

**REFLEXIONES
SOBRE UNA EVENTUAL REFORMA
CONSTITUCIONAL
DE LOS INSTITUTOS
DE DEMOCRACIA DIRECTA
Y SEMIDIRECTA**

REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ

SUMARIO

- I. DE NUEVO SOBRE LA IDEA DE PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA. 1. Democracia es participación, pero no solo. 2. La participación popular y los riesgos que requieren de filtros. II. RETICENCIAS DE LA CONSTITUYENTE ESPAÑOLA AL ACOGER LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA. 1. Escasas previsiones constitucionales sobre la democracia semidirecta. 2. Reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular y diversas formas de referéndum. 3. Institutos «institucionales», más que populares. III. CUATRO DÉCADAS DE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO. IV. ALGUNAS EXPERIENCIAS RECIENTES EN DERECHO COMPARADO. V. SOBRE UNA EVENTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL QUE IMPULSE SU DESARROLLO: POSIBILIDADES Y RIESGOS.

Fecha recepción: 9.07.2017
Fecha aceptación: 26.09.2017

REFLEXIONES SOBRE UNA EVENTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ*

Catedrática de Derecho Constitucional
Universitat de Valencia

I. DE NUEVO SOBRE LA IDEA DE PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

El problema de la participación de los ciudadanos en el poder, como expresión de la democracia es viejo pero las inquietudes que suscita siguen siempre vivas en todo sistema político y también en los democráticos¹. Porque la libertad, la justicia y la igualdad son bienes (a los que progresivamente ha tendido la democracia a lo largo de la Historia) que nunca se poseen definitivamente y por los que, por consiguiente, ha de lucharse siempre.

Ello es cierto, pero no lo es menos que las circunstancias sociales, históricas y técnicas inciden abiertamente en las formas y posibilidades reales de tal parti-

* Catedrática de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración (Facultad de Derecho-Universidad de Valencia). Avda. dels Tarongers, s/n., 46022 Valencia (España). Email: remedio.sanchez@uv.es

¹ Por todos, ARBLASTER, Anthony (1991), *Democracia*, Madrid, Alianza Ed.

cipación; y no solo, también en la propia idea de la democracia². Y ello hasta el punto que hoy se considera posible la «restitución del poder al pueblo» gracias a las posibilidades que internet ofrece para que este se haga oír³. No en vano entre los más recientes términos incorporados al lenguaje político actual encontramos el (para mi incorrecto) de «empoderamiento» que dice bien poco porque parece referirse a la adquisición (consecución o restitución, es indiferente) del poder sin referencia a la importancia de lo que aquí queremos subrayar: el modo como se logra, el por qué y el para qué.

Pues el poder siempre se ha poseído por alguien (o por la propia comunidad en periodos de organización social muy incipiente) y tampoco es desconocida históricamente la experiencia de la democracia (y de la demagogia), ni de los plebiscitos... La cuestión no es que la ciudadanía se sienta capaz de instaurar un sistema, como de hecho ocurrió entre nosotros hace 40 años. Hoy, como entonces, y siempre, existe la posibilidad del cambio incluso el más radical que se propugna a veces con la invocación del poder constituyente⁴. De hecho, no cabe desconocer que la revolución en sí misma es el mayor acto de participación, pero de resultados tan inciertos como arriesgados en el punto de desarrollo político, social y económico en el que nos encontramos. Dicho de otro modo, «empoderar al pueblo» es desde cualquier punto de vista positivo y admirable pero se le debe advertir también de los riesgos, y de que nada en el mundo de lo político es irreversible. Cualquier cambio es posible, naturalmente, pero es mucho más fácil la movilización por extraordinarias que sean sus dimensiones y sus efectos que la explicación pedagógica de los eventuales efectos que podrían acompañar a cada una de las posibles decisiones populares.

Se dirá que no es función de los políticos explicar tales efectos posibles sino simplemente captar el voto. Pero en el presente nivel de desarrollo sí es exigible a los políticos que conozcan las posibilidades reales de los proyectos que plantean a su electorado. Tal vez el reciente caso de Grecia y de sus movilizaciones⁵ en

² BURDEAU, George (1985), *Traité de Science Politique 3.ª edic. T. V (Les régimes politiques)*. Paris, L. G. D. J., pp. 514 y ss.

³ PEREZ LUÑO, Antonio (2003), «Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español», en *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 20, pp. 63-82.

⁴ Cfr. Los planteamientos de MARTINEZ DALMAU, Rubén (ed.) y otros (2014), *Teoría y práctica del poder constituyente*. Valencia, Tirant, 2014. También, PISARELLO Gerardo (2012), «El régimen constitucional español, 34 años después: ¿reforma o ruptura democrática?», en <http://www.sinpermiso.info/textos/el-rgimen-constitucional-espaol-34-aos-despus-reforma-o-ruptura-democrtica>.

⁵ El silencio de que se acompaña en el presente año la situación de Grecia, cuyos problemas sociales persisten, nos permite introducir un elemento más en esta reflexión sobre las nuevas formas de interrelación a la ciudadanía: el silencio presente por parte de la prensa internacional en abso-

torno al joven partido que alcanzó el poder como Coalición de izquierda radical, liderada por Alexis Tsipras (y sin negar la responsabilidad de los viejos partidos en la lamentable situación creada), pueda proporcionarnos un ejemplo de lo que (tal vez con exceso de prudencia) se trata de exponer.

Cuando de lo que se trata es de la llamada a la participación directa de cuerpos electorales amplios como lo es el de España la primera cuestión no es, por lo tanto, si cabe involucrar a toda la ciudadanía en las decisiones (cosa obviamente posible en función de las técnicas disponibles) sino si seremos capaces de hacerlo de modo que se obtengan resultados más «veraces» (de mayor autenticidad o «identidad») que los que la democracia estrictamente representativa nos proporciona.

1. *Democracia es participación, pero no solo*

La participación política es una condición de vida democrática porque persigue la configuración de las decisiones políticas por parte de quienes ostentan la soberanía, el conjunto del pueblo. La cuestión, por consiguiente, es dar con la técnica más apropiada para que sea posible la comunicación y la configuración del resultado que Rousseau llamaría la voluntad general, con las menores distorsiones posibles. Si en el sistema representativo se llega a ella indirectamente a través de representantes y acudiendo a ficciones jurídicas, la participación directa, única que a juicio de Rousseau respeta el principio de identidad, no está exenta de ficciones ni de riesgos de interferencias susceptibles de desvirtuar el proceso de comunicación y de decisión política.

Más allá de la supuesta sinceridad de los actores políticos, las concretas técnicas por las que opta cada constitución democrática también contribuyen en formas diversas a la obtención de la síntesis jurídica (y ficticia) que llamamos voluntad general y a mayores o menores niveles de satisfacción en su aplicación práctica. Pero no cabe olvidar que las técnicas jurídicas y especialmente las sociales dependen en su aplicación de múltiples factores; bastaría pensar en nuestro propio sistema electoral para advertir cómo el mandato constitucional de proporcionalidad queda desfigurado en base a elementos no menos constitucionales como son la circunscripción provincial (pese a sus diferentes dimensiones y características) o el número máximo de diputados. Y, en consecuencia, cabe

luto responde a la desaparición de los problemas que solo medio año antes han constituido noticias de primer nivel, merecedoras de no pocas portadas. Cfr. PAMIES, J. C. y MUÑOZ GONZÁLEZ, P. (2017), «Grecia en 2017: Retos y desafíos del Estado helénico y el Gobierno de Syriza», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, pp. 143-152.

también preguntarse si la participación directa produce mejores resultados que la indirecta a la hora de sostener el alto grado de progreso logrado en lo social y económico pero también en lo democrático.

