

INFORME

**TRADICIONALES Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE ESPAÑA Y ECUADOR**por **Andrés Dueñas**

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid

RESUMEN

Desde la irrupción de Movimiento 15M, España ha vivido cambios políticos importantes. Son muchas las voces que proponen modificaciones constitucionales para que las instituciones de democracia directa y participativa ganen peso en nuestro sistema. Ecuador aprobó su vigente Constitución en 2008, tras un proceso constituyente que tuvo como resultado otorgar un mayor peso a este tipo de mecanismos participativos. El presente texto analiza la situación de los derechos de participación política en España, dentro de un marco comparativo con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con especial énfasis en la institución del revocatorio del mandato.

ABSTRACT

Since emergence of *Movimiento 15M*, Spain has undergone a lot of important political changes. There are many people that propose constitutional amendments for institutions of direct and participative democracy gain weight in our system. Ecuador approved the current Constitution in 2008, participative mechanisms. This text de situation of participative political rights in Spain, inside of a comparative framework with Ecuadorian legal system.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis del sistema de democracia representativa y de los partidos políticos es un tema recurrente que ha suscitado siempre un gran interés, pero que parece haber cobrado más relevancia en España, sobre todo desde que irrumpieran en el país movimientos sociales como el *15M* o nuevas opciones políticas que han cambiado el sistema bipartidista que operaba hasta el momento.

Uno de los eslóganes, precisamente, del *Movimiento 15M* era “no nos representan”, demandado una mayor rendición de cuentas de los representantes políticos a la ciudadanía, así como un control más riguroso de ésta para con aquéllos. Propuestas como la reforma de la Ley Electoral o la introducción de instrumentos de participación en nuestra democracia, se escucharon con fuerza durante las semanas que perduró la movilización de este movimiento social.

A su vez, los partidos políticos parecen haber pasado de ser asociaciones privadas a instituciones públicas, sin las cuales no funciona nuestra democracia. Participar en política sin la necesidad de pertenecer a un partido político, como parte de una serie de medidas que regeneren nuestra democracia, así como una refundación de las propias organizaciones políticas, entre otras cuestiones, mejorarían notablemente la calidad del sistema representativo español.

Tras la irrupción del *Movimiento 15M*, las elecciones europeas de 2014 fueron las primeras en las que el tradicional bipartidismo bajó del 50% de apoyo electoral, irrumpiendo con gran fuerza en la esfera política partidos que, precisamente, se erigen como herederos de este movimiento social.

Tras ello, las elecciones autonómicas y municipales de 2015 han puesto de manifiesto que en España se está avanzando hacia un nuevo escenario partidista al que no estábamos acostumbrados, con una pluralidad de partidos en las instituciones parlamentarias. Ello se ha confirmado, posteriormente, con las elecciones generales del 20 de diciembre y del 26 de junio, en las cuales se han consolidado formaciones políticas diferentes a las clásicas, aunque también es cierto que tanto el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español siguen siendo las dos principales fuerzas políticas españolas, pero con un apoyo electoral mucho menor del que cosecharon en las elecciones generales de 2011.

Ante esta situación no son pocas las voces que proponen cambios constitucionales para que, entre otras cuestiones, tengan un mayor protagonismo las instituciones de democracia participativa existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Este trabajo pretende hacer un análisis, primero, de la situación de los derechos de participación política en España para, luego, compararlo con la regulación de los mismos en Ecuador, haciendo especial hincapié en el revocatorio del mandato como forma de participación política en los asuntos públicos.

II. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA

II.1. La participación en los procesos electorales

El art. 1.2 CE establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español. Partiendo de esta base, se puede decir que la representación tiene un componente participativo y otro sustitutivo, debiendo predominar en un sistema democrático el primero sobre el segundo. Sin embargo, en nuestro sistema, son varios los elementos

que limitan tal participación democrática en los asuntos públicos, entre los que destacan los siguientes:

a) Sistema electoral y resultados insuficientemente plurales

En España las limitaciones a la “igualdad de oportunidades” y “de resultados” electorales datan del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, que reguló las primas elecciones después de la Dictadura. Ahí aparecen las claves del vigente sistema electoral: el mapa, con un mínimo de diputados por circunscripción (dos); una distribución de escaños que, paradójicamente en un sistema proporcional, suaviza en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación; las candidaturas de listas cerradas y bloqueadas; la fórmula electoral D’Hondt; la barrera electoral (3% de los votos válidos); y la voluntad decidida de corregir el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias.

Hay que tener presente que la relación de un diputado por cada 80.000 electores está muy por encima de la media europea (1 por cada 45.000); y que ello se podría solventar aumentando el número de diputados que, como establece el art. 68.1 CE, oscilará entre un mínimo de 300 y un máximo de 400; y que ahora mismo se encuentra en 350.

