

# **NUEVAS DIMENSIONES Y RIESGOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Francisco Javier Matia Portilla  
*Catedrático de Derecho Constitucional,  
Universidad de Valladolid*

## I. INTENCIONES

Resulta indudable que no puede darse una adecuada democracia sin que sus ciudadanos tengan reconocido el derecho a participar en los asuntos públicos. Ello no supone, claro está, que la simple concurrencia de esta participación contribuya, siempre y por su propia naturaleza, al reforzamiento del Estado constitucional. Esto es claro si se examinan retroactivamente algunos resultados electorales habidos, en el libre ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos. Pero también estos riesgos de la participación política se evidencian en el uso de las técnicas de democracia directa y participativa.

Nuestra intención es centrar nuestra mirada, precisamente, en estas técnicas de democracia directa y participativa, tratando de presentarlas de forma muy sumaria. Se realizará, en primer lugar, una breve presentación teórica de cada una de ellas, explicando sus principales beneficios. A continuación, en segundo lugar, se examinará cómo se utilizan estas instituciones en las sociedades actuales. Para desarrollar este punto será preciso, de un lado, describir cómo son las sociedades actuales, qué las protagonizan, y examinar, después, algunos ejemplos prácticos de cómo se utilizan estas técnicas hoy para ver si con ellas cumplen las bondades anteriormente descritas. Concluiremos el presente ensayo con algunas reflexiones finales, sobre la insoslayable necesidad de mejorar nuestra democracia representativa.

## II. PRESENTACIÓN (TEÓRICA) DE TÉCNICAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

### 1. Las conocidas

Aunque esta es una obra en la que participan eminentes juristas españoles e hispanoamericanos, optaré por ejemplificar las instituciones de democracia directa y participativa aludiendo a las normas de mi país, que son las que mejor conozco, cuando ello sea necesario.

El referéndum es la única iniciativa de democracia directa que examinaremos. En ella, la última palabra la tiene el pueblo que expresa su parecer sobre una decisión política de especial trascendencia o sobre algunas normas jurídicas (revisión y, en su caso, reforma constitucional, aprobación de algunos Estatutos de Autonomía). Aunque nuestra Constitución indica que solamente son vinculantes estos referéndums normativos, la doctrina opina, de manera muy mayoritaria, que el Gobierno que plantea un referéndum sobre una decisión política, no está legitimado para actuar en contra del resultado obtenido. Esta figura convive con las consultas populares de ámbito autonómico y local (ver Garrido y Sáenz: 2019).

Se considera positivo que el pueblo pueda decidir por sí mismo cuando el país debe decidir sobre alguna cuestión delicada o que tenga una especial trascendencia constitucional. Así, por ejemplo, resulta razonable conocer la opinión del pueblo sobre la conveniencia política de abandonar una organización internacional relevante, como puede ser la OTAN o la Unión Europea, y esto explica que en estos casos se hayan convocado referéndums en España (1986) y Reino Unido (2016) respectivamente. También se ha sometido a la consideración de nuestros ciudadanos la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2005).

En nuestra Constitución se recogen dos técnicas de democracia participativa. La iniciativa legislativa popular y el derecho de petición.

La iniciativa legislativa popular (que se reconoce tanto a nivel estatal como autonómico) permite que un conjunto de ciudadanos pueda someter un texto articulado a las Cortes Generales. Sin que resulte preciso detenernos ahora en los detalles (materias excluidas, número de firmantes, procedimiento, etc.) lo que debe subrayarse es que, a través de este procedimiento, algunos ciudadanos invitan a las Cortes Generales a que, si éstas lo estiman oportuno, regulen una determinada materia en un concreto sentido. Pero es el Parlamento libre, en primer lugar, para decidir si asume como propia o no esa proposición legislativa, o la rechaza de plano. Este acto de voluntad se concreta en el trámite de toma en consideración, en la que el Pleno del Congreso de los Diputados acuerda comenzar, o no, la fase central del procedimiento legislativo. Las Cámaras son igualmente soberanas para determinar el contenido de la Ley, de tal manera que, en el plano teórico, podría acabar realizando la ley finalmente aprobada afirmaciones contrarias a las incluidas en la iniciativa legislativa popular inicialmente presentada.

La iniciativa legislativa popular permite que los ciudadanos puedan pronunciarse sobre asuntos de interés, y orientar la actuación de los poderes legislativos en nuestro país. Se abre, con esta técnica, el parlamento a la sociedad y se profundiza en la democratización del país.

El derecho de petición, por su parte, permite a un ciudadano o un conjunto de ciudadanos dirigirse a cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta.

Esta facultad, que permite someter a consideración del órgano receptor cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario,

con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general, establece un cauce de comunicación con los ciudadanos que refuerza su situación ante los poderes públicos. Ahora bien, son éstos los que, dando acuse de recibo, decidirán si orientan su actuación en el sentido interesado por el o los peticionarios.

