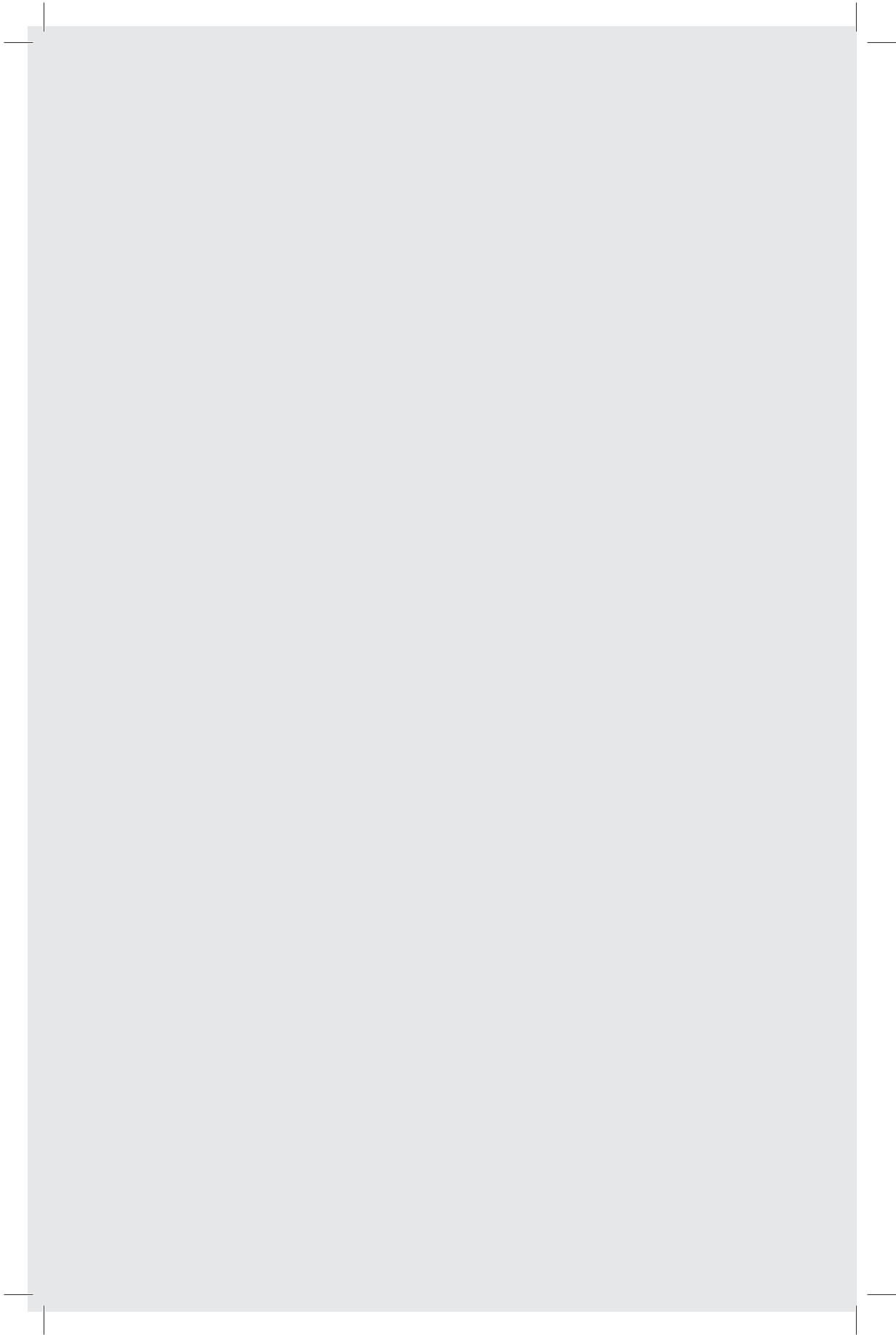


# PARTIDOS POLÍTICOS Y MOVIMIENTOS CIUDADANOS EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO Y LA DESCONFIANZA

Miguel Ángel Presno Linera

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Aproximación histórico-constitucional al origen del sistema de partidos.
- III. La institucionalización de los partidos y su conversión en el «Príncipe moderno».
- IV. La desconfianza social hacia los partidos: «¡no nos representan!»
- V. El nuevo auge de los movimientos ciudadanos que exigen una democracia más participativa: el caso del 15M.
- VI. La contribución de los movimientos sociales a la dinamización de una democracia inactiva.



## I. INTRODUCCIÓN

Sea cual sea el modelo constitucional en el que nos encontremos, a la hora de analizar las relaciones entre los poderes del Estado es imprescindible situarlas en el contexto de un concreto sistema de partidos, pues los partidos se han convertido, parafraseando a Costantino Mortati, en una «parte total», en el sentido de entidades idóneas para hacerse intérpretes de una ideología de política general, capaz de convertirse en acción del Estado.<sup>1</sup> Y esta idea del partido como parte total se ha visto favorecida en su asentamiento institucional por la conversión de la tarea de coordinación en la labor fundamental de los sistemas políticos de finales del siglo xx y principios del siglo xxi; este fenómeno supone una de las transformaciones políticas y constitucionales más importantes de los últimos cien años.

No obstante, una vez culminado este proceso de consolidación institucional y constitucional de los partidos, y quizá también por ello, ese «príncipe moderno» se ha visto afectado de manera cada vez más intensa por la creciente desafección social hacia una vida política que se percibe, por una parte importante de la sociedad, como un espacio poco transparente, donde la preocupación esencial es el puro ejercicio del poder y casi cualquier cosa vale para conservarlo, pues prima el partidismo y el cálculo sectario y, por si fuera poco, se está viendo afectado de manera cada vez más frecuente por casos de corrupción.

Paralelamente se advierte un resurgimiento de los movimientos ciudadanos como entidades de protesta frente a esos excesos pero, y aquí radica un matiz muy importante, también de propuesta de otras políticas y modos dis-

---

<sup>1</sup> *Istituzioni di diritto pubblico* (decima edizione), Cedam, Padua, 1991, t. II, pág. 796.

tintos de ejercicio del poder. En las páginas siguientes analizaremos, desde una perspectiva constitucional, qué papel están llamados a jugar partidos políticos y movimientos sociales (o ciudadanos) en un momento histórico caracterizado, por utilizar los títulos de dos libros bien conocidos de Ulrich Beck y Pierre Rosanvallon, por el riesgo y la desconfianza.<sup>2</sup> Y todo ello con el objetivo de, en palabras también de Rosanvallon, no de «despolitizar la democracia» sino, por el contrario de «repolitizarla», de darle más centralidad a lo político y eso implica que progresen, al mismo tiempo, la calidad de la regulación democrática y la atención a la construcción democrática.<sup>3</sup>

## II. APROXIMACIÓN HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL AL ORIGEN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En el volumen 5 de *Fundamentos* (2009), coordinado por el profesor Punset Blanco, se estudió en profundidad el sistema de separación de poderes,<sup>4</sup> que ha sido considerado uno de los requisitos esenciales para que pueda existir un Estado de Derecho. En ese volumen tuve ocasión de participar con un trabajo titulado «Pluralismo de partidos, no separación de poderes»<sup>5</sup> donde apuntaba la necesidad de tener en cuenta algo que, si bien apenas estaba esbozado en el momento fundacional de la teoría de la separación de poderes, adquirió bien pronto una extraordinaria presencia y resulta determinante para entender la arquitectura constitucional de cualquier Estado democrático contemporáneo: el sistema de partidos políticos.<sup>6</sup> Y ello porque en una democra-

<sup>2</sup> Ulrich BECK: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt, 1986; edición española: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, 2006; Pierre ROSANVALLON: *La contra-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, París, 2006; hay versión española: *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, 2007.

<sup>3</sup> *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Barcelona, 2010, págs. 303 y 304.

<sup>4</sup> <<http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/quinto/index.html>>

<sup>5</sup> <<http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/quinto/pdfs/Presno.pdf>>

<sup>6</sup> En el mismo sentido, por ejemplo, Daryl J. LEVINSON y Richard H. PILDES: «Separation of parties, not powers», *Harvard Law Review*, vol. 119, nº 8, junio 2006, págs. 2311 a 2386. No deja de llamar la atención que Bruce ACKERMAN, en un estudio comparado del año 2000 titulado, precisamente, «The New Separation of Powers», *Harvard Law Review*, vol. 113, nº 3, págs. 633 y sigs., apenas preste atención al sistema de partidos, a diferencia de lo que hace, debatiendo con el trabajo de Ackerman, Mark TUSHNET en su obra del año 2003 *The new constitutional order*, Princeton University Press, bajo la premisa de que «a constitutional order extends well beyond the Supreme Court and includes the national

cia, presidencial o parlamentaria, las relaciones entre poderes dependen, en buena medida, del sistema de partidos, tanto en la dimensión jurídica relativa a las funciones que se asignan en el ordenamiento a las formaciones políticas, como en la articulación práctica que adopte en cada momento.

Retomando algunas de las cuestiones ya tratadas en ese trabajo, cabe recordar que el análisis de las relaciones entre poderes a partir del sistema de partidos no es en absoluto algo original e, incluso, podría remontarse, con muchos matices que no es posible abordar aquí, a las aportaciones de los que se han señalado como «padres» de la teoría de la separación de poderes, que, aunque de manera muy embrionaria, ya esbozaron la importancia de los partidos en el desenvolvimiento del Estado y, lo que más importa, para «la constitución de la libertad política», en las muy conocidas palabras de Montesquieu.<sup>7</sup> Y es que, siguiendo a Vile, aunque el contexto es diferente y las dimensiones del problema han cambiado, los problemas de siglos pasados siguen siendo estando de actualidad.<sup>8</sup>

Para Montesquieu, los partidos eran elementos necesarios para el recto funcionamiento del régimen constitucional, pues favorecían la libertad individual, el disenso, el libre juego y la recíproca influencia de las distintas opciones políticas, como lo probaba el ejemplo inglés en el que la posibilidad de la alternancia de los partidos en el ejercicio del gobierno contribuía a dotar de estabilidad al sistema. La clave estaba en la «limitación del poder por el poder», pero, como explica Hanna Arendt,<sup>9</sup> sin destruirlo, sin sustituir el poder por la impotencia.

En «el ejemplo inglés» el desarrollo del sistema parlamentario se benefició del bipartidismo<sup>10</sup> y, la vez, contribuyó a consolidarlo, hasta el punto que, durante la primera mitad del siglo XVIII, la existencia de un partido en

---

political parties, Congress, and the presidency». El trabajo de Ackerman ha sido traducido con el título *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

<sup>7</sup> Véase el capítulo quinto del libro XI del «Espíritu de las leyes», en *Oeuvres complètes*, Gallimard, París, 1951, volumen II; sobre sus aportaciones a la teoría de la separación de poderes puede verse el capítulo entero que le dedica Maurice J. VILE en *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Found, Indianapolis, 1998, págs. 83 y sigs.

<sup>8</sup> *Constitutionalism and the Separation of Powers...*, pág. 3.

<sup>9</sup> *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, pág. 203, donde recuerda que la no separación de poderes no es la negación de la legalidad, es la negación de la libertad.

<sup>10</sup> Sobre el nacimiento del sistema bipartidista en Inglaterra, véase el estudio de George Macaulay TREVILLIAN: *The Two-Party System in English Political History*, Oxford University Press, 1982.

el poder y de otro en la oposición se fue considerando una pieza esencial del sistema político.<sup>11</sup> En el plano conceptual,<sup>12</sup> Bolingbroke y Hume establecieron el sustrato teórico para la diferenciación entre partidos y facciones,<sup>13</sup> pero la consolidación del papel fundamental de los partidos en el sistema constitucional se debe a las tesis de Edmund Burke,<sup>14</sup> para quien los partidos que sostienen al Gobierno deben velar desde el Parlamento para que se lleve a cabo una política que, en lugar de propiciar el beneficio personal de quienes están próximos al poder, atienda a los intereses generales de la comunidad. Aunque con estas tesis se trataba de justificar el mantenimiento del carácter censitario del sufragio y la homogeneidad que presidía la composición del Parlamento, ya estaban ahí presentes los partidos como un elemento esencial para la forma de gobierno parlamentaria, pues los partidos eran para Burke el elemento esencial de conexión entre el gobierno y el poder legislativo.<sup>15</sup>

Por su parte, en las tesis de los revolucionarios norteamericanos influyó, en mayor o menor medida, el pensamiento de Montesquieu, como se evi-

<sup>11</sup> Véase el estudio de Joaquín VARELA SUANZES: *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, CEPCO, Madrid, 2002.

<sup>12</sup> Sobre el origen y desarrollo etimológico de las palabras «facción», «partido» y «secta», así como sus diferentes significados, véase Giovanni SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, I, Alianza, Madrid, 1980, págs. 19 y sigs.; sobre el debate teórico en la época véase la amplia recopilación realizada por J. A. W. GUNN: *Factions No More. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England*, Frank Cass, Londres, 1971.