Es el art. 68.2 CE el que, efectivamente, indica que la circunscripción electoral es la provincia. Poco sentido tiene seguir manteniendo tal división, dado que el Congreso de los Diputados es una Cámara de representación estatal y que sus diputados representan, efectivamente, a los ciudadanos de la Nación en su conjunto y no a los de una porción de territorio. Por eso mismo tendría más sentido acometer una modificación constitucional que estableciera una circunscripción única estatal o mayor que la provincia, como las Comunidades Autónomas, cuestión que mejoraría el pluralismo político; dejando la representación territorial para el Senado. Me inclino más por una circunscripción de carácter autonómico ya que, así, la distancia entre representantes y representados no sea demasiado excesiva y para que el aparato de los partidos políticos no tenga una fuerza descompensada en comparación con la de sus votantes. En este sentido, precisamente, se pronuncia la reforma constitucional del Grupo Parlamentario Mixto y de la Izquierda Plural presentada durante la X legislatura. Otra medida para mejorar tal pluralismo, que no precisaría de reforma constitucional, sería reducir el número mínimo de diputados por circunscripción de dos a uno, teniendo así más peso las circunscripciones con un mayor número de habitantes y facilitando el acceso a las Cámaras de las organizaciones no mayoritarias, aunque ello tendría el contrapeso de que, en aquellas circunscripciones más pequeñas, el sistema ya no sería proporcional, sino mayoritario, hasta tal punto de que, en alguna, se podría llegar a dar el caso de que fuera uninominal, aunque también es cierto que ello podría acercar más a los electores con su representante.

En todo caso, la combinación de una cámara parlamentaria con pocos miembros junto con un tamaño pequeño de la mayoría de las circunscripciones provoca una distribución desproporcionada de escaños, que beneficia a grandes partidos e incrementa la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales.

Como consecuencia, existen partidos políticos sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados, que componen un Parlamento que no refleja como debiera las preferencias políticas de los ciudadanos, lo que, en opinión de Francisco Bastida, podría llegar a ser inconstitucional; aunque, de otro lado, también es cierto que se ha demostrado que el actual sistema electoral permite tener una Cámara Baja fraccionada en muy diversas opciones políticas sin mayorías claras. En todo caso, el propio Consejo de Estado ha señalado que “*el sistema electoral del Congreso de los*

Diputados (...) presenta algunos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de los electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes (...). Un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de éstos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos”.

Por otro lado, se suele identificar la apertura de listas como una forma que podría facilitar el pluralismo político y la participación ciudadana, pero ello se ha de poner en duda cuando en nuestro país ya disponemos de un sistema así en la elección del Senado y, normalmente, suelen salir elegidos los senadores que encabezan las listas propuestas por el partido, dado que los electores votan, habitualmente, *en plancha*. A propósito del Senado, también sería deseable mejorar su sistema electoral y convertirlo en proporcional, ya que se le da una importancia en la negociación muy grande a determinadas opciones políticas que no son tan mayoritarias en el voto en cuestiones tan importantes como la reforma de la Constitución, donde la participación de la Cámara Alta es imprescindible.

En suma, es una exigencia de la democracia representativa que se lleva a cabo una reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados que asegure una mayor proporcionalidad en el voto, y también para el Senado.

II.2. Los partidos políticos como instrumento de participación política

De acuerdo con los arts. 6 y 22 CE, los partidos son un fenómeno asociativo que *“expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental para la participación política”*.

Sin dejar de ser entidades privadas, en los Estados contemporáneos el partido gobernante y su líder, como autores e intérpretes de la función de orientación política, se han convertido en el auténtico “Príncipe moderno”, en la expresión usada por Antonio Gramsci. Podríamos preguntarnos, incluso, como han hecho autores como Aragón Reyes, si estamos avanzando hacia un “parlamentarismo presidencialista”.

Efectivamente, como establece el art. 6 CE, los partidos políticos son un *instrumento fundamental para la participación política*, pero parece que de ello se ha pasado a que sean prácticamente el único instrumento posible para intervenir en política. Pocas otras opciones hay de participar que no sea a través de un partido político, lo que ha conllevado a que se entiendan éstos, en muchas ocasiones, no como un medio para mejorar la sociedad, sino como un fin en sí mismo, enrocándose, en algunas ocasiones, en decisiones electoralistas que no buscan el interés común; mientras que la sociedad tiene pocas maneras de cuestionar tales actitudes de forma institucional.