## 2. Las nuevas técnicas de democracia participativa

El referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición son las técnicas contempladas en la Constitución española de 1978. Sin embargo, en los últimos años se pretende incrementar el poder de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de diversos instrumentos.

En algunos casos se pretende extrapolar técnicas surgidas en algunos países a nuestro país. Esto ha ocurrido, en particular, con la institución del revocatorio de mandato. García Pelayo lo define como el “derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, lo cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria” (García Pelayo, 1961: 184). Aunque los antecedentes de esta práctica no son recientes, destacan la previsión relacionada con la Presidencia del Reich, en la Constitución alemana de Weimar (1919) y las vinculadas en diversos países hispanoamericanos en relación con los Presidentes de la República, los Gobernadores y los alcaldes (Dueñas, 2016: 123 y ss.). Menores son los supuestos en los que se puede revocar un mandato de naturaleza parlamentaria.

En todos estos casos, sin embargo, la justificación es similar. La revocatoria del mandato mejora la democracia porque permite a los electores que han votado por un concreto candidato que ha obtenido representación forzar el abandono de su cargo político por haber incumplido sus promesas previas a la elección. De esta forma, se intensifica el control sobre la actuación del representante y se garantiza la coherencia de su actuación con los compromisos en su día adquiridos.

En relación directa con estas instituciones podemos hablar de otros fenómenos que pueden englobarse en la idea del *parlamento abierto*. Bajo esta denominación se alude a una serie de técnicas que permiten potenciar la implicación de los ciudadanos en la vida diaria del poder legislativo, aprovechando los avances tecnológicos, y que han sido impulsadas por la declaración institucional aprobada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) reunida el día 31 de enero de 2015 (disponible en <https://www.coprepa.es/>), y más modesta en sus pretensiones iniciales. Se plantea así, por ejemplo, en sede

doctrinal, la posibilidad de “reconvertir la Comisión de peticiones en una verdadera Comisión de participación ciudadana” (Aranda, 2017: 20-21), “abrir un tiempo de información pública y aportación ciudadana en la fase de enmienda de los procedimientos parlamentarios” u “ofrecer a la ciudadanía un espacio para que, mediante la intermediación de los parlamentarios, pudieran interrogar al Gobierno y sus miembros” (*ibidem*:25, con la propuesta *Escaño 351* impulsada por el PSOE –*ibidem*:37–).

En otros casos, se trata de establecer nuevas técnicas que potencien la intervención de los ciudadanos en los partidos políticos. Aunque no estamos en puridad en presencia de instituciones de democracia participativa, ya que no pretenden integrar la voluntad política de los ciudadanos en el Estado, sino en una concreta formación política, es evidente que han gozado y gozan de gran predicamento en los últimos años. Aludimos fundamentalmente a dos técnicas: primarias y consultas estratégicas por parte de las formaciones políticas.

Las primarias pretenden democratizar el funcionamiento de los partidos políticos. Se pretende con esta medida que los afiliados puedan elegir, democráticamente, a los líderes o principales candidatos de la formación política. Se considera que esta medida sirve para corregir el funcionamiento oligárquico de los partidos políticos (Michels:1979) y que pone al partido político al servicio de la sociedad, y no de sus propios intereses.

También se considera positivo que cuando las formaciones políticas deben adoptar decisiones complejas (conformar una coalición de gobierno o abandonarlo, pronunciarse sobre sus propuestas programáticas, etc.) sometan éstas a la previa opinión, vinculante, de sus afiliados. De esta forma, se dirá, se consigue que los ciudadanos puedan participar activamente en las principales decisiones de los partidos que apoyan, y que no queden éstas a disposición de sus líderes o se adopten de forma oscura y al margen de sus afiliados.

Estas dos instituciones (primarias y consultas internas) mejoran el funcionamiento de los partidos políticos e inciden en la idea, constitucionalmente proclamada, de que su funcionamiento sea democrático (art. 6 CE).

Hasta aquí se han presentado una serie de instituciones de democracia directa y participativa. No suele discutirse que las mismas no comprometen la democracia representativa, sino que se limitan a complementarla y mejorarla. Siendo nuestra democracia fundamentalmente una democracia representativa, se entiende que ésta puede ser reforzada a través de las técnicas descritas.

### III. PODER POLÍTICO Y SOCIEDAD EN EL SIGLO XXI

#### 1. Visión social del poder político

Antes de realizar algunas consideraciones (personales, subjetivas y opinables) sobre cómo son las sociedades actuales europeas (particularmente de la española, que es la que mejor conozco) conviene recordar que Benjamin Constant (1819) valorará muy positivamente la democracia representativa, defendiendo que la existencia de representantes políticos permite a los ciudadanos dedicarse a sus asuntos privados.