2. *La participación popular y los riesgos que requieren de filtros en las democracias consolidadas*

No es frecuente hoy, en nuestros foros políticos, hallar reproches a la supuesta democraticidad de la democracia semidirecta. Pero Sartori lo expresaba con claridad: «los sistemas indirectos de gobierno tienen ventajas que solemos subestimar».

«... diría que la democracia basada en la participación personal solo es posible bajo ciertas condiciones. Y, en consecuencia, cuando no se dan esas condiciones, la única posibilidad es la democracia representativa...»⁶

Ciertamente, en el caso de las técnicas o instrumentos de participación directa, a los diversos factores con que cada ordenamiento puede regularlos, y modularlos, ha de unirse un factor «subjetivo», o si se quiere antropológico, que no solo depende de la veracidad con que los líderes sociales planteen la participación de la ciudadanía, y del nivel de arraigo del sistema, sino que también comporta el conocimiento de la concreta integración de cada pueblo con su propio sistema⁷. El ejemplo suizo resulta paradigmático de un cuerpo electoral que partici-

⁶ SARTORI, G. (1988), *Teoría de la Democracia 2. Los problemas clásicos*. Madrid, Alianza Universidad, pp. 349-350.

⁷ Sobre la cultura como base del comportamiento político: BELTRÁN ADELL, Francisco (2006). *El republicanismo en Suiza*, en ISEGORIA/ 33, pp. 207 y ss. No en vano se ha calificado de ADN de los suizos a su permanente participación a través de sus peculiares derechos políticos y se ha justificado la pervivencia de las formas de participación en Suiza, y su permanente ampliación, en el modo de ser de un pueblo orgulloso de su historia y en el que los valores más arraigados en su convivencia presiden una serie de decisiones que no dejan de sorprender en los países democráticos de su entorno como es el nuestro (cfr. GEROTTO, S. (2015), *Suiza. Sobre cómo se gobiernan los suizos*. Madrid, CEPC, p. 92). Pero ello ha sido posible tras una larga consolidación de cierto sentimiento constitucional que lleva a situar al propio pueblo suizo como núcleo de todo el equilibrio del sistema tal como explica DARDARELLI (2017), ya cit., p. 240: en otros sistemas el equilibrio queda en manos de un órgano, por ej. El Tribunal federal o Supremo; pero en Suiza no es así... el «equilibrio federal» es responsabilidad de los propios ciudadanos que desempeñan el «rol» de árbitro final a través de los instrumentos de democracia directa contemplados en la Constitución federal». Sobre la cultura de la constante participación directa y la propia configuración federal: LINDER, Wolf, *Fédéralisme Suisse et culture politique*, en MAZZOLLENI, Oscar (a cura di) (2005) *Federalismo e decentramento/Fédéralisme et décentralisation. L'esperanza svizzera e le nuove sfide europee/ L'expérience suisse et les nouveaux défis européens*. Milano, Giampiero Casagrande, pp. 43-59.

pa permanentemente en la toma de decisiones sin que por ello se pretenda cambios importantes sino al contrario. Por ello las instituciones no son exportables y unas mismas reglas podrían dar con resultados contrapuestos en diversos países⁸. La reciente experiencia del referéndum conocido como «brexit» pone de relieve la envergadura de los efectos de todo referéndum y la incertidumbre con que la organización de un referéndum prevé sus posibles efectos, fundamentalmente, el de dividir la sociedades generando, por tanto, problemas de carácter general en una supuesta solución a problemas particulares.

La desafección de las sociedades con sus propios políticos o, incluso, la falta de liderazgo que hoy se advierte en los países más desarrollados se puede traducir en desafección con el sistema democrático parlamentario de tal suerte que, más que reivindicar cierta complementación de la democracia representativa con la adopción de algunas medidas puntuales de democracia semidirecta, se invocan estas como solución a los aludidos problemas sin consideración al previo cumplimiento de condiciones no solo políticas sino de comportamiento y de cultura democrática que, de faltar, podrían acabar planteando la utilización de tales técnicas democráticas como vías de cambio del sistema. Y no solo; se tiene la impresión a veces de que la insistencia en manifestaciones de democracia (semi) directa puede situarse, incluso, por encima de la democracia sustantiva que, en términos de nuestra Constitución vigente supondría la pretensión de sobreponer el Estado «democrático» al social y de Derecho y, en definitiva, a la ley.

Cuestión distinta (e importante, por más que pueda escandalizar) es si la llamada al pronunciamiento popular es más democrático que el ejercicio indirecto o diferido de la democracia representativa. De ser así, nuestro régimen vigente adolecería de insuficientes manifestaciones de verdadera democracia, como vamos a ver.

Sin embargo, más allá de la pureza teórica (de tintes roussonianos⁹) la praxis no nos ha ofrecido a lo largo de la historia ejemplos de una mayor (o mejor) experiencia democrática salvo algún caso a modo de excepción (como el que representa el mencionado caso suizo) de cuyo estudio cabe deducir que no son los institutos de democracia directa en sí mismos los que pueden generar una

⁸ Es indiscutible la fe que los suizos tienen en su propio sistema (que lleva a un parlamento alemán —el único suizo de la Cámara—) a sostener que ello no es posible trasplantarlo a Alemania. Cfr. «No se puede exigir democracia directa y no aceptar los resultados», en <https://www.swissinfo.ch/spa/politica/-no-se-puede-exigir-democracia-directa-y-no-aceptar-los-resultados-/41630436>

⁹ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1977), «Modelo y antimodelo en la teoría política de Rousseau», *REP*, núm. 212, pp. 99 y ss. reflexionando sobre lo que Rousseau considera «principios» y trata de exponerlos sin las referencias reales que cabe encontrar en otros contemporáneos.

permanente participación, sino el complejo entramado institucional y la intensa integración social de todos los elementos humanos en el sistema en los que tales institutos representan un solo factor (uno más entre tantos) que lleva al resultado final (y excepcional en el mundo democrático) de todos conocido como es el helvético; ello explica las necesarias referencias en toda reflexión sobre la democracia directa y semidirecta.

Para Sartori la cuestión de saber si la democracia directa es preferible es una de esas cuestiones a las que la razón respondería de una manera y la experiencia de otra¹⁰. Y ello nos recuerda la rotundidad con que también lo expresaba Kelsen refiriéndose, más que a condiciones, a mermas que sufre tanto la libertad natural en su conversión en libertad política como la idea de democracia cuando es aplicada a la realidad social:

«Solo en la democracia directa, que dada la magnitud de los Estados modernos y la diversidad de sus fines no puede encarnar en ninguna forma política viable, es factible la creación de la ordenación social por acuerdo de la mayoría de los titulares de los derechos políticos mediante el ejercicio de estos en la Asamblea del pueblo. La democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria...»¹¹.

Ello sin perjuicio de las posibles reformas del parlamentarismo que, matizando su predominio, reconozcan mayor participación al pueblo en la adopción de las principales decisiones a través, fundamentalmente, de la iniciativa legislativa y del referéndum¹² pero, como advertía Kelsen, sin ignorar la realidad social ni la complejidad de los nuevos Estados en los que, aun siendo la democracia la esencia del gobierno de libertad, no puede ignorarse que justamente se hace realidad en el mundo moderno a través del parlamentarismo:

«Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio —puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno— que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente»¹³.