II.3. La participación ciudadana como parte de la esencia y valor de la democracia

Las tesis que han minusvalorado las posibilidades de los instrumentos de participación ciudadana adoptaron, en principio, una posición elitista, desde la que se combaten unas formas de intervención ciudadana que pretenden ir más allá de la entrega del voto a una opción política. Estas tesis elitistas mantienen que únicamente los que integran el Parlamento tienen capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”. Mantener hoy tales tesis llevaría a sostener que los ciudadanos, no virtuosos, eligen de entre ellos a los más excelentes para representarlos.

Existen también otras argumentaciones, en apariencia más moderadas, que consideran que abrir las puertas a la participación directa puede poner en grave peligro alguno de los logros democráticos, lo que se ha denominado la “tesis del riesgo”.

- *La participación política directa y la falacia de sus riesgos*

Hay que situar las reticencias a estas formas de participación democrática en el contexto de la transición de la Dictadura a la Democracia, donde se exageraron sus peligros.

Sobre el referéndum derogatorio, se pasó de darle cobertura constitucional a suprimirlo durante su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura, pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios, salvo del de Alianza Popular.

En otros ordenamientos, como el italiano, el Tribunal Constitucional de este país mantiene que la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular.

Teniendo en cuenta que hoy tenemos una sociedad lo suficiente madura en términos democráticos, y habiendo pasado 40 años desde la Dictadura, no se puede sostener que el pueblo no sea capaz de decidir por sí mismo cuestiones de especial trascendencia y de participar activamente en la toma de decisiones políticas que afecten a su vida diaria.

- *La iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1978*

- a) La exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución

Tal cosa no estaba prevista en términos excluyentes en el Anteproyecto de Constitución, pues el art. 157 remitía al art. 80, donde se regulaban las diferentes iniciativas legislativas, incluida la popular.

Solé Tura argumentó que su no inclusión final no impedía *“el desarrollo de la democracia semidirecta, sino que refuerza el protagonismo del Parlamento, de los partidos políticos como canales de expresión, y no tiene por qué incidir ni impedir el desarrollo de la democracia semidirecta que está prevista en el texto constitucional, que, en todo caso, no solo hay que plantearla, sino que hay preverlo todavía más”*.

En el sistema constitucional español no encontramos argumentos democráticos que justifiquen la exclusión de la iniciativa legislativa popular tanto en lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional previsto en el art. 167 como al más agravado del art. 168. En ambos supuestos, los ciudadanos podrían trasladar a las Cortes su aspiración a una reforma más extensa o limitada de la Norma Fundamental.

De admitirse la iniciativa legislativa popular (en adelante, ILP) en el procedimiento regulado por el art. 168, los ciudadanos podrían impulsar un cambio de la Constitución, en cierta medida ratificarían ese impulso inicial cuando se procediera a la elección de las Cortes que tendrían que ratificar la decisión y, finalmente, tendrían la última palabra sobre el nuevo texto por la vía del referéndum.

En este sentido, la Junta General del Principado de Asturias ha realizado ya una propuesta de reforma constitucional en octubre de 2014, impulsada mediante el ejercicio colectivo del derecho de petición.

La propuesta, en concreto, va encaminada a reformar la Constitución en tres sentidos:

1. El primero de ellos es facilitar el uso de las Iniciativas Legislativas Populares, reduciendo las materias sometidas a veto por la Constitución a las tributarias, de carácter internacional o lo relativo a la prerrogativa de gracia; pudiendo realizarlas sobre cuestiones reguladas mediante Ley Orgánica.
2. En segundo lugar, propone, al menos, tres reformas de calado en cuanto a los referendos:
 - a. La primera de ellas es permitir que sea la propia ciudadanía la que pueda solicitar la convocatoria de un referéndum, en un número idéntico a las Iniciativas Legislativas Populares (quinientos mil electores).
 - b. En segundo lugar, que tales referendos puedan versar sobre leyes en vigor, a solicitud también de quinientos mil electores.
 - c. En tercer lugar, propone un cambio sustancial con la legislación actual en materia de referendos: que éstos sean vinculantes y no meramente consultivos.
3. Por último, también formula que la iniciativa de reforma constitucional no la tengan únicamente el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; sino también la propia ciudadanía, a partir de la modificación del artículo 166 CE.