¿Han cambiado hoy las cosas? ¿Es cierto que hoy la sociedad está más interesada en implicarse en los asuntos políticos? Se podría pensar, por la expansión de las técnicas de democracia directa y participativa, que así es. Pero la cuestión no está tan clara. Aunque en nuestro país los partidos políticos presumían del inmenso apoyo social que tenían, una noticia publicada en 2019 hacía notar que solamente 287.975 personas habían contribuido como afiliados a formaciones políticas, lo que supone un 0,75 de la población española mayor de edad en 2017. Resulta paradójico que tan pocas personas se afilien a un partido político, pero exista tanta gente que reclama mayores vías de influencia política en el Estado y en los partidos políticos. Estas ideas permiten colegir que posiblemente bajo el alegato a la ciudadanía, algunas formaciones políticas de corte populista se escuden en esa demanda social, en ocasiones propiciada desde los propios poderes públicos, para conseguir sus fines políticos.

Además, nuestra sociedad ha experimentado una profunda transformación en los últimos cuarenta años. Y a mi modesto entender no ha sido para mejor. Es cierto que la muerte del dictador Francisco Franco se produjo en un país más pobre que el actual, pero experimentó en poco tiempo un gran desarrollo económico. Por lo general nuestra generación ha vivido mejor que la de nuestros padres. Pero es discutible que esta afirmación siga siendo válida en el momento de escribir estas líneas. Algunas razones que, a mi parecer, explican este retroceso son la configuración de un nuevo mercado tecnológico de las ideas en el mundo y una muy deficiente evolución del modelo educativo en nuestro país. La influencia mutua entre dos fenómenos, uno global y otro nacional, ha sido devastadora. Y esto se aprecia, de forma destacada, en el actual mercado de las ideas.

En efecto, la comunicación se proyecta hoy, fundamentalmente, a través de las redes sociales. Y este nuevo proceso comunicativo se caracteriza por ser muy primario, emocional y el mantenimiento de posicionamientos radicales. Basta navegar por cualquier red social para poder verificar que casi siempre los deba-

tes se plantean de forma maximalista, dejando poco lugar al debate sosegado y a las opiniones complejas. El propio diseño de las redes sociales (*likes*) patrocina un modelo de comunicación por adhesión, lo que también explica que se ataque cualquier posición que matice o cuestione la misma.

Por otra parte, la evolución del modelo educativo español ha servido, por lo general, para rebajar el nivel de exigencia de los estudiantes y facilitar su progresión académica. Esto hace que el nivel de fracaso académico sea, lógicamente, menor. Es lógico que así sea si se relaja el nivel de exigencia a los estudiantes con más problemas para avanzar, en vez de incentivar la curiosidad de los más capacitados. Este fenómeno convive además con un periodo en el que los niños han vivido, por lo general, en entornos sociales y económicos mayoritariamente beneficiosos, y se han acostumbrado a ver sus ambiciones y sus sueños satisfechos.

El problema, claro, viene después. Aunque la mayoría de nuestros jóvenes consiga culminar estudios de grado, ya que también la exigencia se ha relajado en el ámbito universitario, le espera un futuro que no es tan bueno. En primer lugar, porque es probable que no consigan trabajos cualificados vinculados con sus estudios, lo que generará frustración. En segundo lugar, porque tras un largo periodo de crecimiento económico, es claro que la crisis económica se percibe en las últimas décadas como inevitable. No resulta de extrañar que esta situación también genere una sociedad caracterizada por una mayor radicalización. Y es que, si bien la educación ha fracasado en su relevante misión de ascensor social, siguen siendo los mejores estudiantes los que terminan logrando un reconocimiento laboral, como resulta lógico. El problema es grave porque “sin cultura cívica es muy difícil que la democracia se mantenga, y eso significa que la educación es la principal tarea que los poderes públicos deben impulsar” (Aragón, 2016: 32). Y no lo hacen, tristemente.

Una tercera característica de nuestra sociedad es que los valores comunitaristas (vinculados con la religión o la familia) son más tenues y se ha reforzado la visión individualista y liberal del ser humano.