<sup>13</sup> Para BOLINGBROKE los partidos políticos constituían divisiones nacionales de opiniones acerca de la forma y los métodos de gobierno que mayor beneficio aporten a la comunidad, con lo que la consecución del interés general y el bienestar común sería el elemento identificador de los partidos en términos abstractos, y el concreto método para alcanzarlos constituiría el rasgo diferenciador de cada partido determinado; mientras que las facciones, en términos generales, no constituirían sino simples grupos de individuos instalados en el poder y desprovistos de toda noción de lo que ha de constituir el bien público; «A Dissertation upon Parties», *The Works of Lord Bolingbroke*, Augustus M. Kelley, Nueva York, 1967 (Reprinted), vol. II; en especial la Carta V, págs. 49 y sigs.

Para HUME únicamente ciertos partidos eran peligrosos para el Estado: los que mantenían posiciones contrarias a la forma de gobierno, la sucesión a la Corona o las demás instituciones básicas del Estado; *Essays Moral, Political and Literary*, I, en *Philosophical Works*, 3, (Edited, with preliminary dissertations and notes by T. H. Green and T. H. Grose), Scientia Verlag Aalen, Darmstadt, 1964, págs. 127 y sigs.

<sup>14</sup> *The Writtings and Speeches of Edmund Burke*, Clarendon Press, Oxford, 1981, vol. II (Party, Parliament, and the American Crisis, 1766-1774), págs. 317 y 318.

<sup>15</sup> Luigi COMPAGNA: *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Bibliopolis, Nápoles, 1986, págs. 128 y 129.

dencia en las reflexiones tanto de Adams como de Madison.<sup>16</sup> El primero sostuvo que «debe oponerse el poder al poder, la fuerza a la fuerza, la fortaleza a la fortaleza, el interés al interés, así como la razón a la razón...» y estas oposiciones son, precisamente, un mecanismo para generar el poder, la fuerza y la razón, no para abolirlos.<sup>17</sup> Madison, además de preocuparse por los aspectos relativos a las funciones y poderes de las diversas ramas de gobierno, así como de sus relaciones recíprocas, sostuvo que en todas las sociedades políticas, la naturaleza de las cosas hace que surjan diferentes partidos e intereses, y la gran maña de los políticos consiste en hacer de ellos frenos y contrapesos recíprocos. Frente al peligro que suponían las «facciones» —grupos de ciudadanos que actúan movidos por el impulso de una pasión común, por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses de la comunidad considerada en su conjunto—, adoptó una postura pragmática, dado que «las causas de este espíritu no pueden suprimirse porque tienen su origen en la naturaleza del hombre y en la diversidad de sus facultades, donde se origina el derecho de propiedad, que es un obstáculo insuperable para conseguir la unanimidad de intereses».

La solución es el establecimiento de una república representativa, con diversos partidos, y en la que la proporción de personas idóneas para ejercer las funciones representativas sea lo bastante amplia como para permitir una selección adecuada, y el cuerpo electoral no sea ni demasiado numeroso, para evitar que el representante esté poco familiarizado con las circunstancias locales, ni demasiado reducido, para que el representante no se ate excesivamente a esos intereses y se incapacite para comprender los grandes fines nacionales. Como consecuencia, propugna para los Estados Unidos un Parlamento nacional que se ocupe de los intereses nacionales, y un Parlamento en cada Estado miembro de la federación que entienda de las cuestiones particulares y locales.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> La influencia de Montesquieu resultó decisiva a juicio de de Paul Merrill SPURLIN, *Montesquieu in America, 1760-1801*, Baton Rouge, 1940; no obstante, VILE insiste en que dado lo complejo que resulta determinar las influencias «decisivas» en el pensamiento de un solo autor, es difícil atribuir al influjo de un único pensador las conclusiones a las que llegaron todas las personas que estuvieron involucradas en la formulación de las Constituciones de los Estados Unidos y la Constitución Federal; *ob. cit.*, págs. 133 y sigs.

<sup>17</sup> Zoltan HARASTZI: *John Adams and the Prophets of Progress*, Cambridge, 1952.

<sup>18</sup> La cita está tomada del artículo «Partidos», publicado en el *National Gazette* y recogido ahora en *República y libertad. Escritos políticos y constitucionales*, Edición, estudio preliminar y traducción de Jaime Nicolás Muñiz, CEPCO, Madrid, 2005, p. 111.

En este discurso está presente, como ha señalado Matteucci,<sup>19</sup> un nuevo concepto político introducido por Hamilton, el de la «ampliación de la órbita política», merced al cual en un gran espacio las tensiones y los conflictos se aligeran y pierden fuerza. En la argumentación de Madison, con la ampliación de la órbita política de la sociedad se pueden expresar una mayor variedad de opiniones e intereses, una creciente diversidad de grupos y partidos, lo que impide la formación de una mayoría tiránica; la multiplicidad de partidos, como la de confesiones religiosas, es la clave para la salvaguarda de los derechos civiles.<sup>20</sup>

Aparece aquí la idea de que un sistema de partidos plural es un instrumento adecuado para la garantía de la libertad. En suma, el pluralismo de partidos acaba por ser un instrumento que reconduce una situación inicial negativa a un desenlace positivo o, cuando menos, posibilista.

### III. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y SU CONVERSIÓN EN EL «PRÍNCIPE MODERNO».

En la teoría política la transformación de los partidos se ha calificado de diferentes maneras, pero hay coincidencia, en lo esencial, de que se ha pasado primero de un sistema de partidos como organización de afiliados, o partido de masas, a un partido *catch-all* (en la terminología de Otto Kirchheimer),<sup>21</sup> que ha desembocado, finalmente, en un entramado de partidos basados en los cargos públicos o en las instituciones públicas.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 212 y sigs.

<sup>20</sup> Como explica en el número 9 de *El Federalista*, la influencia de los líderes de las facciones puede prender una llama en su propio Estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes. Una secta religiosa puede degenerar en bando político en una parte de la Confederación; pero las distintas sectas dispersas por toda su superficie pondrán a las asambleas nacionales a salvo de semejante peligro. En la magnitud y en la organización adecuada de la Unión, por tanto, encontramos el remedio republicano para las enfermedades más comunes de ese régimen. Y mientras mayor placer y orgullo sentimos en ser republicanos, mayor debe ser nuestro celo por estimar el espíritu y apoyar la calidad de Federalistas

<sup>21</sup> «The Transformation of Western European Party Systems», en LAPALOMBARA/WEINER (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966.

<sup>22</sup> Para una panorámica completa y actualizada del análisis politológico de la evolución de los partidos políticos es de obligada lectura el trabajo colectivo editado por José Ramón MONTERO, Richard GUNTHER y Juan J. LINZ, tanto en su versión en lengua inglesa *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2002, como en la más reciente edición castellana: *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*,



Diversos factores, como la ampliación progresiva del sufragio en los Estados democráticos en la primera mitad del siglo xx, la consolidación de procesos electorales competitivos, y las innovaciones tecnológicas y organizativas provocaron que los tradicionales partidos defensores de intereses particulares, profesionales, de clase o de creencias, se fueran transformando en partidos de integración de masas con la consiguiente burocratización y especialización técnica, y la consolidación del liderazgo, en la línea bien descrita hace un siglo por Robert Michels en las páginas de su libro *Los partidos políticos*,<sup>23</sup> que no en vano subtuló *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*.<sup>24</sup>

Una vez que los partidos de masas vislumbraron la oportunidad real de participar e influir en las políticas gubernamentales y de formar parte de los gobiernos, tanto sus líderes como sus estructuras organizativas empezaron a centrarse de manera predominante en las procesos de captación de la voluntad de los electores, aunque también se vie-

---

Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta, Madrid, 2007; en las citas que se realizarán en lo sucesivo se mencionarán los trabajos en su formato en lengua castellana.

<sup>23</sup> En palabras de MICHELS, «la especialización técnica que resulta inevitablemente de toda organización extensa hace necesario lo que se ha dado en llamar la conducción experta. En consecuencia, el poder de determinación llega a ser considerado como uno de los atributos específicos del liderazgo, y las masas lo pierden gradualmente mientras se concentra en las manos de los líderes.

De este modo, los líderes que al principio no eran más que órganos ejecutivos de la voluntad colectiva, se emancipan pronto de la masa y se hacen independientes de su control...

Es innegable que la tendencia oligárquica y burocrática de la organización partidaria es una necesidad técnica y práctica, producto inevitable del propio principio de organización... Por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo igualmente fuerte...

A medida que la profesión de políticos se hace más complicada... se necesita que quien deba comprender la política posea una experiencia más amplia y un conocimiento más extenso. Esto hace aún más grande la diferencia entre los líderes y el resto del partido... esta competencia especial, este conocimiento de expertos, que el líder adquiere en cuestiones inaccesibles, o casi inaccesibles, para la masa, le da seguridad en su posición...»; Amorrortu Editores, Buenos Aires, segunda reimpresión, 1979, págs. 77, 80 y 122, del volumen I.

<sup>24</sup> Es bien conocida y está documentada la influencia de las tesis expuestas por Michels en el análisis que sobre los partidos hicieron autores clásicos como Max Weber, James Bryce o Maurice DUVERGER (*Les partis politiques*, Armand Colin, París, 1951); véase el breve pero ilustrativo comentario que realiza Seymour Martin LIPSET en la introducción a la obra de Michels, vol. I, pág. 21.

ron limitados por las realidades que implicaba la acción de gobierno.<sup>25</sup> En todo caso, y en la medida en que únicamente a través de esa acción se pueden adoptar medidas que implican una vinculación generalizada de la sociedad, la conquista del poder se ha convertido en la principal expectativa de los partidos.

Los sucesivos cambios sociales y políticos (la movilidad social, laboral y geográfica, la consolidación de los medios de comunicación de masas, la mejora educativa...) influyeron también en las formaciones políticas, que, cada vez en mayor medida, pudieron ir incorporándose al ejercicio de funciones de gobierno, dejando de ser así, con notorias excepciones, meros partidos de oposición. Y, como se ha señalado,<sup>26</sup> a medida que el gobierno se convierte en una experiencia habitual y en una expectativa para los partidos más relevantes, la dimensión institucional de estas organizaciones adquiere mayores niveles de estatus, prestigio y autonomía, de forma que no es exagerado hablar de un proceso de gubernamentalización de las formaciones políticas más relevantes.

Merced a estas transformaciones, en la actualidad la importancia política e institucional de los partidos no resulta tanto de su mera existencia o del tamaño de la organización, sino de la función concreta que tienen en un determinado sistema para la formación del gobierno;<sup>27</sup> en suma, de los patrones institucionales en los que se muevan, de su capacidad de maniobra y de su influencia real en los procesos de toma de decisiones.

De esta manera, se convierten en inseparables el papel de quienes desempeñan en el partido cargos de responsabilidad organizativa y el de los que, en nombre del partido, ocupan bien la dirección política del Estado por haber conseguido formar gobierno o, como resultado de la derrota electoral, asumen la tarea de oposición parlamentaria, todo ello en atención a las necesidades de liderazgo tanto en el gobierno como en las cámaras legislativas.

---

<sup>25</sup> Véase el análisis mucho más pormenorizado de Richard S. KATZ y Peter MAIR: «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas», en MONTERO/GUNTHER/LINZ: *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos...*, págs. 101 y sigs.

<sup>26</sup> Richard S. KATZ y Peter MAIR: «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas»..., págs. 113 y 114.

<sup>27</sup> En este sentido, Rainer M. LEPSIUS: «Parteiensystem, Wählerbewegung und sozialer Wandel in Westeuropa», en O. BÜSCH (ed.): *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*, Berlín, 1980, pág. 541.

Así llegamos, en los Estados democráticos avanzados, a una situación del sistema de partidos que, ya entrado el siglo XXI, puede calificarse de primacía de «partidos en las instituciones públicas». Esta preeminencia del liderazgo institucional no se proyecta en exclusiva sobre la propia organización interna de la formación política —«los líderes se han convertido en el partido, el partido se ha convertido en los líderes»—,<sup>28</sup> marginando la importancia política, electoral y económica de los afiliados en las decisiones y orientación del partido, sino que ha transformado también el funcionamiento de las propias instituciones estatales y sus relaciones recíprocas, y este cambio lo han provocado, en buena medida, los propios partidos desde dentro de las instituciones, como se puede constatar analizando las leyes sobre partidos y su financiación, las normas electorales, las que disciplinan el funcionamiento de las instituciones representativas e, incluso, las que articulan la designación de órganos constitucionales de composición no política.

Y es que, como recuerda Dieter Grimm,<sup>29</sup> de forma semejante a cualquier otro grupo social los partidos están sometidos a la ley y tienen un interés inherente en leyes que les sean propicias, pero a diferencia del resto de los grupos sociales la acción de los partidos no se agota en la influencia sobre el Legislador. A través de los diputados y los grupos parlamentarios los partidos dominan la tramitación legislativa, pudiendo sin mayor dificultad traducir sus intereses en forma de ley. Las reformas legislativas no son, dado el predominio de los partidos en el Parlamento, sino autocorrecciones. Por deseables que resulten en interés de la democracia, pocas posibilidades tienen de ser llevadas a la práctica si afectan a los intereses orgánicos de los partidos y son interpretadas desde su perspectiva como pérdida de posiciones de influencia o bases de poder.

