

Biglino Campos, Paloma (coord.)
Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Madrid, 2017, 399 pp.

En los últimos años hemos asistido a una serie de acontecimientos que han provocado el cuestionamiento de la democracia representativa: los problemas asociados a una importante crisis económica y la dificultad para salir de ella, la proliferación de casos de corrupción que han visto la luz, el desapego ciudadano hacia la política y la aparición de nuevas formaciones políticas que han pretendido catalizar el descontento de la ciudadanía y propugnan una nueva forma de hacer política, con una intervención más activa de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos, para lo que se valen en buena medida de los adelantos de las nuevas tecnologías.

La confluencia de estos elementos, algunos de los cuales están conectados en una relación de causa-efecto, nos sitúa ante un panorama en que las instituciones representativas son puestas en entredicho y se insiste en su inoperancia para hacer frente a los retos actuales.

En este contexto político surge el estudio que ahora presentamos. No se trata de una obra más de las existentes sobre las instituciones de la democracia directa, limitada a la exposición y análisis del régimen jurídico de cada una de ellas, sino que presenta un interesante enfoque que hace que la obra sea novedosa y atractiva, por cuanto que estudia la conexión entre la democracia directa —configurada en nuestro ordenamiento jurídico como excepción—, y la representativa, a través de los monopolizadores de esta última, es decir, de los partidos políticos y la implicación de éstos en aquélla. Además, buen parte de su atractivo reside en la incorporación de estudios de casos prácticos de Derecho Comparado.

El libro es resultado del proyecto de investigación estatal I+D DER2013-40585-P, sobre “Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos”, dirigido por Javier Matia Portilla y Paloma Biglino Campos.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

La obra se estructura en tres grandes bloques que suponen un tránsito de lo general a lo particular, de las reflexiones teóricas al estudio de casos prácticos: una primera, en el que tras un planteamiento general se analiza la incidencia de los partidos políticos en las instituciones de democracia directa; una segunda, dedicada al análisis de la experiencia del referéndum en algunos países europeos (Reino Unido, Italia, Grecia, Irlanda y Francia), y la tercera en que se da cuenta de dos experiencias en el ámbito de América Latina, concretamente el ejemplo colombiano y el mejicano.

Esta estructura va precedida de una Presentación a cargo de Benigno Pendás, Presidente del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y una Introducción, de Paloma Biglino, coordinadora de la obra que recensamos, en la que desde el principio deja claro cuál es el propósito del estudio, a saber: no valorar la mayor o menor bondad de las instituciones de democracia directa, sino estudiar la interrelación de los partidos políticos y dichas instituciones. A tal propósito se da cumplimiento óptimo con las aportaciones de los diversos colaboradores que han participado en la obra y con las Conclusiones y Propuestas, a cargo también de Paloma Biblino, que cierran el libro. Es de destacar que todas las colaboraciones culminan con unas conclusiones que facilitan al lector la tarea de recapitular lo abordado en cada uno de los estudios.

El planteamiento general e hilo conductor que vertebra todas las colaboraciones lo efectúa, con la maestría que le caracteriza, Manuel Aragón Reyes, que con suma sencillez (que no simplicidad), propia de su lucidez expositiva, realiza un alegato en favor de la democracia representativa, única posible en la democracia constitucional, tanto por razones de índole teórica como práctica. Ahora bien, esta preponderancia de la democracia representativa no impide que se complemente con instituciones de democracia directa, en las cuales los partidos también pueden y deben desempeñar un importante papel. Esta complementariedad, a juicio del autor, no debe acabar en sustitución, por más que la democracia representativa manifieste en ocasiones sus debilidades y problemas, cuya solución no radica en el tránsito hacia una democracia directa, sino en articular los cambios jurídicos y políticos precisos para el fortalecimiento de la representativa.

Sobre la base de este planteamiento general se dedica la primera parte de la obra al análisis de las principales figuras de democracia directa, desde la perspectiva de la intervención de los partidos políticos en las mismas.

Al referéndum dedica su estudio, con el rigor que le es propio, César Aguado Renedo, que analiza las previsiones constitucionales y legales del referéndum consultivo desde la óptica de las posibilidades reales de la participación ciudadana, tanto en lo que se refiere a la propuesta de celebración del referéndum, como a la participación en el procedimiento referendario y la financiación de la campaña de propaganda. No descarta el autor, ante el silencio legislativo, la posibilidad de que el impulso para la celebración de referéndum parta de los ciudadanos o colectivos no formalizados, pero necesariamente ha de ser asumido como propio por el Presidente del Gobierno, que es a quien constitucionalmente se le otorga esta atribución.