Todos estos factores explican que nuestra sociedad esté compuesta, mayoritariamente, por personas que, ante una realidad no favorable, suelen reaccionar de forma instintiva, emocional. Y esta realidad ha sido lógicamente entendida bien por las formaciones políticas, que han modificado de manera significativa sus estrategias de propaganda. Si antes se apelaba a la razón, ahora se lanzan mensajes que buscan adhesiones identitarias (nunca ha habido tantas identidades que cuestionan la igualdad de todos los seres humanos) y mensajes radicales (tanto en lo que se refiere a las materias como a la descalificación del contrario). Esta evo-

lución es muy visible en nuestro país, y en la equiparación de partidos que se sitúan en el centro del arco parlamentario con los comunistas y fascistas. Términos como ultraderecha, separatistas, son utilizados para generar rechazos frontales y ello impide examinar la consistencia racional de sus argumentos y, sobre todo, se pretende expulsar pretensiones políticas legítimas del debate público. Porque, en una democracia no militante como es la nuestra, tan legítimo resulta reformar la Constitución para adoptar un modelo republicano como optar por un modelo centralizado del poder, o conferir una autonomía constitucional a los territorios. Si estos mensajes se difunden, además, a través de redes sociales se multiplican sus efectos y se simplifica, asimismo, de forma infantil, el debate político. Este fenómeno se evidencia, de forma muy clara, en el populismo penal, en el que son los partidos políticos los que determinan la inocencia social de los condenados en sede judicial, o sitúan en el ojo del huracán a los tribunales si absuelven a personas que han sido previamente condenadas por nuestros políticos. Estos no precisan de pruebas de cargo; les basta con su juicio político (esto que ahora llaman justicia social, incompatible con un Estado de Derecho que merezca tal nombre).

Este es un retrato de nuestra triste actualidad social. Los poderes públicos deberían mejorar el modelo educativo y garantizar el pluralismo social y cultural. Los partidos políticos deberían matizar sus opiniones y buscar un debate público constructivo, y no destructivo. Pero nada de esto ocurre. No solamente es que las formaciones políticas no cumplan con su imprescindible función en las democracias actuales. Es que, bien al contrario, utilizan de manera partidista las instituciones de democracia directa y participativa, como se evidencia en las siguientes líneas.

## **2. Utilización partidista de las instituciones de democracia participativa y directa. Algunos ejemplos concretos**

¿Cómo se conjuga el escaso interés de los ciudadanos por los asuntos públicos —sobre todo, los que no les afectan directamente— con la reciente pretensión de reforzar los mecanismos de democracia directa y participativa? Nuestra opinión, que ya avanzamos, es que son utilizados torticeramente por los gobernantes y los partidos políticos para obtener sus fines.

Lo que ahora se hará es volver a visitar cada una de las técnicas de democracia directa y participativa. Pero lo haremos para examinar cuál es su funcionamiento práctico, que está muy alejado de la visión teórica que ha sido analizada en líneas anteriores. Y es que resulta ingenuo no tomar en consideración como las instituciones políticas funcionan en realidad, porque es desde este parámetro desde el que tiene sentido evaluar su utilidad para la consolidación del Estado constitucional.



Antes de entrar en materia conviene expresar nuestro acuerdo con Paloma Biglino cuando considera que “los partidos políticos también actúan como mediadores en” las instituciones de democracia directa y participativa. De esta manera, “la tajante distinción doctrinal entre democracia directa y representativa queda muy desdibujada” (Biglino, 2016: 16) con carácter general.

Pero examinemos cada una de las instituciones de democracia directa y participativa anteriormente descritas.

Comencemos con el referéndum. ¿Sirve realmente para mejorar la democracia? Veamos cuál ha sido la experiencia habida en nuestro país. El Gobierno español ha convocado sendos referéndums nacionales. El primero era sobre el eventual abandono por parte del Reino de España de la OTAN. El Partido Socialista Obrero Español defendía en la campaña electoral nacional de 1982 que España debería abandonar dicha organización internacional. Sin embargo, una vez que había ganado las elecciones (con una amplia mayoría en el seno del Congreso) decidió cambiar de postura, y convocar un referéndum nacional. Aunque dicha decisión puede merecer una valoración positiva (gobiernos posteriores han desconocido sus promesas electorales sin sonrojarse siquiera), la pregunta era cualquier cosa menos neutra:

“El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

- 1.º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.
- 2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.
- 3.º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España.

¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”

Mucho más grave ha sido el uso político que el Gobierno catalán ha hecho del referéndum en el año 2017. Bajo la invocación del “derecho a decidir”, con alusión al principio democrático, los responsables de la Generalitat catalana han tratado de manipular manifiestamente el sentir popular de la sociedad catalana para que sean éstos y no sus responsables políticos los que justifiquen la secesión del Reino de España. No nos interesa en el contexto de este ensayo ni recordar que para ello cometieron diversos delitos juzgados en la Sentencia de la Sala de lo Penal del

