al aplicar de forma torticera, derechos fundamentales y principios esenciales recogidos en las leyes, como la laicidad, autonomía regional, libertad personal, etc..., sencillamente porque esas leyes no se correspondían con sus ideas, infringiendo burdamente la división de poderes recogida en la Constitución de 1931; *vid. Jueces contra la República (el poder jurisdiccional frente a las reformas republicanas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2024, *in toto*.

política y las elecciones. La publicidad política encuentra sus raíces en la sociedad civil, que crea el cauce de comunicación entre la política y la sociedad, de tal manera que esa sociedad civil debe funcionar como un sistema de alarma que advierte, escoge y organiza los temas de interés más relevantes para la ciudadanía. Si esto se lleva a cabo ello implicara que la ciudadanía se sentirá incluida en el funcionamiento del proceso político y evitará su desafección, además de legitimar ese proceso[135].

Como se ha aludido más arriba el ámbito de la publicidad política se encuentra polarizado, a lo que se añade la existencia de una gran concentración de medios que dificulta a la ciudadanía el acceso a una información veraz y objetiva a través de unos medios de comunicación plurales que les permita el conocimiento de lo que ocurre en la vida pública, lo cual les capacite para tomar decisiones conforme a sus necesidades e intereses. Ante esta situación que daña la existencia y desarrollo de una opinión pública informada, imprescindible en el proceso político, los Gobiernos de los países miembros, y de forma muy especial la Unión Europea, se encuentran obligados a actuar y proteger la existencia de esa opinión pública. En este sentido el Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril, conocido como la Ley Europea de la Libertad de Prensa y de «obligado cumplimiento», regula el mercado interior de los medios de comunicación (comunicación audiovisual, radio, prensa, etc...) con el fin de garantizar su libertad y pluralismo, que es un pilar de la

[135] Sobre la cuestión *vid.* J. HABERMAS, *Ein neuer Strukturwandel der Öffetlichkeit und die deliberative Politik, op. cit.* (cita 129), pp. 26 y ss.

democracia, cuya base se encuentra en los artículos 2 y 9 y ss. del Tratado de la Unión Europea, así como establecer salvaguardias contra su independencia e introducir mayor transparencia en la propiedad y publicidad estatal. El desarrollo de este Reglamento conforme al artículo 11 en relación con el 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, es esencial para garantizar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación de forma fragmentada[136], respetando la existencia de una sociedad plural, en la que existe el derecho a recibir o comunicar información, para lo cual es imprescindible la protección de las fuentes periodísticas, incluidos los periodistas de investigación[137]. El reglamento tiene entre sus objetivos la transparencia en cuanto a la propiedad de los medios de comunicación, tal como establece su artículo 6.1[138], lo cual significa que debe ser público los nombres de quienes son sus dueños, o sea el

[136] Debe recordarse que la fragmentación en la publicidad, y por tanto en los medios de comunicación, se plantea en la esfera de una sociedad también fragmentada con una opinión pública con opiniones e intereses diversos, que responde al pluralismo político existente hoy en día.

[137] Véase los considerandos 8, 21 y 34, además de los artículos 3 a 6 del Reglamento.

[138] Ese artículo 6.1 establece que «los prestadores de servicios de medios de comunicación harán accesible de forma sencilla y directa, a los destinatarios de dichos servicios información actualizada sobre los siguiente: b) el nombre o los nombres de sus titulares directos o indirectos, que posean paquetes accionariales que les permitan ejercer influencia sobre el funcionamiento y la toma de decisiones estratégicas, incluida la titularidad directa o indirecta estatal o por parte de una autoridad o entidad pública», y c) « el nombre los nombres de los titulares reales tal como se definen en el artículo 3, punto 6, de la Directiva (UE) 2015/849».

nombre o nombres de quienes son los «titulares reales», no bastando la publicación del nombre de la sociedad editora o del consejo de administración, y no pudiendo esconderse tras sociedades pantalla o estructuras en cascada[139]. Desarrollar y sobre todo aplicar este Reglamento en un país como España será difícil, pues existe una tradición histórica de opacidad en muy diversos ámbitos[140], y también en cuanto al conocimiento de quiénes son los dueños reales de los medios de comunicación. Sin embargo, es imprescindible conocer a los titulares reales, además de establecer salvaguardias para los medios de comunicación y los periodis-

[139] Dando una información bastante detallada sobre como los medios españoles ocultan la información sobre sus dueños reales escarba un artículo titulado «Los medios españoles ocultan quiénes son sus dueños pese a que la UE les obliga a revelarlo», de 13 de junio de 2025 del periódico digital «Infolibre», además de sobre la divulgación de manera clara y detallada del total anual de fondos públicos destinados a publicidad estatal que se les ha asignado y el importe del total anual de los ingresos de la publicidad recibidos de autoridades o entidades públicas de terceros países.

[140] Por ejemplo la Ley de secretos oficiales 9/1968, reformada en 1978, que regula la protección de información clasificada como secreto oficial sigue sin derogarse a pesar de ser una ley de la época franquista, y ser imprescindible su profunda renovación para adaptarla a los tiempos actuales. Existe un anteproyecto de ley del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2025, que sigue en sus trazos principales el de 2022, y que establece un régimen sancionador administrativo de dudosa constitucionalidad, además de permitir clasificar información por causas que van más allá de la seguridad y la defensa, lo cual afecta al derecho a la información, esencial en el funcionamiento de un régimen democrático. Esperemos que este anteproyecto se mejore en el trámite parlamentario. También las leyes de transparencia necesitan reformas importantes, y sobre ello se volverá más abajo.

tas frente a cualquier tipo de injerencia, para conseguir un funcionamiento del sistema democrático al servicio de una información veraz, y este es el principal objetivo de ese Reglamento Europeo de Libertad de Medios.

El desarrollo del Reglamento en el Derecho español, que es directamente aplicable desde su entrada en vigor, y especialmente desde el 8 de agosto de 2025, ha dado origen a un Proyecto de ley que el Consejo de Ministros aprobó el 25 de febrero de 2025, que modifica tres leyes e incluye un registro público de medios para que den cuenta de quiénes son sus propietarios y cuanta publicidad institucional reciben a través de un registro gestionado por la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia (CNMC), una segunda reforma es la de la Ley de Publicidad Institucional de todas las Administraciones, y mejora de la Ley de Secreto Profesional del periodista. Estas normas son instrumentos necesarios para fomentar una opinión pública bien informada y una sociedad civil fuerte, lo cual exige decisiones políticas contundentes y claras. La cuestión es si en la situación política española actual con una polarización insoportable, que impide un funcionamiento del proceso político medianamente razonable, eso será posible.

2. Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información se encuentra estrechamente vinculado a la publicidad, y de hecho la publicidad históricamente es anterior a este derecho, si bien se desarrollan casi paralelamente, entendido como libertad de información, puesto que este derecho se encuentra muy próximo y en la misma esfera de evolución que la libertad

de expresión y de prensa, los cuales se desarrollan vinculados a la publicidad en el siglo XVII y sobre todo el XVIII. Estos derechos maduran con la Ilustración y la Revolución francesa y se acogen en la Constitución de 1791. En Inglaterra el proceso es diferente, de tal manera que esos derechos habían ido evolucionando a lo largo de un siglo, lo que les daba un mayor arraigo[141]. En este país la libertad de información se pergeña en la confrontación entre el Rey y el Parlamento, cuando éste quiere que sus debates sean secretos, lo cual consigue, si bien termina haciéndolos públicos para ganarse el apoyo de la City frente a Carlos I. Esa confrontación entre el Parlamento y el Rey por el derecho a la información entre ambas instituciones continua, de tal forma que en la segunda mitad del siglo XVIII el Parlamento ejerce el derecho a la información en muy diversas esferas, apoyándose en una prensa cada vez más libre, terminando los ministros en la última parte de ese siglo por ser responsables ante el Parlamento[142].

En la actualidad el derecho a la información debe garantizar el acceso a fuentes de información accesibles, pudiendo ser esas fuentes, bien informaciones, opiniones o hechos, y que puedan afectar a asuntos públicos o privados. Entre las fuentes accesibles se encuentran periódicos,

---

[141] Véase ampliamente sobre la cuestión J. HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, *op. cit.* (cita 4), pp. 94 y ss.

[142] En esa confrontación los Comunes (Cámara de los Comunes) van ampliando su derecho a la información, que también se va extendiendo para los ciudadanos, a través de una libertad de prensa que lo garantiza; en profundidad sobre la evolución histórica del derecho a la información en Inglaterra *vid.* P. BIRKINSHAW, *Freedom of Information (the Law, the Practice and the Ideal)*, Cambridge University Press, 2010, Cambridge, pp. 69 y ss.

radio, televisión, internet, etc.... El derecho de acceso a la información se encuentra vinculado a dos elementos esenciales. En primer lugar a la democracia (art. 1.1 CE), puesto que un Estado no puede ser democrático sin una información libre a la que pueda acceder la ciudadanía, y en segundo lugar se encuentra también vinculado a la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), que es un atributo esencial del individuo. Por otra parte, el derecho a la información no es un mero elemento del derecho fundamental a la libertad de expresión, sino que garantiza el derecho del ciudadano a informarse. Por tanto, el derecho fundamental a la información se encuentra en una estrecha relación con la libertad de expresión y la libertad de prensa.

Es decisivo para una teoría de la democracia en el ámbito de la Constitución española el derecho de acceso la información que se encuentra vinculado estrechamente con la publicidad política, y que debe permitir de forma eficaz el derecho del ciudadano a participar en condiciones de igualdad en la formación de la voluntad política, más allá de depositar su voto en elecciones generales, autonómicas o locales periódicas. Si tenemos en cuenta este punto de partida el derecho de acceso a la información tal como se encuentra regulado en las leyes españolas no garantiza de manera suficientemente eficaz el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Si se parte de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que es una ley básica (Disposición final octava) y regula el derecho de acceso a la información en su artículo 12, tal precepto determina que es un derecho en los términos establecidos en el artículo 105.b) de la Constitución española. Al considerarlo en estos términos el poder legis-

lativo restringe el acceso a la información del ciudadano, pues lo entiende como un derecho de configuración legal, tal como por otra parte ha reafirmado la doctrina del Tribunal Constitucional[143], determinando que se trata de un derecho público subjetivo ejercitable frente a la Administración[144], aunque no de carácter absoluto. Al decir que no tiene carácter absoluto el alto Tribunal se está refiriendo a que no se encuentra reconocido como derecho fundamental[145]. Sin embargo, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC) y en esa tarea podría haber llevado a cabo una labor de construcción jurídico-pública para instaurar una vinculación del derecho de acceso a la información con el derecho del artículo 20.1-d) de la Constitución, que sí es un derecho fundamental, y en el que se reconoce el derecho a recibir información veraz por cualquier medio de difusión. Sin

[143] Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2021, de 4 de octubre, FJ 3.º

[144] El Tribunal Constitucional, en ese fundamento jurídico 3º y dentro de los límites del artículo 105.b) CE, da un contenido concreto al derecho de acceso a la información, estableciendo que sólo puede ser limitado por motivos predeterminados por la ley, y en ningún caso existe una potestad discrecional de la Administración para limitarlo. En el caso de esta sentencia, en la que un interno en un centro penitenciario pide el acceso a determinados documentos que le conciernen, el Tribunal determina que se ha infringido la autonomía y sustantividad propia del derecho de acceso a la información de ese ciudadano en la situación concreta planteada.

[145] De forma muy categórica determina el Tribunal Supremo que el derecho de acceso a la información no es un derecho fundamental, tal como se encuentra configurado en la ley de transparencia 19/2013; entre otras, STS 502/2023, de 21 de abril (FJ 3.º).

embargo quien tiene la mayor capacidad y responsabilidad en el desarrollo de este derecho es el poder político, que por medio de su potestad legislativa puede vincular el derecho de acceso a la información con el artículo 20.1-d) CE, en lugar de como lo ha hecho con el artículo 105-b) CE, y debe recordarse que fue una decisión política lo que lo impidió. Esta decisión política del poder legislativo ha tenido y tiene consecuencias negativas importantes para la consolidación de un sistema democrático avanzada en España.

Tal como se encuentra configurado el derecho de acceso a la información en el artículo 105.b) CE se trataría de un principio, que debe ser englobado en el concepto de normas conforme a la concepción establecida por R. Alexy[146], el cual divide entre reglas y principios, considerando a las primeras normas que tienen un contenido esencial interno concreto y exigen un hacer preciso. Estos atributos de lo que se consideran reglas se aplican a la exigencia en litigio de un ciudadano frente a la lesión de un derecho fundamental. Los principios, sin embargo, son también normas que exigen que un bien jurídico sea implementado, pero de forma relativa, con cierto grado de generalidad, y dependen de la situación jurídica concreta y/o de hecho. Por tanto, la implementación del derecho de acceso a la información, tal como se encuentra regulado en el artículo 105.b) CE, es un derecho que debe configurar el legislador, si bien tiene un contenido interno propio y efectivo[147],

---

[146] En profundidad sobre el tema *vid.* R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Ed. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986, pp. 71 y ss.

[147] Sin embargo, debe recordarse que el Tribunal Constitucional en una sentencia muy temprana estableció que ese precepto (hacia una referencia a todo el artículo 105 CE, si bien lo concretaba al

pero su concreción incluye un cierto grado de generalidad, y su alcance de exigencia dependerá de cada caso. Es decir, depende de la casuística, y no tendrá un contenido esencial, del que si goza un derecho fundamental[148].