b) Las materias excluidas a la iniciativa legislativa popular

Como se acaba de explicar, la propuesta de reforma constitucional mencionada va encaminada a reducir las materias excluidas de las ILP. En el debate constituyente, sin embargo, aparecieron reticencias respecto a las materias susceptibles de iniciativa popular. Así, el diputado Pérez Llorca sostuvo la posibilidad de *“conflictos gravísimos (...) que podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema”*. Eso provocó que durante la tramitación del Proyecto de Constitución se acotase todavía más esta iniciativa, pues en la redacción inicial quedaban fuera la legislación tributaria, la materia internacional y la prerrogativa de gracia, pero no las leyes orgánicas (art. 80.4 del Anteproyecto de la Constitución). Con ello, el constituyente quiso ahorrar al legislador eventuales presiones políticas externas respecto a un conjunto de materias especialmente sensibles. Pero de lo que se trata en un sistema democrático es, en cambio, que las personas destinatarias de las decisiones políticas y normas jurídicas puedan dialogar con el legislador y, si en algún ámbito deben poder hacerlo, sin que esto suponga presión ilegítima alguna, es en las materias política, social o económicamente más sensibles. Lo que parece antidemocrático es la exclusión de esa forma mínima de debate en materias tan relevantes como las normas electorales o derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, la huelga, educación, etc.

c) Las leyes reguladoras de la ILP

Además de la LO 3/1984, se han aprobado normas equivalentes en las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). La proporción evidencia, en algunas CCAA, la mayor dificultad que impone la Constitución a las iniciativas de ámbito estatal: así, se exigen 40.000 firmas en Andalucía para una población de casi ocho millones y medio de personas, 50.000 en Cataluña para más de siete millones y medio de habitantes; lo que extrapolándolo al ámbito estatal implicaría que en lugar de 500.000 firmas, se requirieran entre 200.000 y 350.000. En otras CCAA, como Castilla y León, el legislador ha preferido no implantar un número fijo de firmas necesarias, sino un

porcentaje de electores, establecido en este caso en un 1% del censo vigente en el día de presentación de la iniciativa legislativa.

Además, en Comunidades como Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Galicia e Islas Baleares se prevé que para la defensa de la proposición de ley en el trámite en toma de consideración ante el Pleno del Parlamento, la Comisión Promotora pueda designar a uno de sus miembros o firmantes, aunque ello se ha de desarrollar por los Reglamentos de las Cámaras para que este presupuesto pueda materializarse; pudiéndose salvar, así, el riesgo de que el contenido de la ILP quede desvirtuado, como sucedió con la presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca en 2013, hasta tal punto de que la Comisión Promotora decidió retirarla simbólicamente.

Por último, es preciso indicar que, en ningún caso, la ILP es preceptiva y que, en ocasiones, la voluntad de los que formularon la propuesta queda quebrada (como sucedió en el caso aludido en el anterior párrafo) dado que, al hacer suya la propuesta el Congreso de los Diputados, puede ser modificada con total libertad por los representantes, pudiendo llegar a aprobarse un texto totalmente distinto al inicialmente presentado, más aún cuando ni siquiera los proponentes pueden defender la iniciativa en sede parlamentaria. Esto quiere decir que, en ningún caso, el contenido de la ILP vincula a las Cámaras.

II.4. El referéndum en la Constitución de 1978

El referéndum abrogatorio o derogatorio estaba previsto en el art. 85 del Anteproyecto de Constitución:

“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 contarán 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”.

Este texto, que tenía en España el precedente del art. 66 de la Constitución de 1931, resultó modificado parcialmente por la Ponencia constitucional, en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura, pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios, salvo el de Alianza Popular, de acuerdo con la cual: *“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 con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”.* Esta es, en esencia, la redacción que acogerá el texto definitivo de la Norma Constitucional.

El resultado y el inconveniente del referéndum de nuestra Carta Magna es que, cuando los gobiernos controlan el referéndum, tenderán a utilizarlo solamente cuando esperen ganar.

Sin embargo, hemos visto como la propuesta de la Junta General del Principado de Asturias va encaminada a modificar estos términos e introducir una nueva modalidad de referendo en nuestro ordenamiento: el referéndum derogatorio. Y es que éste puede operar como un instrumento de control ciudadano de la labor legislativa que, normalmente, es consecuencia del impulso gubernamental, lo que permitiría ejercer, máxime en contextos de mayorías absolutas, un nuevo instrumento de fiscalización al Gobierno a través de la vigilancia por parte de la sociedad. En suma, el referéndum derogatorio puede servir como una forma de democracia de contrapeso, como un contrapoder dirigido a mantener las exigencias de servicio al interés general por parte de las instituciones.

Más novedoso sería el referendo revocatorio: en él se dan elementos tanto de la ILP como del referendo, ya que, en determinados casos, sería la propia ciudadanía la que tomara la iniciativa de solicitud de la convocatoria del tal referendo, como en la ILP, siendo precisa en la decisión final, también, la participación del electorado vía referendo. En este caso, tanto en la fase inicial, como en la final, la intervención sería directamente de los electores.

III. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN ECUADOR. ESPECIAL ANÁLISIS DEL REVOCATORIO DEL MANDATO

III.1. Introducción y regulación constitucional de los derechos de participación política

Son tres las Constituciones latinoamericanas que parecen inspirar nuevos paradigmas democráticos ampliando la participación ciudadana, que constituyen lo que se ha denominado *Neoconstitucionalismo latinoamericano*: la venezolana de 1999, la ecuatoriana de 2008 y la boliviana de 2009. Una virtud de estas tres constituciones es la expansión del revocatorio del mandato. Antes de analizar este instrumento, es relevante hacer un análisis de la regulación de los derechos de participación política en la Constitución ecuatoriana.

Dentro del Título II, que regula los derechos, el Capítulo quinto menciona los derechos de participación. Entre ellos, en el art. 61 constan los de elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa (el equivalente en España a la iniciativa legislativa popular), ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular o conformar partidos y movimientos políticos.

La Constitución ecuatoriana dedica un Título en exclusiva a la participación y organización del poder. Dentro del Título IV, el Capítulo primero habla de la participación en democracia y, dentro de éste, la sección cuarta regula las instituciones de democracia directa.

El art. 103 habla de nuestra homóloga iniciativa legislativa popular. En Ecuador se permite que se pueda ejercer no sólo para crear una norma, sino, incluso, para reformarla o derogarla. Se precisa, para ello, del 0,25% del electorado (en España las 500.000 firmas necesarias representan el 1,37% del censo electoral). Además, se permite que los proponentes de la iniciativa participen en el debate del proyecto en el órgano correspondiente y se establece un plazo de ciento ochenta días para

tratar la propuesta que, en caso de no hacerlo, entraría inmediatamente en vigor. Asimismo, se permite usar la iniciativa para reformar la Constitución, siempre que cuente con un respaldo no inferior al 1% de las personas inscritas en el registro electoral. También se establece un plazo preclusivo para que, en caso de que no se trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes puedan solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular la propuesta.

Siguiendo por las consultas populares, el art. 104 permite que la propia ciudadanía solicite la convocatoria a consulta popular con un respaldo del 5% del electorado cuando ésta sea de carácter nacional; mientras que para el ámbito local se precisará de un 10% de apoyos. Ello ahora mismo es inimaginable en España, dado que el competente para proponer la convocatoria de un referéndum es el Presidente del Gobierno, según el art. 92 de la Constitución española, aunque también es cierto que en algunos Estatutos de Autonomía se ha regulado como derecho de participación la posibilidad de que el propio electorado tenga la iniciativa para promover consultas populares, siempre respetando el artículo 149.1.32ª CE, que otorga la competencia exclusiva al Estado para autorizar cualquier tipo de consulta popular por vía de referéndum.

III.2. Análisis especial de la figura del revocatorio

Se puede definir al revocatorio como aquella institución de democracia directa que forma parte del derecho de participación política y que, a iniciativa popular o de otros actores, permite remover a través de un referéndum a un representante público por incumplimiento de sus responsabilidades o falta de confianza política.

Por tanto, vemos cómo en la regulación del referéndum revocatorio es preciso distinguir entre dos fases: la promoción o puesta en marcha (petición revocatoria), y la consulta popular para decidir si procede o no la revocación (consulta o votación revocante). Por tanto, podríamos hablar de *full recall* cuando la ciudadanía interviene en ambas fases, tanto para promoverla como para decidirla; y de *mixed recall* si la ciudadanía solo interviene en una de ellas.

La regulación de la revocatoria en la Constitución ecuatoriana de 2008 (antes ya se había contemplado en el texto de 1998) ha traído consigo novedades que apuntan a su mayor democratización: se amplía su objeto a todos los cargos de elección popular, se disminuye el porcentaje para su promoción a un 10%, aunque se exige un 15% para el caso del Presidente de la República; y se eliminan las causales de la Constitución, por lo que, en opinión de Guzmán Hernández, se reduce la mediación del órgano que recepta la solicitud a verificar si ésta cumple con los requisitos de autenticidad y legalidad, cuestión que se limita únicamente a la forma.

De la regulación de 1998 se reiteran los siguientes aspectos: la mediación de un órgano del poder público para llegar a la consulta, limitada a la aceptación de la solicitud por parte del Consejo Nacional Electoral; sus efectos inmediatos al concluir la consulta; la regla de la mayoría absoluta para decidirla; su supeditación a término, al no poder solicitarse antes de que finalice el primer año del período para el cual fue elegido el revocable, ni durante el último, sólo por una vez dentro de este período; y, por último, la especificación de que los gastos de la puesta en práctica del mecanismo, se imputan al Estado.