Tribunal Supremo 459/2019, de 14 de octubre [que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de los encausados, según las SSTC (Pleno) 91/2021, de 22 de abril; 106/2021, de 11 de mayo, 121 y 122/2021, de 2 de junio; 184/2021, de 28 de octubre, 45/2022, de 23 de marzo y 46 y 47/2022, de 24 de marzo], ni que el referéndum pretendido era manifiestamente inconstitucional (por afectar al conjunto del pueblo español y porque, siendo el pueblo un elemento y presupuesto del Estado, no puede cuestionarse su propia identidad). Si nos compete, en el marco del presente ensayo, preguntarnos si el referéndum planteado se ajusta al modelo descrito en el apartado anterior de este escrito. No estamos ante una iniciativa de democracia directa impulsada por el ciudadano, sino ante una manipulación del pueblo por parte de los poderes públicos. ¿Se imaginan que, después de todos los medios públicos puestos al servicio de la sedición, el referéndum tuviera un resultado negativo? Mucho más reciente en el tiempo, hemos visto una grosera manipulación del referéndum en los territorios ocupados por parte de Rusia en Ucrania. Advierte de forma razonable Aragón que el recurso al referéndum para cumplir programas electorales o resolver disputas internas en el partido, contribuye “a deslegitimar tanto a la democracia representativa como a los propios partidos, pues tienen el riesgo de suscitar la fundada apariencia de que con dicha utilización se busca satisfacer más los intereses propios que los generales” (Aragón, 2016: 31).

En definitiva, aunque el referéndum es útil para que el pueblo se exprese, puede servir también para que los gobernantes condicionen a los ciudadanos (ver, en relación con los referéndums británicos, Sánchez, 2016: 198). Esto también ocurrió con el referéndum organizado en nuestro país en relación con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Como se recordará, la única promoción pública que se hizo de este muy relevante acuerdo internacional, que finalmente no entró en vigor, era la lectura de algunos derechos fundamentales de la Unión por parte de deportistas famosos. No se realizó una campaña seria para dar a conocer las relevantes novedades introducidas en otros campos. No se cuestiona que los partidos políticos se pronuncien sobre el referéndum planteado, sino que el gobierno haga un uso torticero de este instrumento de democracia directa.

Hay otras variables que hacen dudar de su utilidad en los tiempos actuales. Conviene recordar, de un lado, que también pueden los gobernantes tratar de evitar la convocatoria de referéndums constitucionalmente exigidos. Esto ocurre, por ejemplo, con el aumento del techo competencial de Comunidades Autónomas cuya reforma de estatuto requiere contar con el apoyo mayoritario de la población española censada en ellas. En ocasiones se ha optado por servirse de las leyes

de transferencia de competencias, previstas en el artículo 150.2 CE, para evitar tener que conocer la opinión ciudadana.

Y merece la pena preguntarse también, de otro lado, si el referéndum sigue siendo útil en la actualidad, cuando algunas decisiones públicas son de tal calado y tienen tales implicaciones teóricas y prácticas que difícilmente pueden reducirse a una cuestión aparentemente sencilla. Un buen ejemplo de este fenómeno es el referéndum británico del *Brexit*, celebrado el 23 de junio de 2016. Si a la complejidad de la pregunta se suma el carácter emocional de los argumentos empleados puede ponerse en duda la legitimidad del resultado. Y esa complejidad ha quedado acreditada con las complicadas negociaciones habidas entre el Reino Unido y la Unión Europea para consagrar su salida efectiva de la Unión como de las negativas consecuencias que está teniendo para su economía y sus perspectivas, no solamente económicas, para el futuro.

No se cuestiona, con carácter general, la utilización del referéndum, pero sí se advierte de que tal mecanismo de democracia directa debe ser muy excepcional y acompañarse de campañas informativas mucho más detalladas que ilustren sobre el objeto de la decisión a adoptar, sus implicaciones y las consecuencias de cada una de las eventuales respuestas, y que además se trate de que estas campañas huyan de enfoques emocionales y primarios. Dicho con otras palabras, hacer un uso responsable de esta técnica de democracia directa. Y garantizar también que puedan participar, en dicha campaña, otros actores sociales (Biglino, 2016: 395 y ss.).

Sí que nos parecen adecuadas las regulaciones de la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición. Comenzando por la primera, se rodea a la iniciativa ciudadana de algunas exigencias legales que aseguran algunas cautelas que son relevantes (materias excluidas, forma de presentación, quorum exigible), y además deja todo el protagonismo a los representantes, que son libres de tramitar o no la proposición legislativa y, en su caso, decidir libremente su contenido. Es en la tramitación y no en la iniciativa legislativa en la que deben participar los partidos políticos (Aragón contempla también esta eventual intervención en la presentación de la iniciativa, aunque el mismo es consciente de que tal actuación puede deslegitimar la representación política, en Aragón, 2016: 30).

Y en relación con el derecho de petición basta con señalar que, si bien deben ser tramitadas por parte de los poderes públicos (ver art. 11 LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición) no genera ninguna obligación de asumir su contenido [STS (Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1326/2021, de 12 de noviembre (recurso 175/2021, ECLI:TS:2021:4126), entre otras muchas].

No resulta acertada, a nuestro modo entender, la incorporación del mandato revocatorio en nuestro país. Y no solamente por entender que es una técnica surgida en Estados de forma de gobierno presidencialista y difícilmente extrapolable a un modelo parlamentario. Es que además la historia demuestra que este mecanismo se ve instrumentalizado manifiestamente por los propios partidos políticos, pudiendo servir tanto para debilitar a los candidatos ajenos como para purgar a los propios que, por ejemplo, ejerzan su mandato representativo [el transfuguismo no cabe como categoría jurídica, sino política, por ser éste incompatible, a nuestro modesto entender con la idea de mandato representativo. En contra Dueñas (2016: 146-147), que considera que “el transfuguismo produce un falseamiento de la representación política surgida de las elecciones”]. Y es que, como indica este mismo autor (*idem*), ya existen mecanismos jurídicos para separar al representante del mandato (inhabilitación para el ejercicio del cargo público, pérdida de confianza popular y, en algunos supuestos, expulsión por indignidad). De esta forma se pervierte un teórico medio de participación política ciudadana en un instrumento más para que las formaciones políticas hagan política (aunque ésta se limite en la fase de iniciativa, como propone, en el ámbito municipal, Dueñas, 2016: 147. Ver, por todos, Biglino, 2016: 398-399).

Conviene recordar, además, que este mecanismo de democracia participativa compromete, si afecta a un parlamentario, a su derecho de ejercer su mandato libremente, sin poder recibir presiones externas (esto es, desconoce la naturaleza representativa del mandato parlamentario). Por esta razón el Tribunal Constitucional ha entendido que una asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma no puede revocar el mandato de los senadores en su día propuestos, ya que “los senadores de origen autonómico ostentan posición constitucional idéntica a la de los demás miembros de las Cortes Generales” (STC 123/2017/3B). Es oportuno recordar, además, que el revocatorio acaba con la ficción, relevante en nuestro modelo de gobierno, de que cada parlamentario representa al conjunto de los representados, lo que hace imposible que su mandato sea revocado por una parte de ellos. Y tampoco podría justificarse el mandato revocatorio en el ámbito municipal superponiendo el terreno “superior del principio democrático, entendido como deber general de fidelidad a los propios electores” (Dueñas, 2016: 137) al mandato representativo, que a mi juicio también opera en este ámbito (en contra, *ibídem*: 144).

También tenemos ciertas reservas con los diversos mecanismos sugeridos en relación con el parlamento abierto. Aunque resulta claro que las TICs permiten idear novedosas formas de implicación ciudadana en las asambleas parlamentarias (ver Vela, 2015), a nuestro modesto entender la participación ciudadana no puede ser vinculante para el Parlamento. Y esta premisa permite, por sí misma, someter

a crítica la idea misma del Parlamento abierto. Desde una perspectiva general, porque resulta discutible dar cauce a algunas posiciones ciudadanas en las Cámaras frente a otras que no gocen de tan privilegiada conexión con las formaciones políticas. Y porque también implica la introducción de intereses de parte en el ámbito de una decisión que debe perseguir la defensa del interés general, comprometiendo el mandato representativo de los parlamentarios. No es descartable, además, que la instauración práctica de este mecanismo sea empleada por las mismas formaciones políticas para tratar de legitimar sus decisiones (y, en su caso, trasladar las eventuales responsabilidades que se deriven de ellas a terceras personas). Se estima que, bien al contrario, sigue teniendo pleno sentido la separación entre representados y representantes, y que éstos deben desempeñar su actuación libremente, respondiendo también de ella, políticamente, ante los ciudadanos.

Tampoco parece que la instauración de primarias, ya sea estableciéndolas en los estatutos de los partidos políticos o imponiéndolas mediante una legislación al efecto (ver, con carácter general, Dueñas, 2021: 144 y ss.) sea una medida inteligente. Además de presentar un partido dividido por las primarias, conviene recordar que en muchas ocasiones habrá un interés específico por parte de los máximos responsables del partido que les impedirá ser neutrales (aunque traten de aparentarlo). Lo más grave es que el líder del partido defenderá que, proviniendo su (superior) legitimidad de los afiliados (y, en su caso, simpatizantes), no está obligado a respetar las posiciones de los órganos internos de su formación, y puede actuar como considere oportuno. Se producirá así un hiperliderazgo desconocido hasta la fecha (Tudela, 2020: 180-181), aún mayor del ya existente, y que ya supone un serio problema constitucional (Matia, 2016: 188). Y además se radicalizará el mensaje, porque en este proceso participarán los militantes más activos, dificultando alcanzar los consensos tan necesarios en un escenario muy fragmentado (Tudela, 2020: 181).

Lo más grave, sin embargo, está por describir. La nueva legitimidad del líder le permitirá controlar todos los órganos del mismo y alejar a los críticos, que puedan comprometer su posición. A partir de ese momento no habrá contralímites internos, en los órganos directivos, a las decisiones del líder de la formación, que gozará de un poder omnímodo. El problema es que ese poder será (siempre lo es) temporal, y será precisamente en ese momento cuando se verá si la formación política puede sobrevivir al desastre, sin contar con estructuras orgánicas propias. Esta evolución es muy evidente si se compara el liderazgo de Felipe González y Pedro Sánchez, que son los líderes más antiguo y reciente del Partido Socialista en democracia. Mientras que el primero tuvo que convivir y conciliar con diversos sectores del partido (especialmente con el *guerrismo*), en el actual no hay ninguna línea alternativa que cuente con alguna representación en los órganos fe-

derales. El único contralímite existente, mucho más limitado, es el de los barones regionales (líderes de la formación en las Comunidades Autónomas).

Finalmente, queda por examinar el sometimiento de decisiones estratégicas por parte de la dirección del partido político a sus afiliados y/o simpatizantes. La experiencia que conocemos evidencia que este es un recurso que suele utilizarse en formaciones políticas que tienen un carácter más populista que democrático, como son PODEMOS en el ámbito estatal y algunas formaciones nacionalistas (Junts, Cup, etc.). Una buena prueba de esta afirmación es que no conocemos un caso en el que los afiliados (y, en su caso, simpatizantes) haya resuelto algo distinto a lo interesado por el líder de esa formación política. Un buen ejemplo de la utilización plebiscitaria y populista de estas consultas es la celebrada entre los afiliados y simpatizantes de PODEMOS sobre si sus líderes supremos (el matrimonio Iglesias-Montero) debían mantener sus cargos tras la compra de un chalet. Obviamente, la respuesta fue positiva, y de esta forma se legitimó una práctica que el propio líder de la formación había censurado previamente.

Tras examinar una serie de mecanismos que pueden ser útiles para que los ciudadanos puedan influir sobre el poder del Estado (mediante técnicas de democracia directa –referéndum– y participativa –iniciativa legislativa popular y petición–) y sobre el partido político de su preferencia, llegamos a algunas conclusiones.

Con carácter general, conviene señalar, en primer lugar, que el problema no es tanto que no se puedan diseñar instituciones que sean utilizadas por los ciudadanos para influir en el poder estatal o en la formación política en la que militan, sino que éstas suelen ser mediatizadas por los propios partidos políticos. No es de extrañar que esto ocurra si, como también hemos indicado, la sociedad opta por dedicarse más a sus propios asuntos.

En primer lugar, el modelo teórico de la iniciativa legislativa popular y de la petición es razonable en su formulación y ejercicio. Estos mecanismos permiten que los administrados puedan realizar sugerencias o peticiones a las autoridades parlamentarias, gubernativas o administrativas que estimen oportuno. O presentar textos articulados que cuenten con un determinado apoyo social. La mediación de los partidos políticos es testimonial en lo que atañe a la iniciativa, e intensa cuando actúan en el marco de sus funciones (esto es, a través de sus representantes en las cámaras legislativas).

En tercer lugar, el referéndum es una técnica de democracia directa que debe ser muy excepcional en su utilización por las razones que se han avanzado en líneas anteriores (entre otras, porque puede condicionar el mandato representativo,

porque puede ser utilizado por el Gobierno de turno para legitimar una decisión que impulsa pero no asume, porque resulta imposible tratar de resolver problemas complejos a través de soluciones simples, porque radicaliza inevitablemente las posturas, y porque compromete la democracia representativa y el mandato representativo de nuestros responsables políticos). No se cuestiona su legitimidad constitucional, pero se subrayan los perjuicios que puede conllevar su utilización.

En cuarto lugar, no se recomienda la incorporación del mandato revocatorio, difícilmente compatible en el plano teórico con la idea de que el representante actúa en el nombre de todos los representados y que, en la práctica, sería un mecanismo más al servicio de los partidos políticos que de los ciudadanos para atacar al contendiente electoral que obtuvo la victoria o al compañero de partido que pierde la confianza de sus dirigentes.

En quinto lugar, se desaconseja vivamente instaurar un sistema de primarias para la selección de los responsables de la formación política y los candidatos electorales que se presentarán. La experiencia habida en algunas formaciones políticas (especialmente en el PSOE) ha servido no solamente para reforzar el hiperliderazgo de su líder, sino también para laminar los órganos colegiados que, hasta entonces, servían como muro de contención. Este problema es muy grave, y puede suponer que tras un mal líder no haya una estructura política detrás mínimamente sólida que permita reconstruir el partido político.

Tampoco ha evidenciado un buen funcionamiento práctico, en sexto y último lugar, los mecanismos de consultas que algunas formaciones políticas (Junts, PODEMOS) han utilizado. Tal y como están configuradas, han servido para medir el grado de apoyo de las pretensiones de los líderes políticos, pero no para cuestionar seriamente su implantación.