Es cierto que con un proceso político obstruido, como es el caso español, es difícil llevar a cabo objetivos que puedan mejorar la calidad de la democracia y que, por tanto, sirvan al mismo tiempo para satisfacer las necesidades e intereses de los ciudadanos. A pesar de esta situación de deterioro del sistema democrático el poder legislativo podía y debe llevar a cabo la vinculación entre el derecho de acceso a la información y el artículo 20.1-d) CE. Puede encontrarse una conexión entre ambos, puesto que ese artículo 20.1-d CE debe ser entendido como un derecho a recibir información y a ser informado, y no incluye solamente el derecho del ciudadano a ser informado a través de los medios de comunicación, sino que incluye también su derecho a acceder a la información que tienen los poderes públicos, incluidas las Administraciones Públicas[149].

105.c) es de aplicación inmediata y directa y no necesita ser desarrollado por una ley; STC 18/1981, de 8 de junio (FJ 5.º); véase también la STS de 6 de junio de 2005 (rec. 68/2002), FJ 6.º, y muy recientemente la STS de 11 de septiembre de 2025 (rec. 7878/2024), FJ 5.º

148 Sobre el tema *vid.* R. García Macho, «Comentario al artículo 11«, en J. J. Díez Sánchez y R. García Macho (eds.), *Comentarios a la ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana,* Ed. Reus, Madrid, 2019, pp. 108 y ss.

149 En profundidad sobre este tema *vid.* I. Villaverde Menéndez, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado,* Junta General del Principado de Asturias Ciudadanas, Oviedo, 1994, pp. 49 y ss.

Pero el derecho de acceso a la información no sólo puede fundamentarse en ese artículo 20.1-d, sino también en el artículo 23.1 CE, pues este precepto no sólo se refiere a la democracia representativa, sino también la participativa, más allá del referéndum. En la época actual la representación política se enfrenta a dificultades de gran envergadura que influyen decisivamente en la legitimidad democrática del proceso político[150], por lo que hay que encontrar cauces para mejorar ese deterioro de la legitimidad democrática, y uno de ellos, y esencial, es ampliar la participación del ciudadano en el proceso político. El artículo 23 CE, que apenas ha sido desarrollado por la doctrina en su vertiente de democracia participativa, juega un papel muy importante en esa mejora democrática, y, para que ello se produzca, es imprescindible la existencia de un derecho a la información del ciudadano considerado como derecho fundamental, vinculado al desarrollo de un Estado democrático. Se ha producido un avance en la jurisprudencia del Tribunal Supremo[151] en la consideración del contenido del derecho de acceso a la información más cercano a un derecho fundamental, en cuanto se refiere a él «como un derecho constitucional ejercitable como derecho subjetivo, derivado de las exigencias de democracia y transparencia e inseparablemente unido al Estado democrático, considerando además que su ejercicio puede condicionar la plena efectividad del derecho de participación política (art.

[150] Se ha tratado ampliamente el tema de la legitimidad democrática vinculado a las dificultades de la representación política en el Título «Déficit democrático y representación» de este trabajo.

[151] En este sentido la sentencia 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025 (rec. 7878/2024).

23 CE), del derecho a la libertad de información (art. 20 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)» (FJ 6º). En esta sentencia se está poniendo de relieve la importancia decisiva que tiene el derecho de acceso a la información para el ejercicio de otros derechos fundamentales, básicos para el buen funcionamiento del proceso político.

La inclusión del derecho de acceso a la información como derecho fundamental es decisivo para la subsistencia del sistema democrático en una época de colosal manipulación informativa. Sólo ciudadanos y ciudadanas con información y conocimiento que constituyan una sociedad civil amplia y sólida, que se comprometan y estén dispuestos a participar en el proceso político, pueden salvar el sistema democrático de la crisis profunda en que se encuentra inmerso[152].

3. El principio de transparencia

A medida que el proceso político se ha ido deteriorando la exigencia de los ciudadanos por la transparencia en la actuación de los poderes públicos ha aumentado como medio de conocimiento de la toma de decisiones que les afectan por parte del poder político[153]. Esta perspectiva

---

[152] En profundidad sobre estas cuestiones *vid.* H. Münkler, *Die Zukunft der Demokratie*, editor H. Androsch. Ed. Brandstätter, Wien, 2024, pp. 138 y ss.

[153] Es cierto que, como mantiene Han, la transparencia como concepto e incluso como forma de vida implantado en la sociedad de nuestro tiempo va más allá de la libertad de información en la esfera pública y puede significar una coacción sistémica que afecta

otorga a la transparencia una vinculación con la legitimación democrática en el proceso político, de tal forma que juega un papel en la formación de la voluntad política y en el proceso de toma de decisiones a través de la observación y control del proceso político por la ciudadanía[154]. Es un requisito indispensable, por una parte, que las decisiones de los Partidos sean transparentes y por otra controlables las conductas de los representantes de forma individual como medio de asegurar su responsabilidad tanto colectiva como personal. El desarrollo transparente de la toma de decisiones políticas es una condición necesaria desde un punto de vista organizatorio-procedimental para una efectiva realización de la igualdad y libertad en el sistema democrático[155].

La transparencia en la actuación de los poderes públicos potencia el principio democrático y hace viable la creación de una opinión pública bien informada, que refuerza la existencia de una sociedad civil con capacidad para influir en el

---

en la esfera privada a la intimidad de las personas (ocurre por ejemplo en las redes y especialmente entre los jóvenes), y de hecho en la esfera privada el no saber puede y es frecuentemente positivo, pero en la vida pública no es aceptable el arcana cuasi permanente en la política que reivindica C. Schmitt y otros muchos autores, además de políticos, pues conduce a la manipulación y la arbitrariedad del poder político; *vid.* B.-Ch. Han, *La sociedad de la transparencia,* Ed. Herder, Barcelona, 2013, pp. 11 y ss.

[154] Sobre el significado de la transparencia para el sistema democrático véase J. Bröhmer, *Transparenz als Verfassungsprinzip,* Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, pp. 38 y ss.

[155] Sobre estas cuestiones *vid.* P. Berger, *Grundgesetz und aleatorische Demokratie*, Ed. Duncker&Humblot, Berlín, 2024,pp. 315 y ss.

proceso político[156]. La transparencia es un principio que establece la luz, la posibilidad de observación, donde había opacidad, y es una ventana a la información sobre la tarea política, pero por si solo no es suficiente para potenciar el proceso político[157], necesita como se ha planteado más arriba (Título «El necesario enraizamiento de una democracia obrera para preservar el proceso político», apartado I.1 y 2) de la publicidad y el derecho de acceso a la información. Por otra parte, es necesario un cambio de mentalidad en el poder político y administrativo así como en los ciudadanos, y eso solo se ha producido parcialmente[158].

El principio de transparencia se ha desarrollado de forma progresiva política y jurídicamente en el Derecho europeo a medida que se ha ido exigiendo por la ciudadanía transparencia frente a opacidad. El Tratado de Maastricht (art. 1.2) hace referencia al principio y posteriormente el Tratado de Lisboa (arts. 1.2 y 11.3). En la actualidad el principio goza de transcendencia jurídica y política, y de hecho se encuentra reconocido en el TUE en su artículo 11 y también en el TFUE en su artículo 15. Estos preceptos

---

156 *Vid.* R. García Macho, «El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público», en R. García Macho (ed.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración transparente*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 31 y ss.

157 Véase sobre la cuestión H. Landemore, *Open Democracy (Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century)*, *op. cit.* (cita 19), pp. 142 y ss.

158 Sobre esta cuestión *vid.* M. A. Blanes Climent, «Comentario al artículo 7», en J. J. Díez Sánchez y R. García Macho (eds.), *Comentarios a la ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana op. cit.* (cita 148), pp. 73 y ss.

de los Tratados han potenciado el desarrollo de la transparencia como también lo ha hecho el Artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. También existe un Portal de Transparencia de la UE y un Registro de Transparencia para el control de los lobbies en el Parlamento Europeo. Una norma esencial de fomento de la transparencia ha sido el Reglamento CE 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001. Alguna sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como la de 22 de marzo de 2018 (E. De Capitani c. Parlamento Europeo- As. T-540/15) ha hecho referencia a la transparencia en el proceso legislativo, «lo que permite debatir abiertamente las divergencias sobre diversos puntos de vista» (apartado 78), o bien cuando dice el Tribunal «que los principios de publicidad y transparencia son inherentes a los procedimientos legislativos de la Unión» (apartado 81). También puede aludirse a la sentencia de 5 de marzo de 2024 (Public.Resource Org., Inc. Y Right to Know CLG c. Comisión Europea y otros- Asunto C-588/21 P), en la que se recuerda que «el principio de transparencia está indisociablemente vinculado al principio de apertura, que está recogido en los artículos 1.2 y 10.3 TUE, en los artículos15.1 y 298 TFUE, así como en el artículo 42 de la Carta. Permite, entre otras cosas, garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático» (apartado 83).

En el Derecho español también se ha producido un desarrollo del principio de transparencia, pero con obstáculos importantes, esencialmente como consecuencia de un siglo XX con dos dictaduras favorables, como es propio de una dictadura, al máximo de opacidad y arbitrariedad.

La Constitución de 1978 da pie a un desarrollo del principio de transparencia a través de diversos preceptos como el artículo 105-b) o bien el 20.d) o el 23.1. Sin embargo, se produce su evolución a través del artículo 105-b y la muy posterior ley de transparencia estatal, la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la a la Información Pública y Buen Gobierno, y las posteriores leyes promulgadas por una gran mayoría de Comunidades Autónomas. Estas normas han potenciado el principio de transparencia a través de los Consejos de Transparencia, que, en algunos casos con muy pocos medios, han fomentado este principio, creando una cierta cultura de la transparencia, vinculado a la rendición de cuentas y un cierto control político. En la esfera administrativa debe destacarse la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en su artículo 3º, y en otras leyes como las de Contratos Públicos, de Consumo etc... En la jurisprudencia el Tribunal Constitucional se ha referido a la transparencia en diversas esferas[159], como también lo ha hecho

[159] Así por ejemplo en la STC 104/2014, de 23 de junio, se refiere a la transparencia en la esfera constitucional, a propósito de la discriminación por el Ayuntamiento de Castellón a determinados medios medios de comunicación establece que «los derechos fundamentales concernidos (arts. 14 y 20.1-a y d CE) imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando de ese modo un eficaz garantía de la libertad y la independencia de los medios, afianzando a tal fin los principios de objetividad, publicidad y libre concurrencia (FJ 4.º). Por otra parte, en la STC 104/2018, de 4 de octubre, referida a la transparencia en la esfera administrativa, el Tribunal destaca que a propósito del artículo 1 de la Ley de transparencia 19/2013, el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (art. 105-b

el Tribunal Supremo[160], de forma muy particular en la sentencia de 11 de septiembre de 2025, en la que se ha referido al principio de la «transparencia algorítmica» «que impone a las Administraciones Públicas obligaciones de información pública para facilitar el acceso de los ciudadanos, en mayor o menor medida, a las características fundamentales de los algoritmos empleados en la toma de decisiones o su código fuente, como una manifestación del principio de transparencia, consagrado constitucionalmente (art. 105-b CE)» (FJ 6º).

Se ha hablado de la constitucionalización del algoritmo como medio de evitar la manipulación informativa y el socavamiento sistemático de los derechos fundamentales[161], lo cual plantea un reto considerable al sistema democrático, que debe llevar a cabo una transformación estructural en el funcionamiento de los poderes públicos conforme al derecho de acceso a la información, la transparencia y la participación política no sólo a través de la democracia representativa, sino también de la participativa y deliberativa.

CE) incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas... (FJ 5.º).

[160] Así en la STS 382/2022, de 28 de marzo, vincula publicidad y transparencia, estableciendo la necesidad de que toda actuación administrativa sea transparente en los hechos, criterios y razones que determinen sus decisiones... (FJ 5.º).

[161] Véase sobre el tema ampliamente F. Balaguer Callejón, «La Constitución del algoritmo. El difícil encaje de la Constitución analógica en el mundo digital», en F. Balaguer Callejón y L. Cotino Hueso (coords.), *Derecho Público de la Inteligencia Artificial,* Ed. Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2013, pp. 45 y ss.

II. La necesaria revitalización de la democracia representativa

La democracia representativa constituye la esencia legitimadora del Estado liberal y la representación parlamentaria garantiza la participación de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Debe asimismo recordarse que el Parlamento representa al pueblo (art. 66.1 CE), y que en cada legislatura los parlamentarios elegidos deben configurar y discutir sobre los problemas políticos, ecológicos, económicos, sociales, etc... que afectan a las necesidades e intereses de esos ciudadanos. Sin embargo, en los tiempos actuales el mandato representativo tiene aporías importantes, tal como se ha destacado[162], que impiden un buen funcionamiento del sistema democrático, lo cual ha conducido a su crisis debido a que el ciudadano percibe que en muy escasa medida participa en el proceso político, por lo que sus necesidades e intereses apenas son tomados en consideración, y consecuentemente, debido a su frustración, surgen de nuevo Partidos[163], cada día con más frecuencia, de extrema derecha y/o fascistas, que ya participan y/o controlan cada vez más Gobiernos en Europa y América.

---

[162] Se ha aludido ampliamente a las dificultades a las que se enfrenta el mandato representativo en la actualidad y como se ha desarrollado desde la época liberal; Título «Déficit democrático y representación», apartado II de este trabajo.

[163] Salvando diferencias importantes con la actualidad, esencialmente de globalización económica y medios de comunicación a través de las redes, se está volviendo a los años 30 del siglo XX cuando surgieron los fascismos que condujeron en España a un golpe de Estado y posterior Guerra Civil y a la Segunda Guerra Mundial.

