El contrato roto.

Por qué los programas electorales no se cumplen y cómo exigir responsabilidades.

1. La promesa rota.

En una democracia representativa, el voto se presenta como un contrato. El ciudadano entrega su confianza a un partido a cambio de un programa que, si gana, se compromete a ejecutar. Pero basta con observar la vida política durante un par de legislaturas para comprobar que ese contrato rara vez se cumple. Los gobiernos cambian de opinión, incumplen promesas, aplican políticas que no estaban en su programa y, sin embargo, no enfrentan ninguna consecuencia jurídica o institucional. La paradoja es tan evidente que se ha naturalizado: ¿por qué el incumplimiento de una promesa electoral no tiene ningún efecto punitivo o de control sobre quienes ejercen el poder?

La tesis de este ensayo es que el programa electoral no es un contrato jurídico, sino una declaración de intenciones. Y el sistema político español está diseñado, histórica y constitucionalmente, para que así sea. El voto es un cheque en blanco, no un mandato condicionado. Para entender por qué, hay que remontarse al origen de la Transición y analizar el diseño institucional que se consagró en 1978.

2. El mito del contrato electoral.

La creencia de que votar es firmar un contrato es una ficción. La Constitución española, en su artículo 67.2, establece que los miembros de las Cortes Generales no están ligados por mandato imperativo. Esta prohibición, heredada de la tradición liberal, impide que los representantes estén jurídicamente obligados a cumplir las instrucciones de sus electores o de su partido. El diputado es libre, en teoría, de votar según su conciencia.

Sin embargo, en la práctica, esa libertad es aparente. La disciplina de partido se impone con tal fuerza que el representante vota lo que le manda su formación, no lo que prometió a los ciudadanos. La prohibición del mandato imperativo, que debería garantizar la independencia del parlamentario, ha acabado consagrando la dependencia del partido. El resultado es una contradicción, porque el representante no está obligado jurídicamente a cumplir el programa, pero está obligado políticamente a obedecer al partido. Y el partido no rinde cuentas ante nadie por el incumplimiento.

La jurisprudencia española es explícita al respecto. El Tribunal Constitucional ha señalado que los representantes ejercen su función en nombre de los ciudadanos, no por delegación jurídica de los partidos (STC 5/1983), pero esa misma doctrina no ha impedido que la disciplina partidista vacíe de contenido el mandato representativo. Los intentos de exigir judicialmente el cumplimiento de promesas electorales han fracasado sistemáticamente. En 1986, el cantautor Lluís Llach demandó al PSOE por incumplir su promesa sobre el referéndum de la OTAN y la demanda fue desestimada porque no existía ninguna norma que permitiera exigir el cumplimiento de las promesas. En 2008, el abogado José Luis Mazón demandó al PSOE por publicidad engañosa tras el incumplimiento del programa de 2004 y el partido se defendió argumentando que "el programa electoral no genera ninguna obligación jurídica, sino tan sólo obligaciones políticas exigibles en el ámbito de lo político".

3. El diseño de la impunidad.

La impunidad programática no es un accidente, es el resultado de un diseño institucional que se gestó en la Transición. Los historiadores y los analistas políticos coinciden en señalar que la Transición española se construyó sobre un "pacto de silencio" y una amnesia calculada que favoreció a las fuerzas conservadoras. Ese pacto no solo afectó a la memoria histórica, sino también a la arquitectura del poder. Se optó por un sistema que garantizara la estabilidad y la reconciliación, pero que, a cambio, vació de mecanismos de control y rendición de cuentas el ejercicio del poder.

El resultado es un sistema donde la responsabilidad política se ha diluido. Los ministros responden ante el presidente del Gobierno, no ante el Parlamento. El Parlamento está disciplinado por los partidos. Y la moción de censura es un arma de partido, no un instrumento ciudadano. Cuando un gobierno incumple su programa, no hay ningún mecanismo institucional que exija consecuencias. La única sanción posible es el voto cada cuatro años, pero esa sanción es colectiva, tardía y a menudo irrelevante porque el electorado ha olvidado o las alternativas no son mejores.

4. Los mecanismos que no existen y sí existen fuera.

En España no existe la revocación de mandato a nivel estatal. Tampoco existe el voto programático; es decir, la obligación legal de cumplir el programa o convocar elecciones. La rendición de cuentas programática es inexistente y la comparación con otros países revela que no es una fatalidad democrática.

Suiza es el caso más antiguo. El derecho de revocación de autoridades cantonales existe desde 1846, cuando Berna lo adoptó en el marco del movimiento de la Regeneración. Hoy está vigente en varios cantones (Berna, Lucerna, Uri, Soleura, Schaffhausen, Turgovia y Tesino) para revocar parlamentos o gobiernos. Su uso ha sido históricamente limitado, porque los mandatos son cortos y los ciudadanos disponen de referéndums e iniciativas, pero el principio está inscrito en el sistema y el poder es revocable.

Colombia introdujo en 1991 una figura sin precedentes, el voto programático. El artículo 259 de su Constitución establece que "quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato". La Ley 131 de 1994 lo reglamentó y la Corte Constitucional lo interpretó como un mecanismo de control, de manera que, si el elegido incumple el programa, los ciudadanos que lo votaron pueden revocar su mandato. No es un sistema perfecto, pero consagra una idea radical, la de que el programa no es una promesa, sino un mandato exigible.

Ecuador fue más lejos. Desde 1998 permite la revocatoria de mandato por "incumplimiento injustificado del plan de trabajo" para todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente desde 2011. Bolivia ha incorporado la fiscalización de los programas de gobierno y Venezuela, en su Constitución de 1999, reconoce el derecho de los electores a exigir rendición de cuentas periódicas sobre el cumplimiento del programa. Son mecanismos imperfectos, con debilidades y abusos posibles, pero todos parten de una premisa opuesta a la española, la de que el voto no es un cheque en blanco.

5. Las propuestas de reforma.

Para romper este círculo, se han realizado distintas propuestas:

- Introducir la revocación de mandato para cargos ejecutivos y legislativos, con los requisitos y garantías que establezcan los ordenamientos jurídicos.
- Establecer el voto programático, de modo que el incumplimiento grave del programa electoral pueda ser fiscalizado por un órgano independiente y, en su caso, dar lugar a la convocatoria de elecciones.
- Reformar el régimen de responsabilidad política, con dimisiones o ceses obligatorios cuando un informe independiente acredite negligencia grave.
- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, como las iniciativas legislativas populares con efectos vinculantes y los presupuestos participativos.
- Crear una autoridad independiente de rendición de cuentas programática, que evalúe el grado de cumplimiento de los programas y publique informes accesibles.

6. Los límites de la reforma.

Es muy probable que estas propuestas no se puedan aprobar. El sistema está blindado. Los partidos políticos no van a limitar su propio poder. La partitocracia controla las instituciones, los medios y los procesos legislativos. Cualquier reforma que amenace el statu quo será bloqueada.

Y, sin embargo, la presión ciudadana es la única fuerza capaz de romper ese blindaje, porque la historia demuestra que los derechos no se regalan, se conquistan.

7. La vida con contrato.

La reflexión final con la que acaba este ensayo es una invitación a preguntarnos si queremos un sistema en el que el voto sea un cheque en blanco o un contrato exigible.

La democracia no debería limitar nuestra acción ciudadana a votar cada cuatro años, sino facilitarnos controlar, fiscalizar y exigir. Porque mientras no contemos con mecanismos que lo hagan posible, seguiremos siendo ciudadanos de un contrato roto.