La consolidación de los partidos en las instituciones representativas ha sido, en buena medida, responsable de la pérdida de importancia de los parlamentos como instancias autónomas: las directrices de los partidos aseguran la subordinación de los parlamentarios a las instrucciones emanadas de los órganos de dirección de las formaciones políticas.<sup>30</sup> A lo anterior hay

<sup>28</sup> KATZ y MAIR, *ob. cit.*, págs. 115 y 116.

<sup>29</sup> *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*, edición de Antonio LÓPEZ PINA, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, págs. 213 y 214.

<sup>30</sup> Me he ocupado de esta cuestión en *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

que sumar el hecho de que el triunfo de la jerarquía y de la burocratización dentro de los partidos ha contribuido a que esos mismos principios de funcionamiento se trasladaran a las instituciones en las que aquéllos se han asentado y ha propiciado, junto a otros factores, el ascenso del Gobierno dentro de las relaciones entre poderes, justamente el órgano que a los promotores en su momento de la teoría de la separación de poderes les parecía una instancia bastante inofensiva.

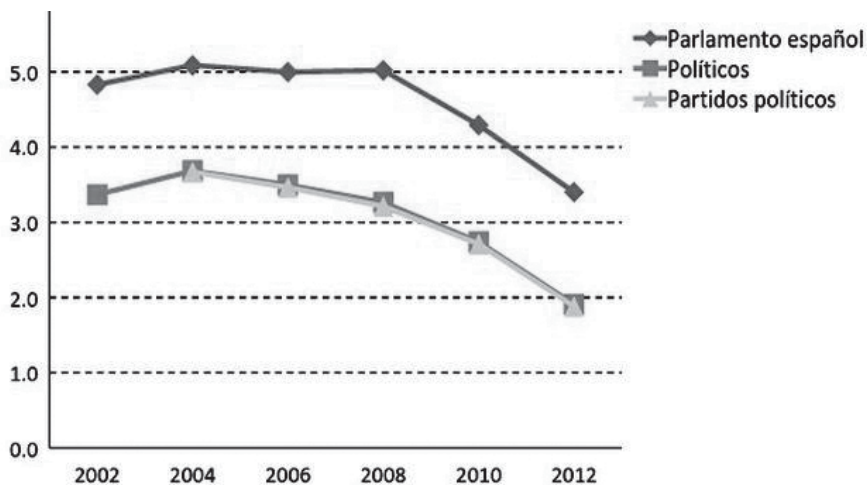
Ahora bien, en este triunfo institucional del sistema de partidos y en la conversión del partido gobernante en «Príncipe moderno», en la afortunada expresión de Gramsci, va implícito su cuestionamiento cuando empieza a evidenciarse su limitada capacidad para dar respuesta a los problemas de la nueva modernidad; como señala Ulrich Beck, las instituciones políticas se convierten en asunto de un desarrollo que ni han planificado ni pueden reorientar y del que, sin embargo, en cierto modo, han de responder. Las capacidades de decisión institucional se han debilitado y la vida política, en los centros originariamente previstos para la formación de esa voluntad, pierde sustancia y amenaza con petrificarse en rituales. La política ha dejado de ser el lugar central, o por lo menos el único, en el que se decide la transformación del futuro social.<sup>31</sup>

Sin embargo, no parece que los partidos sean del todo conscientes de esta realidad ni de la emergencia de una nueva cultura política descentralizada que ha generado, también en palabras de Beck, unas redes de cooperación o de rechazo, de negociación, de reinterpretación y de posible resistencia de manera transversal a toda la estructura vertical y horizontal de capacidades y competencias.

#### IV. LA DESCONFIANZA SOCIAL HACIA LOS PARTIDOS: «¡NO NOS REPRESENTAN!»

Desde luego, parece fuera de dudas que esa desconfianza hacia los partidos es en la actualidad un fenómeno generalizado en los Estados democráticos y especialmente acusado en España: en el Estudio de junio de 2014, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) concluye que «los políticos en general, los partidos políticos y la política» son considerados el cuarto problema de la sociedad (28%), por detrás del paro (76,8%), la corrupción y el fraude (38,8%) y muy cerca de los problemas de índole económica

<sup>31</sup> *La sociedad del riesgo...*, págs. 308, 318 y 370.



(28,4%).<sup>32</sup> Esa mala reputación ha venido siendo una constante en los últimos años, como muestran los sucesivos estudios de opinión del CIS.

Y el descrédito social de los partidos es mayor, incluso, que el padecido por las instituciones en las que se han instalado: conforme a la sexta edición de la Encuesta Social Europea,<sup>33</sup> hecha pública en enero de 2014 y que recoge datos de 29 Estados referidos a los años 2012 y 2013, el índice de confianza de los españoles en la política se encuentra en el nivel más bajo de los últimos diez años y está a la cola de Europa: los ciudadanos otorgan un 1,91 sobre 10 a los dirigentes políticos y a los partidos a los que pertenecen, calificación más baja que la que confieren a las instituciones representativas, lo que también ocurre en los demás países europeos.<sup>34</sup>

La situación que se muestra de los años 2012/2013 es todavía peor que la del bienio anterior:<sup>35</sup>

<sup>32</sup> <[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)>

<sup>33</sup> <<http://www.upf.edu/ess/>>. El gráfico está tomado del análisis de Carol GALAIS para Agenda Pública, eldiario.es: <[http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/participacion-desafecta-cinismo-polarizacion\\_o\\_219778148.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/participacion-desafecta-cinismo-polarizacion_o_219778148.html)>

<sup>34</sup> Sobre estas cuestiones en Estados Unidos, véanse los tempranos estudios coordinados por John HIBBING y Elisabeth THEISS-MORSE: *What is it about Government that Americans dislike?*, Cambridge University Press, 2001.

<sup>35</sup> La tabla 6 y los gráficos 9, 17 y 13 están tomados de la Quinta Encuesta Social Europea (2010/2011): <[http://www.upf.edu/ess/\\_pdf/5a-ola/Datos/ResultadosQuintaEdicion\\_FINAL.pdf](http://www.upf.edu/ess/_pdf/5a-ola/Datos/ResultadosQuintaEdicion_FINAL.pdf)>

TABLA 6.  
GRADO DE CONFIANZA CON DISTINTAS INSTITUCIONES NACIONALES O  
INTERNACIONALES EN ESPAÑA (5)

Dígame, por favor, en una escala de 0 a 10, usted personalmente, cuánto confía en cada una de las siguientes instituciones. 0 significa que usted no confía en absoluto en una institución y 10 significa que confía plenamente (media)

Parlamento español . . . . .	4,29
Sistema judicial . . . . .	4,38
Policía . . . . .	6,23
Políticos . . . . .	2,72
Partidos políticos . . . . .	2,70
Parlamento Europeo . . . . .	4,48
Naciones Unidas . . . . .	4,95

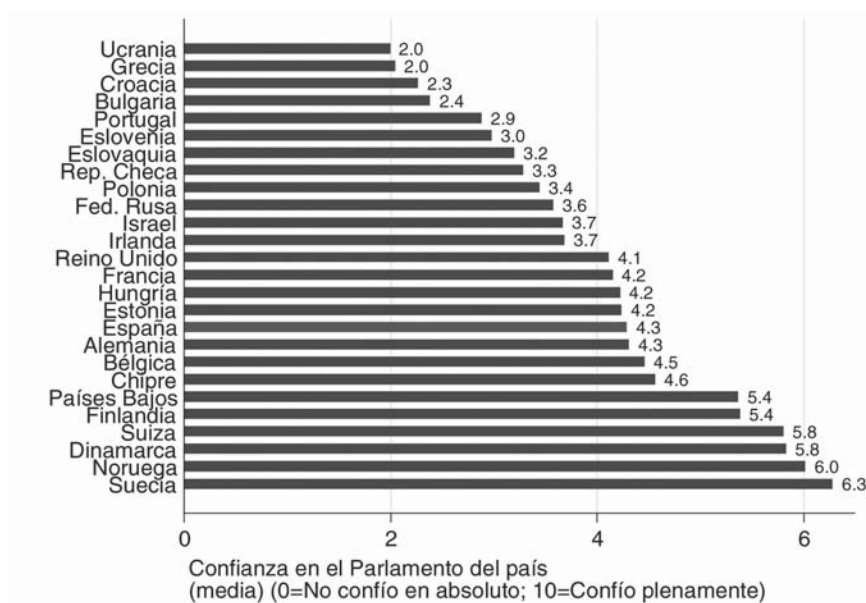
Entre las causas de esta situación se pueden señalar algunas inherentes a los propios partidos y otras relacionadas con su gobierno de las instituciones, cuya crisis de legitimidad también influye de forma negativa en las formaciones políticas, algo que se detecta especialmente en España e Italia.<sup>36</sup>

Todo ello ha cristalizado en la expresión «¡No nos representan!», entendida como una denuncia de múltiples deficiencias y que alude, al menos, a la escasa democracia interna de los partidos y su distanciamiento de los ciudadanos; a un sistema de financiación de la vida pública poco transparente y que depende, no de la aceptación e integración social de las formaciones políticas, sino de su presencia institucional; a un estatuto de los representantes políticos y de los gobernantes que se considera ha devenido en un conjunto de privilegios; a la aplicación, en países como España e Italia, de un sistema electoral que no refleja como debiera el igual valor del voto de los ciudadanos; a la ausencia de un proceso deliberativo que incluya las demandas ciudadanas en las discusiones parlamentarias; a la creciente percepción de que existen prácticas corruptas...

Así, y por resumir en no muchas palabras estas causas de la desafección, hay que recordar, primero, que en lo que respecta a la estructura interna y

<sup>36</sup> Véase el trabajo de Peter MAIR «Le trasformazioni del partito di massa in Europa», en el estudio coordinado por Mauro CALISE *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bolonia, 1992, págs. 103 y sigs.

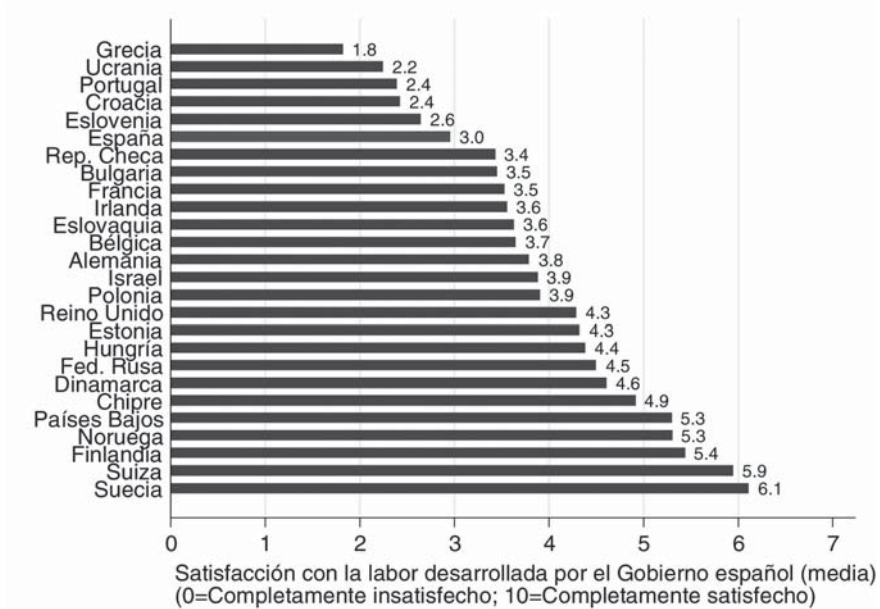
GRÁFICO 9.  
CONFIANZA EN EL PARLAMENTO



el funcionamiento de los partidos, si los procedimientos de designación de personas tienen un carácter más democrático cuanto mayor sea la proximidad entre los electores y los elegidos, en este caso entre los miembros del partido y los órganos de dirección, parece que se ha de abogar por un sistema de elección directa de los dirigentes y no por fórmulas indirectas, que son, sin embargo, las que predominan en España, donde los órganos de dirección suelen ser elegidos mediante Congresos de compromisarios. En todo caso, si se opta por una elección indirecta de los dirigentes, el sistema de votación tendría que ser público y no secreto, para favorecer la transparencia y una relación más estrecha entre los militantes y los compromisarios, que podría desembocar en su caso en la exigencia de las correspondientes explicaciones por parte de los primeros.

Sin embargo, lo que parece predominar de modo abrumador es la práctica de congresos dirigidos a ratificar decisiones ya tomadas por los «aparatos» de las formaciones políticas. En esta línea, y aunque los partidos proclaman que toman sus decisiones «desde abajo hacia arriba», se organizan «desde arriba hacia abajo» y cuando se celebra un congreso es habitual que los

GRÁFICO 17.  
VALORACIÓN DE LA LABOR DEL GOBIERNO



órganos de dirección fijen las ponencias a debatir y las personas encargadas de su redacción y defensa, sin consideración al derecho de presentación de enmiendas por parte de los afiliados y/o compromisarios.