Al Gobierno representativo se refirió J. S. Mill destacando que el mejor gobierno es aquel en el que una Asamblea representativa del pueblo realiza tareas de control del Gobierno y que esa Asamblea esté formada por representantes con dosis suficientes de saber e inteligencia[164]. A partir de ese presupuesto pone de manifiesto que no es lo más importante para la relevancia como político la defensa de los derechos de propiedad, sino las capacidades de formación y conocimiento del representante, por lo que para Mill la meritocracia juega un papel esencial[165]. El concepto de representación en sentido actual nace en el siglo XVIII[166] y se consolida en el siglo XIX, entendiéndose la representación como un sistema que expresa la voluntad política de un pueblo a través de unos representantes elegidos por aquéllos. El sistema representativo se construye sobre la base de una comunicación entre el pueblo y los poderes del Estado, y funciona a través de un procedimiento de votaciones y elecciones, en el que la sociedad civil juega un papel esencial, pero también otras Instituciones y Entidades, además de los Partidos políticos[167]. Debe recor-

---

[164] *El Gobierno Representativo*, con notas y observaciones de S. García del Mazo, Ed. Sevilla Administración/Madrid Librería de V. Suarez, Sevilla, 1878, pp. 155 y ss.

[165] En este sentido interpreta M. G. SCHMIDT a J. S. MILL, que se ha ocupado ampliamente de su estudio, *Demokratietheorien (Eine Einführung)*, *op. cit.* (cita 79), pp. 135 y ss.

[166] Si bien en Inglaterra más tempranamente se consolida con la Revolución Gloriosa de 1688 con la que el Parlamento limita el poder del Rey y la posterior Bill of Rights (1689), que establece la soberanía parlamentaria y la representación política de los ciudadanos, restringida, eso sí, a los propietarios.

[167] Sobre diversos sistemas de representación *vid.* F. REY SALAMANCA, *El sistema de representación (Las representaciones políticas y la*

darse en este sentido que los Partidos políticos en efecto «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política» (art. 6 CE), pero no son los únicos que participan en la formación y manifestación de la voluntad popular, sino que también lo hacen sindicatos, iglesias, medios de comunicación (prensa escrita y online), organizaciones no gubernamentales, etc...[168].

Este entendimiento de la representación es discordante con el mantenido por E.-W. Böckenförde que se fundamenta en la libre autodeterminación de los ciudadan@s que a través de una metáfora de la metamorfosis convierte la libertad individual en una libertad con efectos democráticos, y de esta libertad pasa a una libertad autónoma-colectiva representada en el «pueblo», entendido éste como una unidad[169]. Para Böckenförde el pueblo en un sentido unitario es el único titular y dueño del poder del Estado, no lo es ni el monarca, ni ningún estamento (nobles), ni

---

transformación de la democracia parlamentaria, Ed. Gedisa, 2023, Barcelona, pp. 44 y ss.

[168] Véase en este sentido los argumentos de J. KERSTEN en relación con el artículo 21.1 de Ley Fundamental, en el que se establece que los Partidos participan en la formación de la voluntad política, pero no tienen el monopolio de la representación del pueblo; *Schwarm-demokratie*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, pp. 161 y ss.

[169] *Vid.*, en profundidad sus argumentos en «Demokratie als Verfassungsprinzip», en STAAT, *Verfassung, Demokratie (Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht)*, Ed. Suhrkamp, 1991, Frankfurt am Main, pp. 323 y ss.; muy próximos a la tesis de Böckenförde *vid.* R. MORODO y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Comentario al artículo 6º, en Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, dir. O. Alzaga Villamil, Ed. Edersa, Madrid, 1996, pp. 364 y ss.

ninguna clase[170]. Este sentido de la representación unitario es el existente en la época liberal, en el que la voluntad general plasmada en el pueblo constituye una unidad, de tal forma que el representante representa a todo el pueblo, no a un grupo, clase o asociación[171]. Hoy en día con el pluralismo existente en la sociedad los representantes en el Parlamento solo representan a una parte del pueblo, a pesar de detentar un mandato representativo y no imperativo (art. 67.2 CE), y de hecho los Partido políticos no se arrogan, a pesar de su a veces impostura, la representación de todo el pueblo, sino sólo de una parte. De esta situación de hecho existente en la actualidad Böckenförde es consciente, y a ella se refiere cuando establece que asociaciones, grupos de interés, etc... luchan para que sus intereses sean tenidos en consideración en el Parlamento, a pesar de lo cual entiende que esa situación tensa el procedimiento representativo y lo desnaturaliza, por lo que defiende la mediación entre libertad individual y autodeterminación colectiva, fijada en la dicotomía entre individuo y pueblo como unidad[172].

---

[170] En este sentido *vid.* «Demokratie als Verfassungsprinzinp», en STAAT, *Vefassung, Demokratie (Studien zur Verfassungstheorie und Verfassungsrecht)*, *op. cit.* (cita 169), pp. 297 y ss.

[171] En realidad ese pueblo representado unitariamente es la tercera clase, ó sea la burguesía, lo cual excluía a una incipiente cuarta clase. También es cierto que esa tercera clase llevó a cabo un proceso revolucionario de constitucionalización de la sociedad frente al rey, nobleza e iglesia, apoyándose en las Declaraciones de Derechos Humanos; *vid.* sobre esta cuestión capítulo II-2.1.

[172] En profundidad sobre la cuestión *vid.* E.-W. BÖCKENFÖRDE, «Demokratie und Representation. Zur Kritk der heutigen Demokratiediskussion», en STAAT, *Verfassung, Demokratie*, *op. cit.* (cita 169), pp. 398 y ss., y J. KERSTEN, *Schwarm-demokratie*, *op. cit.* (cita 168), pp. 149 y ss.

Esta idea de Böckenförde que diferencia ente la voluntad de todos y la voluntad general, o sea considera al pueblo como una unidad (lo mismo que en la época liberal), conduce a una separación entre Estado y sociedad, a la acentuación de la unidad estatal previa a la democracia y la enfatización de la homogeneidad del pueblo como condición de la democracia. En este contexto la influencia e integración de la sociedad civil en el Estado se produce muy restringidamente[173]. En la actualidad el mandato representativo debe entenderse desde una perspectiva diferente, y tiene una vertiente externa en el sentido de mandato a los parlamentarios a través de elecciones para su actuación (*acting for*) en el Parlamento, pero también tiene otra vertiente interna (*standing for*) que apunta a una amplia responsabilidad del representante, que se fundamenta en la confianza de que ese representante va a tratar mis intereses (los de los representados) como si fueran los suyos conforme a su conciencia y conocimiento[174]. Esto implica un intercambio y comunicación abierto entre los representantes y representados, o sea un diálogo entre el Parlamento y la sociedad civil, que garantice una confianza en la democracia parlamentaria.

Los Partidos políticos juegan un papel nuclear en el fortalecimiento de la democracia representativa, pero para que esto se haga efectivo es necesario reformas importantes en su estructura y funcionamiento, puesto que se encuentran inmersos en una profunda crisis que es perentorio

---

[173] Véase en este sentido A. FISAHN, *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2002, pp. 223 y ss.

[174] Véase en este sentido las sugerentes reflexiones de U. VOLKMANN, *Demokratie und Vernunft*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2024, pp. 53 y ss.

remontar para el buen funcionamiento del sistema democrático[175]. La Constitución en su artículo 6º diseña la estructura y organización de los Partidos políticos, además de poner de manifiesto su importancia en el funcionamiento del proceso político. En este sentido es determinante la organización interna que debe ser democrática, a lo cual no corresponde suficientemente su funcionamiento actual. El mandato imperativo que en la práctica funciona en los Partidos en contra de lo establecido en la Constitución (art. 67.2) e incluso puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional[176], no ayuda a ese necesario funcionamiento democrático. La intervención de la sociedad civil, que cumple un papel principal de mediación entre los ciudadanos y los Partidos, es imprescindible para su funcionamiento democrático[177]. Esto exige un fortalecimiento de esa sociedad civil a través de instituciones y asociaciones no sólo públicas, sino también privadas, que permitan una vertebración en muy diversas organizaciones de los ciudadanos, y que en España ese asociacionismo no se encuentra suficientemente desarrollado, ello a pesar de que el artícu-

[175] A la crisis de los Partidos políticos se ha hecho referencia en el Título «Funcionamiento de las democracias parlamentarias con especial referencia a la española» apartado II.1, poniendo de relieve la necesidad de un cambio estructural y en su funcionamiento, pues se ha producido además una digitalización de la política, que ha modificado profundamente el modo de hacer política y conectar con los ciudadanos.

[176] A esta cuestión se ha hecho referencia en diversos pasajes de este trabajo.

[177] Sobre esta cuestión véase T. Schlütertmann, *Ergánzungsimpulse zur repräsentativen Demokratie*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2024, pp. 2 y ss.

lo 11 del Tratado de la Unión Europea y el 15 del Tratado de Funcionamiento lo fomentan y garantizan. Asimismo ese asociacionismo debe garantizarse a través de una mayor participación de los ciudadanos en la vida política, para lo cual el desarrollo del artículo 23.1 de la Constitución en su vertiente de democracia participativa es imprescindible.

Para la revitalización de la democracia representativa sería necesario incidir al menos en tres direcciones. En primer lugar se hace perentorio una reforma en profundidad de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que tiene su origen en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, el cual opta por un sistema proporcional, que sólo lo es en parte, puesto que 102 escaños se reparten con criterios no proporcionales y además se prima a las circunscripciones que votan a Partidos más conservadores[178], por lo que se está produciendo un falseamiento intencionado del sistema electoral[179]. La regulación de un sistema electoral más proporcional que se acercase al principio de un hombre un voto, respetaría más el principio de igualdad y robustecería el proceso político.

---

[178] Así por ejemplo, en las elecciones generales de 2008 se asignaron a Madrid 35 escaños para una población de 6.081.689, y dos a Soria con 93.539. Esto implica que un escaño en Madrid, suponía el voto de 173.762 ciudadanos, mientras que en Soria se necesitaba solamente el voto de 46.796.

[179] Véase sobre la cuestión en términos críticos con el sistema electoral español; N. Pérez-Serrano Jauregui, «Comentario al artículo 68», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, dir. O. Alzaga Villaamil *op. cit.* (cita 21), pp. 157 y ss., y P. Santolalla Machetti, «Comentario al artículo 68», en M. E. Casas Baamonde, M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución Española, op. cit.* (cita 70), pp. 1352 y ss.

Pero además se hace podría decirse que imprescindible la introducción de lista abiertas y desbloqueadas, frente al sistema actual de listas cerradas y bloqueadas. En efecto, la implantación de listas abiertas, en las que el elector escoge candidatos de diferentes Partidos y establece su orden de preferencia, y desbloqueadas, en las que el elector vota a la lista presentada por un Partido, pero modificando el orden prestablecido e incluso tachando nombres, revitalizaría sin lugar a dudas el sistema democrático, y mejoraría su calidad. También significaría un aviso para navegantes para los Partidos políticos, que sin lugar a dudas les haría modificar algunas de sus costumbres, nocivas para el fortalecimiento del sistema democrático.

En segundo lugar, información es poder, por lo que el mandato representativo sería fortalecido en la medida que el ciudadano estuviese bien informado, información que le sería muy útil, especialmente si se introdujesen listas abiertas y desbloqueadas Contrariamente, cuando el ciudadano no dispone de información, o bien es falsa o manipulada (fake news), como es hoy una práctica habitual, no tendrá capacidad, o la tendrá muy disminuida, para tomar decisiones adecuadas a sus necesidades y/o intereses[180]. En este contexto juegan un papel determinante los medios de comunicación, que con cierta frecuencia ocultan la informa-

[180] Ejemplos claros son la llegada al poder, utilizando noticas falsas y/o manipuladas, del Sr. D. Trump en su primer mandato y más aún en su segundo en los EE.UU., o bien del Sr. J. Bolsonaro en Brasil. Otro ejemplo clamoroso de esa manipulación informativa lo constituye el asalto al Capitolio el 6 de enero de 2021, poco después de un discurso del Sr. Trump., diciendo que le habían robado las elecciones a la Presidencia de los EE.UU.

ción crítica con el poder[181], ya sea político o económico. Por otra parte, también juega un papel importante en la existencia de un ciudadano bien informado la publicidad política, el derecho de acceso a la información y el principio de transparencia en la actuación de los poderes públicos. Con ello ese ciudadano tendrá vías para participar activamente en el proceso político y potenciar el mandato representativo[182]. En relación con ello, debe ponerse de relieve que si el derecho de acceso a la información se encontrase vinculado a los artículo 20-d) de la CE, en lugar de estarlo al artículo 105-b), y 23 CE, al considerarse como un derecho fundamental, potenciaría de manera sustancial el acceso de los ciudadanos a la información.

Finalmente, la tercera vía sería el desarrollo de un sistema de democracia participativa, prácticamente inédito en el Estado español. En efecto, el artículo 23 de la Constitución española cuando se refiere a que «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente», no ha sido apenas desarrollado frente a otros países de nuestro entorno, como Países nórdicos, Suiza, República Federal de Alemania, etc... Esta es una situación

---

[181] Véase las reflexiones críticas con la utilización de la televisión que lleva a cabo P. Bordieu. Estas reflexiones son extensibles a cualquier otro medio de comunicación. Por otra parte, aunque la obra se escribió hace más de un par de décadas, sigue teniendo vigencia en los tiempos actuales, e incluso posiblemente podría decirse que más que entonces; *Sobre la televisión*, 5.ª ed., Ed. Anagrama, Barcelona, 2003, pp. 19 y ss.