Tanto su regulación constitucional en 1998 como en 2008 se prevé que el sujeto revocante fuesen aquellas personas que gozaran de los derechos políticos al momento de promoverse, siempre que estuviesen en relación con el revocable, sobre la base de estar inscrito en la circunscripción electoral correspondiente.

Ya hemos visto que el derecho de los ecuatorianos a revocar el mandato de las autoridades de elección popular se encuentra ubicado sistemáticamente en el Título II de la Constitución, que lleva por rúbrica “*Derechos*”, concretamente en el artículo 61, dentro del Capítulo dedicado a los “*derechos de participación*”.

Ya en el Título IV, sobre la “*participación y organización del poder*”, en su Capítulo primero, Sección cuarta, sobre la “*Democracia directa*”, se contiene una regulación más concreta de la revocatoria, al igual que con los otros instrumentos de democracia directa que estábamos analizando.

El art. 105 vuelve a reiterar que “*las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular*”. Este artículo repite algo ya contenido en la Constitución de 1998, como es que la solicitud de revocatoria ha de presentarse “*una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada*”. De nuevo se indica que “*durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato*”. Este mismo artículo es el que establece los porcentajes requeridos para la solicitud de la revocatoria señalados anteriormente (10% en general y 15% para el caso del Presidente de la República).

El art. 106 indica que el Consejo Nacional Electoral, una vez aceptada la solicitud presentada, “*convocará en el plazo de quince días a revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días*”, plazos superiores a los de la Constitución de 1998, que eran de 10 días para la convocatoria de las elecciones, que se celebrarían dentro de los treinta días siguientes a ésta.

Para la aprobación de la revocatoria, según este mismo artículo, se precisa de la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para el Presidente de la República, donde se necesita de la mayoría absoluta, pero de los sufragantes.

En cualquier caso, “*el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de la revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución*”, según el citado artículo.

A diferencia de la anterior etapa constitucional, en esta ocasión sí que se ha regulado la revocatoria del mandato, a través de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 12 de abril de 2010, que desarrolla todos los mecanismos de democracia directa reconocidos constitucionalmente.

El art. 5 de la citada ley recoge la garantía del Estado del ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, entre los que se encuentra la revocatoria del mandato. En tanto la revocatoria del mandato es reconocida como un derecho político de los ecuatorianos, los motivos mínimos y suficientes que conlleven a su activación deberían sintetizarse en la pérdida de legitimidad de los representantes por el inadecuado desempeño del cargo público. Sin embargo, los artículos 25 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que regulan esta institución, sí que recogen unos presupuestos habilitantes necesarios para poder ejercer la iniciativa de la revocación, que son: incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y en la ley; aunque en la Constitución no se recoja ninguna condición, como sí sucedía en la de 1998.

Ya la Constitución señala que la revocatoria solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último, además la ley añade, a su vez,

que “una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato”.

Asimismo, la Constitución es la que establece el plazo del Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE) para convocar la revocatoria en el caso de aceptarse la solicitud presentada, siendo la ley la que señala que el CNE dispondrá de “un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada” en el art. 25.

La ley parece transgredir el art. 105 de la Constitución, ya que impone unos porcentajes superiores a los establecidos constitucionalmente para solicitar la revocatoria en ciertos casos. Aun así, estos porcentajes se introdujeron tras la resolución No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011 de la Corte Constitucional, por lo que no son una decisión arbitraria del legislador, sino que se ajustan a tal sentencia, a pesar de que, desde mi punto de vista, no se justifique debidamente por qué se aumenta el porcentaje requerido en algunas situaciones:

- El 25% de los electores inscritos en el padrón electoral para las circunscripciones de hasta 5.000 electores.
- El 20% de respaldos para las circunscripciones de 5.001 a 10.000 electores.
- El 17,5% de respaldos para las circunscripciones de 10.001 a 50.000 electores.
- El 15% de respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores.
- Y el 12,5% de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores.

Para los demás casos, en circunscripciones que sobrepasen los 300.000 electores, se precisa del 10% de respaldos, tal y como indica la Constitución, a excepción del Presidente de la República, para lo que se necesitan, en todo caso, el 15% de respaldos.