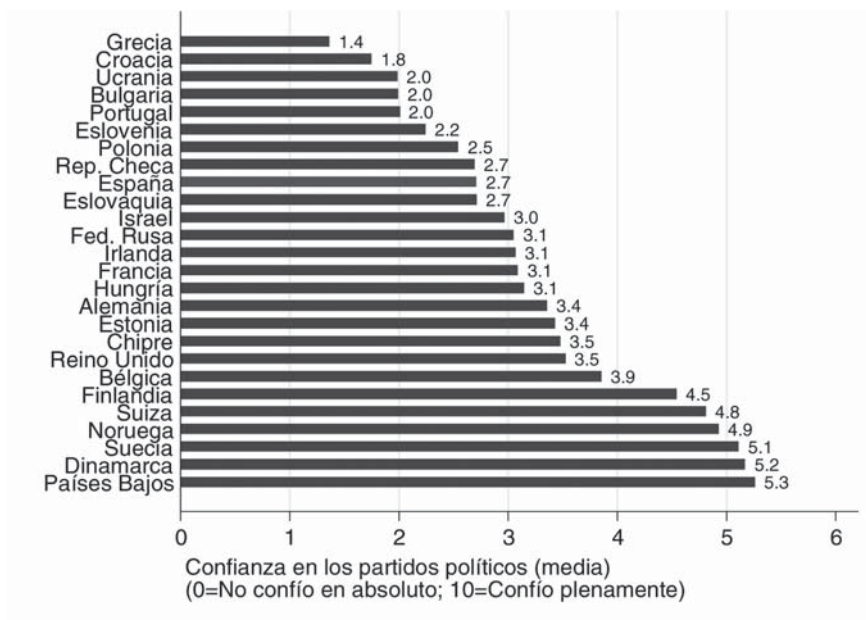
Por si fuera poco, los procesos de supuesta rendición de cuentas y de renovación de dirigentes se demoran en el tiempo —en Alemania los congresos son, por mandato legal, cada 2 años; en España cada 3 o 4 años, según los Estatutos— y no se caracterizan por ofrecer la debida información ni a los militantes ni, en general, a la sociedad.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, deja mucho que desear, en términos democráticos, el sistema de financiación de los partidos; entre otras razones, y limitándonos al caso español, se pueden mencionar las siguientes: a.— en España se ha despreciado una progresiva equiparación entre la financiación pública y la privada, que podría servir para estimular el arraigo y presencia social de los partidos y su independencia.<sup>37</sup> Cabe

<sup>37</sup> Como proclama el Tribunal Constitucional Federal alemán, «la libertad de los partidos políticos frente al Estado... exige no sólo la garantía de su independencia del máximo poder, sino también que los partidos reafirmen su carácter de grupos creados libremente y



GRÁFICO 13.  
CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS



recordar que en Alemania la financiación pública no puede superar el 50% del conjunto de los ingresos del partido; en España no hay ese límite y en la práctica suele llegar al 80 y 90%%; b.— los partidos han conseguido, a través de la Ley de financiación (LOFPP), que los ingresos procedentes de los grupos parlamentarios y municipales se integren en su caja, y sobre los mismos exista libertad de disposición por parte de la entidad política; además, en 2007, se eliminó el único límite previsto en el artículo 8 de la anterior LOFPP, que disponía que «sólo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25% de los ingresos procedentes de la financiación

bien arraigados en el tejido sociopolítico. Los partidos deben mantenerse, a través de su refrendo y apoyo, en régimen de dependencia, tanto política como económica y organizativa, de los ciudadanos. No debe, pues, mediante la aportación de recursos públicos, reducirse el riesgo de fracaso de cada uno de los partidos, en sus esfuerzos por alcanzar apoyo suficiente en la masa del electorado... El principio de libertad de los partidos frente al Estado resulta vulnerado por la asignación de apoyos financieros cuando, gracias a estos, los partidos se hurtan a la necesidad de recabar de sus afiliados y simpatizantes una ayuda financiera para el desempeño de sus actividades. Si no tiene en cuenta este aspecto, los partidos corren el peligro de perder arraigo social» (BVerfGE 85, 264, 285 y 286).

pública... para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito»; c.— hasta los dos últimos años, los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas se han venido demorando cinco o más años, lo que es especialmente preocupante porque, según la Ley vigente, «el plazo de prescripción de las infracciones contenidas en la ley será de cuatro años. Su cómputo se iniciará al momento de la comisión de la infracción»; d.— sigue habiendo ingresos públicos de los partidos sobre los que no opera la fiscalización: el Tribunal de Cuentas ha dicho, en los sucesivos informes, que, mayoritariamente, no se han presentado las cuentas de los grupos en las corporaciones locales; e.— tampoco, según el Tribunal, se han venido respetando las obligaciones sobre control de las aportaciones y cuotas de los afiliados ni la prohibición las donaciones anónimas; f.— las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos han venido siendo utilizadas para obtener financiación que no pueden recibir de manera directa los partidos, pues, por imperativo legal, no les afectan las prohibiciones de aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas; tampoco lo que limita las donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica a 100.000 euros anuales; g.— finalmente, una de las prácticas que ha suscitado más reproches es la de la condonación de las deudas de los partidos que han venido haciendo diversas entidades bancarias y cuyo importe, a la luz de los diversos informes, asciende a millones de euros. Únicamente, y tras una reforma legal en 2012, «las condonaciones de deudas a los partidos políticos por parte de las entidades de crédito estarán sujetas al límite de 100.000 euros anuales».

Refiriendo estos problemas a otros países, Mauro Calise advierte que «si la fuerza expansiva de los partidos se origina desde abajo, su capacidad de resistencia se encuentra en lo alto, en una esfera estatal que ofrece a los partidos los recursos que ya no son capaces de extraer de su antigua base social. Pero ¿cuánto podrá dura la supervivencia de los poderosos dinosaurios del pasado aprisionado en la red del Leviatán?».<sup>38</sup>

En tercer lugar, la creciente convicción social de que los representantes políticos disfrutan de un estatuto privilegiado comparado con el resto de

---

<sup>38</sup> *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pág. 14; en el mismo sentido Cesare PINELLI «Crisis de la representación y nuevas vías de participación política», en el libro del mismo título de Cesare PINELLI-Miguel PRESNO, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014, pág. 23.

los ciudadanos se ha resumido en una expresión muy gráfica y que se ha popularizado tanto en Italia como en España: «la casta»,<sup>39</sup> donde se conjuga, aunque en términos populares y no académicos, la ya mencionada visión crítica del funcionamiento jerarquizado de los partidos, bien explicado por Michels, con la idea de una clase política que detenta el poder, en la línea descrita por Gaetano Mosca,<sup>40</sup> y que, por emplear la conocida distinción de Max Weber, no se preocupa de vivir para la política sino, esencialmente, de vivir de ella.<sup>41</sup>

Al respecto, y por mencionar algunos ejemplos relevantes, hay que recordar las siempre abiertas puertas giratorias entre los distintos cargos públicos (en España se puede pasar de una cartera ministerial o de un escaño parlamentario a un puesto en el Tribunal Constitucional o en Tribunal de Cuentas); las idas y vueltas de representantes políticos a las empresas privadas y los casos de evidentes conflictos de intereses;<sup>42</sup> el elevado número de cargos de confianza y su incontrolada designación; una configuración de las prerrogativas parlamentarias difícilmente justificable en una sociedad democrática avanzada: resulta excesivo que los parlamentarios únicamente puedan ser detenidos en caso de flagrante delito, sin atención alguna a la gravedad que pudiera revestir ese delito o a la posible relación que tuviera el acto de la detención con el ejercicio de las funciones representativas, cosa que sí es tenida en cuenta en otros textos constitucionales;<sup>43</sup> por lo que

---

<sup>39</sup> Se han escrito, al menos, dos libros de divulgación al respecto: en Italia el de Sergio RIZZO y Gian Antonio STELLA: *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli, 2007; en España, Daniel MONTERO: *El increíble chollo de ser político en España*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.

<sup>40</sup> *La clase política*, Fondo de Cultura Económico, 2004; véase también el estudio de Gianfranco PASQUINO *La classe politica*, Il Mulino, 1999

<sup>41</sup> *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

<sup>42</sup> Sobre esta cuestión, y para el caso italiano, véanse el ya citado trabajo de FERRAJOLI *Poderes salvajes...*, págs. 52 y sigs., y Ermanno VITALE *Difendersi dal poteri. Per una resistenza costituzionale*, Laterza, Roma/Bari, 2010.

<sup>43</sup> Así, por ejemplo, el artículo 30 de la Norma Fundamental de Finlandia prevé que «no se podrá detener o privar de su libertad a un Diputado... sin el consentimiento del Parlamento, salvo que existan motivos suficientes para considerarlo culpable de un delito para el que estuviese establecida una pena mínima de seis meses de privación de libertad»; en la misma línea, el artículo 8 de la Constitución de Suecia dispone que si «un miembro del Parlamento es sospechoso de haber cometido un acto criminal, son aplicables las disposiciones de la ley relevantes relativas al arresto, detención o custodia, sólo si se declara culpable o es detenido en el acto, o si la mínima pena por el crimen no es menor a dos años de prisión»; el artículo 13 de la Constitución de Irlanda establece que «los miembros de cada Cámara

respecta a la necesidad de que las Cámaras concedan el suplicatorio para que diputados y senadores puedan ser inculcados o procesados, tal exigencia no existe en Alemania, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo o Suecia. Tampoco parece justificable la amplia configuración del fuero jurisdiccional de los parlamentarios, que en España se ha extendido a los diputados autonómicos.<sup>44</sup>

En cuarto lugar, el sistema electoral español, tejido a partir de unos mimbres constitucionales y legales muy rígidos, es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, reduciendo el número de formaciones, beneficiando a los grandes partidos y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales de la formación mayoritaria. La consecuencia es que tenemos partidos políticos sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados, componiendo así un Parlamento que no refleja como debiera las preferencias políticas de los ciudadanos; así, por mencionar el último ejemplo, en las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011 el Partido Popular obtuvo el 44,62% de los votos al Congreso de los Diputados pero consiguió el 53% de los escaños.

El propio Consejo de Estado ha señalado «que el sistema electoral del Congreso de los Diputados..., presenta algunos aspectos que podrían ser

---

del Parlamento, salvo en caso de traición, como se define en esta Constitución, felonía o violación de la paz, *no serán arrestados en los desplazamientos a una cualquiera de las dos Cámaras o dentro de los límites de las mismas*», y el artículo 69 de la Constitución de Luxemburgo dispone que «*la detención de un diputado durante la duración de la sesión* está, salvo caso de flagrante delito, sujeta a la autorización previa de la Cámara». Y en un contexto más próximo, la Constitución francesa (artículo 26) ha previsto que «en materia criminal o correccional, ningún miembro del Parlamento, podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forme parte. *Esta autorización no es necesaria en caso de crimen, flagrante delito o condena definitiva*. Por su parte, la Constitución de Portugal dice (artículo 157.3) que «ningún Diputado puede ser detenido o encarcelado sin autorización de la Asamblea, *excepto por delito al que corresponda la pena de prisión referida en el apartado anterior* [límite máximo superior a 3 años] y en flagrante delito.» De manera más directa, la Constitución de los Países Bajos no prevé la inmunidad.

<sup>44</sup> Con los parlamentarios autonómicos concurre una circunstancia adicional que hace menos defendible el aforamiento: mientras que cuando se trata de diputados y senadores el conocimiento de sus causas penales por el Tribunal Supremo impide que contra la sentencia condenatoria se pueda presentar un recurso ante una instancia superior (al margen del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional), cuando se trata de actuaciones penales contra parlamentarios autonómicos por delitos presuntamente cometidos en la Comunidad sí se puede presentar un recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes... Un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de éstos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos».<sup>45</sup>

En el caso italiano, la vigencia de un sistema electoral (la Ley nº 270/2005) con un ingente premio en escaños a la coalición electoral que obtuviera la mayoría relativa ha implicado, como recuerda Ferrajoli, que la coalición vencedora pudiera acreditarse como mayoría absoluta, «sustituyendo en la propaganda la realidad por la ficción jurídica».<sup>46</sup> Tales previsiones, como declaró el Tribunal Constitucional italiano al decidir, en fechas recientes, que esa normativa era inconstitucional, alteraban «el circuito democrático» basado en el principio de esencial igualdad del sufragio y producían «un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente». Esa legislación consagraba, además, una relación entre representantes y formaciones políticas que los postulaban en las candidaturas electorales que, postergando de manera desproporcionada la libertad del elector, venía a sustituir a la vinculación representantes-ciudadanos, propia de un sistema democrático.<sup>47</sup>

Una quinta razón que explica la creciente desafección ciudadana es la ausencia de procesos deliberativos públicos sobre las decisiones más relevantes para la comunidad. Si, en palabras de Habermas, el grado de vitalidad de una democracia se mide por el papel que desempeñan la deliberación,

---

<sup>45</sup> *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral, Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009, págs. 157 y sigs. de la edición en papel, 207 y sigs. de la edición electrónica: <<http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>>; véase, en particular, el estudio de FRANCISCO BASTIDA FREJEDO: «Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de LOREG. Propuesta para una reforma»..., págs. 705 y sigs., que considera inconstitucional el vigente sistema al invertir en la composición del Congreso de los Diputados la orientación política expresada por la ciudadanía en las urnas

<sup>46</sup> *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, pág. 46.