[182] Sobre estas cuestiones *vid.* R. García Macho, «Foreword», en H.-J. Blanke y R. Perlingeiro (eds.), *The Right of Access to Public Information (An International Comparative Legal Survey),* Ed. Springer, 2018, Berlín, pp. VII y ss.

anómala, que restringe la participación del ciudadano, y en su caso de la sociedad civil, no sólo en el proceso político, sino también en su capacidad de incidir en la esfera social y económica. Esta tercera vía, a la que se refiere ese artículo 23.1 CE, a pesar de su importancia para la mejora de la calidad democrática en el Estado español, no ha conseguido suficiente interés y atención de la doctrina del Derecho público, ni del poder político para su posterior plasmación normativa.

III. Legitimación del sistema democrático a través de diversos modelos de participación

El discurso actual, ampliamente extendido, de la crisis de legitimación del proceso político y de un déficit de legitimación de las formas de Gobierno actuales se ha ido produciendo a medida que la ciudadanía ha sido apartada del proceso político[183], lo cual ha tenido como consecuencia su malestar creciente no sólo en España sino en otros muchos países de Europa y América. La ciudadanía en la época de la globalización y del neoliberalismo necesita un proceso de reforma en profundidad del sistema democrático para participar en el proceso político y sentirse parte de él, más allá de lo que en la actualidad le permite participar el sistema español, caracterizado por una rígida y restrictiva democra-

[183] Como recuerda I. Blühdorn ya J, Schumpeter en su obra de 1947 «Capitalismo, Socialismo y Democracia», consideraba que la democracia sólo era un método para escoger al gobernante, y al pueblo únicamente se le daba la posibilidad de aceptar o rechazar a quien iba a ser su gobernante; en *Simulative Demokratie*, *op. cit.* (cita 20), pp. 29 y ss.

cia representativa, cuyos orígenes se remontan a 1977, y que se mantienen en la actual Ley Electoral General.

1. Nuevas perspectivas en la política

Históricamente los procesos de aparición de la democracia se caracterizaron por su carácter discusivo y participativo, y se relacionaba con un proceso político activo y dinámico, que, sin embargo, con el transcurso del tiempo fue socavado en sus cimientos. Esto se ha puesto de manifiesto a lo largo del Título «Déficit democrático y representación», apartado II.2, y es evidente que el mandato representativo se ha desvirtuado. Desde esta perspectiva parece necesario encontrar nuevas vías en la manera de entender y hacer política, teniendo en cuenta que el ciudadano en los tiempos actuales exige una mayor participación en el proceso político.

En este sentido, la política no puede convertirse en un objetivo en si mismo, que solamente se preocupa de una participación del ciudadano en condiciones de libertad e igualdad (la esfera del Input), sino en un medio que se preocupa de la libertad en positivo, lo que supone una participación en los asuntos públicos, e implica como dijo H. Arendt, « que nadie es libre o feliz si no detenta algún poder, o sea si no posee una parte del poder público»[184]. En estos momentos, en los que el ciudadano exige más participación en la vida pública, el camino para conseguir ese objetivo conduce a una más fuerte sociedad civil que participe en la elaboración de las leyes, nuevas formas de actuación

[184] En su muy sugerente trabajo *Über die Revolution*, Ed. Piper, 1963, München, p. 326.

en el ámbito de la sociedad y una conformación social desde abajo hacia arriba. Es cierto que estas reacciones de la sociedad civil desde abajo, como pueden ser el movimiento de los jubilados en España por unas pensiones dignas, o las protestas de los chalecos amarillos en Francia, inicialmente nacidas por una medida fiscal considerada injusta[185], pueden ser entendidas como movimientos y compromisos motivados por razones egoístas y que sólo representan en parte los intereses generales[186]. Sin embargo debe recordarse que otros movimientos como «Fridays for Future» reivindican la protección del medio ambiente, que es un tema de interés general. En cualquier caso, estos movimientos muestran una sociedad civil, organizada y dinámica, profundamente desilusionada con la manera como resuelven sus élites el conflicto político, y representan indicios de un cambio de tendencia en la forma de participación en la política, más activa y dinámica, con un sentido de la democracia más abierto, inclusivo y maduro[187].

---

[185] En realidad las protestas de los «chalecos amarillos», van más allá de una protesta por motivos económicos, más bien pone de manifiesto el desclasamiento cultural de una parte de la población francesa, mayoritariamente de las clases más bajas, aunque no únicamente, que muestra su cólera ante unas élites políticas y económicas que ignoran sus necesidades e intereses; *vid.* un artículo, aparecido en el periódico «Le Monde» de 9 de enero de 2019, de Alexandre Viala.

[186] En una sociedad pluralista, no obstante, ningún grupo, asociación, partido político o sindicato, representan separadamente los intereses generales, sino que cada uno de ellos constituyen una parte de esos intereses generales.

[187] Véase en este mismo sentido en profundidad, D. Michelsen y F. Walter, *Unpolitische Demokratie (Zur Krise der Repräsentation)*, *op. cit.* (cita 7), pp. 38 y ss.

Sin embargo, el impulso y desarrollo de una sociedad civil fuerte se enfrenta a un reto de gran calado, como consecuencia de una perdida de lo público en la política. El ocaso de la política y los políticos a lo largo del siglo XX, que se ha acentuado de forma flagrante en el tiempo transcurrido del siglo XXI, es un hecho incuestionable, que va unido a una pérdida de sustancia de la publicidad y lo público. Se ha producido no tanto una decadencia o apatía de los políticos cuanto su absorción por instituciones o actividades que no son políticas. En este contexto se ha producido una privatización de lo público[188], que ha ido demoliendo la es-

[188] Un ejemplo menor, pero paradigmático de esto es la instauración de la figura del urbanizador en las leyes urbanísticas, a partir de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística. Habitualmente eran personas privadas (promotores) que realizaban tareas de ejecución del planeamiento (art. 6.5 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana). La figura del urbanizador refleja bien la privatización de lo público y la conversión del urbanismo, que es una función pública (y así se ha establecido repetidamente en las leyes del suelo desde la de 1956), en una actividad en gran parte privada, que podría haberse justificado por motivos de una mayor eficiencia económica (cuestión bastante discutible) siempre que el poder político hubiese ejercido su función de control, cosa que no se produjo, a pesar que esa tarea era su obligación y responsabilidad. Ejemplo de este urbanismo especulativo y desaforado han sido los efectos de los huracanes «Dana», en el otoño del 2019, y el «Gloria», pocos meses después, en enero de 2020 y la terrorífica «Dana» de 29 de octubre de con 230 muertos hasta el momento, que han puesto de manifiesto que el camino seguido para edificar en la Comunidad Valenciana y en otros muchos lugares de la geografía española, sin ningún criterio científico y al margen de los intereses generales, es absolutamente inadecuado. La ordenación del territorio en España es muy deficiente a lo que debe añadirse la desaforada crisis de la vivienda, que sitúa a una parte importante de la ciudadanía en un situación

fera del espacio público y con ello del proceso político, por lo que la relación entre privado y público, y política y sociedad se ha ido desdibujando, con consecuencias muy negativas. Como resultado el status del ciudadano se ha degradado y el funcionamiento actual del sistema democrático[189] ha traído una difuminación de la política como medio de satisfacer necesidades e intereses de la ciudadanía.

2. Modelos de participación en el proceso político

Existen nuevos cauces de participación de la ciudadanía en el proceso político, más allá del modelo representativo, que pueden fortalecer su legitimación democrática.

Las sustanciales diferencias en la estructura social, las condiciones de vida de los ciudadanos y la diversa orientación y los valores entre las personas tiene como consecuencia que la política, tal como se concibe hoy, no tiene una suficiente capacidad para enfrentarse a la realidad existente en la sociedad actual, ni tampoco para encontrar solucio-

---

de gran vulnerabilidad (algunos de estos problemas ya fueron puestos de manifiesto en mi tesis doctoral publicada en 1982). Son imprescindibles en ambas esferas nuevas leyes y un cambio de mentalidad, puesto que las actuales, empezando por el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), no están resolviendo los enormes problemas, podría decirse existenciales, que se están produciendo.

[189] Tal como se concibe y se implementa la democracia en España en la actualidad, se trata de una democracia de tipo formal, que se legitima y acaba en el momento que el ciudadano deposita su voto. A partir de ese momento no tiene ningún control del proceso político hasta las siguientes elecciones.

nes a los intereses y necesidades individuales. Parece evidente que existe una crisis de legitimación de la política, lo que muestra que se hace necesario una transformación profunda en su concepción para lo cual se hace imprescindible la inclusión en el proceso político de nuevos modelos de participación del ciudadano.

2.1. Democracia aleatoria o por sorteo (sorticion)

La democracia aleatoria o por sorteo históricamente apareció en Atenas (siglo V a. C.) y conforme a ese sistema parte importante de los cargos públicos se asignaban por sorteo no por elección, considerando al sorteo un sistema democrático, que evitaba la corrupción y el clientelismo, mientras que la elección se consideraba un sistema oligárquico. En algunas ciudades como Florencia o Venecia o en el reino de Aragón en la esfera municipal, se utilizó en la Edad Media y Moderna, declinando con la llegada del liberalismo y la democracia representativa en el siglo XVIII. Sin embargo, la democracia aleatoria ha ido creciendo en relevancia en las dos últimas décadas tanto en la discusión teórico-política como en la esfera de la opinión pública.

El sistema de democracia aleatoria tiene cabida en el artículo 23.1 de la Constitución española cuando el poder constituyente establece que «los ciudadanos tiene derecho a participar en los asuntos públicos directamente», puesto que esta organización de la democracia responde a esa participación directa en los asuntos públicos, y que se diferencia de forma nítida de la democracia representativa, también acogida en ese precepto constitucional. La intro-

ducción de este sistema debe llevarse a cabo legislativamente y dependerá de la voluntad del poder político, que debe ser impelido a hacerlo a través de una opinión pública bien informada, y con conocimiento de la situación política que se vive en España, y en general en Occidente, puesto que este modelo implica una cierta pérdida de poder de los Partidos políticos en favor de un fortalecimiento de la democracia directa, imprescindible en estos momentos críticos para el sistema democrático en su conjunto. En este sentido la democracia aleatoria y otros sistemas de democracia participativa necesitan ser desarrollados, lo que significará un impulso y acicate para la democracia representativa, que en estos momentos está mostrando su cara más frágil, y en este sentido se plantea este trabajo.

La democracia aleatoria o por sorteo se está implementado en la esfera de la Unión Europea, así por ejemplo en Irlanda dónde las asambleas por sorteo influyeron en la reforma sobre el aborto y el matrimonio igualitario, o en Francia con la Convención ciudadana por el clima. También en la esfera internacional se desarrolla este modelo de organización, así por ejemplo en Islandia por medio del Foro Nacional /2009/2010 propusieron ciudadanos elegidos por sorteo un nueva Constitución[190], en Canadá, en la provincia de British Columbia con la Asamblea ciudadana para la reforma electoral, cuyas propuestas, sin embargo, no prosperaron en las urnas, pero

[190] Véase el proceso que se llevó a cabo en ese Foro Nacional hasta proponer la elaboración de una nueva Constitución por un Consejo Constitucional de 25 ciudadanos comunes que elaboro un borrador; H. LANDEMORE, *Open Democracy (Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century)*, *op. cit.* (cita 19), pp. 154 y ss.

se ha percibido su viabilidad en el futuro, o bien en Australia con Asambleas ciudadanas sobre cambio climático o planificación urbana.

En España el modelo de democracia aleatoria o por sorteo se aplica en relación con el Jurado, que ha sido regulado por la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Jurado, norma dictada sobre la base del artículo 125 de la CE. En este contexto únicamente se quiere destacar la elección por sorteo de los miembros que forman parte del Jurado, que se reúnen presididos por un magistrado-presidente y que se utiliza solamente en el caso de determinados delitos. Este sistema ha funcionado y funciona sin dificultades con un grado de aceptación moderado[191]. Otro ejemplo de utilización del sorteo se produce en la organización electoral, dado que las Mesas electorales se eligen por sorteo (art. 26.1 de la Ley Orgánica 5/12985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General) y funciona de forma satisfactoria. Otro sistema por sorteo que parece funcionó bien en el Ayuntamiento de Madrid fue el Observatorio de la Ciudad, en el que se escogía a 40 personas por sorteo para conocer y valorar lo que se estaba haciendo en la ciudad. No tenían capacidad ejecutiva ni tampoco representaban a la opinión

[191] En 1996 un sondeo mostraba que un 49% de los encuestados se mostraba favorable al jurado, cifra que bajo aun 32-34% en el año siguiente. Desde entonces no parece se hayan realizado sondeos o encuestas por parte del CIS u otros organismos que se ocupan de esos temas, aunque no parece que haya ni un amplio respaldo ni tampoco rechazo. Llama la atención que siendo un sistema novedoso en la esfera judicial, puesto que fue abolido después del golpe de Estado de 1936 y la posterior Guerra civil, no existan datos ni estudios sobre el jurado.

pública, pero si daban pistas sobre la sensibilidad colectiva[192].

La democracia aleatoria o por sorteo motiva a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos en determinados momentos políticos y establece un sistema en el que se mantiene un estricto principio de igualdad y de imparcialidad entre ciudadanos, puesto que cualquier ciudadano tiene las mismas posibilidades de ser elegido y poder ser incluido en la votación, siempre que haya una igualdad en la alternancia entre los ciudadanos y una población reducida[193]. Una Asamblea o Cámara de personas elegidas por sorteo podrán, debido a su propia forma de organización, discutir sobre los intereses de los grupos que representen de forma suficiente y proporcionada, lo cual permitirá comunicar la preferencia sobre sus necesidades e intereses de forma precisa al poder político. Esto refuerza al ciudadan@ y le hace sentirse más seguro de que la realidad de su vida cotidiana será tomada en consideración en el proceso político y sus intereses serán defendidos de forma concreta. Esta nueva perspec-

---

[192] Según Manuela Carmena, entonces alcaldesa de Madrid, aquel observatorio funcionó bien, dado que eran ciudadanos escogidos por sorteo que escuchaban y opinaban libremente sobre los asuntos que concernían a la ciudad, lo que permitía conocer las preocupaciones de los ciudadanos y cuáles eran sus necesidades e intereses en relación con la ciudad; *La joven política (Un alegato por la tolerancia y crítico con los partidos)*, Ed. Península, Barcelona, 2021, pp. 229 y ss.