Aquí podríamos poner punto y fin a esta modesta contribución, pero deberíamos realizar alguna reflexión adicional sobre nuestra democracia y sus carencias.

#### IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN

Estamos persuadidos de que, como ha señalado la mejor doctrina, “el Estado constitucional democrático sólo puede articularse a través de la democracia representativa como regla general” (Aragón, 2016: 23-24). Por esta razón desconfiamos del poder ciudadano porque, como indica Aragón, originaría un poder omnímodo de la mayoría popular y porque, como señala Aguado, se dificultaría en ese caso la juridificación del poder que es ínsita al constitucionalismo (Aguado, 2016: 63-64).

Pero es que ya hemos visto, además, que las sociedades actuales se encuentran en un momento complejo. El nivel educativo (y, consiguientemente, el sentido crítico) cotiza a la baja; la comunicación social es básica y emocional, y se vehicula a través de mensajes simples y extremos; y, por si todo esto fuera poco, vivimos un mundo globalizado en el que las decisiones que los poderes públicos deben adoptar son complejas y precisan de un sosegado análisis (técnico, en ocasiones) previo. La agresividad social se ha trasladado también a la política, y esto explica el populismo que se está imponiendo en diversos países europeos, hispanoamericanos y anglosajones.

Por esta razón resulta preciso recordar que para la pervivencia de la democracia representativa (la única que debe merecer tal nombre) resulta esencial la existencia de los partidos políticos y que estos cumplan con las relevantes funciones que nuestra Constitución les atribuye. Al cuestionar su inadecuada forma de actuación no se pretende cuestionar ni su existencia ni su relevancia constitucional, sino que su actuación sea modélica y contribuya a mejorar nuestra democracia, en vez de promover un debate político crispado e incurrir en prácticas que impiden el correcto desarrollo del Estado constitucional en nuestro país. Sin ánimo exhaustivo, sería razonable respetar el papel del Parlamento, evitar la colonización de las instituciones por parte de los partidos políticos (especialmente de aquellas que deberían actuar con criterios de independencia y cualificación técnica), respetar a los adversarios políticos y evitar los hiperliderazgos internos.

Y es que lo que hace esencial la intervención de los partidos políticos es que estos deben asumir la defensa del interés general, incompatible con la automática satisfacción de todas las pretensiones promovidas por la sociedad (generalmente, de forma más eficiente por quiénes están en mejor situación). Por esta razón también tiene sentido seguir imputando a nuestros representantes las decisiones que conjuguen todos los intereses en juego y limitar el potencial de las (legítimas) pretensiones de sectores concretos, que se limitan a la defensa de sus concretas ambiciones.

Lo que se quiere subrayar ahora, antes de poner fin al presente ensayo, es que para cumplir los relevantes fines que los partidos políticos deben cumplir en el Estado constitucional no será siempre preciso realizar una compleja reforma ni de la Ley 6/2002 de Partidos Políticos ni de otras importantes normas. Y es que los excesos cometidos por los partidos políticos traen causa en muchas ocasiones de una indebida lectura de las normas y los usos propios del parlamentarismo. Lo que quiere significarse es que no hay un problema esencialmente normativo, sino una muy preocupante ausencia de cultura constitucional y de lealtad institucio-



nal. Ojalá estas líneas pudieran contribuir a corregir estos excesos y se ponga fin a la nada deseable desafección de los ciudadanos hacia la clase política.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C., «Referéndum, partidos políticos y participación popular», en: BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Valencia, 2016.
- ARAGÓN REYES, M., «Planteamiento general: partidos políticos y democracia directa», en: BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Valencia, 2016.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., «Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017.
- BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Valencia, 2016.
- DUEÑAS CASTRILLO, A., «La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los ayuntamientos españoles: algunas propuestas», en: BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Valencia, 2016.
- *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1961.
- GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.
- MATIA PORTILLA, F. J., «Estado constitucional y democracia: algunas consideraciones sobre la actual desafección hacia la clase política (ensayo)», en: RUBIO LLORENTE, F., JIMÉNEZ CAMPO, J., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., BIGLINO CAMPOS, P., GÓMEZ MONTORO, Á. (eds.), *La Constitución Política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2016.

- MICHELS, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Vol. I, Amorrortu, Buenos Aires, 1979.
- SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de independencia de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», en: BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Valencia, 2016.
- TUDELA ARANDA, J., «Crisis política (y social) y Derecho constitucional», en: *Teoría y realidad constitucional*, n. 46, 2020.
- VELA NAVARRO-RUBIO, R., *El Parlamento abierto. La influencia de la tecnología en la evolución de la institución parlamentaria* [tesis doctoral], Universidad Complutense de Madrid, 2015, disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/43146/1/T38880.pdf>.