<sup>47</sup> Sentencia nº 1 de 2004, de 4 de diciembre de 2013; puede leerse, así como los numerosos comentarios que ha suscitado, en <<http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001S-14.html>>

la reflexión y el espíritu crítico en la marcha de los asuntos públicos,<sup>48</sup> se podría concluir que la democracia de algunos Estados, singularmente el español, tiene una escasísima vitalidad.

Podrían mencionarse diversos ejemplos sobre la escasa deliberación realmente existente en nuestras instituciones representativas, como el uso desmedido de la figura del Decreto-Ley —en la vigente Legislatura, con un Gobierno que cuenta con el respaldo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a 1 de agosto de 2014 se aprobaron 76 Leyes orgánicas y ordinarias y 56 Decretos-ley— o la crónica imposibilidad, debida a los Reglamentos parlamentarios, de someter al Gobierno a un control parlamentario eficaz. Nos limitaremos a recordar lo ocurrido con la reforma del artículo 135 de la Constitución, publicada oficialmente el 27 de septiembre de 2011.<sup>49</sup> Lo llamativo no es ya que entre la fecha de la entrada de la Proposición en el Congreso de los Diputados y aprobación y publicación transcurriera un mes sino que la tramitación parlamentaria en sentido estricto duró 9 días: el 30 de agosto el Pleno del Congreso acordó tomar en consideración la Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 26 de agosto de 2011, así como su tramitación directa y en lectura única.<sup>50</sup>

Las Cortes Generales dedicaron exactamente 6 horas y 10 minutos a debatir en sus respectivos Plenos la segunda reforma de la Constitución llevada a cabo en 33 años. En ese lapso horario hubo, además, tiempo para que tomaran posesión varios parlamentarios, se aprobaran actas anteriores y, sobre todo, se debatieran y rechazaran enmiendas a la Proposición. Si

<sup>48</sup> *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987, vol. II, pág. 118.

<sup>49</sup> Para una panorámica de los trámites seguidos puede consultarse la página del Congreso de los Diputados: [http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda\\_reforma.htm](http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm); véase el número monográfico de *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, primer semestre de 2012.

<sup>50</sup> Entre las 10.05 y las 12.40 de la mañana del día 2 el Pleno del Congreso debatió y aprobó por 316 votos a favor y 5 en contra la Proposición de Reforma constitucional. En la misma fecha, la Presidencia del Senado, de acuerdo con la Mesa, y oída la Junta de Portavoces, aprobó el calendario de tramitación de la Proposición en los siguientes términos: 1. Publicación: sábado 3 de septiembre de 2011. 2. Plazo de presentación de enmiendas: hasta el lunes 5 de septiembre de 2011, a las 20 horas. 3. Reunión de la Comisión: martes 6 de septiembre de 2011, a las 13 horas. 4. Plazo de presentación de votos particulares: hasta las 20 horas del martes 6 de septiembre de 2011. 5. Aprobación por el Pleno: miércoles 7 de septiembre de 2011, a las 16 horas. Entre las 16 horas del día 7 y las 19.35 el Pleno del Senado debatió y aprobó definitivamente la reforma por 233 votos a favor y 3 en contra.

añadimos el tiempo empleado para aprobar la toma en consideración de la Proposición y la aplicación del procedimiento de lectura única sumaremos otras 2 horas y 40 minutos en el Pleno del Congreso y 55 minutos en la Comisión Constitucional del Senado.<sup>51</sup>

Por último, ya se ha dicho más arriba que en el Estudio de junio de 2014, el Centro de Investigaciones Sociológicas concluye que la corrupción y el fraude son considerados el segundo problema de la sociedad (38,8%) y buena parte de esa corrupción se asocia a los que ejercen las instituciones y los poderes públicos en los diferentes ámbitos y a los propios partidos políticos como beneficiarios o artífices.<sup>52</sup>

A lo anteriormente expuesto puede objetarse, con razón, que la desconfianza en las instituciones representativas y en los partidos no es un fenómeno reciente: Hans Kelsen habló, ya en 1920, de la «fatiga del parlamentarismo» y apeló a la necesaria democratización de los partidos y de las instituciones representativas.<sup>53</sup> Y se podría ir mucho más atrás en el tiempo: Pierre Rosanvallon recuerda que en *An Agreement of the People*,

<sup>51</sup> Como recordó en ese debate el Diputado Erkoreka, y como explica con detalle el profesor ARROYO GIL, para realizar una reforma similar en Alemania, se constituyó la «Comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder», cuya actividad se prolongó durante 2 años, en los que tuvieron lugar 19 sesiones de trabajo y durante los cuales se generaron más de 170 informes y dictámenes, así como alrededor de 120 documentos de trabajo, individuales y conjuntos, elaborados por los propios miembros de la Comisión y por otros representantes públicos, instituciones, expertos y especialistas de diversas disciplinas, todos ellos fácilmente accesibles a través de la página web del *Bundestag*; «La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 10, 2010, págs. 40 y sigs.; la cita es de las págs. 45 y 46 en la versión en papel; puede consultarse en formato electrónico en [http://www10.gencat.cat/drep/binaris/\\_reaft0\\_Arroyo\\_tcm112-124465.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/_reaft0_Arroyo_tcm112-124465.pdf).

<sup>52</sup> Según el Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, y referido al año 2013, España obtiene una puntuación de 59 (6 puntos inferior a la del ejercicio anterior) y ha descendido 10 puestos en el citado Índice, quedándose en el puesto número 40 del ranking global. [http://www.transparencia.org.es/IPC/C2%B4s/IPC\\_2013/Nota\\_de\\_Prensa\\_IPC\\_2013.pdf](http://www.transparencia.org.es/IPC/C2%B4s/IPC_2013/Nota_de_Prensa_IPC_2013.pdf)

En el Barómetro Global de la Corrupción del año 2013 que elabora esa misma organización en 51 países de todo el mundo, se considera a los partidos políticos como la institución más corrupta; entre dichos países están España, Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Brasil, Canadá, Francia, Italia, México, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suiza; puede verse en [http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO\\_GLOBAL/Bar%C3%B3metro\\_Global\\_2013/Tabla%20sint%C3%A9tica%20Bar%C3%B3metro%202013.pdf](http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO_GLOBAL/Bar%C3%B3metro_Global_2013/Tabla%20sint%C3%A9tica%20Bar%C3%B3metro%202013.pdf)

<sup>53</sup> *Esencia y valor de la democracia*, KRK, Oviedo, 2006, págs. 90 y 113.

de 1 de mayo de 1649,<sup>54</sup> por una parte se reivindican las libertades civiles y religiosas, el jurado, el sufragio, la limitación de los mandatos electivos, el acceso a los cargos públicos..., pero, por otro lado, ya se previene contra la dolorosa experiencia de la corrupción del poder, la prevalencia de los intereses particulares sobre los generales y la transformación de la representación en dominación.<sup>55</sup>

La cuestión radica en que, a diferencia de lo ocurrido en siglos anteriores, hoy el proceso de progresiva democratización —universalización del sufragio, existencia de nuevos instrumentos de participación, canales de información alternativos al, por otra parte, cuestionado *cuarto poder*, calificado en su día por Edmund Burke como «el más importante de todos»...—<sup>56</sup> propicia nuevas reivindicaciones que, en palabras de Ulrich Beck, convierten la mera votación en algo insuficiente y propio de la paz y del carácter autoritario de las relaciones dominantes. La democracia *realizada* exige una noción distinta de lo político y otras instituciones más ajustadas a unos ciudadanos conscientes de sus derechos y dispuestos a la participación. En suma, la cesura creciente y cada vez más perceptible entre las reclamaciones ciudadanas y su representación en el espectro de los partidos dota de más fuerza y apoyo a las iniciativas ciudadanas y a los nuevos movimientos sociales.<sup>57</sup>

Eso no tiene que desembocar, de acuerdo con Rosanvallon, en el advenimiento de la impolítica,<sup>58</sup> pues no se trata de «despolitizar la democracia» sino, por el contrario de «repolitizarla», de darle más centralidad a lo político y eso implica, como señala el autor francés, que progresen, al mismo tiempo, la calidad de la regulación democrática y la atención a la construcción democrática.<sup>59</sup> En lo que a los partidos políticos respecta, ya han

<sup>54</sup> <<http://www.strecorsoc.org/docs/agreement.html>>

<sup>55</sup> *La contra-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, París, 2006; hay versión española: *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, 2007. Las citas se referirán a la edición original en francés; aquí a la pág. 11.

<sup>56</sup> Según Thomas CARLYLE —*On Heroes, Hero-Worship, & the Heroic in History. Six Lectures. Reported with emendations and additions*, James Fraser, Londres, pág. 392, Burke dijo: «there were three Estates in Parliament, but in the Reporters Gallery yonder, there sat a fourth Estate more important far than they all».

<sup>57</sup> *Ob. cit.*..., págs. 313 y sigs.

<sup>58</sup> Véase, sobre este concepto, el libro de Roberto ESPOSITO, *Categorie dell'impolitico*, Il mulino, Bolonia, 1999 (segunda edición).

<sup>59</sup> *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad...*, págs. 303 y 304.



quedado apuntadas algunas orientaciones procedimentales y sustanciales que podrían contribuir a recuperar, al menos en parte, la confianza ciudadana en su papel como instrumentos necesarios al servicio de la necesaria regeneración democrática.

#### V. EL NUEVO AUGE DE LOS MOVIMIENTOS CIUDADANOS QUE EXIGEN UNA DEMOCRACIA MÁS PARTICIPATIVA: EL CASO DEL 15M

Los movimientos sociales,<sup>60</sup> tal y como se conocen hoy, surgieron a finales del siglo XVIII en Inglaterra y arraigaron en el resto de Europa y Estados Unidos gracias a una serie de cambios a su vez conectados entre sí: un gobierno reforzado, un pueblo que se organiza para reclamar a ese gobierno, una élite política propensa a afirmar que gobierna en nombre del pueblo, la mejora del transporte y de las redes comerciales que acercaron sociedades antes alejadas, la aparición de nuevos medios de comunicación...<sup>61</sup>

De acuerdo con Charles Tilly, y a la vista de su desarrollo desde 1750, los movimientos sociales han sido el resultado de la síntesis de tres elementos: 1.— un esfuerzo público, organizado y sostenido por trasladar a las autoridades pertinentes las reivindicaciones colectivas (la *campana*); 2.— el uso combinado de alguna de las siguientes formas de acción política: creación de coaliciones y asociaciones con un fin específico, reuniones públicas, mítines, manifestaciones, peticiones, declaraciones a y en los medios públicos, y propaganda (*repertorio del movimiento social*); 3.— manifestaciones públicas y concertadas de WUNC de los participantes: valor, unidad, número y compromiso (*demonstraciones de WUNC*).<sup>62</sup>

Si hay momentos a lo largo de la Historia en los que un número importante de personas ha demandado cambios sociales y políticos —basta citar,

<sup>60</sup> En este ámbito resultan de cita obligada los estudios de Charles TILLY, el último de los cuales ha sido, en coautoría con Lesley J. WOOD, *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*, Crítica, Barcelona, 2010; la versión original es *Social Movements, 1768-2008*, Paradigm Publishers, 2009 (2010). Según Tilly, ob. cit., pág. 25, la expresión movimiento social la introdujo en los debates académicos Von Stein en 1850 a través de su libro *Historia del movimiento social francés desde 1789 hasta la actualidad* y lo hizo en un contexto en el que era muy reciente el *Manifiesto comunista* (1848) de Marx y Engels.

<sup>61</sup> John MARKOFF: *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change*, Pino Grove Press, 1996, pág. 45; hay versión castellana: *Olas de democracia: movimientos sociales y cambio político*, TecNos, Madrid, 1998.

<sup>62</sup> Ob. cit., págs. 21 y 22.

por ejemplo, lo ocurrido en 1848 y en 1968—, algo similar sucede en los últimos años, en los se puede decir que el mundo se ha visto sacudido por las protestas.<sup>63</sup>

En un reciente estudio —*World Protests 2006-2013*—<sup>64</sup> que analiza 843 casos de protestas se refleja un aumento constante año a año en el número global desde 2006 (59 protestas) a mediados de 2013 (112 eventos en tan sólo seis meses).<sup>65</sup> Y se concluye, entre otras cosas, que si bien la demanda amplia de justicia económica es de gran importancia, el dato que más da que pensar es la abrumadora reclamación (en 218 manifestaciones) a favor de una «democracia real», resultado de la creciente concienciación entre la gente de que los gobiernos y diseñadores de políticas públicas no han priorizado a la ciudadanía, de una frustración con los sistemas políticos tradicionales, y una falta de confianza en los partidos políticos en escena, sean de izquierda o derecha. Esta petición de «Democracia real» y la crisis de representación política que expresa, se manifiesta en sociedades con cualquier tipo de sistema político, no sólo en países con gobiernos autoritarios sino también en democracias representativas en las que no se percibe que se escuchen las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Esta preocupación por la «democracia real» nos permite conectar los movimientos sociales de los últimos años con los que se desarrollaron entre los años 60 y 70 del siglo pasado, que reivindicaban el aumento del peso de

---

<sup>63</sup> Véase el estudio de A. SCHIFFRIN/E. KIRCHER-ALLEN: *From Cairo to Wall Street: Voices from the Global Spring*, The New Press, 2012; también Werner PUSCHRA/Sara BURKE (eds.): *The Future We the People Need Voices from New Social Movements in North Africa, Middle East, Europe & North America*, Friedrich Ebert Stiftung, Nueva York 2013, <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/09610-20130215.pdf>>

<sup>64</sup> Isabel ORTIZ/Sara BURKE/Mohamed BERRADA/Hernán CORTÉS, Initiative for Policy Dialogue and Friedrich Ebert Stiftung New York, Working Paper, 2013, <[http://policydialogue.org/publications/working\\_papers/world\\_protests\\_2006-2013/](http://policydialogue.org/publications/working_papers/world_protests_2006-2013/)>

<sup>65</sup> En este trabajo se insiste en que, coincidiendo con el inicio de la crisis financiera y económica global y su desarrollo, existe un gran incremento de las protestas, especialmente a partir de 2010 con la adopción de las medidas de austeridad en todas las regiones mundiales. El número es mayor en los países de altos ingresos (304 protestas), seguido de América Latina y el Caribe (141 protestas), Asia del Este y el Pacífico (83 protestas) y el África Subsahariana (78 protestas). El análisis de la región de Oriente Próximo y el Norte de África (7) muestra que las protestas también eran predominantes con anterioridad a la Primavera Árabe. En lo que respecta a los disturbios violentos que se han contado en el estudio, la mayoría ocurrieron en países de ingresos bajos (48% de todos los disturbios) y fueron causados, de forma principal, por los aumentos en los precios de la energía y de los alimentos en esos países.

los ciudadanos en detrimento del de las instituciones y los partidos políticos. Si las cosas son así, se habría producido un nuevo cambio en el devenir de esos movimientos, pues, según Rosanvallon, lo que estaba en juego en los primeros años del siglo XXI eran mecanismos participativos promovidos por los propios Gobiernos y, desde el punto de vista de los ciudadanos implicados en esas experiencias, la centralidad de las instancias representativas es incuestionable.<sup>66</sup> A la vista de los datos mostrados en el gráfico anterior y de lo ocurrido en España y en otros países en los primeros años de la segunda década del siglo XXI se puede afirmar que se está produciendo un cuestionamiento, sino de la centralidad, sí del funcionamiento de las instituciones representativas y los estudios sociológicos antes citados sobre la valoración de los parlamentos y de los partidos parecen demostrarlo.

Este cambio de orientación no supone, y en eso sí compartimos las conclusiones de Rosanvallon, que se pretenda la instauración de una democracia participativa en el sentido general de la expresión, pero sí, desde luego, de un «nuevo espíritu democrático» y de una democracia *más* participativa.

Al respecto, cabe hablar del movimiento 15M español, que ha tenido una amplia repercusión en otras latitudes.<sup>67</sup> Si, en palabras de Charles Tilly, un

<sup>66</sup> *La legitimidad democrática...*, págs. 276 y sigs.

<sup>67</sup> Me he ocupado de esta cuestión en *El 15M y la promesa de la política*, Bubok, 2014; puede descargarse en [http://www.bubok.es/libros/230038/El\\_15M\\_y\\_la\\_promesa\\_de\\_la\\_politica](http://www.bubok.es/libros/230038/El_15M_y_la_promesa_de_la_politica)

Sobre diferentes cuestiones vinculadas al 15M, pueden verse los trabajos de Joan SUBIRATS: *Otra sociedad, ¿otra política?: De «No nos representan» a la democracia en común*, Icaria, 2011; Carlos TAIBO: *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15-M, y El 15-M en sesenta preguntas*, ambos en Libros de la Catarata, Madrid, 2011; Pilar VELASCO: *No nos representan: el manifiesto de los indignados en 25 propuestas*, Temas de Hoy, Madrid, 2011; VARIOS AUTORES: *Juventud sin futuro*, Icaria, 2011; VARIOS AUTORES: *La rebelión de los indignados: Movimiento 15M: Democracia real, ¡ya!*, Editorial Popular, 2011; VARIOS AUTORES: *Nosotros, los indignados: las voces comprometidas del 15M*, Destino, 2011; VARIOS AUTORES: *Las voces del 15-M*, Libros del lince, 2011; Kerman CALVO/Teresa GÓMEZ-PASTRANA/Manuel JIMÉNEZ/Luis MENA: «Especial 15-M», *Zoom Político*, n° 4, 2011, <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/especial-15-m>; Tiina LIKI: «15M Revisited: A Diverse Movement United for Change», *Zoom Político*, n° 11, 2011, <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/15m-revisited-a-diverse-movement-united-for-change>; VARIOS AUTORES: *Les veus de les places*, Icaria, 2011, [http://www.icariaeditorial.com/pdf\\_libros/Les%20veus%20de%20les%20places.pdf](http://www.icariaeditorial.com/pdf_libros/Les%20veus%20de%20les%20places.pdf); Arcadi OLIVERES: *¡Ya basta!*, Angle Editorial, Barcelona, 2012; Marcos ROITMAN ROSENMAN: *Los indignados: el rescate de la política*, Akal, 2012; Eugenio del RÍO: *De la indignación de ayer a la de hoy*, Talasa, Madrid, 2012, págs. 209 y sigs.; VARIOS AUTORES: «Democracia, participación y representación», n° 46 de los *Anales de la Cátedra Francisco*

movimiento social resulta de la síntesis de un esfuerzo público, organizado y sostenido por trasladar a las autoridades pertinentes las reivindicaciones colectivas (*campana*), el uso combinado de reuniones públicas, manifestaciones, peticiones... (*repertorio del movimiento social*), y manifestaciones públicas y concertadas de valor, unidad, número y compromiso (*demonstraciones de WUNC*),<sup>68</sup> se puede concluir sin muchas dudas que el 15M es un movimiento social.

En cuanto a la campaña, en febrero de 2011 el grupo *Estado de malestar* ya anunciaba la celebración de reuniones «en diferentes ciudades españolas todos los viernes de forma pacífica para exigir una actuación transparente de todos los actores sociales de nuestro país, basada en los derechos y las libertades fundamentales». Las primeras tuvieron lugar los días 19 y 26 de ese mes. En los primeros días de marzo empieza a organizarse de manera estable *Juventud sin Futuro*<sup>69</sup> y convoca una manifestación para el 7 de abril contra los recortes sociales. En la pancarta que abrió la manifestación se podía leer: «esto es solo el principio...»

De manera simultánea se van sistematizando una serie de propuestas, que cuajarán en 8 apartados,<sup>70</sup> y se convocan las manifesta-

Suárez, 2012; <<http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/index>>; Félix OVEJERO LUCAS: *¿Idiotas o ciudadanos?: El 15-M y la teoría de la democracia*, Montesinos, 2013.

Con unas pretensiones de globalidad: María Jesús FUNES RIVAS (ed.): *A propósito de Tilly: conflicto, poder y acción colectiva*, CIS, Madrid, 2011; María Eugenia RODRÍGUEZ PALOP: *Claves para entender los nuevos derechos humanos*, Libros de la Catarata, Madrid, 2011; Carlos SEVILLA/Joseba FERNÁNDEZ/Miguel URBAN (eds.): *Ocupemos el mundo! Occupy the world!*, Icaria, 2012; Josep María ANTENTAS/Esther VIVAS: *Planeta indignado. Ocupando el futuro*, Sequitur, Madrid, 2012; Donatella DELLA PORTA/Mario DIANI: *Los movimientos sociales*, CIS/UCM, Madrid, 2012; Manuel CASTELLS: *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*, Alianza, Madrid, 2012.

<sup>68</sup> *Ob. cit.*, págs. 21 y 22.

<sup>69</sup> Amplia información en el libro *Juventud sin futuro*: <[https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B65mTZ\\_cwHNUODziZjhkMmYtoddimsOoMTM3LWJiOGMtNmZjZGRiMWEyYzZm&hl=en\\_US&pli=1](https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0B65mTZ_cwHNUODziZjhkMmYtoddimsOoMTM3LWJiOGMtNmZjZGRiMWEyYzZm&hl=en_US&pli=1)>

<sup>70</sup> 1. *Eliminación de los privilegios de la clase política* (control estricto del absentismo de los cargos electos en sus respectivos puestos. Sanciones específicas por dejación de funciones, supresión de los privilegios en el pago de impuestos, los años de cotización y el monto de las pensiones. Equiparación del salario de los representantes electos al salario medio español más las dietas necesarias indispensables para el ejercicio de sus funciones, eliminación de la inmunidad asociada al cargo, imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, Publicación obligatoria del patrimonio de todos los cargos públicos, reducción de los cargos de libre designación), 2. *Contra el desempleo* (reparto del trabajo fomentando las reducciones de jornada y la conciliación laboral hasta acabar con el desempleo estructural

ciones para el 15 de mayo con el lema «Democracia real ¡Ya!», que fi-

—es decir, hasta que el desempleo descienda por debajo del 5%—, jubilación a los 65 y ningún aumento de la edad de jubilación hasta acabar con el desempleo juvenil, bonificaciones para aquellas empresas con menos de un 10% de contratación temporal, seguridad en el empleo: imposibilidad de despidos colectivos o por causas objetivas en las grandes empresas mientras haya beneficios, fiscalización a las grandes empresas para asegurar que no cubren con trabajadores temporales empleos que podrían ser fijos, restablecimiento del subsidio de 426€ para todos los parados de larga duración), 3. *Derecho a la vivienda* (expropiación por el Estado de las viviendas construidas en stock que no se han vendido para colocarlas en el mercado en régimen de alquiler protegido, ayudas al alquiler para jóvenes y todas aquellas personas de bajos recursos, que se permita la dación en pago de las viviendas para cancelar las hipotecas), 4. *Servicios públicos de calidad* (supresión de gastos inútiles en las Administraciones Públicas y establecimiento de un control independiente de presupuestos y gastos, contratación de personal sanitario hasta acabar con las listas de espera, contratación de profesorado para garantizar la ratio de alumnos por aula, los grupos de desdoble y los grupos de apoyo, reducción del coste de matrícula en toda la educación universitaria, equiparando el precio de los posgrados al de los grados, financiación pública de la investigación para garantizar su independencia, transporte público barato, de calidad y ecológicamente sostenible: restablecimiento de los trenes que se están sustituyendo por el AVE con los precios originarios, abaratamiento de los abonos de transporte, restricción del tráfico rodado privado en el centro de las ciudades, construcción de carriles bici, recursos sociales locales: aplicación efectiva de la Ley de Dependencia, redes de cuidadores locales municipales, servicios locales de mediación y tutelaje), 5. *Control de las entidades bancarias* (prohibición de cualquier tipo de rescate o inyección de capital a entidades bancarias: aquellas entidades en dificultades deben quebrar o ser nacionalizadas para constituir una banca pública bajo control social, elevación de los impuestos a la banca de manera directamente proporcional al gasto social ocasionado por la crisis generada por su mala gestión, devolución a las arcas públicas por parte de los bancos de todo capital público aportado, prohibición de inversión de bancos españoles en paraísos fiscales, regulación de sanciones a los movimientos especulativos y a la mala praxis bancaria), 6. *Fiscalidad* (aumento del tipo impositivo a las grandes fortunas y entidades bancarias, eliminación de las SICAV, recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio, control real y efectivo del fraude fiscal y de la fuga de capitales a paraísos fiscales, promoción a nivel internacional de la adopción de una tasa a las transacciones internacionales —tasa Tobin—), 7. *Libertades ciudadanas y democracia participativa* (no al control de internet. Abolición de la Ley Sinde, protección de la libertad de información y del periodismo de investigación, referendos obligatorios y vinculantes para las cuestiones de gran calado que modifican las condiciones de vida de los ciudadanos, referendos obligatorios para toda introducción de medidas dictadas desde la Unión Europea, modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema auténticamente representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social, donde el voto en blanco y el voto nulo también tengan su representación en el legislativo, independencia del Poder Judicial: reforma de la figura del Ministerio Fiscal para garantizar su independencia, no al nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo, establecimiento de mecanismos efectivos que garanticen la democracia interna en los partidos políticos), 8. *Reducción del gasto militar*.

nalmente acabará siendo la seña de identidad de la plataforma, y la proclama «No somos mercancía en manos de políticos y banqueros».