El órgano que recepta la solicitud –el CNE–, según la ley, además de verificar si ésta cumple los requisitos de forma, también controla si está motivada. El art. 27 señala que la solicitud debe contener, a mayores, la motivación que la respalde, por lo que no se podría admitir, en rigor, la posición que mantienen autores como Guzmán Hernández, que sostiene que estamos ante una revocatoria del mandato libre, ya que es condicionada, aunque se den mayores facilidades que en la Constitución de 1998. Ya se ha indicado que dichas condiciones o presupuestos habilitantes se contienen en el art. 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Las causales se introdujeron a propósito de la presentación de una acción de inconstitucionalidad a finales de 2010 por parte del Secretario General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (en adelante, AME). El objetivo de la acción era suspender los procesos revocatorios y que se reformara la normativa vigente. El argumento de la AME era que existía un inadecuado desarrollo de las normas que regulaban el ejercicio de la revocatoria, la ausencia de revisión de las peticiones por parte del organismo electoral competente, y las incongruencias y contradicciones entre las disposiciones constitucionales, las normas reguladas en el Código de la Democracia (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La Corte Constitucional emitió una sentencia en la cual los jueces se pronunciaron sobre los siguientes aspectos: (1) elaboración de mayor fundamentación que sustente el pedido de revocatoria del mandato a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano electoral; (2) disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de

que pueda ejercer su derecho a la defensa; y (3) correspondencia proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso.

De esta forma, en mayo de 2011, se introdujeron las reformas normativas pertinentes, en concreto la introducción del incumplimiento del plan de trabajo como causal para la revocatoria del mandato, dejando, así, de ser una revocatoria del mandato libre.

Los promotores del mandato, como indica el art. 27, cuentan con los siguientes plazos para la recolección de firmas:

- Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores.
- Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores.
- Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores.
- Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores.
- Y sesenta días cuando sean circunscripciones de hasta 10.000 electores.

Llama la atención que se disminuya el plazo para recoger las firmas en aquellos lugares donde se necesita un mayor porcentaje de respaldos. Aunque, efectivamente, la cantidad de firmas que se necesitan sea cuantitativamente menor, cualitativamente el porcentaje es mayor, por lo que se podría afirmar que, al reducirse los plazos, se contiene en la regulación una doble dificultad en las circunscripciones más pequeñas, lo que podría hacer que la revocatoria, en la práctica, fuera muy difícil de solicitar, además de que, como ya se ha dicho, estos porcentajes son, a mi juicio, de dudosa constitucionalidad.

En cuanto a la campaña, el art. 27 prohíbe que intervengan en ella las personas que pudieran ser las potenciales beneficiarias del proceso revocatorio de la autoridad cuestionada, término jurídico indeterminado en la ley que no parece quedar claro a quién va dirigido, aunque podría desprenderse que fuera a los representantes políticos de la oposición a la persona que se pretende remover.

El art. 106 constitucional establece, en su último párrafo, que el pronunciamiento popular en el referendo revocatorio será de obligado cumplimiento y que su consecuencia inmediata será *“el cese de su cargo”* y el reemplazo *“por quien corresponda de acuerdo con la Constitución”*.

La regulación en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es similar y su art. 28 dispone que *“la autoridad cuestionada cesará en su cargo y será reemplazada por quien corresponda, de acuerdo con la Constitución y la ley”*.

En el Código de Democracia no hay ninguna referencia expresa al reemplazo del representante removido. El segundo párrafo del art. 201 se expresa de forma idéntica que el art. 106 constitucional. Tan sólo hay una pequeña mención en el art. 91, cuarto párrafo, que dice: *“en el caso de elecciones anticipadas previstas en la Constitución o revocatoria del mandato, la posesión de los respectivos cargos, no podrá ser posterior a quince días contados desde la fecha de la proclamación de resultados”*.

La Constitución únicamente se refiere de forma expresa al reemplazo del Presidente de la República en caso de revocación. Primero, el art. 145 constitucional vuelve a indicar, en su número 6, que la revocatoria es una causa de cese en su mandato para,

luego, el art. 146, decir, en su párrafo segundo, que *“en caso de falta definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia (es decir, su suplente) por el tiempo que reste para completar el correspondiente periodo presidencial”*. El tercer párrafo añade que *“ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección de dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el periodo. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del periodo”*.

Conforme a tal legislación, y debido el silencio legislativo, se puede concluir que, en caso de que el representante electo sea removido, le sustituirá su suplente, conforme a la Constitución y a la ley, tomando posesión antes de los 15 días posteriores a la proclamación de los resultados del referendo revocatorio.

IV. CONCLUSIONES

Los instrumentos de participación democrática en la Constitución española se han mostrado insuficientes. Los partidos políticos han pasado a ser casi el único instrumento para la participación, lo que puede ser consecuencia de la mala regulación de los instrumentos de democracia directa existentes en nuestra Carta Magna.

En segundo lugar, tenemos una iniciativa legislativa popular insuficiente, que deja fuera materias tan importantes como la reforma constitucional o las reguladas por leyes orgánicas; que, junto con el elevado número de firmas y los requisitos exigidos para autenticarlas, dejan fuera de juego el fundamento real de este instrumento.