[193] H. Landemore pone de manifiesto las ventajas de la democracia aleatoria en núcleos de población no muy numerosa, aunque percibe dificultades en asuntos con una transcendencia nacional y Estados con población de muchos habitantes; en *Open Democracy (Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century)*, *op. cit.* (cita 19), pp. 89 y ss.

tiva permite que la distancia entre representantes y representados, propia de la democracia representativa, disminuya sustancialmente, y es un medio eficaz contra el descontento político, que tanto está desestabilizando el sistema democrático en los tiempos actuales[194].

El sistema de democracia aleatoria se encuentra incluido en el artículo 23.1 de la Constitución española, pues es uno de los modelos de democracia directa al que se refiere ese precepto, que debe ser desarrollado por el legislador mediante ley orgánica, puesto que es un derecho fundamental al estar acogido en el Título I, Capítulo 2º, Sección primera de la Constitución. Este modelo de democracia ayudaría a salir (en cualquier caso a paliar) de la crisis del sistema de democracia representativa que se deteriora cada día que pasa. En efecto, el deterioro del sistema democrático va unido al de los Partidos políticos[195], que han perdido influencia política debido entre otras cuestiones a su propia organización interna con un considerable déficit democrático que los ha debilitado, lo cual ha sido percibido por la ciudadanía que no se siente suficientemente representada. En este contexto la teoría de la democracia aleatoria por su procedimiento de organización igualitaria y plural percibe los intereses de los grupos de personas de la sociedad civil de

---

[194] En profundidad sobre el tema *vid.* P. Berger, *Grundgesetz und aleatorische Demokratie (Zur Vereinbarkeit von Losverfahren mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes)*, Ed. Duncker&Humblot, Berlín, 2024, pp. 83 y ss.

[195] El tema ha sido tratado en detalle en los Títulos «Déficit democrático y representación», apartado II.2 y Título «Funcionamiento de las democracias parlamentarias con especial referencia a la española», apartado II de este trabajo; *vid.* asimismo el libro de H. P. Bull, *Die Krise der politischen Parteien*, *op. cit.* (cita 106), *in toto*.

manera adecuada y eficaz, por lo que puede transmitir sus preferencias políticas de forma matizada a los órganos que toman las decisiones políticas entre los cuales, con limitadas cuotas de poder, pueden encontrarse los elegidos por sorteo.

Las personas elegidas por el sistema de democracia por sorteo se encuentran legitimadas democráticamente sobre la base del artículo 23.1 CE, pero debe desarrollar ese precepto el poder político por medio de una decisión para su puesta en funcionamiento, la cual es necesario que se tome cuanto antes, más aún si se tiene en cuenta que ayudaría y sería un revulsivo para el robustecimiento de la democracia representativa[196]. Habría diversos medios para hacer efectivo ese artículo 23.1, y uno de ellos sería la creación de una tercera Cámara, pero ello exigiría el acuerdo de una gran mayoría de Partidos y una reforma de la Constitución conforme a lo establecido en su Título X. Existe otro camino más viable a través de la inclusión de un número de diputados en el Congreso elegidos por sorteo. En este sentido hubo una propuesta de C. Bender/H. Grassl de introducir en el Bundestag un 5% de diputados elegidos por sorteo[197],

---

[196] Se muestra crítico con la democracia aleatoria I. Sánchez-Cuenca argumentando que los elegidos por sorteo no se deben a nadie, y eso es precisamente lo positivo, puesto que al ser elegidos entre miembros de la sociedad civil de forma igualitaria y representando intereses plurales, deberán deliberar y llegar a conclusiones concretas y matizadas, favorable a una mayoría, sin la atadura que suponen los Partidos, inmersos en una crisis de legitimidad, que está poniendo en peligro el sistema democrático; *El desorden político (democracias sin intermediación)*, Ed. Catarata, Madrid, 2022, pp. 72 y ss.

[197] En su trabajo «Losverfahren: Ein Beitrag zur Stärkung der Demokratie?», en *Aus Politik und Zeitgeschichte (Apuz 38-39),* 2014, pp. 31 y ss.

que ha planteado diversas discusiones sin excluir su viabilidad, examinando las ventajas e inconvenientes de la propuesta. También se ha manifestado a favor de un sistema bi-representativo D. Van Reybrouck, entendiéndolo como un sistema de representación que se escoge tanto por medio de votaciones como por sorteo, y en el que se puede conseguir lo mejor de ambos sistemas, basado por un lado en políticos profesionales, y por otro en ciudadanos con gran libertad, puesto que no serán reelegidos[198]. En el caso español el artículo 23.1 CE incluye la democracia aleatoria siempre que haya un desarrollo legislativo del precepto, y se establezca el procedimiento adecuado, lo cual desde luego sería muy positivo para el desarrollo y fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto.

2.2. Democracia directa

Puede considerarse a J. J. Rousseau como uno de los teóricos esenciales que se ha ocupado de la democracia directa, entendida como aquel sistema en el que los ciudadanos participan de forma directa en la toma de decisiones, teniendo en cuenta que para este autor ese es el auténtico modelo de democracia, dado que la democracia bien es directa o no existe, puesto que cuando se delega el voto a un representante el ciudadano deja de ser libre. Por tanto, para Rousseau la democracia representativa no es democracia. El contrato social es la teoría sobre la que se basa el sistema de Rousseau y se fundamenta en recíprocas obligaciones de

[198] En *Contra las elecciones (como salvar la democracia)*, Ed. Taurus, Madrid, 2017, pp. 167 y ss.

la colectividad y del individuo, de tal forma que «el acto de asociación implica un compromiso recíproco de lo público con los particulares y que contratando cada individuo por decirlo así, consigo mismo, se halla comprometido bajo un doble aspecto, a saber: como miembro del pueblo soberano con los particulares y como miembro del Estado con el pueblo soberano»[199]. J. J. Rousseau distingue entre la voluntad general, la voluntad de todos, y la voluntad particular, siendo la voluntad general la que defiende los intereses generales y busca el bienestar del ciudadano, y afirma que «la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, no puede enajenarse, y que el soberano, que es un ser colectivo, no puede representarse sino por si mismo, pudiendo el poder transmitirse, pero no la voluntad[200].

La democracia directa se caracteriza porque el ciudadano vota directamente las leyes no a través de representantes. Atenas es un ejemplo de este modelo de democracia con algunas matizaciones[201], si bien desde una perspectiva

---

[199] Véase las reflexiones sobre el tema de J. J. Rousseau, *El contrato social*, Ed. Taurus, Madrid, 1966, pp. 21 y ss.

[200] Y sigue diciendo que aunque no es imposible que la voluntad particular concierte con la voluntad general, sin embargo es imposible que ese concierto sea duradero y constante, puesto que la voluntad particular tiende a las preferencias del individuo, mientras que la voluntad general a la igualdad; *vid. El contrato social, op. cit.* (cita 199), pp. 31 y ss.

[201] Véase en profundidad y de forma minuciosa sobre la democracia ateniense B. Manin, *Los principios del gobierno representativo*, *op. cit.* (cita 44), pp. 19 y ss., y asimismo H. Landemore matiza sobre el sistema ateniense siguiendo a alguna doctrina (Hansen, M.H.), y considera que en efecto en la Asamblea de Ciudadanos el modelo era de democracia directa, puesto que reunía a en torno a 6.000 atenienses (excluyendo a mujeres, esclavos, etc...) que discu-

actual el país en el que la democracia directa tiene un mayor arraigo es Suiza, y de hecho la Constitución Federal de la Confederación Suiza, en vigor desde el año 2000, establece que Suiza es una república federal de democracia semidirecta. Desde la primera Constitución Federal de Suiza de 1848 hasta la actual del 2000 esta Nación se ha caracterizado por la utilización de la democracia directa en todos los ámbitos (federal, cantonal y comunal), y así lo recogen la Constitución y las leyes. En la esfera federal el pueblo dispone de cuatro instrumentos de democracia directa recogidos en los artículo 138 a 141 de la Constitución, y así por ejemplo el artículo 138 regula la posibilidad de que 100.000 ciudadanos propongan una revisión completa de la Constitución federal que posteriormente deberá someterse a votación del Pueblo. Esta iniciativa sólo se planteó una vez, en 1935, y fracasó. El artículo 139 se refiere a una revisión parcial de la Constitución y se ha utilizado en diversas ocasiones como medio de control del poder legislativo[202].

Los dos instrumentos utilizados en el sistema de democracia directa suizo son el referéndum y la iniciativa popular. El primero se utiliza después de la decisión del Parlamento, en la fase de Output e implica un veto a su decisión, mientras que la iniciativa popular se lleva a cabo en la fase de Input y significa una intervención del ciuda-

---

tían sobre los asuntos que les concernían, pero en la cual una minoría era la que conducía el debate, además de que existía el Consejo de 500, por lo que no era un completo modelo de democracia directa; en *Open Democracy*, *op. cit.* (cita 19), pp. 66 y ss.

[202] Sobre el funcionamiento de la democracia directa en Suiza *vid.* M. G. Schmidt, *Demokratietheorien (Eine Enführung)*, *op. cit.* (cita 79), pp. 342 y ss.

dano en el proceso político y tomar la iniciativa sobre determinados temas políticos, lo cual permite la formación de una opinión pública. Estos instrumentos exigen a la clase política discutir con los ciudadanos sobre las cuestiones que les afectan y llegar a acuerdos que mejoran su integración en el proceso político y aleja la desafección política, uno de los grandes problemas actuales que socavan el sistema democrático y se encuentra en el origen de los movimientos extremistas y/o fascistas.

El artículo 23.1 de la Constitución española garantiza la democracia directa como un derecho fundamental de desarrollo legislativo, que, como he mencionado más arriba, se encuentra prácticamente inédito, con la excepción del procedimiento de referéndum al que se refiere la Constitución española en su artículo 92 y en algunos otros preceptos, además de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, de desarrollo de lo establecido en el artículo 92.3 CE. Sin embargo, y aunque se recogen diversas modalidades de referendos en la esfera autonómica e incluso local y municipal, además del referéndum de reforma constitucional[203], en este contexto se hará referencia al consultivo, como un ejemplo limitado de democracia directa. En efecto, es cierto que temas de especial transcendencia podrán ser sometidos a referéndum, pero con restricciones para que pueda hablarse de una efectiva participación ciudadana en la po-

[203] Al artículo 92 CE se han referido ampliamente E. Linde Paniagua, «Artículo 92 (Referendum)», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, *op. cit.* (cita 27), pp. 459 y ss., y N. Pérez Sola, «Artículo 92, Comentarios a la Constitución Española», *op. cit.* (cita 70), pp. 1551 y ss.

lítica. El referéndum consultivo, que apenas ha sido utilizado por el Presidente del Gobierno, por lo que se puede decir que está prácticamente marginado[204], no es ni mucho menos suficiente, y de hecho el poder constituyente en el artículo 23.1 de la Constitución determina las bases para haber incluido otros tipos de referendos, entre ellos el vinculante, lo cual no contradice el artículo 92 CE, sino que lo complementa. Por otra parte, la iniciativa popular, incluida en la Constitución española en el artículo 87.3, desarrollada por LO 3/1984 y reformada por LO 4/2006, de 26 de mayo, ha tenido unos efectos prácticos muy limitados al necesitar 500.000 firmas y falta de interés del poder político. Es un ejemplo más de la falta de desarrollo del artículo 23.1 de la Constitución, precepto prácticamente marginado por el poder político.

La utilización de estos instrumentos de democracia directa mejoraría y de forma determinante el funcionamiento del sistema democrático, puesto que la ciudadanía participaría de forma abierta en el proceso político, y eso lo harían efectivo muy diversos grupos de ciudadanos, que representan el pluralismo existente en la sociedad. Esta participación, por otra parte, va a fomentar la creación de una opinión pública informada que mejorará la integración en el sistema político, lo cual también refuerza su legitimidad tan cuestionada en los tiempos actuales. No se puede considerar la democracia directa como un medio de socavar la representativa, sino contrariamente como un medio de aumentar la responsabilidad en las prestaciones

---

[204] Véase en este sentido las reflexiones sobre el este tipo de referéndum de E. Linde Paniagua, «Artículo 92 (Referendum)», *op. cit.* (cita 27), pp. 486 y ss.

de integración de los ciudadanos, como asimismo un aumento de la comunicación política entre el poder y los ciudadanos[205].

2.3. Democracia deliberativa y participativa

Los conceptos de democracia participativa y deliberativa pueden incluirse en el término general de teorías de la democracia que se centran en la participación, aunque puedan existir diferencias de matices en cuanto los que defienden la primera se centran en la participación en la decisión política, mientras que los que defienden la deliberación lo hacen en el debate político. Sin embargo, ambas se enfocan de forma preeminente en el Input del proceso político, es decir en la participación en la formación de la voluntad política por medio de ciudadanos, moral e intelectualmente capaces, que toman sus decisiones en condiciones de igualdad estando bien informados[206].