Respecto al repertorio del 15M, son bien conocidas las manifestaciones y reuniones celebradas el 15 de mayo de 2011 y los días posteriores, que continuaron durante las jornadas previas al fin de semana en el que finalizaba la campaña electoral para las elecciones (día 20), se desarrollaba la jornada de reflexión (día 21) y la votación (día 22). Pero el fin de la jornada electoral no supuso la conclusión de las concentraciones, que ya habían adquirido la forma de «acampadas» en diversas ciudades y que eran especialmente numerosas en la Puerta del Sol de Madrid y la Plaça de Catalunya de Barcelona. Sin extendernos sobre el particular, basta recordar que tras la finalización de las acampadas ha habido movilizaciones masivas del 15M, por mencionar algunos ejemplos, el 15 de octubre y el 15 de diciembre de 2011, el 12 de mayo de 2012...

En tercer lugar, y a propósito de las manifestaciones públicas y concertadas de valor, unidad, número y compromiso (*demostraciones de WUNC*), hay que recordar que el *valor* se evidenció con la presencia en las manifestaciones y concentraciones de personas de diferente edad y condición, de familias, grupos de amigos... al conjunto de los cuales se denominó, en una terminología tomada del opúsculo de Stéphane Hessel *Indignaos*,<sup>71</sup> ampliamente glosado en los medios de comunicación convencionales, *indignados*; la *unidad* se articuló a través de la asunción de reivindicaciones que se comparten —los 8 puntos mencionados— y consignas comunes —la más famosa, *¡No nos representan!*—; el *número* quedó patente en la extraordinaria afluencia ciudadana a las manifestaciones y concentraciones y, durante cierto tiempo, a las acampadas; finalmente, el *compromiso* se puso a prueba en la reiteración de convocatorias y la persistencia de las demandas, algunas de las cuales han dado, a su vez, lugar a movimientos más «especializados», como la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* y *Stop Desahucios*, que, además de promover una iniciativa legislativa popular que aglutinó a casi millón y medio de personas, han conseguido paralizar centenares de desahucios y que tanto el Gobierno como diversas entidades bancarias reconozcan la magnitud de este problema,<sup>72</sup> aunque las pretendidas soluciones legislativas no hayan sido tales, ni siquiera en el mero plano

<sup>71</sup> Destino, Barcelona, 2011.

<sup>72</sup> <<http://www.stopdesahucios.es/>> y <<http://afectadosporlahipoteca.wordpress.com/>>; véase la iniciativa legislativa popular articulada en la Proposición de Ley de regulación

procesal, como ha declarado ya en dos ocasiones el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>73</sup>

A lo anterior hay que añadir, como elemento fundamental del 15M, la enorme incidencia de herramientas electrónicas como los *blogs*, *facebook* y *twitter*,<sup>74</sup> que no solo sirvieron como vía de comunicación global y de debate, no pocas veces encendido, dentro del *movimiento*, y de éste con la sociedad,<sup>75</sup> sino como un potente mecanismo de denuncia para llevar a cabo actuaciones concretas: las llevadas a cabo para frenar los procesos de desahucio de personas en situación de especial vulnerabilidad son un buen ejemplo.<sup>76</sup>

---

de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, <[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/D\\_008](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/D_008)>.

<sup>73</sup> En la sentencia de 14 de marzo de 2013, asunto *Aziz* C-415/11, se concluyó que «la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que, al mismo tiempo que no prevé, en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria, la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituye el fundamento del título ejecutivo, no permite que el juez que conozca del proceso declarativo, competente para apreciar el carácter abusivo de esa cláusula, adopte medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando acordar tales medidas sea necesario para garantizar la plena eficacia de su decisión final»; en la sentencia de 17 de julio de 2014, asunto C-169/14, que «el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a un sistema de procedimientos de ejecución, como el controvertido en el litigio principal, que establece que el procedimiento de ejecución hipotecaria no podrá ser suspendido por el juez que conozca del proceso declarativo, juez que, en su resolución final, podrá acordar a lo sumo una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el consumidor, en la medida en que éste, en su condición de deudor ejecutado, no puede recurrir en apelación contra la resolución mediante la que se desestime su oposición a la ejecución, mientras que el profesional, acreedor ejecutante, sí puede interponer recurso de apelación contra la resolución que acuerde el sobreseimiento de la ejecución o declare la inaplicación de una cláusula abusiva».

<sup>74</sup> Sobre la incidencia de y en Twitter (y algo más): Eva María FERRERAS RODRÍGUEZ: *Redes sociales y cambio social. El movimiento 15-M y su evolución en Twitter*, *Revista Telos (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*, nº 89, 2011, disponible en <[http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1266&idioma=es\\_ES&id=2011102410330001&activo=6.do](http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1266&idioma=es_ES&id=2011102410330001&activo=6.do)>

<sup>75</sup> <<http://www.facebook.com/Take.the.Square>>; <<http://takethesquare.net/>>; <<http://globevolution.tv/>>; <<http://www.facebook.com/SpanishRevolution>>

<sup>76</sup> <<http://www.stopdesahucios.es/>>

Constatado el carácter de movimiento ciudadano del 15M nos parece oportuno estudiar, de manera breve, si es una parte de la sociedad civil que, en la línea defendida por Habermas, asume y condensa el eco que los problemas sociales encuentran en los ámbitos de la vida privada, proyectándolo y amplificándolo sobre la esfera política pública,<sup>77</sup> o si responde más bien a la idea de Bruce Ackerman, quien, refiriéndose a Estados Unidos, recuerda que desde 1776 cada generación ha mirado a las instancias políticas y ha descubierto que el gobierno del momento se encaminaba de manera decidida a la opresión, a lo que se ha venido dando la misma respuesta: un movimiento opositor se organiza al margen de las instituciones para rescatar al gobierno de la corrupción en nombre de «nosotros, el pueblo», tratando así de reorientar el futuro constitucional del Estado.<sup>78</sup>

La referencia a Ackerman adquiere particular relevancia pues, como es bien conocido, no es un apologeta ni de la «democracia radical», defendida por Habermas como una forma caracterizada por la preeminencia del espacio público<sup>79</sup> ni mucho menos de la «contrademocracia» postulada por Rosanvallon, sino que más bien, en la línea compartida por John Rawls,<sup>80</sup> propugna un respeto absoluto a la organización y funcionamiento de las instituciones representativas, con un escaso protagonismo del «pueblo» en circunstancias políticas «normales», si bien ese letargo de la opinión pública desaparecerá en las circunstancias excepcionales, en los «momentos constitucionales».<sup>81</sup>

Mientras para Habermas el proceso deliberativo debe tener una vocación de continuidad y la sociedad civil debe ser una red de redes donde se formulen necesidades, se elaboren propuestas políticas concretas y se controle la realización efectiva de los mandatos constitucionales, Ackerman atiende a los momentos constitucionales en los que surge un *movimiento* integrado por los activistas, un grupo numeroso de ciudadanos dispuestos a dedicar una gran cantidad de tiempo y de esfuerzos para conseguir una nueva agenda constitucional.

<sup>77</sup> *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 447.

<sup>78</sup> «The Living Constitution», *Harvard Law Review*, nº 7, vol. 120, 2007, pág. 1757; puede consultarse en <http://hlr.rubystudio.com/media/pdf/ackerman.pdf>. Hay traducción al castellano de Carlos M. Enríque con el título *La Constitución viviente*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2011.

<sup>79</sup> *La necesidad de revisión de la izquierda*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 136, y 251 y sigs.

<sup>80</sup> *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.

<sup>81</sup> *We the People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.



Sostiene Ackerman, recordando esos movimientos, que los republicanos *jeffersornianos* no se habían vuelto paranoicos cuando reclamaban una segunda revolución norteamericana para salvar a la república de los federalistas «monocráticos». Con independencia de lo que podamos pensar de su diagnóstico, ellos lo creían con firmeza y, lo que no es menos importante, actuaban en consecuencia, y lo mismo ocurrió después con los republicanos *Free Soil* de Lincoln, los demócratas del *New Deal* de Roosevelt o la *derecha religiosa* de George W. Bush,<sup>82</sup> a los que se podría añadir, en mi opinión, el *Tea Party* y su propuesta del *Contract for America*<sup>83</sup> como nueva agenda constitucional.

Pues bien, a propósito del *15M* se podría decir, en primer lugar, que en su momento fundacional está presente ese impulso opositor que describe Ackerman: se organiza un movimiento desde la política no institucional para «rescatar al gobierno de la corrupción en nombre de nosotros, el pueblo, y redefinir el futuro constitucional» de España, y su eclosión se debe, en buena medida, a las circunstancias especialmente graves por las que está atravesando el país, en especial en el ámbito laboral, económico y social,<sup>84</sup> así como a la creciente desafección que por las instituciones políticas siente la ciudadanía y a la que ya se ha hecho mención.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Ackerman, «The Living Constitution», *ob. cit.*..., pág. 1760.

<sup>83</sup> Que incluye 10 puntos: 1.— Identify constitutionality of every new law; 2.— Reject emissions trading; 3.— Demand a balanced federal budget: Begin the Constitutional amendment process to require a balanced budget with a two-thirds majority needed for any tax modification; 4.—Simplify the tax system; 5.— Audit federal government agencies for constitutionality; 6.— Limit annual growth in federal spending; 7.— Repeal the health care legislation passed on March 23, 2010; 8.— Pass an ‘All-of-the-Above’ Energy Policy; 9.— Reduce Earmarks; 10.— Reduce Taxes.

<sup>84</sup> En mayo de 2011 España era el país de la Unión Europea con una tasa más alta y el único que superaba el 20% (20'9%); la tasa de pobreza era también de las más altas de Europa (20'8%) y a finales de año la situación económica era próxima al colapso: <<http://www.ine.es/prensa/cntro411.pdf>>; en abril de 2014 la tasa de paro en España era del 25'1%.

<sup>85</sup> Según el Centro de Investigaciones Sociológicas, la situación política a lo largo de 2011 era considerada regular en el mejor mes (octubre) por el 19.8.% de las personas y en el peor por el 27'2% (diciembre); mala en el mejor mes (marzo) por el 37'5% y en los peores (enero y octubre) por el 40'2%, y muy mala en el mejor mes (diciembre) por el 22.2% y en el peor (octubre) por el 33.4%; <[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/sA301010020.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/sA301010020.html)>; En el Barómetro del CIS de octubre de 2011 todas las instituciones, salvo las Fuerzas Armadas, suspendían en el grado de confianza, siendo las peor valoradas los partidos políticos, el Gobierno y las Cortes Generales; en el caso de la Monarquía fue la primera vez que ocurría. El primer sentimiento que genera

Y como los activistas que menciona Ackerman, también en las concentraciones que se realizaron en las plazas españolas había un gran número de personas dispuestas a invertir buena parte de su tiempo y esfuerzo en la consecución de una nueva agenda constitucional. Eso explica no solo la gran afluencia de personas a las asambleas celebradas durante los meses de mayo, junio y julio de 2011, sino también que surgieran múltiples grupos en los barrios de las grandes ciudades, y en pueblos y villas de tamaño pequeño y mediano, así como el indudable éxito de convocatoria que tuvo la llamada «Unidos por un cambio global» a una manifestación de carácter mundial el 15 de octubre de 2011, llegando a 951 ciudades de 82 países de los cinco continentes, y las posteriores del 18 de diciembre de 2011 reclamando un nuevo sistema electoral y la del 12 de mayo de 2012, un año después de la primera gran movilización.<sup>86</sup>

En segundo lugar, la implicación constante y el esfuerzo de un número considerable de personas ha permitido que en los meses siguientes se fueran desarrollando multitud de actividades de diversa índole,<sup>87</sup> y que algunas de las reivindicaciones y propuestas se hayan mantenido en el debate social y político, y hayan tenido acogida en las instituciones: así, por ejemplo, el 15 de diciembre de 2011 se presentó en varios Parlamentos autonómicos una petición avalada por miles de personas, al amparo del derecho reconocido en el artículo 29 de la Constitución, para que esas Cámaras promoviesen una reforma de la Norma Fundamental en tres artículos: el artículo 87. 3 sobre las iniciativas legislativas populares, el 92 sobre los referendos y el 166 que excluye de la iniciativa popular el procedimiento de reforma de la Constitución.<sup>88</sup>

Esta petición fue admitida a trámite por el Parlament de Cataluña, las Cortes de Aragón y de Castilla y León, y los Parlamentos de Navarra y Cantabria, y fue remitida a los respectivos Grupos Parlamentarios para que, en su caso, la

---

la palabra política es desconfianza (39'2%) y el segundo irritación (para el 22%). <[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2900\\_2919/2914/Es2914.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2900_2919/2914/Es2914.pdf).

<sup>86</sup> <<http://www.democraciarealya.es/blog/2012/04/25/el-12-de-mayo-%C2%A1tomala-calle/>>; <<http://tomalaplaza.net/>>.

<sup>87</sup> Pueden verse en <<http://tomalaplaza.net/>>.

<sup>88</sup> Más información en <<http://porlademocraciadirecta.org/>>. En Asturias se presentaron 7.700 firmas avalando la petición colectiva, 1.463 en Aragón, en Castilla-La Mancha 700, 3.000 en Castilla y León, 1.000 en Cataluña y en Cantabria, 400 en La Rioja, más de 1.000 en Galicia,...

respaldasen. El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Junta General del Principado de Asturias asumió esta iniciativa y la registró el 5 de diciembre de 2012, lo que hizo posible que el 24 de mayo de 2013 se debatiera, por vez primera en la historia constitucional española, una iniciativa de reforma constitucional procedente de una petición ciudadana.<sup>89</sup> Tras el debate, la iniciativa fue tomada en consideración y, luego, aprobada, con algunas enmiendas, por la Comisión de Presidencia del Parlamento asturiano. El 19 de septiembre de 2014 el Pleno del Parlamento asturiano aprobó, por 23 votos a favor y 22 en contra, remitir esta propuesta al Congreso de los Diputados.

Otro ejemplo bien conocido de actuación llevada a cabo por las asambleas y grupos vinculados al movimiento 15-M lo constituyen las organizaciones y plataformas que, como se dijo más arriba, han paralizado centenares de desahucios. Y, para finalizar, tampoco parece ajeno a las demandas del 15M el compromiso asumido por la práctica totalidad de las formaciones políticas que concurrieron a las elecciones del 20 de noviembre de 2011 de adoptar una Ley de Transparencia —España era de los pocos países europeos que no la tenía—, lo que, finalmente, desembocó en la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Si los ejemplos anteriores encajan en la conceptualización de movimiento descrita por Ackerman, lo cierto es que en el 15M también están bien presentes los rasgos con los que caracteriza Habermas a estos fenómenos: se advierte una vocación de continuidad; también cuenta con una articulación reticular, de la que son buena prueba los centenares de asambleas y su pretensión, no siempre lograda, de funcionamiento coordinado; asimismo, como ya se ha mencionado, se han venido elaborando propuestas políticas concretas, lo que desmiente su calificación como movimiento puramente de protesta y no de propuesta, y se pretende un control eficaz del cumplimiento, por parte de las instituciones, de la realización efectiva de los principios democráticos.

Debe insistirse en que la mayoría de las reclamaciones de *Democracia real ¡ya!*, ni son propuestas inéditas en espacios académicos, políticos y sociales, ni mucho menos propias de movimientos *anti-sistema*, si por tales

---

<sup>89</sup> <<http://www.presspeople.com/pr/iu-lleva-junta-modificacion-constitucion-plantea>>; <<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1308875>>; <<http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/PDF/9A-1601.pdf>>.

se entienden los que rechazan las instituciones. De hecho, varias de sus propuestas ya habían sido reclamadas con antelación por varias formaciones políticas integradas *en el sistema* (reforma del Ministerio Fiscal para garantizar su independencia, modificación de la Ley Electoral para alcanzar un sistema auténticamente representativo y proporcional, reducción de los cargos de libre designación...), por instituciones *del sistema* como el Consejo de Estado (modificación de la Ley Electoral)<sup>90</sup> o el Consejo General del Poder Judicial (cuestionamiento de la propuesta de desarrollo de la *Ley Sinde*) e, incluso alguna ya ha sido aprobada, al menos en parte, por *el propio sistema* y ha entrado en vigor, quizá por casualidad o más bien por causalidad, en fechas bien próximas (publicación obligatoria del patrimonio de los cargos públicos).<sup>91</sup>

En suma, el 15M ha aportado protestas y propuestas, con lo que incluye elementos *habermasianos* y *ackermansianos*.

Y volviendo a las causas que, históricamente, han venido explicando el surgimiento de un movimiento social, vemos que las mismas también concurrieron en el nacimiento del 15M: ya se ha hablado de la existencia de un poder ejecutivo muy reforzado; la ciudadanía que se organizó en su momento lo hizo para reclamar a ese gobierno una serie de medidas concretas; se aprecia, al menos desde la perspectiva de los promotores de ese movimiento, que existe una élite política propensa a afirmar que gobierna en nombre del pueblo, mientras que la percepción de los descontentos es que *no les representan*; también se ha evidenciado la extraordinaria importancia de los nuevos medios de comunicación electrónicos.

---

<sup>90</sup> Véase el Informe, ya citado, en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>; las aportaciones académicas están incluidas en el libro, ya mencionado, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009. Es de sumo interés el trabajo de Enrique GUILLÉN LÓPEZ: «El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma (Lo que nunca pudo haber sido y no fue)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 92, 2011, págs. 195 y sigs.

<sup>91</sup> La Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, de modificación del artículo 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General dispuso que «el contenido del Registro de Intereses tendrá carácter público. Las Mesas de las Cámaras, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado, acordarán el procedimiento para asegurar la publicidad.»; [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG\\_A455.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A455.PDF); puede verse [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/registro\\_intereses](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/registro_intereses) y <http://www.senado.es/legis9/senadores/index.html>

## VI. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES A LA DINAMIZACIÓN DE UNA DEMOCRACIA INACTIVA

En *La condición humana*, Hannah Arendt sostiene que «la libertad para independizarse y emprender algo nuevo y nunca visto, o... la libertad para interactuar por medio del discurso con otros muchos y experimentar la diversidad en la que siempre consiste el mundo en su totalidad: este era, y ciertamente ya no es, el propósito final de la política...» y, en *La promesa de la política*, señala que solo «podemos acceder al mundo público común a todos nosotros, que es el espacio propiamente político, si nos alejamos de nuestra existencia privada...»

En estos textos lo que se reivindica es el entendimiento de la política como un espacio de encuentro entre personas que, por definición, son diferentes y que se juntan para hablar con libertad sobre el mundo en el que viven. «En este sentido política y libertad son idénticas y donde no hay esta última tampoco hay espacio propiamente político».<sup>92</sup> Y ha sido el abandono de ese espacio común, de nuestra existencia plural, el que, primero, explica el fracaso de la política y, luego, el que conduce al aniquilamiento de la diversidad individual. Como recuerda Arendt, vivir en un mundo real y hablar sobre él con otros es en el fondo lo mismo, y a los griegos la vida privada les parecía «idiota» porque le faltaba esta diversidad del hablar sobre algo y, por tanto, la experiencia de cómo van las cosas en el mundo;<sup>93</sup> en las palabras del propio Tucídates, «a quien no toma parte en estos asuntos lo consideramos no un despreocupado, sino un inútil».<sup>94</sup>

Y si algo ha supuesto el nuevo auge de los movimientos sociales durante la segunda década del siglo XXI, con toda su heterogeneidad, sus contradicciones y problemas internos, es el afán de centenares de miles de personas por independizarse del corsé en el que se sienten constreñidas por unas instituciones de gobierno y unas organizaciones políticas anquilosadas y con discursos caducos, y el deseo de interactuar por medio del discurso con otras personas, experimentando así también la dificultad inherente a la toma de decisiones que nos afectan a todos.

<sup>92</sup> *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008, pág. 163.

<sup>93</sup> Para los griegos «la vida pasada en retraimiento con uno mismo (*idion*), al margen del mundo, es necia por definición»; *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2003, pág. 39.

<sup>94</sup> Esas palabras TUCÍDADES las pone en boca de Pericles, *Discurso fúnebre de Pericles en honor de los atenienses muertos durante el primer año de guerra*, 2.35-46, <[http://bib.cervantesvirtual.com/portal/antigua/grecia\\_txt2.shtml#grecia6](http://bib.cervantesvirtual.com/portal/antigua/grecia_txt2.shtml#grecia6)>

No es casualidad que Habermas cite a Arendt para explicar la relación entre las libertades comunicativas de los ciudadanos y la generación de derecho legítimo: «el poder político es una fuerza *autorizadora* que se manifiesta en la creación de derecho legítimo y en la fundación de instituciones. Se manifiesta en los órdenes jurídicos que protegen la libertad política, en la resistencia contra las represiones que amenazan la libertad política desde fuera y desde dentro, y sobre todo en esos actos fundadores de libertad que crean nuevas instituciones y leyes». <sup>95</sup>

En consecuencia, Habermas reclama una democracia en la que los procesos de formación de la voluntad política estén conectados con, y permanezcan porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible, <sup>96</sup> y recuerda la necesidad de que las deliberaciones institucionalizadas interaccionen con las opiniones públicas desarrolladas informalmente. <sup>97</sup>

No se ignora que un sistema político, por muy participativo y poroso a la ciudadanía que sea, albergará siempre una tensión, por utilizar la terminología de Hanna F. Pitkin, entre el ideal y el logro; por eso no se preconiza el abandono de la institucionalización ni se pueden desconocer los condicionantes de la realidad política. Pero lo que sí se rechaza es la negación del ideal; como reclama Pitkin, hay que construir instituciones y entrenar a individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público y, al mismo tiempo, hay que seguir siendo críticos con tales instituciones y aprendizajes con el fin de que se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas. <sup>98</sup>

En esta línea, los movimientos sociales son, por una parte, resultado del ejercicio de derechos fundamentales propios de un sistema democrático —libertad de expresión, derecho de reunión y manifestación, derecho de asociación, derecho de petición...—, y, además, pueden contribuir a la mejora de la calidad democrática de los sistemas políticos por su capacidad para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, para aproximar las relaciones entre gobernantes y gobernados, para aportar nuevos puntos de vista a los debates políticos, dentro y fuera de las insti-

---

<sup>95</sup> *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 215.

<sup>96</sup> *La necesidad de revisión de la izquierda...*, pág. 136.

<sup>97</sup> *Facticidad y validez...*, pág. 374.

<sup>98</sup> *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985, pág. 267.

tuciones, y para actuar como instrumentos de «vigilancia», lo que permite, en la terminología de Pierre Rosanvallon, aludir a su fuerte componente «contrademocrático», entendido como un contrapeso o contrapoder que sirve para mantener las exigencias de servicio al interés general por parte de las instituciones.<sup>99</sup> Y es que, como recuerda David Held, si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merezca la pena, que participen activamente.<sup>100</sup>

No se trata de que los movimientos ciudadanos ocupen el papel de los partidos, que son, obviamente, organizaciones esenciales para la democracia ni, por otra parte, que esos movimientos tengan que acabar transformándose en un partido político, aunque esta última posibilidad tampoco resulta extraña: el movimiento feminista ha dado lugar, en algunos momentos y lugares, al surgimiento de uno o varios partidos feministas pero ni siempre ha ocurrido tal cosa ni, cuando eso ha sucedido, ha supuesto la desaparición del movimiento; otro tanto podría decirse, por ejemplo, del ecologismo y los partidos *verdes*;...

Pero sí se trata de que los partidos y las instituciones asuman que han dejado de ser el único ámbito en el que, en palabras de Ulrich Beck, se decide la transformación del futuro social<sup>101</sup> y que los movimientos sociales son instrumentos válidos para contribuir a la dinamización de una democracia, que, como hemos visto en apartados anteriores, puede calificarse de «inactiva» en buena parte de los Estados avanzados de las primeras décadas del siglo XXI.<sup>102</sup>

Por eso, promover la participación activa y *desinstitucionalizada* de los movimientos sociales puede contribuir a la integración democrática de

<sup>99</sup> *La contra-démocratie. La politique à l'âge de la défiance...*, págs. 21 y sigs.

<sup>100</sup> *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1992, pág. 312.

<sup>101</sup> *Ob. cit.*..., pág. 370.

<sup>102</sup> Véase el análisis de Pierre ROSANVALLON: *La legitimidad democrática...*, págs. 273 ss.; ROSANVALLON sitúa esta forma de democracia en el contexto de los movimientos sociales en Estados Unidos en los años 60 del siglo pasado, que reivindican la visión «tocquevilliana» de un país que descansa en una extensa red de asociaciones ciudadanas; véanse también los estudios de James MILLER: *Democracy is in the Streets: From Port Huron to the Siege of Chicago*, Harvard University Press, 1987; Peter LEVINE: *The New Progressive Era: Toward a Fair and Deliverative Democracy*, Rowman & Littlefield, 2000, y, del propio ROSANVALLON: *L'Âge de l'autogestion ou la Politique au poste de commandement*, Seuil, 1976.

sectores sociales que se sienten excluidos del sistema<sup>103</sup> y a los que, precisamente, se descalifica como «anti-sistema». Y es que, siguiendo con la terminología de Rosanvallon,<sup>104</sup> los ciudadanos organizados de esta manera generan una interacción intensa con la esfera política, ejerciendo una *democracia de expresión*, mediante la que formulan críticas a las actuaciones de los poderes públicos y expresan sus reivindicaciones; una *democracia de implicación*, a través de conjunto de actuaciones mediante las que estos movimientos se relacionan entre sí para conseguir un entorno común, y una *democracia de intervención*, relativa al conjunto de actuaciones colectivas que pueden desarrollar para conseguir un sistema político más transparente y participativo, un control efectivo de los principales actores económicos, un sistema tributario equitativo...

---

<sup>103</sup> En este sentido, Félix OVEJERO: *La libertad inhóspita; modelos humanos y democracia liberal*, Paidós, Barcelona, 2002, pág. 132; Josep María VALLÉS: *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2002, pág. 341.

<sup>104</sup> *Ob. cit.*..., pág. 26.