Por otra parte, la regulación legal del referéndum otorga un protagonismo absoluto a los partidos políticos en el procedimiento, tanto en lo que atañe a la campaña de propaganda, como a la disponibilidad de recursos. No obstante, esta primacía normativa de los partidos puede venir relativizada en la práctica por la enorme potencialidad que en los tiempos actuales tienen las redes sociales y los medios de información personalizada. A este respecto realiza el autor una interesante reflexión sobre las enormes posibilidades que las nuevas formas de comunicación proporcionadas por las tecnologías otorgan a las personas físicas, movimientos, plataformas o grupos sociales para participar y movilizar al electorado ante una consulta referendaria y si bien la falta de previsión legal en cuanto a su participación les impide disfrutar de las ventajas que ofrece el sistema, también les permite sustraerse al control que el marco legal impone a la financiación de la campaña de propaganda. Ahora bien, esta interpretación posibilista de la regulación constitucional y legal del referéndum no constituye un posicionamiento favorable del autor como fórmula de participación política habitual, ni como alternativa a la democracia representativa.

El estudio de la iniciativa legislativa popular lo lleva a cabo Juan Fernando Durán Alba, que prefiere hablar de “mediatización”, a pesar de su carga peyorativa. Analiza las distintas fases de la iniciativa y la intervención de los partidos políticos en cada una de ellas. En la de recogida de firmas, no obstante los cualificados requisitos previstos en la legislación que pudieran propiciar el protagonismo de los partidos en cuanto que estructuras formalizadas y con gran capacidad de movilización, la realidad demuestra que no es así; por el contrario, son plataformas o grupos de ciudadanos más o menos organizados los que han ejercido, en la práctica, la iniciativa legislativa popular.

Mucho mayor es la intervención de los partidos políticos, a través de su trasunto parlamentario —los grupos parlamentarios—, en la fase de toma en consideración de la iniciativa legislativa, trámite este, el de toma en consideración, sobre el que el autor, pese a las dudas doctrinales surgidas, se muestra partidario de su mantenimiento. A partir de ese momento la iniciativa legislativa es asumida por la Cámara parlamentaria y, por tanto, sus autores pierden el control sobre ella, aunque se han introducido algunas reformas legislativas en el ámbito autonómico tendentes a incrementar la participación de los promotores de la iniciativa en el procedimiento legislativo. Entiende el autor que aquellas previsiones normativas autonómicas que permiten la retirada de la iniciativa legislativa por los promotores vienen a desvirtuar este instrumento de participación directa y supone una injerencia de los ciudadanos en la potestad legislativa de la que no son titulares.

Si hay una institución de democracia directa en el que es más evidente el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos es el concejo abierto, a cuyo estudio se dedica Estela Gilbaja Cabrero, que llama la atención sobre el hecho de que la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local operada por la Ley de 2/2011, de 28 de enero,

en lo que se refiere al régimen jurídico de esta institución, ha supuesto una disminución significativa de los municipios que se organizan a través de este sistema, y se cuestiona si detrás de esta reforma legal no existe un interés partidista, especialmente de los grandes partidos para reducir el número de concejos abiertos y sustituir en estos municipios pequeños el régimen de concejo abierto por el de concejales electos, con el consiguiente efecto en la obtención de las subvenciones electorales y en la composición de la correspondiente Diputación provincial.

Se cierra la primera parte de la obra con la colaboración de Andrés Iván Dueñas Castrillo, que, a partir del estudio del régimen jurídico del revocatorio en los países en que existe esta figura, fundamentalmente del continente americano, se plantea si sería posible su introducción en el ordenamiento jurídico español, para llegar a la conclusión de que ello sería posible únicamente en el ámbito municipal, pues la prohibición constitucional de mandato imperativo contenida en el artículo 67.2 impediría su extensión a diputados y senadores. En una eventual regulación de la figura entiende el autor que podría atribuirse la iniciativa a los partidos políticos, especialmente en los casos de transfuguismo.

Abre la segunda parte —dedicada a diversas experiencias europeas en materia de referéndum— Susana Sánchez Ferro con el estudio del caso británico, en especial el referéndum de independencia de Escocia y el de permanencia de Gran Bretaña en la Unión Europea, lo que popularmente se ha dado en llamar “*brexít*”. En esta colaboración se examina cómo en la cuna de la democracia representativa los referendos que se han celebrado se han convocado por razones puramente partidistas y que la discrecionalidad dejada a los partidos en cuanto a la convocatoria de los mismos es muy amplia, siendo el partido en el gobierno el que fija los aspectos sustantivos del referéndum.