---

[205] Estas reflexiones sobre la democracia directa de G. Lübbe-Wolff son muy oportunas, y necesarias, y termina manteniendo que la no utilización de este potencial que tiene la democracia directa sería muy peligroso no utilizarlo en los tiempos actuales. más aun si se tiene en cuenta la historia de Alemania; en *Demophobie (Muss man die direkte Demokrtatie fürchten?*, Ed. Vittorio Klostermann GmbH, Frankfurt am Main, 2023, pp. 122 y ss. y 147.

[206] Sobre las similitudes y diferencias entre ambos modelos de democracia véase M. G. Schmidt, *Demokratie-theorien (Eine Enführung), op. cit.* (cita 79), pp. 237 y ss.

2.3.1. *El modelo deliberativo*

El modelo de las democracias liberales de masas se caracterizan por la obtención de su legitimidad a través de la competencia entre partidos en unas elecciones libres, iguales y secretas, de las que sale una mayoría que gobierna frente a una minoría que se mantiene en la oposición, y que se caracteriza por el turno en el poder, lo cual se adecua a la constelación de intereses de las élites de alcanzar y mantener el poder, pero que puede no ser convincente ni responder a los intereses de los ciudadanos[207]. Esta situación se agrava, con las insuficiencias manifiestas, puestas de relieve en este trabajo, por una parte, del mandato representativo, nuclear en el funcionamiento del proceso político, y, por otra parte, con la crisis en que se encuentran inmersos los Partidos políticos. Esta circunstancia deteriora

[207] J. Habermas pone de relieve las contradicciones de este modelo de democracia, en el que las mayorías pueden imponer una tiranía a las minorías, como ocurre cada día de forma más nítida en ciertos sistemas iliberales, por ejemplo el caso de Hungría (se ha producido un cambio de ciclo político en Hungría con las elecciones de 12 de abril de 2026, habiendo caído V. Orbán, que llevaba gobernando 16 años) y con una trayectoria bastante semejante camina los EE.UU. (en este sentido en el periódico The Guardian del 6 de marzo de 2026 E. Reinhart se refiere al colapso del sistema democrático de los EE.UU., habiéndose convertido en una oligarquía ya antes del primer mandato de Trump) y otros países. Incluso en la concepción liberal se entiende que el poder emana del pueblo y sólo es ejercido a través de votaciones por los tres poderes del Estado. Sin embargo, sigue diciendo Habermas, el poder constituyente se fundamenta en la práctica en la autodeterminación de los ciudadanos, no de sus representantes; véase *Facticidad y validez (sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso)*, Ed. Trotta, Madrid, 1998, pp. 363 y ss.

de forma muy notable la legitimidad del sistema democrático y a mejorar esta situación el modelo de democracia deliberativa pretende aportar soluciones.

La democracia deliberativa se fundamenta en la comunicación pública partiendo de la autonomía privada del ciudadano para lo que le permitirá desarrollar su capacidad de intervención en la esfera pública para crear una voluntad pública común. La teoría de la democracia deliberativa tiene como principal objetivo establecer una comprensión básica y fundamental al ciudadano que le permita influir decisivamente en el sistema democrático visto en su conjunto. El sistema deliberativo, especialmente en sistemas liberales-democráticos, incluye muchos lugares de deliberación como el Parlamento, el Ejecutivo, foros de ciudadanos, medios de comunicación, etc..., todos los cuales se encuentran conectados por muy diversos medios, como por ejemplo los movimientos sociales (ONG, grupos de presión...), la justificación de acuerdos en muy diversos ámbitos, el enfrentamiento entre políticos con la publicidad o bien de políticos con expertos[208].

El modelo deliberativo ha sido pergeñado de forma decisiva por J. Habermas que parte del modelo representativo en el que la voluntad política de los ciudadanos se manifiesta a través de elecciones generales en las que la volun-

[208] J. S. Dryzek, A. Bächtiger, S. Chambers, J. Cohen, J. N. Drucman y A. Felicetti y hasta 20 autores, consideran que el sistema deliberativo es un medio para superar la crisis de manipulación y polarización en que se encuentran inmersos los sistemas democráticos; «The crisis of democracy and the science de deliberation», en A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, Warren y E. Mark (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Ed. Oxford Unversity Press, Oxford, 2018, pp. 1144-46.

tad se ejerce de manera anónima pero conjunta a través de un proceso de formación común de la voluntad con un carácter inclusivo. El ciudadano actúa en este contexto de formación de la opinión pública como ciudadano particular que defiende sus intereses individuales los cuales debe ponderar con los intereses orientados al bien común como ciudadano del Estado[209].

De este punto de partida, muy brevemente esbozado[210], pueden deducirse algunas ideas nucleares en la teoría de Habermas, comenzando en primer lugar por una necesaria comunicación intersubjetiva entre diversas esferas, la del individuo, las instituciones y la comunidad política, que se construye de forma diferente al modelo liberal tardío en el que la soberanía del pueblo se «congela» y cuyos resultados son las desigualdades socio-económicas que surgen de forma natural en las sociedades capitalistas. Contrariamente la idea de Habermas responde a una soberanía del pueblo en relación y fluida entre esas diversas esferas, de tal forma que los derechos de participación política pueda ejercerlos el ciudadano de la misma forma que las liberta-

---

[209] Véase sus reflexiones en profundidad en *Un nuevo cambio estructural de la esfera pública y la política deliberativa*, Ed. Trotta, Madrid, 2025, pp. 75 y ss.

[210] El tema es mucho más complejo en la teoría habermasiana y su comienzo se encuentra en lo que fue su habilitación traducida al castellano como «Historia y crítica de la opinión pública —La transformación estructural de la vida pública—» (Strukturwandel der Öffentlichkeit- Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft) y continua con su obra nuclear «Teoría de la acción comunicativa» (Theorie des kommunikativen Handelns), además de otras obras anteriores y posteriores, muchas de ellas vertidas al castellano.

des privadas, teniendo en cuenta que el entramado jurídico está hecho a la medida del ejercicio de esas libertades privadas, y menos al ejercicio de los derechos democráticos. Otra idea, en segundo lugar, desarrollada por Habermas es conceptuar la deliberación como entendimiento en el sentido de una reconstrucción del lenguaje como comunicación, lo que implica una idea normativa de entendimiento como conformidad debido a la observancia de normas de procedimiento y conductas. Deliberación aparece en este sentido como proceso y resultado. En este proceso de reconstrucción de la comunicación a través del lenguaje el entendimiento aparece como la finalidad del lenguaje humano, es decir allí donde hay comunicación se encontrará consenso.[211] Finalmente, Habermas se refiere a la relación política sobre la base de la racionalidad comunicativa, entendiendo el lenguaje no tanto como medio de resolución de conflictos, bien como instrumento de una supremacía discursiva o su utilización en la diplomacia, sino como método de un entendimiento razonable intersubjetivo. Vincula aquél la legitimidad de la política con la racionali-

[211] En los últimos tiempos J. Habermas, perteneciente a la segunda generación de la Escuela de Frankfurt, ha puesto un énfasis especial en la necesidad de la comunicación, precisamente en una época como la actual, en la que la comunicación ha colapsado como consecuencia, entre otros motivos, de la manipulación informativa en una época de acumulación de poder económico en muy pocas manos. A pesar de ello es imprescindible restaurar una comunicación intersubjetiva y fluida como medio de encontrar un consenso partiendo de unos principios éticos,concretados políticamente; *vid.* E. Von Radeker en un artículo publicado en el periódico The Guardian el día 17 de marzo de 2026 con ocasión de la muerte el día 14 de marzo del filósofo más relevante a nivel mundial de las últimas décadas.

dad comunicativa, incluyendo esta racionalidad en el proceso político, que considera debe ser democrático, de tal forma que el único poder justificado es el poder democrático. Por tanto, dice Habermas la legitimidad de la democracia es la única teoría de la democracia que puede ser fundamentada[212].

En la teoría de Habermas aparecen dos tipos de deliberaciones, una en la que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de expresarse, desarrollar un razonamiento público y fomentar el compromiso de la ciudadanía y es difusa, desregulada, descentralizada, etc..., y otra que se orienta a la toma de decisiones, madura en el proceso político y se lleva a cabo mediante elecciones, en el Parlamento y consiguiente tarea legislativa, tribunales, etc... . La cuestión es como vincular esos dos tipos de deliberación, y para eso Habermas acude a la publicidad, la creación de una opinión pública bien informada y una sociedad civil lo más extensa posible y con capacidad crítica[213]. Sin embargo, plantea dificultades como establecer unas relaciones fluidas entre el tipo primero que implica la democracia deliberativa y el segundo que se refiere a la democracia representativa. En este sentido esta última es más partisana, más de

---

[212] Sobre estas cuestiones muy someramente planteadas en este contexto *vid. Facticidad y Validez, op. cit.* (cita 207), pp. 366 y ss., y asimismo *vid.* V. Selk, que recoge de forma precisa y clara diversas teorías sobre la democracia deliberativa, considerando a J. Habermas el que más ha profundizado y principal teórico en este tema; en *Demokratie-dämmerung (Eine Kritik der Demokratietheorie)*, Ed. Suhrkamp, Alemania, 2023, pp. 194 y ss.

[213] Esta materia ha sido tratada con más extensión en el Título «El necesario enraizamiento de una democracia abierta para preservar el proceso político», apartado I.1.

«partido», y por tanto bastante acrítica, mientras que el primer tipo se extiende a un gran número de ciudadanos, con capacidad crítica y una mayor independencia en sus razonamientos[214]. Es necesario, no obstante, encontrar una vía de solución en el entendimiento de la democracia deliberativa esencialmente, tal como lo concibe Habermas, como un modelo de comunicación entre las iniciativas de la sociedad civil, una opinión pública dinámica y el sistema político.

2.3.2. *El modelo participativo*

La democracia participativa se caracteriza por la capacidad de la ciudadanía de influir de forma decisiva en las decisiones finales que tome el poder político. Para conseguir este objetivo el ciudadano debe tener la posibilidad de participar en el proceso político, por lo que debe entenderse la democracia como proceso y en este contexto la deliberación juega un papel principal. La democracia participativa se ha ido desarrollando a medida que a partir de los años 80 del siglo pasado las desigualdades sociales tanto en rentas como en propiedades se han ido acrecentando, lo cual ha tenido muy diversas consecuencias en las democracias occidentales; así un deterioro de la organización estatal y político-social, lo cual se ha constatado en muy diversos ámbitos como la participación en el proceso político representativo que ha ido disminuyendo, especialmente entre

[214] De forma pesimista se manifiesta sobre el medio de encontrar una vía de equilibrio entre ambos tipos de democracia H. LANDEMORE, *Open Democracy (Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century)*, *op. cit.* (cita 19), pp. 36 y ss.

los más desfavorecidos (debido a su apatía al no confiar en el sistema), al mismo tiempo que la afiliación a los Partidos y Sindicatos también se ha debilitado y asimismo se ha producido una importante pérdida de confianza en las élites políticas, etc..., y cuyo resultado es que la indignación de los ciudadanos ha crecido de forma exponencial[215]. Esta situación de deterioro socio-económico de la ciudadanía aumentó a partir de la crisis económica de los años 2007/08, lo cual ha cuestionado intensamente la legitimidad democrática del sistema representativo con consecuencias muy alarmantes para todo el sistema democrático[216]. En este contexto la gobernanza participativa se ha ido haciendo imprescindible en el sentido de una participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado a través de organizaciones y ciudadanos provenientes de la sociedad civil.

La igual participación de todos los ciudadanos en la formación de la voluntad política muestra las contradicciones del concepto de soberanía popular. El pueblo del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2 CE) y del que debe provenir todo poder, no es un sujeto con voluntad, conciencia ni capaz de actuar. Se le considera como un todo abstracto[217] siguiendo el modelo de la época liberal en la

---

[215] Sobre estos temas se ha manifestado de forma extensa I. Blühdorn, *Simulative Demokratie (Neue Politik nach der postdemokratischen Wende)*, *op. cit.* (cita 20), pp. 187 y ss.

[216] A esta cuestión se ha hecho referencia ampliamente en el Título «Déficit democrático y representación», apartado I.

[217] Véase las reflexiones sobre la cuestión de la consideración del pueblo como una unidad en el Título «El necesario enraizamiento de una democracia abierta para preservar el proceso político», apartado II.

que el mandato representativo funcionaba de forma diferente a la actual. Ni en las democracias que funcionan o funcionaban con una autoorganización política más próxima a los ciudadanos, se trata de sociedades complejas en las que se choca con la lógica interna de un mercado cada vez más concentrado y monopolista, además de un poder administrativo corporativo, que funciona desde la lógica interna de sus intereses[218]. En este contexto el establecimiento de cauces de participación de la ciudadanía más allá de la democracia representativa se hace perentorio.

Debe recordarse que el artículo 23.1 de la Constitución española establece un derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, lo que incluye la participación directa en los asuntos públicos, teniendo en cuenta que la participación directa incluye cualquier tipo de participación, como las que se encuentran incluidas en este trabajo[219]. Este artículo 23.1 CE en lo que se refiere a la participación directa no ha sido desarrollado por el poder político, haya sido de una ideología o de otra, a pesar de que el poder constituyente lo incluye en la Constitución de manera muy nítida. En los tiempos actuales una parte importante de la ciudadanía exige una mayor participación política y más democracia, y esto se ha ido produciendo de forma espontánea e incluso esporádica, como el caso de la estación de Stuttgart a partir del año 2000, que dio origen al

---

[218] En profundidad sobre estos temas partiendo de los principios de la Revolución francesa véase J. Habermas, *Facticidad y validez*, *op. cit.* (cita 207), pp. 591 y ss.