La idea no es completamente nueva. Ya Tocqueville en su principal obra, «La democracia en América», observa y subraya la importancia de la igualdad social y económica y sus consecuencias políticas, más allá de lo que el título de tan famosa obra podría sugerir. En esta misma línea de pensamiento recuerda

¹⁰ Op. ya cit., p. 346.

¹¹ KELSEN, H. (1934), *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Labor, p. 47.

¹² *Ibidem*, pp. 64 y ss.

¹³ *Ibidem*, p. 50.

Arblaster que el gran admirador de Tocqueville, John Stuart Mill, escribía el mismo año en que aquel publicaba su conocida obra que «los altos salarios y la alfabetización son dos de los elementos de la democracia; donde coexisten, cualquier gobierno, excepto el gobierno de la opinión pública, es imposible...»¹⁴.

II. RETICENCIAS DE LA CONSTITUYENTE ESPAÑOLA AL ACOGER LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA

No se puede olvidar que el Estado español no solo se constituye como un Estado Social y democrático de Derecho, sino que proclama solemnemente en el Preámbulo su voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada y que ello, lejos de haberse configurado tan solo como referente de fuerzas políticas, ha llegado a cuajar como uno de los elementos constitutivos de nuestra constitución normativa¹⁵. Tal propósito (e incontestable realidad)¹⁶ puede ser evaluado desde una perspectiva procesal o formal que concurre en toda democracia y que solemos vincular con la idea de participación del pueblo en las decisiones políticas más relevantes.

Ello es importante; pero también lo es la acepción sustancial o material de la democracia que se vincula con el pluralismo, con la protección de las minorías y con la defensa de los derechos y las libertades. Si bien en los aspectos procesales cabe reconocerle a la Constitución cierta «tacañería», en particular, en el reconocimiento de técnicas o institutos de democracia semidirecta (iniciativa y referéndum)¹⁷, no cabe negar la extraordinaria expansión y protección de los derechos y libertades en nuestro régimen vigente que obliga a matizar, y mucho, los reproches fatalistas que hoy se hacen al sistema¹⁸.

¹⁴ ARBLASTER, A. Democracia, ya cit., p. 72.

¹⁵ ARAGÓN REYES, M. (1989), *Constitución y democracia*. Madrid, Tecnos, *passim*.

¹⁶ Cualquiera que haya vivido en España en el último medio siglo puede testificar un cambio tan extraordinario que, con los errores y deficiencias que se quiera, ha homologado el régimen constitucional español (a partir de la transición, ahora tan denostada) con los Estados más democráticos del mundo.

¹⁷ RAMÍREZ, M. (1985), *La participación política*. Madrid, Tecnos, pp. 51 y ss.

¹⁸ No es menos cierto, sin embargo, que el desarrollo institucional de la U. E. ha generado una «inversión de la jerarquía democrática de los poderes» que explica en parte la crisis del sistema que vive toda Europa al decir de FERRAJOLI, L. (2016), «Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea», en *Fundamentos*, núm. 9 (La era de los Derechos), Junta General del Principado de Asturias, pp. 19 y ss.

1. *Escasas previsiones constitucionales sobre la democracia semidirecta*

Siendo indudable que el sistema español ha alcanzado altísimas cotas de protección de derechos, tampoco cabe negar interés a las lógicas aspiraciones de alcanzar mayores cotas de desarrollo en la que hemos denominado democracia procesal. La Constitución ciertamente reconoce pocos institutos de democracia semidirecta (amén del desconocimiento de la democracia directa si consideramos, como realmente es, un reducto insignificante e histórico la mención del «concejo abierto» en el inciso final del artículo 140¹⁹); y lo hace en forma muy secundaria para supuestos realmente extraordinarios y alejados de las decisiones políticas que podríamos considerar de «gobierno ordinario» o de directa relación con la función normativa, ya sea de las Cortes, ya del Gobierno, en su potestad de dictar normas con fuerza de ley. Ello contrasta en general con el tratamiento de estos institutos en los países miembros de la Unión Europea²⁰ y, en particular, con un país tan próximo al nuestro como es Italia²¹; países en los que cabe hallar técnicas y experiencias aprovechables en el caso de una eventual reforma de nuestra Constitución.

No en vano, nuestra constituyente tuvo clara (hace 40 años) su opción por la democracia representativa situando como núcleo de la misma a los partidos políticos que han de ser «instrumento fundamental para la participación política» como reza el artículo 6²² que, al regularlos, se inserta en el Título Preliminar del texto fundamental.

De analizar las cuatro décadas de vida constitucional que ahora se cumplen, la constante sería sin duda la presencia (y casi monopolio) de los partidos en todos los ámbitos de la vida pública, incluso en la económica como en la reciente crisis de la banca pública se ha puesto de manifiesto. Ello tiene una explicación que

¹⁹ «... La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

²⁰ Sobre la comparación de nuestra pacata regulación constitucional con las de otros países de la UE, *cf.* FREIXES, T. y POPTCHEVA, E. M. (2009), «Iniciativa legislativa popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE», en *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, núms. 9-10, pp. 37-46; disponible en www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37pdf_passim

²¹ Sobre las diversas formas de referéndum normativo de uso frecuente en el caso italiano *cf.* GROPPI, T. (2010), «La democracia directa. El caso italiano», Ponencia para el III Seminario internacional del Observatorio Judicial Electoral, México D. F., disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_tania_it.pdf

²² Artículo 6 CE: Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

arranca de la opción de nuestra constituyente en la que, frente a las propuestas formuladas por la entonces Alianza Popular, se acabó imponiendo la posición más cauta de la izquierda (tanto PSOE como PC) que miraba dichos institutos con el recelo propio de quien conocía bien la práctica llevada a cabo en el periodo autoritario anterior, y en tantos otros supuestos de referéndums plebiscitarios de los que, sin necesidad de retrotraerse a los periodos napoleónicos, también la historia reciente de Francia, ya en la V República, ofrecía algún famoso ejemplo protagonizado por el General De Gaulle²³.

Resulta francamente curioso que la argumentación actual de los partidos situados más a la izquierda sobre las exigencias de mayor intervención popular y el consiguiente refuerzo de los institutos aquí comentados, nos recuerden tanto la defensa de los mismos llevada a cabo en la constituyente por Fraga Iribarne, líder de la entonces Alianza Popular (precedente del actual Partido Popular). La breve selección realizada por Ramírez es suficiente para poner de relieve tal parangón: en concreto sobre el referéndum defendía Fraga una amplia concepción²⁴ comprensiva incluso del referéndum derogatorio del que siquiera excluía a leyes orgánicas; sin perjuicio de su adscripción a la defensa de la democracia representativa, considera necesaria su complementación que representaría

«... una compensación necesaria de raíz profundamente populista y de raíz profundamente democrática (que es) el que haya determinadas atribuciones otorgadas al pueblo como tal a través de las instituciones de la ya indicada iniciativa legislativa popular y del referéndum en un sentido amplio...»

²³ AGUIAR DE LUQUE, L. (1977), *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, EDERSA, *passim*.

²⁴ Ha de recordarse que el actual artículo 92 supuso un extraordinario recorte del que se contenía en el Anteproyecto de Constitución de 17 de abril de 1978; justamente su criticada inserción en la regulación del procedimiento legislativo se explica por esta inicial (y abortada) concepción del referéndum: «1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80».

«Se quiere restablecer la llamada soberanía del Parlamento a través del predominio único y exclusivo de los partidos políticos... (Sino se dejan abiertas otras puertas) no hacemos una Constitución democrática en el sentido propio de esta palabra.»²⁵

2. *Reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular y de diversas formas de referéndum*

Así se explican las previsiones constitucionales que reducen la iniciativa popular a los términos del artículo 87.3²⁶ en la que no solo se establece un número de firmas excesivo en términos relativos²⁷ (con todas las exigencias posteriormente desarrolladas por la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular) sino que se limita su ámbito material al prohibir su uso en materias reservadas a ley orgánica, tributarias, de carácter internacional, o en cuanto se refiera a la prerrogativa de gracia.

También en lo que se refiere a la posibilidad de ejercitarla para solicitar la reforma constitucional ha de advertirse que su prohibición representa una reducción de lo que prevenía el Anteproyecto de constitución que, si inicialmente suponía que la ley de reforma cabría ser planteada en los mismos términos que las restantes leyes, en el inicio del procedimiento legislativo, a partir de su estudio por la Comisión constitucional del Congreso, también quedaba restringida a los términos con que hoy el artículo 166 se remite al artículo 87, es decir, que solo se podrá llevar a cabo por las vías establecidas en los párrafos 1 y 2 de este artículo quedando excluida, por consiguiente, la vía de su párrafo 3 que es justamente el que establece la posibilidad de la iniciativa legislativa popular. También contra esta exclusión se manifestó Fraga en los siguientes términos:

«Este nuevo recorte a la democracia semidirecta es un error grave... Es frustrador este proceso que estamos siguiendo desde hace unas semanas de restringir

²⁵ Cit. por RAMIREZ, M., *op. cit.*, p. 62.

²⁶ Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

²⁷ Ciertamente es excesivo por comparación con algunos países pero no lo es tanto en relación a otros como puede comprobarse en el cuadro comparativo que ofrecen FREIXES, T. y POPT-CHEVA, E. M., *Iniciativa legislativa...*, *op. cit.*, p. 39: En España la exigencia de firmas representa el 1,10 de de la población, sensiblemente superior a los escasos porcentajes de Holanda, Polonia, Portugal o Rumania; pero mucho más bajo que los exigidos en los Lander alemanes.

todo lo que podemos las iniciativas populares directas... La iniciativa popular en materia constitucional sí que es un hecho ampliamente desarrollado en el Derecho Constitucional moderno y hoy es la más frecuente de las formas de iniciativa popular que se encuentra justamente por razón de la materia.»²⁸

En este aspecto de la reducción del ámbito material, nuestra regulación es semejante a la italiana (aunque no en el número de firmas exigido que en este caso se reduce a 100000); pero ambas difieren del caso excepcional suizo en el que no solamente no hay limitación material sino que en algunas constituciones cantonales se llega a exigir la intervención popular hasta en materia tributaria²⁹; y ha de subrayarse el hecho de que una condición para que la Constitución federal reconozca la garantía federal a las constituciones cantonales es que estas expresamente acepten la obligación de tramitar la reforma constitucional cuando el pueblo la solicite, medida por lo demás establecida en la Constitución federal (art. 51) que no en vano reconoce la iniciativa popular en ese ámbito de la Confederación precisamente para la reforma, ya sea parcial o total, de la Constitución.

En lo que se refiere al referéndum, la Constitución española lo prevé tanto en la regulación de la eventual reforma constitucional; (potestativo u obligatorio, según se aplique, respectivamente, el artículo 167.3³⁰ o el 168.3³¹) como también en el ámbito autonómico para la aprobación o reforma de los Estatutos de la vía del artículo 151.1³² y artículo 152.2³³, respectivamente. Fuera de tales supuestos «constituyentes» o «estatuyentes» solo cabe el referéndum previsto en el artículo 92 de la Constitución, con carácter consultivo. De todos ellos se

²⁸ Cit. por RAMIREZ, M., *op. cit.*, p. 64-65.

²⁹ GEROTTO, S., *Suiza...*, ya cit., p. 101.

³⁰ Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

³¹ Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

³² No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

³³ Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

ocupa la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

El carácter taxativo con que se reconocen a día de hoy esas concretas modalidades de referéndum ha quedado confirmado en la recientísima STC de 24 de mayo de 2017 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de Cataluña, anulando todos aquellos preceptos de la misma que establecían y regulaban «consultas populares por vía de referéndum» en el ámbito de Cataluña. Ciertamente, como el propio Tribunal Constitucional reconoce, cabe establecer otras modalidades de referéndum diversas de las hasta ahora permitidas pero tal tarea compete solo al legislador orgánico y, por consiguiente, estatal; lo que equivale a decir que es una competencia exclusiva del Estado que no puede invadir la Comunidad Autónoma. Después volvemos sobre este punto.

3. *Institutos «institucionales», más que populares*

De tener que buscar un elemento común a todas las modalidades de referéndum, reconocidas en nuestro ordenamiento constitucional, no es otro que la desconexión entre los dos principales institutos a que nos estamos refiriendo. Dicho de otro modo, nuestro sistema se caracteriza por la imposibilidad de que el mismo pueda ser impulsado por el cuerpo electoral o ciudadanía; es decir, son todos ellos instrumentos perfectamente dispuestos constitucionalmente para escuchar la voluntad popular en la ratificación de relevantes decisiones (normativas) adoptadas por las Cortes (salvo el del artículo 92) pero debiendo subrayarse que su iniciativa, o esta automáticamente prevista por la Constitución como condición de aprobación de la norma, o cuando es potestativo se deja en manos solamente de un determinado número de parlamentarios (art. 167.3). Y esta iniciativa que podríamos llamar «institucional» cuando se trata del único caso «político» (o no normativo) previsto, el del artículo 92³⁴, queda exclusivamente en manos del Presidente del Gobierno que podrá someter a referéndum de carácter consultivo «las decisiones políticas de especial trascendencia», siempre con la previa autorización del Congreso de los Diputados. Por consiguiente cabría concluir que nuestros supuestos de participación popular son todos de «orden institucional». Es lógico que la praxis haya sido de la misma naturaleza.

³⁴ Artículo 92: 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados

III. CUATRO DÉCADAS DE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

1. *Iniciativa y referéndum*

La praxis de los institutos de democracia directa entre nosotros no es mucho más generosa que sus previsiones constitucionales. Si bien en todos los países en que se ejerce la iniciativa legislativa popular es general la bajísima proporción de las que alcanzan a convertirse en ley, en el caso español a modo de muestra se cuenta con una sola ley aprobada a instancias populares (ex artículo 87.3): La ley de Propiedad Horizontal³⁵.

En estos casi 40 años solo se han celebrado dos referenda consultivos de ámbito nacional (regulados en el ya mencionado artículo 92 CE y en la Ley Orgánica 2/1980): El primero debía decidir sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica; su convocatoria fue presentada por el Gobierno y debatida ante el Pleno del Congreso de los Diputados, que la autorizó el 5 de febrero de 1986; el referéndum se celebró el 12 de marzo de 1986 y procuro un resultado favorable a la tesis del Gobierno. El segundo fue el convocado para la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004; este se celebró el 20 de febrero de 2005, con un alto resultado en favor el «sí» propugnado por el Gobierno y la Unión Europea.

En cuanto a los referenda «estatutarios» es lógico que, siendo una exigencia del artículo 152.2 CE, los Estatutos de la vía del artículo 151 CE fueran aprobados por referéndum y que, consecuentemente, solo pudieran reformarse mediando también el correspondiente referéndum o sea que se han celebrado referenda en cuantas ocasiones se ha producido tales supuestos constitucionalmente previstos y desarrollados por la Ley Orgánica 2/1980 en su artículo 10, amén de las correspondientes previsiones estatutarias en cuya virtud se establece la correspondiente cláusula de reforma en cada uno de los Estatutos: artículos 46 y 47 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículos 222 y 223 del de Cataluña, artículos 56 y 57 del Estatuto de Galicia y artículos 248 y 249 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuya virtud se sometieron a referéndum las Leyes Orgánicas 6/2006 y 2/2007 de reforma del Estatuto catalán y del andaluz, respectivamente.

³⁵ Sobre los escasísimos resultados en los países de la UE, cfr. FREIXES, T. y POPTCHEVA, E. M., *Iniciativa legislativa...*, *op cit.*, pp. 41-42.

2. *Otras fórmulas*

Al margen de las previsiones constitucionales, ya en el ámbito local, no cabe olvidar las conocidas como consultas populares municipales, contempladas en la disposición adicional única de la Ley Orgánica 2/1980 que remite a la legislación de Régimen Local, y salvaguardando, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización». El artículo 18 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local recoge, entre los derechos de los vecinos el de pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley. Recientemente se van difundiendo las normas tendentes a desarrollar tales consultas populares que han alcanzado reconocimiento legal y hasta estatutario. En efecto, la Ley de consultas populares locales de Andalucía, de 3 de mayo de 2001³⁶, las regula para el ámbito local calificándolas en su artículo 2 como «el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante».

Con mayor amplitud (o indefinición) se pronuncia el Estatuto de Cataluña en su artículo 122 al establecer que «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución». Las fuertes implicaciones políticas con que se ha vinculado la aplicación de este precepto al derecho a decidir, con pretensiones secesionistas, ha obtenido la respuesta (y decidido reproche) del TC en el conflicto suscitado por la convocatoria de una consulta popular por el Decreto 129/2014, dictado al amparo de lo establecido en la Ley 10/2014. En la sentencia 31/2015, de 16 de marzo, se

³⁶ Como su propia exposición de motivos refiere se apoya en la Ley de régimen local y en el propio Estatuto: «En concreto, el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece la posibilidad de que los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local. Asimismo, en su artículo 18, señala como uno de los derechos de los vecinos pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley. Por otra parte, el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo del sistema regulador de las consultas populares locales en el ámbito de Andalucía, de conformidad con lo que dispongan las leyes a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 y los números 1 y 32 del artículo 149.1 de la Constitución, correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria.

declaran inconstitucionales algunos preceptos de la citada ley y en la 32/2015, de la misma fecha, se declara nulo el referido Decreto y se insiste en la especificidad del artículo 23 de la Constitución de suerte que las consultas populares, estando permitidas para asuntos concretos, no resultan constitucionales cuando encubren un ilegítimo referéndum que no queda amparado por dicho precepto constitucional ni, por consiguiente, están previstos en la Constitución.

La ya citada STC de 24 de mayo contiene alguna afirmación de extraordinario interés tanto para fundamentar el carácter excluyente de la competencia del legislador orgánico como para clarificar la diferencia esencial que existe entre la iniciativa legislativa popular y el referéndum más allá de la reserva a L. O.³⁷:

«En síntesis, de una muy arraigada doctrina, la STC 31/2015, de 15 de febrero, recordó que «estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral»... (F.J. 3)

En definitiva, no cabe duda que la regulación del referéndum en sus diversas modalidades, y en especial la inclusión en el ordenamiento de alguna modalidad nueva, en la medida en que se trata del desarrollo constitucional del derecho de participación política ex artículo 23, ha de llevarse a cabo por el legislador orgánico, sin que la habilitación estatutaria sea suficiente fundamento de la competencia autonómica.

Pero llegados a este punto se preguntan los oponentes al recurso cómo no puede el Estatuto habilitar un referéndum autonómico y sí en cambio la iniciativa popular. La respuesta también es clara en este sentido, marcando la diferencia que de la diversa naturaleza de uno y otro instituto se deriva:

«Una y otra institución son, sin duda, manifestaciones del derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente, según prescriban las leyes, en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y por tanto también la ley orgánica a la que llama el artículo 87.3 CE ha de ser vista, en sus determinaciones basilares, como desarrollo, en el sentido del artículo 81.1 CE, del referido derecho fundamental, con lo que ello comporta, consiguientemente, de límite para los legis-

³⁷ Debe precisarse en este punto que no hubo confusión en la argumentación jurídica ni se pretendía en tal momento juzgar el instituto de la iniciativa puesto que se estaba juzgando una ley de consultas. Si se utiliza la comparación en la sentencia es porque la Generalitat aducirá entre sus argumentos el paralelismo existente entre la iniciativa y el referéndum por cuanto se reserva a L. O. De ahí deduce la contestación al recurso que, teniendo competencias en materia de iniciativa legislativa, resultaba contradictorio que se le deniegue en materia de referéndum.

ladores autonómicos. Límite que no pocos Estatutos de Autonomía han hecho explícito al prever, para el respectivo ámbito, la iniciativa legislativa popular (entre otros, artículos 27.4 EAPV, 13.1 EAG y 111.2 EAAAnd)...

... Pero estas iniciativas populares, la prevista en la Constitución y las que lo han sido en los Estatutos de Autonomía, no son, a diferencia del referéndum, cauce para la manifestación directa, excepcional en nuestro Derecho, de la voluntad popular, sino instrumento, más bien, para que una fracción del electorado propicie un pronunciamiento de los representantes del pueblo sobre determinada propuesta legislativa [STC 19/2015, de 16 de febrero, FFJJ 2 d) y 4]. Tal excepcionalidad del referéndum es la que impide que pueda el legislador ordinario —cada uno de los legisladores de nuestro Estado compuesto— articular libremente modalidades del mismo y la que impone, por ello, que solo la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE pueda introducir, con la excepción y los límites dichos, nuevas formas de consulta popular por este cauce, dando así desarrollo, a través de tales posibles variantes, al derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos (arts. 23.1 y 81.1 CE). No cabe exigir otro tanto para la previsión de iniciativas legislativas de origen popular en los ordenamientos autonómicos, iniciativas que no habrían de dar lugar, vale repetir, a un pronunciamiento del pueblo, sino de sus representantes...» (F.J. 6)

IV. ANTE UNA EVENTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL: POSIBILIDADES Y RIESGOS

1. *Democracia directa y su potencial desarrollo con el uso de las nuevas tecnologías*

Debe precisarse que cuando en medios políticos se trata de contraponer la participación popular a la democracia parlamentaria suele invocarse la democracia directa. Pero, en realidad, democracia directa es la que se ejerce a través de asambleas, mientras que los institutos a los que en esta reflexión nos hemos referido son en realidad democracia semidirecta por más que a veces se utiliza la denominación de democracia directa que parece obedecer más al propósito de reprochar la estrechez del parlamentarismo, que a la convicción de que pueda establecerse un régimen asambleario. La única manifestación constitucional de democracia directa es en nuestro ordenamiento constitucional el concejo abierto. Pero es obvio que nuestra previsión constitucional al referirse al concejo abierto es un puro simbolismo sin significación política alguna como simple reducto histórico, que se respeta. Y en cuanto a referencias comparadas no cabría encontrarlas en nuestro entorno más que en Suiza y, en cualquier caso, referidas a comunidades tan pequeñas que nada aportan a esta reflexión sobre la realidad

presente³⁸. Si acaso, solo nos llevarían a un replanteamiento de la forma territorial del Estado pues esperar que la democracia directa hoy pueda implantarse no sería otra cosa que abrir el debate sobre un eventual federalismo, hasta tal punto atomizado, que conllevaría la introducción de tiempos tan dilatados en la adopción de decisiones como incompatible con la complejidad de funciones y de organización que la realidad social actual impone.

Y, en cualquier caso, la reflexión teórica sobre la democracia siquiera resuelve el problema de la legitimidad y obediencia a una decisión de la que se discrepe pues, en última instancia, precisa Arblaster, la única situación en que la voluntad del pueblo se manifestaría claramente sería si proviniese de una decisión unánime³⁹. Estamos ante el nudo gordiano de cuantas cuestiones cabe plantear en torno a la obediencia a una voluntad compuesta de voluntades contradictorias, como no puede ser de otro modo en una sociedad plural... cuestiones insolubles que acaban decantándose hacia una solución secundaria: «si se acepta que la unanimidad es prácticamente imposible y que la decisión mayoritaria es lo más aceptable, también hay que reconocer como regla general que uno se plegará a la decisión mayoritaria al encontrarse en minoría...»⁴⁰. La teoría plantea dudas y la realidad confirma la imposibilidad de la democracia directa que ya Kelsen advirtió sin ambages⁴¹.

Sin embargo, en el momento presente las nuevas tecnologías nos ofrecen posibilidades hasta ahora inimaginables⁴² y se propugna por parte de la doctrina su práctica⁴³ con carácter complementario de la democracia representativa; una y otra aisladamente serían disfuncionales pero su complementariedad permitiría mejorar el sistema:

«Las exigencias de la democracia directa y la democracia representativa no se excluyen, deben ser consideradas como cauces complementarios para la efectivi-

³⁸ «... en relación a la participación directa en sentido moderno es preciso limitar el valor de tales precedentes, ya que fuera del marco de un sistema estatal moderno, dichas formas históricas están más próximas al ágora de los clásicos que a las instituciones modernas de participación directa». AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa...*, ya cit., p. 52.

³⁹ ARBLASTER, A., *Democracia directa...*, ya cit., p. 98.

⁴⁰ *Idem*, p. 106.

⁴¹ Cfr. *supra*, notas 12 y 13.

⁴² «Superadas, gracias a la Red y a los demás avances de la telemática, las dificultades que comporta la democracia directa plebiscitaria, por las exigencias organizativas y costes del referéndum, podría llegarse a un instant-referéndum permanente...». PÉREZ LUÑO, A., *Democracia directa...*, ya cit. p. 71.

⁴³ De principio jurídico-constitucional útil califica la democracia a través de la participación electrónica COTINO HUESO, L. (2007), «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, p. 84.

dad y la plena realización de la democracia en los Estados de derecho. Negar, de forma tajante y radical, las ventajas que para la participación política directa de los ciudadanos supone la teledemocracia, es cerrar los ojos ante signos del progreso. Pero, la renuncia apresurada a determinadas garantías institucionales de la democracia representativa entraña también un grave riesgo...»⁴⁴

Cuestión distinta es la complejidad de una regulación que habría de establecer las condiciones de participación mediante sistemas tan cambiantes como los tecnológicos y que por sí solos, paradójicamente, comportan la exclusión de un importante porcentaje del cuerpo electoral que no se halla en condiciones de utilizar tales sistemas salvo por persona interpuesta, lo que significaría la negación de las características personalísimas del voto, propias e inherentes, a todo sistema democrático. No parece, pues, que el «optimismo tecnológico» sea suficiente para ignorar las extraordinarias dificultades de la democracia directa.

2. Experiencias referendarias

En cuanto al referéndum, sí podrían multiplicarse las referencias comparadas aunque, de nuevo planteo la duda de si cabe la introducción de los institutos de democracia aisladamente considerados y sin su inserción en otras reformas y planteamientos institucionales más amplios.

Recientemente Eva Sáenz⁴⁵ ha estudiado la experiencia referendaria suiza tratando de contrastarla con los 3 reproches que a la misma fórmula Stephen Tierney (*the elite control syndrom, the deliberation deficit y the majoritarian danger*). Sin duda la peculiaridad del sistema, difícilmente comparable con otras democracias, se pone de relieve cuando la autora, apenas iniciado el estudio ya advierte que de entre las propuestas derivadas de una iniciativa popular y la «contra-propuesta» que en tales casos hayan ofrecido las autoridades, son a estas medidas de las autoridades a las que los ciudadanos han dado un amplio respaldo. Lo que pone de relieve cómo todo instrumento de participación, por más que a nosotros nos parezca extraordinario, contribuye en Suiza a la integración de toda iniciativa en el sistema⁴⁶.

⁴⁴ PÉREZ LUÑO, A., *Democracia directa...*, ya cit. p. 77.

⁴⁵ SÁENZ ROYO, E., (2016) «La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum», R. E. P., 171, pp. 71-104.

⁴⁶ En el mismo sentido, con relación a las consultas, mi trabajo «Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas «prenormativas» del ordenamiento constitucional suizo», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 36, 2015.

Esta sin duda es una perspectiva que no suele ser comentada; la reivindicación actual del referéndum, con ser un fenómeno general y no solo español, suele provenir de quienes desean cambios importantes en el sistema vigente⁴⁷. La utilización del instituto como un elemento más de integración que complementa la participación popular en las decisiones de mayor trascendencia política, no solo sería una buena implementación de la vida democrática sino, también, un medio más de vencer la tremenda desafección que hoy se vive por la ciudadanía respecto sus representantes. No parece ser este (o no tan solo) el planteamiento de las actuales reivindicaciones.

La reivindicación del referéndum es una lógica tentación de grupos antisistema pero a veces incluso se pretende utilizar por quienes, insertos en el sistema, llevan a cabo una oposición no siempre leal. Por ello, no es de extrañar que, incluso en Suiza, recientemente se hayan llegado a utilizar los institutos de democracia semidirecta como arma política con que dificultar la labor de Gobierno; ello ha sucedido a partir de la entrada en el mismo de un partido populista con el que se han debido poner a prueba no pocos de los criterios asentados de tiempo atrás, incluso los referidos a la «fórmula mágica» del gobierno⁴⁸.

3. *Necesario cambio de perspectiva*

Una reflexión sobre las actuales reivindicaciones de mayor participación directa, tal como observamos en diversas manifestaciones populares, no puede quedar reducida, por consiguiente, a la consideración procesal de los conocidos institutos de democracia semidirecta (referenda e iniciativas legislativas). La eclosión entre nosotros de nuevos partidos políticos que, basculando entre manifestaciones antisistema y rememorando formulaciones de pasadas experiencias, apelan al pueblo como poder constituyente, y son expresión, en parte, de los conocidos como movimientos del 15 M, invita a una reflexión más amplia que la puramente procesal o institucional; tanto más si, como parece ser nuestro caso, se invocan como instrumentos de un cambio radical, más bien revolucionario⁴⁹.

⁴⁷ SÁENZ ROYO, E., (2016), *La regulación...*, ya cit., p. 89.

⁴⁸ Sobre las disfunciones generadas por el Partido UDC (situado a la derecha) y su liderazgo populista en manos de Blocher, cfr. GEROTTO, S., *Suiza. Sobre cómo...*, ya cit., pp. 74 y ss.

⁴⁹ Pues el caso paradigmático de permanente ejercicio de estos derechos políticos, que es el de Suiza, no es precisamente un ejemplo de cambio ni de revolución sino de conservadurismo «populista» que en ocasiones es tildado y no sin razón de inmovilismo.

A la vista de la experiencia histórica es cierto que han sido buenos instrumentos plebiscitarios, manifestación de populismos y/o caudillismos⁵⁰. La cuestión es si cabe un uso no plebiscitario⁵¹ o dicho de otro modo, más coherente con la democracia de partidos y, por consiguiente, plural. Desde esta perspectiva necesariamente ha de matizarse mucho el uso del referéndum respecto de la forma tradicional de su ejercicio que cabe usar para el cambio, desde luego, pero que, atendido el nivel de desarrollo actual tanto en referentes democráticos como económicos y sociales (con todas las deficiencias) debería analizarse si en este nivel actual cabe que la reforma, el cambio o la resolución de cualquier conflicto pueda y deba reconducirse a un simple SI o NO del que indefectiblemente derivará una división social impropia de las sociedades plurales a las que se ha llegado no sin esfuerzo.

Así pues la cuestión hoy debería girar en torno a las condiciones políticas del pueblo español, a su cultura política y a su capacidad para innovar en el uso de los institutos que tan pacatamente reconoció la constitución y que, por consiguiente, estaríamos en condiciones de reivindicar, como ya han hecho algunas asambleas autonómicas, a través de las necesarias reformas constitucionales. Pero la deseada prevención no sería exigible tanto para la reforma constitucional, que supuestamente se adecuará a la norma vigente, sino para el posterior uso de los institutos supuestamente ampliados.

4. *Riesgos a tener en cuenta: la decisión referendaria sin matices y los valores democráticos*

Tanto la iniciativa popular como el referéndum han demostrado ser un buen medio para la cooperación popular en el desarrollo legislativo, cuando realmente se utiliza para ratificar o rechazar una norma (tal como en puridad es la esencia del referéndum a diferencia del plebiscito).

Ahora bien, si se utiliza en términos plebiscitarios (como siempre se ha hecho por parte de líderes autoritarios, o aun sin serlo como recientemente ha ocurrido con Renzi en Italia) sus efectos pueden ser de difícil previsión y, sobre todo, pueden ser útiles para poner fin a una situación que se rechaza, pero nada indica respecto de la continuación del sistema o de las características del que ha de sucederle; puesto que, en última instancia, el plebiscito no hace sino poner en

⁵⁰ AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa...*, ya cit.

⁵¹ Aunque la teoría presenta el referéndum como instrumento jurídico (para la aprobación u abrogación de normas, a diferencia del plebiscito que decide sobre cuestiones políticas, es difícil en la práctica que aquel se desprenda de la vis atractiva de este.

manos del líder una suerte de legitimidad extraordinaria para la adopción de decisiones sucesivas al resultado del referéndum (plebiscito), lo que choca abiertamente con el consabido reproche a la democracia representativa, que dejamos en manos de los partidos (y no, tan solo en manos de un líder).

Las recientes experiencias, no solo en el marco helvético al que acabo de aludir, también en la tierra madre de las libertades y ejemplo que inspiró a los padres del constitucionalismo (obviamente, me refiero al Reino Unido) nos pone sobre aviso de los riesgos de los referenda desde la perspectiva de los avances que en el campo de la dignidad humana, y por consiguiente en materia de derechos y libertades, se han llevado a cabo en los regímenes democráticos (que han hecho de la libertad, la igualdad y la solidaridad su esencia) aun a riesgo de generar alguna incoherencia y dificultades desde la perspectiva formal o institucional.

En efecto, el referéndum que se acaba de votar en el Reino Unido ha hecho gala de un nacionalismo despectivo con la inmigración, con el fenómeno de los refugiados y, en general, con la universalización de las medidas sociales y, a juzgar por la reacción de algunos de quienes más insistieron en la campaña por la salida de la Unión, la manipulación del electorado ha sido evidente.

También recientemente hemos asistido a una curiosa experiencia en Italia al haberse convocado un referéndum para la reforma constitucional que, aun hallándose procesalmente previsto en el texto fundamental, ha generado una extraordinaria implicación, y división incluso en la Academia, con una peculiaridad doble: el confuso contenido de una reforma muy compleja con muy diversos contenidos a los que, obviamente, no cabe sino aceptar o rechazar en bloque y, sobre todo, el carácter plebiscitario que al mismo ha dado el Presidente del Consejo al haberlo planteado como una especie de «cuestión de confianza popularizada» de la que se hizo depender su propio liderazgo y que, por consiguiente, ha conducido a la dimisión y consiguiente crisis gubernamental ante el resultado negativo obtenido.

Pero no es menos significativa la constante que también se ha observado en el país de la democracia popular por antonomasia, Suiza, a la que ya hemos aludido con referencia a su inmovilismo. Desde la perspectiva de los derechos humanos, y en particular de la filosofía inherente al Tratado de Roma, la doctrina ha llamado la atención sobre algunos resultados de referéndum y es bien sabido el reciente resultado en materia de inmigración y cupos con los indeseados efectos que sobre sus complejas relaciones⁵² con la Unión europea ha producido. La mención de los más significativos efectos del referéndum nos mos-

⁵² GEROTTO, S. (2015), *Suiza. Sobre...*, ya cit., pp. 135 y ss.

traría la «incorrección»⁵³ de los resultados que se producen en su práctica en el país de mayor arraigo del instituto y en el que no cabe dudar de la aceptación e integración ciudadana en el sistema: el considerable retraso del ingreso de Suiza en la ONU, o la también tardía aceptación del voto femenino, etc. no son sino ejemplos del conservadurismo de que se hace gala en el pueblo helvético, y sin perjuicio del mayor progresismo manifestado en el uso de las iniciativas populares que se compensa con el escaso porcentaje de las que logran un buen fin y con la presentación de contrapuestas por parte de las autoridades que, según he dicho ya, alcanzan mayor apoyo del cuerpo electoral que las iniciativas en sí mismas.

Siendo ello así se impone que la experiencia referendaria quede regulada con extraordinario cuidado y sin que de la misma puedan depender cambios radicales sino como una medida más, entre otras, de complementación de la democracia representativa en la que se haga pesar más su viabilidad como control *a posteriori* de medidas adoptadas por las autoridades (sobre las que se haya llevado a cabo una intensa labor pedagógica, y muy clarificadora, previa a la decisión popular) que como medio de llevar a cabo reformas institucionales de calado.

En definitiva, ya ha quedado dicho: la democracia no es solo una cuestión de aritmética sino también de valores y ello la hace incompatible con el partido único y con el pensamiento único por lo que adquiere una complejidad de actores y de procesos de conformación de la decisión difícilmente reconducibles a la decisión entre un si o un no. La democracia es posible sin renunciar a su carácter representativo plural sin perjuicio de posibles complementos de democracia semidirecta bien trazados y dispuestos en el concreto sistema constitucional.