Del caso italiano se ocupa Giancarlo Rolla. Tras una breve exposición de las distintas modalidades de referéndum que ofrece el ordenamiento italiano, se centra en el referéndum abrogatorio, que es el que ha tenido un desarrollo más significativo y en el que los promotores del referéndum juegan un papel sustantivo hasta el punto de que el Tribunal Constitucional los ha calificado como poder de Estado. Entre los promotores de los múltiples referendos abrogatorios que se han celebrado en Italia se encuentran asociaciones de gran relevancia en la sociedad civil, sindicatos, conjuntos de Regiones y partidos políticos, entre los que destaca el Partido Radical. Los promotores del referéndum gozan de una amplitud de competencias, que los convierte en auténticos dueños del procedimiento y, a través de una cuidada selección de la pregunta a formular y de las partes de la ley a derogar en ocasiones a través de este instrumento del referéndum abrogatorio se ha transformado al electorado en un auténtico legislador positivo, desvirtuando así la finalidad para la que originariamente estaba prevista la figura.

En un interesantísimo estudio, Irene Martín Cortés analiza el referéndum que tuvo lugar en Grecia, en julio de 2015, para someter a la decisión

de los griegos la aceptación o no de un programa de rescate por parte de la Unión Europea. A pesar de la cercanía temporal con las elecciones acaecidas seis meses antes, los resultados del referéndum no fueron un fiel reflejo de los electorales del comienzo del año, porque, si bien, los partidos fueron protagonistas del referéndum, no gozaron de la exclusividad por cuanto que compartieron protagonismo con los representantes de instituciones internacionales, medios de comunicación y expertos internacionales. Además, la autora del estudio examina las importantes implicaciones y consecuencias que el referéndum tuvo para los partidos: inicialmente reforzó la posición del Gobierno, después provocó el debilitamiento de los dos principales partidos y, por último, propició una mayor homogeneidad entre los votantes de cada partido.

El examen del caso irlandés corre a cargo de M.^a Esther Seijas Villadangos, quien hace un repaso por las instituciones de democracia directa existentes en el ordenamiento jurídico de Irlanda: la iniciativa legislativa popular, la Convención constitucional, y el referéndum, este último en su doble modalidad de referéndum confirmatorio de leyes ordinarias y de referéndum de reforma constitucional. En relación a este último tipo de referéndum —pues del confirmatorio no se ha celebrado ninguno hasta el momento— la autora llega a la conclusión de que en este tipo de instrumento de democracia directa la mediación de los partidos es escasa, siendo más bien un espacio en el que ganan terreno los grupos de interés.

Los estudios del ámbito europeo se cierran con el análisis de Francia, que lo lleva a cabo Hubert Alcaraz, tanto en lo que se refiere a los referendos de ámbito nacional, como a los locales. La regulación del referéndum nacional excluye a los partidos políticos y lo deja en manos del Presidente de la República, con la excepción de la reforma constitucional introducida en el año 2008 en relación al referéndum legislativo, que permite celebrarlo a iniciativa de una quinta parte de los miembros del Parlamento, con el respaldo de una décima parte de los electores, pero la exigencia de estos cualificados requisitos numéricos hace difícil la viabilidad de esta modalidad de referéndum. No obstante, los partidos intentan instrumentalizar esta herramienta con el propósito de hacer frente a la tendencia típicamente francesa de supresión de los cuerpos intermedios entre electores y elegidos.

Como ya se avanzó anteriormente, el análisis comparado trasciende el marco estrictamente europeo y se extiende allende el Atlántico, a algunos países de América Latina, con la exposición de figuras de democracia directa que no existen en nuestro ordenamiento jurídico. Paula Robledo Silva se encarga de estudiar la revocación del mandato en Colombia, con especial referencia a la ejercida contra dos alcaldes de Bogotá, para llegar a la conclusión de que la intervención de los partidos políticos en las instituciones de participación directa contribuye a la eficacia de estas últimas y por ello la Ley 1757 de 2015 regula el respaldo político y económico de los partidos en la activación de estos instrumentos participativos.

Edgar Corzo Sosa estudia la democracia directa en México, un país de fuerte tendencia a la democracia representativa en detrimento de la directa.

No obstante, en los últimos años se han introducido reformas constitucionales con el fin de revitalizar la democracia directa. Centra su estudio en la revocación del mandato, prevista para el ámbito local, si bien han existido múltiples propuestas para introducir la figura en el ámbito federal, sin que hayan llegado a fructificar. Más exitosa es la iniciativa legislativa ciudadana, que se prevé tanto en el ámbito federal como de los estados federados, y con la que se muestran muy respetuosos los partidos políticos.

Finalmente, la obra culmina con unas conclusiones a la vista de las aportaciones realizadas en las diferentes colaboraciones y, lo que es todavía más interesante, con unas propuestas de *lege ferenda* para incitar al debate, ambas a cargo de Paloma Biglino.

No quiero finalizar estas líneas sin recomendar vivamente la consulta y lectura de esta obra por su seriedad, su rigor, la solvencia intelectual de sus autores, la visión práctica que ofrece y el atractivo enfoque con que se aborda el estudio de la democracia directa. Estoy convencida de que el lector, al igual que yo, no quedará defraudado.