[219] En el Título «El necesario enraizamiento de una democracia abierta para preservar el proceso político», apartado III.2 se hace referencia a algunos de los modelos de participación ciudadana (aleatorio, directo, deliberativo y participativo).

caso Stuttgart 21 con una amplia participación ciudadana y que tuvo efecto incluso en las elecciones en el estado de Baden-Württemberg, o bien el de los indignados en España, que dio origen al partido Podemos, chalecos amarillos en Francia, movimientos feministas, etc...[220]. Se hace necesario una nueva política participativa[221] en un mundo cada día más complejo, con falta de claridad y perspectiva, en el que el ciudadano debe participar en el proceso de gobernanza. Pero para que ese proceso participativo se produzca se deben alcanzar determinados objetivos, entre los cuales se encuentran una igualatoria distribución del poder político, una descentralización en el proceso de decisión política, un intercambio transparente de conocimiento e información, el establecimiento de unas condiciones de diálogo, la puesta en práctica de la «accountability», etc...[222]. Este decálogo de condiciones, y por tanto del buen funcionamiento de la democracia, sólo podrán llevarse a la práctica con un compromiso de la ciudadanía, que implica una tarea de control del pueblo frente a las oligarquías de todo tipo, pero especialmente económicas, las diversas burocracias y la epistocracia[223]. Pero esa participación ciudadana

---

[220] A este tema se ha hecho referencia extensamente en el Título «Déficit democrático y representación», apartado I de este trabajo.

[221] A algunas de las formas de participación del ciudadano en esa nueva política ha hecho referencia I. Blüthdorn, *Simulative Demokratie*, *op. cit.* (cita 20), pp. 190 y ss.

[222] *Vid.* en extensión sobre el tema, F. Fischer, «Participatory Governance: From Theory to Practice», en D. Levbi-Faur (ed.), *The Oxford Handbuch of Governance*, Oxford, 2012, pp. 457 y ss.

[223] La epistocracia implica que el poder de decisión se distribuye según el nivel de conocimiento o competencia política de las personas. En definitiva es un voto censitario.

para que sea efectiva necesita ciudadanos comprometidos que puedan llevar a cabo un control de las tareas del Gobierno. En definitiva, es imprescindible para el buen funcionamiento del sistema democrático una sociedad civil potente, informada, con capacidad discursiva y comprometida, dado que sin ella el sistema democrático difícilmente podrá sobrevivir. Esos ciudadanos son el sedimento del futuro de un desarrollo democrático al servicio de los intereses del pueblo[224].

En esta tarea de reconstrucción del sistema democrático a la luz del modelo participativo la democracia continua[225] o constante se apoya en dos patas. Por un lado, cuestiona el concepto de soberanía no sólo debido a la globalización o la pertenencia a la Unión Europea, sino también porque la soberanía, aunque es un concepto indiscutible y en él se apoya el funcionamiento del Estado, sin embargo debiera discutirse su naturaleza y extensión, puesto que puede ocurrir que se pierda la libertad a pesar de ese principio debido a su utilización espúrea[226]. Por otro lado, a través de la deliberación, conforme al modelo de J. Habermas, potencia el espacio público como lugar de delibe-

---

[224] Sobre estos temas véase las reflexiones muy oportunas de H. Münkler, *Die Zukunt der Demokratie*, *op. cit.* (cita 152), pp. 171 y ss.

[225] Al tema se ha referido en profundidad y con una perspectiva sugerente D. Rousseau, *Radicaliser la démocratie (propositions pour une refondation)*, Ed. Seuil, France, 2015, pp. 103 y ss.

[226] En la época actual determinados Estados (por ejemplo Hungría, EE.UU., etc...) están utilizando el principio de que la soberanía reside en el pueblo para socavar el sistema democrático en su conjunto, o sea vaciar de contenido especialmente a los poderes legislativo y judicial y potenciar el ejecutivo casi como único poder.

ración pública en el Parlamento para que puedan elaborarse leyes racionales mediante la discusión. En ese espacio público se discute y se decide con normas sobre los muy diversos temas (organización del trabajo, cuestiones religiosas, etc...) que surgen del espacio civil, y en el que el ejercicio de los derechos fundamentales es esencial para que el Estado no se cierre e impida la actuación de la ciudadanía en ese espacio público. Destaca asimismo D. Rousseau que ese espacio público es un espacio político en el cual el ciudadano impone sus reglas al Estado, y es nuclear su mantenimiento, puesto que debe actuar ininterrumpidamente precisamente durante el tiempo que no haya elecciones, puesto que éstas se realizan de forma intermitente. Mantiene aquél que la democracia continua enriquece y completa la democracia representativa. En esta tarea de consolidar la democracia continua el profesor de Paris propone la creación de una tercera Cámara que titula como Asamblea social deliberativa, que representaría a la sociedad civil, con capacidad de participar en la elaboración de las leyes, y que estaría equiparada con la Asamblea nacional y el Senado[227]. La creación de esta 3ª Cámara exigiría una reforma de la Constitución y un amplio consenso del pueblo francés.

[227] Véase sus reflexiones sobre la creación de esta 3.ª Cámara, que es una idea de interés en el modelo participativo de D. Rousseau; en *Radicaliser la démocratie, op. cit.* (cita 225), pp. 139 y ss.

CONCLUSIONES

La crisis del sistema representativo influye determinantemente en el proceso político y en la falta de solución, o en el mejor de los casos soluciones muy parciales, a los problemas políticos existentes. Las amenazas a la democracia vienen, por una parte, desde fuera, lo que se percibe con echar una ojeada al orden mundial actualmente en curso, pero también desde dentro como se advierte en la apatía e indiferencia, cuando no hostilidad, del ciudadano a participar en la política, a lo que se une la existencia de grupos de presión muy poderosos que de forma denodada luchan por socavar definitivamente el Estado de derecho y la democracia, y buscan, unas veces de forma larvada y otras abiertamente, arrumbar los valores y principios que nacieron con la Ilustración, en definitiva el sistema democrático en su conjunto.

El sistema de democracia parlamentaria delineado en la Constitución española determina su estructura constitucional y el funcionamiento del proceso político, de tal forma que el Parlamento es el órgano principal que goza de una legitimación democrática directa, lo cual implica que detenta la potestad legislativa. Teniendo en cuenta esta situación de partida, del buen funcionamiento del Parlamento depende que el sistema democrático sea capaz de satisfacer los intereses y necesidades de los ciudadanos. En el contexto de la sociedad actual, compleja y plural, en la que las exigencias de los ciudadanos han aumentado, el Parlamento se enfrenta a nuevos desafíos, teniendo en cuenta que tiene una función de conducción y resolución

de los conflictos que plantean esos desafíos, establecida por la Constitución. En esta tesitura, teniendo en cuenta que quien gobierna detenta generalmente la mayoría parlamentaria, la transparencia, publicidad y oralidad de los debates es esencial, existiendo una serie de características que debe reunir el debate parlamentario, como la publicidad, el principio de mayoría para tomar decisiones y la protección de las minorías. La publicidad de las sesiones implica debates públicos, lo cual es un elemento esencial de un parlamentarismo democrático. Pero es que la publicidad y consiguiente transparencia en el proceso parlamentario de formación de la voluntad política es también necesaria para la creación de una opinión pública bien informada y consiguiente fortalecimiento de la sociedad civil.

Por otra parte, visto desde la perspectiva del ciudadano, la creación y desarrollo de una sociedad civil potente y bien informada es imprescindible en el funcionamiento de la democracia y su futuro depende de ello. La publicidad, derecho de acceso a la información y la transparencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado es un requisito «sine qua non», y sin el cual no podrán llevar a cabo su tarea, e impedirá el funcionamiento del sistema democrático. Pero es que, además, la `publicidad y transparencia también ayudará a remontar la crisis en la que se encuentran inmersos los Partidos políticos, órganos necesarios, tal como establece la Constitución, en la formación y manifestación de la voluntad política, sin olvidar la influencia tan importante que ejercen los medios de comunicación, algunos de los cuales utilizan su poder para desinformar y transmitir «fake news», hecho que en caso español se encuentra muy acentuado, también debido, aunque no únicamente, a la concentración económica de medios.

La crisis del sistema representativo es la crisis del sistema democrático, de tal forma que además de mejorar determinantemente el funcionamiento de aquél, también debe desarrollarse el modelo de democracia participativa, acogido en la Constitución como derecho fundamental de desarrollo legislativo, y que apenas se ha tenido en cuenta por el poder político. Poner en marcha la democracia participativa significará un cambio cualitativo en la participación del ciudadano en el proceso político y desde luego una mejora en el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

Achterberg, Norbert, y Schulte, Martin, «Artikel 38», en Von Mangold, Klein, Friedrich, y Starck, Christian (eds.), *Kommentar zum Grundgesetz*, München, 2010.

Agapito Serrano, Rafael, *Estado constitucional y proceso político*, Salamanca, 1989.

Alexy, Robert, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, 1986.

Arendt, Hannah, *Über die Revolution*, München, 1963.

Augsberg, Steffen, «Geselschaftlicher Wandel und Demokratie: Die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie unter Bedingungen komplexer Geselschaften», en Heinig, Hans Michael, y Terhechte, Jörg Philipp (eds.), *Dempkratie, Postdemokratie, Neoetatismus. Wandel klassischer Demokratievortellung in der Rechstwissenschfat*, Tübingen, 2013.

Balaguer Callejón, Francisco, «La Constitución del algoritmo. El difícil de la Constitución analógica en el mundo digital», en Balaguer Callejón y Cotino Hueso, Lorenzo (coords.), *Derecho Público de la inteligencia Artificial,* Zaragoza, 2013.

Bender, Christiane y Grassl, Hans, «Losverfahren: ein Beitrag zur Stärkung der Demokratie?». En *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 64. Jahrgang, Heft 38-39/2014

Berger, Philip, *Grundgesetz und aleatorische Demokratie (Zur Vereinbarkeit von Losverfahren mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes*, Berlín, 2024.

Birkinshaw, Patrick, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*, Cambridge, 2010.

Blanes Climent, Miguel Ángel, *Comentario al artículo 7, en Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad*

Valenciana, Ed. Díez Sánchez/García Macho, Ricardo, Madrid, 2019.

Blühdorn, Ingolfur, *Simulative Demokratie (Neue Politik nach der postdemokratischen Wende)*, Berlín, 2013.

Böckenförde, Ernst-Wolfgng, «Demokratie als Verfassungsprinzip«, en *Staat, Verfassung, Demokratie (Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht)*, Frankfurt am Main, 1991.

— «Der heutigenemokratie und Representation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion», en *Staat, Verfassung, Demokratie (Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht)*, Frankfurt am Main, 1991.

Borucki, Isabelle y Oswald, Michael, «Die Vision der Digitalisierung und die Realität-Versuch über einen Dialog», en Borucki, Isabelle, y Oswald, Michael (eds.), *Demokratietheorien im Zeitalter der Frühdigitalisierung,* Wiesbaden, 2020.

Bourdieu, Pierre, *Sobre la televisión*, Barcelona, 2003.

Bracher, Karl Dietrich, «Gegenwart und Zukunft der Parlamentsdemokratie in Europa», en Kluxen, Kurt (eds.), *Parlamentarismus*, Köln, 1967.

Brennan, Jason, *Against Democracy*, Princenton (New Jersey), 2016.

Bröhmer, Jürgen, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Tübingen, 2004.

Buchmann, Johannes, «Demokratie und Öffentlichkeit im Digitalen Zeialter», en Borucki, Isabelle, y Oswald, Michael (eds.), *Demokratietheorien im Zeitalter der Frühdigitalisierung,* Wiesbaden, 2020.

Bull, Hans Peter, *Die krise der politischen Pateien (Eine Streitschrift)*, Tübingen, 2020.

Byung-Chul, Han, *La sociedad de la transparencia*, Barcelona, 2013.

Cagé, Julia, *Salvar los medios de comunicación*, Barcelona, 2016.

Crouch, Colin, *Post-Democracy*, Cambridge/Malden, 2004.

— *Post-Democracy after the Crises*, Cambridge/Medford, 2020.

Carmena, Manuela, *La joven política (Un alegato por la tolerancia y crítico con los partidos)*, Barcelona, 2021.

De Vega García, «Artículo 80 (Las sesiones plenarias de las Camaras)», en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, Madrid, 1998.

Denniger, Erhard, *Staatsrecht 1 (Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland)*, Hamburg, 1979.

— «Die Herrschaftordnung der parlamentarischen Demokratie (Die rechtsstaatliche Demokratie zwischen Staatsverwaltung, Parteien und Verbánden», en Randelzholfer, Alfred, y Süss, Werner (eds.), *Konsens und Konflikt (35 Jahre Grundgesetz)*, Berlín, 1986.

Diago Hernando, Miguel, «La representación ciudadana en las Asambleas estamentales castellanas: Cortes y Santa Junta comunera», *Anuario de Estudios Medievales*, 34(2), 2004.

Diderot, Denis, y d'Alembert, *Artículos políticos de la «Enciclopedia»*, Estudio preliminar y traducción de Soriano, Ramón/Porras, Antonio, Madrid, 1986.

Dörre, Klaus, «Democracia en vez de Capitalismo, o: ¿Qué expropien a Zuckenberg», en Ketterer, Hanna, y Becker, Karina (eds.), *¿Qué falla en la democracia?,* Barcelona, 2023.

Dryzek, John S.; Bächtiger, André; Chambers, Simone; Cohen, Joshua; Drucman, James. N.; Felicetti, Andrea y hasta 20 autores, «The crisis of democracy and the science of deliberation», en Bächtiger, André; Dryzek, John S.; Mansbridge, Jane, y Warren, Mark E. (eds.), *The Oxford Handbuch of Deliberative Democracy,* Oxford, 2018.

Fisahn, Andreas, *Demokratie und Öffentlichkeitbeteiligung*, Tübingen, 2002.