Por último, el referéndum se transformó en un instrumento democrático de expresión de la voluntad popular en el Estado liberal, que se podría definir como aquella forma de participación directa en la que el electorado se pronuncia de manera afirmativa o negativa sobre una cuestión sometida a su consideración y sin ningún tipo de intermediarios, esto es, de forma directa. Sin embargo, en España, el electorado no toma la decisión de forma directa, sino que únicamente se le consulta, tomando la decisión, finalmente, los representantes, pudiendo o no seguir la opinión de la ciudadanía (excepto en casos señalados como los de reforma constitucional de los arts. 167 y 168).

Ello, sumado a la competencia exclusiva del Estado para convocatoria de referéndums, según el art. 149.1.32^a CE; el requisito introducido en la Ley Orgánica Reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum, según la cual la autorización del referéndum por el Congreso de los Diputados estipulada en el art. 92 CE ha de ser por mayoría absoluta; o la iniciativa exclusiva del Presidente del Gobierno para su propuesta, sin que pueda el Congreso obligar a que se convoque, ni tan siquiera proponerlo, ni a modificar su contenido; hace que el objeto de esta institución haya quedado desvirtuado en nuestra Constitución.

Hay que superar el argumento liberal según el cual se defiende que el Parlamento tiene capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la cosa pública; al igual que los argumentos sostenidos por la “tesis del riesgo”: es necesario dar una mayor protagonismo a una ciudadanía activa, que pase de ser mera observadora a ser partícipe directa en la toma de decisiones.

Podría considerarse que la actual democracia haya pasado a ser la democracia de los dogmáticos y de los escépticos. Para Zagrebelsky, el dogmático puede aceptar

la democracia sólo y en tanto le sirve como fuerza, una fuerza dirigida a imponer la verdad. Parece que la Constitución se haya convertido en eso, en una verdad por encima de la ciudadanía con el único fundamento de que hace casi cuarenta años fue votada afirmativamente por la amplia mayoría de los españoles. Sin embargo, actualmente, más de dos tercios de la población española no la han votado. Y esta verdad suprema, encarnada en la Constitución se ha utilizado para impedir debates, como en el caso de la ordenación territorial, que exigen la reforma constitucional. El escéptico, por su parte, encontrará la razón para defender la democracia en la conveniencia. Podrá ser democrático por su propio interés, es decir, por oportunismo. Muchas veces hemos visto en la democracia española esgrimir que se tenía mayoría absoluta, otorgada por los ciudadanos, para sacar adelante cuestiones que requerían de una mayor participación. Temas que, aunque un partido político tenga mayoría absoluta en una Asamblea Legislativa, requieren dar voz al pueblo para que se pronuncie sobre el mismo. En estos casos se ha acudido a la argumentación de la legitimación de las urnas para falsear tal legitimación democrática.

Hay que apartar al pueblo de la pasividad y de la mera reactividad y convertirlo en una fuerza activa, capaz de iniciativas y de proyectos políticos no elaborados por nadie más que por él mismo. Esto es, un pueblo que sea sujeto de la política, no un objeto o instrumento. Y para ello no hay otra forma que introducir nuevos mecanismos de democracia directa, como el referendo revocatorio, y mejorar los ya existentes; siempre como un complemento necesario para mejorar la calidad de nuestra democracia representativa.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. (2002): “¿Un parlamentarismo presidencialista?”, en Claves de Razón Práctica, nº 123.
- (2012): Constitución, democracia y control, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F..
- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2009): “Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de LOREG. Propuesta para una reforma”. Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos, Consejo de Estado/CEPC, Madrid.
- BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F y VIDAL ZAPATERO, J.M. (2014): Lecciones de Derecho Constitucional I, Thomson Reuters – Lex Nova, 3ª edición, Pamplona.
- CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S. (2012): “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, en WELP, Y; y SERDÚLT, U (coords.): La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Serie Ciencia y Democracia, Quito.
- DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2015): La revocación de los representantes políticos como instrumento de participación en los asuntos públicos, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- GRAMSCI, A. (2009): La política y el Estado Moderno, Biblioteca del Pensamiento Crítico-Diario Público, Madrid.
- GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y. (2012): “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en VICIANO PASTOR, R (ed.): Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Consejo de Estado (2009): Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral.
- PRESNO LINERA, M.A. (2015): “Derechos de participación política”, en REY MARTÍNEZ, F. (Dir.): Los Derechos Humanos en España: un balance crítico, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RIDAO I MARTÍN, J. (2014): El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España, RBA, Barcelona.
- ZAGREBELSKY, G. (1996): La crucifixión y la democracia, Ariel, Barcelona. ■