En este sentido, una mayor flexibilidad de la iniciativa legislativa popular podría ser útil para marcar la agenda de los políticos. Y en lo que se refiere al referéndum podría estudiarse su introducción para la aprobación y derogación de leyes aunque pudiendo restringirlo a determinados tipos de las mismas en función de su relevancia y efectos; e incluso cabría la posibilidad de que se planteara su eventual solicitud mediante iniciativa popular.

Por ello, toda reforma que introduzca formas de referéndum en torno a actos legislativos podría ser estudiada siempre que se adopten los filtros necesarios que eviten la simple división social propia de todo plebiscito.

Ahora bien, ello debería ir acompañado de cautelas referidas tanto a su realización (por ejemplo con límites temporales o con imposición de *quorum* determinado) como al proceso de preparación previa con la correspondiente campaña. En particular, cualquier propuesta que amplíe las posibilidades del referéndum

⁵³ SÁENZ ROYO, E. (2016), *La regulación...*, ya cit. p. 88.

no debería olvidar que la simplificación que suele suponer y la exigencia de veracidad no ha de exigirse solo a los partidos y grupos de interés implicados sino también a los medios de comunicación social.

Pero hoy siquiera ello es suficiente pues la presencia de las redes sociales obligan a otro nuevo cambio de perspectiva y a adoptar mayores precauciones pues sus efectos en relación con la mencionada simplificación quedan totalmente potenciados por una comunicación permanente y caracterizada por la inmediatez y la universalidad de sus actores. Si ello ya es decisivo en las campañas electorales, tanto más lo puede ser (y por las recientes experiencias puede decirse que en forma disfuncional) en los planteamientos referendarios en los que el mensaje es mucho más simple y sin matices en las propuestas (de sí o de no) para las que la experiencia demuestra que suelen recurrir a eslóganes mediáticos, más en términos de oposición a algo o alguien, que a la reflexión y el análisis de la realidad y del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1977), *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, EDERSA.
- ARAGÓN REYES, M. (1989), *Constitución y democracia*. Madrid, Tecnos.
- ARBLASTER, A. (1991), *Democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- BELTRÁN ADELL, Francisco. «El republicanismo en Suiza», en ISEGORIA/ 33, 2006, pp. 207 y ss.
- COTINO HUESO, L. (2007), «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 35, p. 75-120.
- DARDANELLI, P. (2017), «El federalismo suizo: orígenes evolución y desafíos», en *Sistemas federales. Una comparación internacional*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Gimenez Abad.
- FERRAJOLI, L. (2016), «Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea», en *Fundamentos*, núm. 9 (La era de los Derechos). Junta General del Principado de Asturias.
- FREIXES, T. y POPTCHEVA, E. M. (2009), «Iniciativa legislativa popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE», en *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, núms. 9-10, pp. 37-46; disponible en www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37pdf
- GEROTTO, S. (2015), *Suiza. Sobre cómo se gobiernan los suizos*. Madrid, CEPC.

- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1968), *Comunicación humana y Comunidad política*. Madrid, Tecnos.
- GROPPI, T. (2010) «La democracia directa. El caso italiano», disponible en red: http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_tania_it.pdf
- MARTÍNEZ DALMAU, Rubén (ed.) y otros, *Teoría y práctica del poder constituyente*. Valencia, Tirant, 2014.
- PAMIES, J. C. y MUÑOZ GONZÁLEZ, P. (2017), «Grecia en 2017: Retos y desafíos del Estado helénico y el Gobierno de Syriza», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 13, pp. 143-152.
- PÉREZ LUÑO, A., «Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español», en *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 20, pp. 63-82.
- PISARELLO, Gerardo, «El régimen constitucional español, 34 años después: ¿reforma o ruptura democrática?», en <http://www.sinpermiso.info/textos/el-rgimen-constitucional-espaol-34-aos-despus-reforma-o-ruptura-democrtica>
- RAMÍREZ, M. (1985), *La participación política*. Madrid, Tecnos.
- SÁENZ ROYO, E. (2016), «La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum», *R E P*, 171, pp. 71-104.
- SARTORI, G. (1988), *Teoría de la Democracia 2. Los problemas clásicos*. Madrid, Alianza Universidad.
- TORRES DEL MORAL, A. (1977), «Modelo y antimodelo en la teoría política de Rousseau», en *REP*, núm. 212, pp. 93-166.

Title:

Reflections on a possible constitutional reform of institutes of direct and semi-direct democracy.

Summary:

I. Again on the idea of participation and democracy. II. Reluctance of the spanish constituent to host institutes of direct and semi-direct democracy. III. Four decades of democratic constitutional regime. IV. Some recent experiences in comparative law. V. On a possible constitutional reform that drives its development: possibilities and risks.

Resumen:

Pese a la teórica vinculación de la participación directa a la idea de democracia, la constituyente española fue extraordinariamente prudente en la regulación de los institutos de democracia semidirecta por temor de la izquierda a la repetición de las negativas experiencias históricas en el uso del referéndum; su decidida opción por la democracia representativa quedó fuera de toda duda en los debates parlamentarios. Por ello el texto de 1978 es extraordinariamente sobrio en la aceptación tanto de la iniciativa popular como del referéndum. Y no lo ha sido menos la práctica durante 40 años de estos instrumentos.

Sin embargo, las más recientes formaciones políticas presentes en el Parlamento reivindican la importancia de la democracia semidirecta a nivel institucional como en paralelo observamos nuevas formas democráticas en la acción de los propios partidos políticos. Pero no queda claro que se este reivindicando la democracia semidirecta como instrumento de participación popular sino más bien parece invocarse como instrumento de un cambio constitucional al que tienden las nuevas izquierdas, a modo de ejercicio constituyente, sin que sea patente un proyecto de aceptación de tales medios con carácter general (o de ejercicio paralelo al de los poderes «constituidos»).

La reciente experiencia de referéndums en países democráticos de nuestro entorno con resultados algo sorprendentes obliga a tenerlos en cuenta a la hora de reflexionar ante una posible reforma constitucional que afecte a los institutos de referencia. Ello explica las referencias comparadas que en el texto se contienen.

Abstract:

Despite the theoretical linkage of direct participation to the idea of democracy, the Spanish constituent was extraordinarily prudent in regulating the semi-direct democracy institutes by the fear of the political left to the repetition of the negative historical experiences in the use of the referendum; Its decided option for representative democracy was beyond doubt in parliamentary debates. That is why the 1978 text is extraordinarily sober in the acceptance of both the popular initiative and the referendum. And it has been no less the practice during 40 years of these instruments.

However, the most recent political formations present in the Parliament claim the importance of semi-direct democracy at the institutional level, while in parallel we observe new democratic forms in the action of the political parties themselves. But it is not clear that they are claiming semi-direct democracy as an instrument of popular participation, but rather seems to be invoked as an instrument of consti-

tutional change to which the new left tend, as a constituent exercise, without a project of acceptance of such General means (or exercise parallel to that of the «constituted» powers).

The recent experience of referendums in democratic countries with surprising results requires them to be taken into account when reflecting on a possible constitutional reform affecting the relevant institutes.

Palabras clave:

Democracia, Participación, Constitución.

Key works:

Democracy, Participation, Constitutional Order.