Fischer, Frank, «Participatory Gobernance: From Theory to Practice», en Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance,* Ed. Oxford University Press, Oxford, 2012.

Fishkin, James S., *When the People Speak (Deliberative Democracy and Public Consultation)*, New York, 2011.

Fitzpatrick, James, «Kapitales Konsequenzen für organisierte Interessenvertretung in Demokratien- Pierre Bourdeau, politische Organisationen und webbasierte Technologien», en Borucki, Isabelle, y Oswald, Michael (eds.), *Demokratietheorien im Zeitalter der Frühdigitalisierung*, Wiesbaden, 2020.

Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia,* Tomo II, Madrid, 1975.

García Macho, Ricardo, «Problemática de la división de poderes en la actualidad», *REP*, núm. 53, 1986.

— *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Barcelona, 1988.

— «El derecho a la información, la publicidad y la transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público», en García Macho, Ricardo(ed.), *Derecho Administrativo de la Información y Administración transparente*, Madrid, 2010.

— «Foreword», en Blanke, H.-J., y Perlingeiro, R. (ed.), *The Right of Access to Public Information (An International Comparative Legal Survey)*, Berlín, 2018.

— «Comentario al artículo 11», en Díez Sánchez, J. J., y García Macho, Ricardo (eds.), *Comentarios a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana*, Madrid, 2019.

García Pelayo, Manuel, *El Estado de Partidos*, Madrid, 1986.

Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991.

González Fernández, Santiago, *El control como función primordial en la era de la gobernanza*, Zaragoza, 2020.

Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública (La transformación estructural de la vida pública)*, Barcelona, 2014.

— *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, 1975.

— *Facticidad y validez (Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso)*, Madrid, 1998.

— *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, Berlín, 2022, y su traducción, *Un nuevo cambio estructural de la esfera pública y la política deliberativa*, Madrid, 2025.

Häberle, Peter, «Das Merheitsprincipiz als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung», en *JZ*, 1977.

— *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlín, 1978.

Hamann, Andrea, «Politische Parteien als Anachronismen der Zeitgenössischen Demokratie?», en Masing, Johannes; Jestaedt, Matthias; Jouanjan, Olivier, y Capitant, David (eds.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, Tübingen, 2024.

Hofmann, Hasso, *Räpresentation (Studien zur Wort-und Begriffsgeschichte von der Antike bis in 19. Jahrhundert*, Berlín, 2003.

Hölscheidt, Sven, «Obstruktion im Parlament», *Der Staat*, núm. 61, 2022.

Holtkamp, Lars, *Der Pateienstreit (Probleme und Reformen der Parteidemokratie)*, Baden-Baden, 2018.

Horkheimer, Max, y Adorno, Theodor W., *Dialéctica de la Ilustración (Fragmentos Filosóficos)*, Introducción y traducción Sánchez, Juan José, Madrid, 2018.

Jun, Uwe, «Politische Parteien und Medien», en Borucki, Isabelle; Kleinen -von Königslöw; Marschal, Stefan, y Zerbrack, Thomas (eds.), *Handbuch Politische Kommunikation,* Wiesbaden, 2022.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México D. F., 1979.

Kersten, Jens, *Schwarm-demokratie*, Tübingen, 2017.

Kirgässner, Gebhard, «Die politische Klasse aus der Perspective der Neuen Politischen Ökonomie», en von Arnim, Hans Herbert (ed.), *Politische Klasse und Verfassung,* Berlín, 2001.

Landemore, Hélène, *Open Democracy (Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century)*, Princenton (New Jersey), 2022.

Leibholz, Gerhard, *Das Wesen der Räpresentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert,* Berlín, 1966.

— «Repräsentativer Parlamentarismus und parteiensstaatliche demokratie», en Kluxen, Kurt (ed.), *Parlamentarismus*, Köln, 1967.

Linde Paniagua, «Enrique, Artículo 66 (Las Cortes Generales)», en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, Madrid, 1998.

— «Artículo 92 (Referendum)», en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, Madrid, 1998.

Lorey, Isabell, *Demokratie im Präsens (Eine Theorie der politischen Gegenwart)*, Berlín, 2020.

Luhmann, Niklas, *Die Gesellschat der Gesellschat*, Vol. II, Frankfurt am Main, 1997.

Lübbe-Wolf, Gertrude, *Demophobie (Muss man die directe Demokratie fürchten?*, Frankfurt am Main, 2023.

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo,* Madrid, 2017.

Manow, Philip, *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie,* Berlín, 2020.

Martínez Rodríguez, Antonia, «Representación política y calidad de la democracia», en Martínez Rodríguez, Antonia (ed.), *Representación y calidad democrática en España,* Madrid, 2006.

Mayer, Hans, «Repräsentation und Demokratie», en *Statatstheorestische Schlüsselbegriffe, Legitimät, -Repräsentation-Freiheit*, Ed. Dreier, Horst, Berlín, 2005.

Méndez-Lago, Mónica, «La representación política en España: percepciones de diputados y senadores«, en Martínez Rodríguez, Antonia (ed.), *Representación y calidad democrática en España,* Madrid, 2006.

Michelsen, Danny, y Walter, Franz, *Unpolitische Demokratie (Zur krise der Repräsentation*, Berlín, 2013.

Mill, John Stuart, *El gobierno representativo*, Notas y observaciones de S. García del Mazo, Madrid, 1878.

Montero Gibert, Javier R., y García Morillo, Juan, *El control parlamentario, Madrid*, 1984.

Morodo, Raul, y Lucas Murillo, Pablo, «Comentario al artículo 6», en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Madrid, 1998.

Möllers, Christoph, *Die drei Gewalten*, Weilerswist, 2008.

— *Freiheitsgrade*, Berlín, 2021.

Morlok, Martin, *Artikel 21, Grundgesetz Kommentar*, Ed. Dreier, Horst, Tübingen, 2015.

Müller, Peter, y Drossel, Johannes Michael, «Artikel 38», en Huber, Matthias, y Vosskuhle, Andreas (eds.), *Grundgesez Kommentar, Band 2*, München, 2024.

Münkler, Herfried, *Die Zukunt der Demokratie,* Wien, 2024.

Münkler, Laura, *Espertokratie (Zwischen Herrschaft Kraft Wissens und politischem Dezisionismus)*, Tübingen, 2020.

Neumann, Franz, «Origen y desarrollo de los Partidos políticos», en Abendroth, Wolfgang, y Lenk, Kurt (eds.), *Introducción a la ciencia política,* Barcelona, 1971.

O'Hara, Laurence, *Konsistenz und Konsens (Die Anforderung des Grundgesetzes an die Folgerichtigkeit der Gersetze)*, Tübingen, 2028.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolas, «Comentario al artículo 68», en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978, Tomo VI*, Madrid, 1998.

Pérez Sola, Nicolas, «Artículo 92», en Casa Baamonde, María Emilía, y Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 2009.

Przeworski, Adam, *Krisen der Demokratie*, Berlín, 2020.

Piketty, Thomas, *Breve historia de la igualdad*, Barcelona, 2021.

Pitkin, Hanna Feniche, *El concepto de representación*, Madrid, 1985.

Poscher, Ralf, «Die Funktionenordnung des Grundgesetzes», en Hoffman-Riem, Wolfgang; Schmidt-Assmann, Eber-

hard, y Vosskuhle, Andreas (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I,* München, 2012.

Raschke, Joachim, *Die Erfindung der modernen Demokratie (Innovationen, Irrwege, Konsequenzen)*, Wiesbaden.

Rey Salamanca, Felipe, *El sistema representativo (Las representaciones políticas y la transformación de la democracia parlamentaria)*, Barcelona, 2023.

Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Madrid, 1966.

Röhner, Clara, «Von Repräsentation zu demokratischer Gleichheit», *Der Statat,* 59, 2020, 3.

Rousseau, Dominique, *Radicaliser la démocratie*, France, 2015.

Rubio Llorente, Francisco, «Título III (Las Cortes Generales)», en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1998.

Sánchez-Cuenca, Ignacio, *El desorden político (Democracias sin intermediación)*, Madrid, 2022.

Santolalla Machetti, Pablo, «Comentario al artículo 68», en Casa Baamonde, María Emilía, y Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 2009.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, 2003.

Schlütermann, Thea, *Ergänzungsimpulse zur repräsentativen Demokratie. Ein deutsch-französischer Verfassungsvergleich*, Tübingen, 2024.

Schmidt, Manfred G., *Demokratietheorien (Eine Einführung)*, Wiesbaden, 2010.

Schneider, Hans-Peter, «Art. 42 Grundgesetz», en Wassermann, Rudolf; Denninger, Erhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schneider, Hans-Peter, y Stein, Ekkerhart (eds.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentar,* Darmstadt, 2001.

Sieyès, Emmanuel-Joseph, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Madrid, 1973.

Sommermann, Karl-Peter, «Sachvertändige Politikberatung: Funktionbedingung oder Gefärhdung der Demokratie?

-Eine Skizze», en Sommermann, Karl-Peter (ed.), *Sachvertändige Politikberatung,* Baden-Baden, 2015.

Steinberg, Rudolf, *Die Repräsentation des Volkes*, Baden-Baden, 2013.

Streinz, Rudolf, «Artikel 21», Huber, Peter M., y Vosskuhle, Andreas, *Grundgesetz Kommentar, Band 2,* München, 2024.

Sydow, Gernot, «Parteien als Mittlerorganisationen in der Demokratie», en Masing, Johannes; Jestaedt, Matthias; Jouanjan, Olivier, y Capitant, David (eds.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie,* Tübingen, 2024.

Thiel, Torsten, «Der digitale Strukturwandel von Öffentlichkeit: Demokratietheoretische Anmerkungen», en Spiecker gen. Döhmann, Indra; Westland, Michael, y Campos, Ricardo (eds.), *Demokratie und Öffentlichkeit im 21. Jahrhundert- Zur Macht des Digitalen*, Baden-Baden, 2022.

Torres del Moral, A., «Democracia y representación en los origenes del Estado constitucional», *REP*, núm. 203, 1975.

Torres Muro, Ignacio, «La potestad legislativa de las Cortes Generales», en Casa Baamonde, María Emilía, y Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer (dir), *Comentarios a la Constitución Española,* Madrid, 2009.

Trute, Hans-Heinrich, «Artikel 38», en Von Münch, y Kunig, Philip (eds.), *Grundgestz Kommentar, Band 1*, München, 2021.

Tudela Aranda, José, «Representación y Parlamento: la representatividad necesaria», en *Derecho Constitucional del siglo xxi: desafíos y oportunidades*, Zaragoza, 2023.

Van Reybrouck, David, *Contra las elecciones (Cómo salvar la democracia)*, Madrid, 2017.

Veith, Selk, *Demokratie-dämmerung (Eine Kritik der Demokratietheorie)*, Germany, 2024.

Vesting, Thomas, «Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung», en Vosskuhle, Andreas; Eifert, Martin, y Mö-

LLERS, Christoph (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I,* München, 2022.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, 1994.

VOLKMANN, Uwe, *Demokratie und Vernunft*, Tübingen, 2024.

WILKE, Helmut, *Demokratie in Zeiten der Konfusion*, Berlín, 2014.

WOLFSFELD, Gadi, *Making Sense of Media&Politics. Five Principles in Political Communication*, New York, 2011.

ZIEGELE, Marc, y NIEDERELZ, Christopher, «Hüter der Demokratie oder Lügenpresse? (Zur der Ursachen und Folgen der Einstellungen von von Menschen gegenüber Medien», en BORUCKI, Isabelle; KLEINEN-VON KÖNIGSLÖW, Katarina; MARSCHALL, Stefan, y ZERBACK, Thomas (eds.), *Handbuch Politische Kommunikation,* Wiesbaden, 2022.

ZÜRN, Michael, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestatión*, Oxford, 2018.

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: PARLAMENTARISMO Y DEMOCRACIA ABIERTA. Los valores de la Ilustración pergeñan el Estado liberal y se reflejan en las Declaraciones de Derechos a partir de 1789 con una clase burguesa que lleva a cabo un proceso de constitucionalización de la sociedad por medio de un proceso político en el cual el mandato representativo funcionó con eficacia y revolucionó el funcionamiento del Estado. El proceso político se obstruye con la consolidación de la cuarta clase y la evolución de unos partidos políticos de notables a los de masas, en cuyo contexto el mandato representativo se difumina, lo que dificulta la participación del pueblo en la política, engendrando su frustración.

La reversión de esta situación, que deteriora el sistema democrático en sus raíces y que ha originado la llegada al poder de Partidos de extrema derecha, sólo es posible con la revitalización de la representación política y un Parlamento (legitimidad democrática) que se ocupe y coadyuve a la resolución eficaz de las necesidades e intereses de una mayoría de ciudadanos. En la consecución de este objetivo la publicidad y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía juegan un papel principal, pues solamente un ciudadano informado (sociedad civil potente) podrá revertir la deriva política actual. En este contexto la democracia participativa juega un papel principal, cuyo soporte se encuentra en el art. 23.1 CE, precepto que no ha sido desarrollado por el poder político.

Ricardo García Macho. Catedrático emérito de Derecho Administrativo. Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (1981). Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca (1985-1994). Catedrático de Derecho Administrativo en la Universitat Jaume I de Castellón (1995). Letrado del Tribunal Constitucional (1997-99). Magistrado suplente en el Tribunal Superior de la Comunitat Valenciana (1997-99) y 2002-04). Presidente del Consejo de Transparencia de la Comunitat Valenciana (2015-2026).

ISBN: 978-84-259-2158-2

9 788425 921582

PRECIO: 19,00 €
(IVA incluido)

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES