

Cesare Pinelli, Miguel Presno *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*

ISBN 978-84-816-8709-1



9 788461 687091

44



Cesare Pinelli
Miguel Presno

*Crisis de la representación y
nuevas vías de participación
política*



FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO
MADRID

CESARE PINELLI. Es Profesor Ordinario de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la I Universidad de Roma "La Sapienza". Miembro de diversas Comisiones de estudio sobre proyectos de ley y de revisión constitucional. Experto de la "Comisión por la democracia a través del derecho" (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa. Miembros de consejos de dirección de importantes revistas jurídicas italianas. Entre otras publicaciones, cuenta con importantes trabajos sobre democracia directa, democracia representativa y partidos.

MIGUEL PRESNO. Es Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo y desde 2010 está acreditado por la ANECA como Catedrático de Derecho Constitucional. Ha sido Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y asesor del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y de la Vicepresidenta Primera del Gobierno. Es autor de más de 80 artículos de investigación en revistas españolas, alemanas, italianas, brasileñas, mexicanas y francesas. Es autor, coautor o editor de 27 libros. Edita el blog *El derecho y el revés*: <http://presnolinera.wordpress.com>

Presidente

Ernesto Garzón Valdés

Secretario

Celestino Pardo

Secretario Adjunto

Ricardo García Manrique

Patronos

Gonzalo Aguilera

María José Añón

Manuel Atienza

Francisco José Bastida

Paloma Biglino

Carlos Carnicer

Jesús González Pérez

Vicente Guilarte

Liborio L. Hierro

Antonio Manuel Morales

Fernando Pantaleón

Antonio Pau

Juan José Pretel

Eugenio Rodríguez Cepeda

Carmen Tomás - Valiente

Fernando Vallespín

Gerente

María Isabel de la Iglesia

*Crisis de la representación y
nuevas vías de participación
política*

Cesare Pinelli

Miguel Presno

*Crisis de la representación y
nuevas vías de participación
política*



FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

MADRID

© 2014 FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

© Cesare Pinelli, Miguel Presno

I.S.B.N.: 978-84-616-8709-1

Depósito Legal: M-6917-2014

Imprime: J. SAN JOSÉ, S.A.

Manuel Tovar, 10

28034 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

ÍNDICE

CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN Y NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA (<i>Cesare Pinelli</i>)	11
1. Propósitos	11
2. La asociación de la representación política a la elección en oposición a la democracia	12
3. La unión entre representación política y democracia: la llegada del sufragio universal y de los partidos de masa	17
4. Por qué, y desde hace cuánto tiempo, la democracia representativa basada en los partidos está en decadencia	21

5.	La fase actual de la crisis de la representación y de los partidos: algunas lecturas alternativas	27
6.	El éxito de los partidos populistas y la perspectiva de nuevas formas de participación política	31
7.	El caso italiano: la primera fase de la República	36
8.	El caso italiano: la segunda fase de la República	40
9.	Algunas lecciones	43
10.	Para continuar el estudio	50
FATIGA DEL PARLAMENTARISMO Y ALGUNAS PRO- PUESTAS PARA REVITALIZARLO (<i>Miguel Presno</i>)		
I.- Aproximación		53
II.- La fatiga del parlamentarismo		56
1.-	<i>La exclusión de parte del pueblo gobernado en la configuración del pueblo gobernante</i>	57

1.- La exclusión por motivos de nacionalidad	58
2.- La exclusión por motivos de edad	66
2.- <i>Un sistema electoral que menos- caba el pluralismo representa- tivo</i>	69
3.- <i>La insuficiente deliberación pública en las instituciones representativas</i>	75
4.- <i>La ausencia de participación ciudadana en el debate legis- lativo parlamentario</i>	86
5.- <i>Una concepción patrimonial de los cargos representativos</i>	98
6.- <i>Prerrogativas parlamentarias que han devenido en privile- gios</i>	106
III.- Otras formas de participación política	116
1.- <i>La participación directa y al- gunas falacias sobre sus ries- gos</i>	121

2.- <i>La regulación del referéndum en la Constitución española de 1978</i>	132
3.- <i>La iniciativa popular en la Constitución de 1978</i>	144
1.- La exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución	145
2.- Las materias vetadas a la iniciativa legislativa popular	152
3.- El número de personas que debe respaldar la iniciativa legislativa popular	155
4.- Las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular ...	157
IV.- Algunas conclusiones	160

CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN Y NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Cesare PINELLI

1. Propósitos

En su larga historia, la representación política ha superado crisis históricas renovándose desde dentro a través de una transformación de sus funciones. Para entender la naturaleza de la crisis actual, es necesario demostrar la extraordinaria capacidad de duración de esta forma de organización, indicando sus principales transformaciones. Es necesario preguntarse si la crisis más reciente se refiere a los mecanismos representativos en cuanto tales o bien a los partidos que en el siglo pasado han estado vinculados a aquellos. Por último, se plantea la cuestión de si las formas alternativas de participación política son capaces de sustituir la representación sin costes insostenibles en términos democráticos o solamente complementarla.

En el intento de contestar a este tipo de preguntas, haré referencia principalmente al caso italiano, y no solo porque lo conozco mejor que a los demás. El hecho es que, en mi país, la crisis es más aguda y preocupante que en otros países por las razones que explicaré más adelante. Junto a estas existen perturbaciones de la tradición democrática comunes a muchos otros países europeos, a las que Italia podría estar solo más expuesta. El interés por el caso italiano podría consistir en la necesidad de diagnosticar a tiempo una enfermedad que puede ser contagiosa.

2. La asociación de la representación política a la elección en oposición a la democracia

Hasta el siglo XVIII, la democracia se asociaba a las reuniones de los ciudadanos en asambleas y lugares públicos, basándose en que era adecuada únicamente para los grupos humanos de pequeñas dimensiones. Por eso Rousseau veía en Ginebra su sede ideal e incluso Montesquieu, aunque favorable a soluciones federales, concebía las repúblicas únicamente en escala reducida.

La invención de la representación política cambió completamente un presupuesto que era evidente desde hacía siglos. Como sostiene uno de sus más conocidos defensores, la

introducción de la representación política en una democracia crea un sistema de gobierno capaz de abrazar todos los diferentes intereses y cualquier extensión de territorio y población¹. Se trataba, según algunos, del gran descubrimiento de los tiempos modernos que solucionaría todos los problemas, tanto especulativos como prácticos².

Se podría suponer que tanto optimismo se debía al hecho de que mientras tanto se estaba formando el Estado-Nación, con una extensión de las comunidades políticas a las que solo el sistema representativo podía unir. Y sin embargo, no era un sistema sin costes, al menos para una democracia que también fuese gobierno del pueblo.

"¿Cómo se explica", observaba Edmund Burke ante sus electores de Bristol, "que aquellos que toman las decisiones se encuentren quizás a trescientas millas de aquellos que escuchan los argumentos? Expresar una opinión es un derecho de todos los hombres, y la de los electores es una opinión respetable que su representante debe siempre escuchar y considerar con la máxima seriedad. Pero

¹ T. Paine, *The Thomas Paine Reader*, Harmondsworth, Penguin, 1987, 281.

² James Mill, mencionado en G. H. Sabine, *A History of Political Thought*, London, Harrap, 1963, 695.

instrucciones imperativas, mandatos que este esté ciega e implícitamente obligado a votar y a defender, aunque sean contrarios a su más clara convicción, son totalmente desconocidos a las leyes de este país y reflejan un desconocimiento básico de todo el orden y tenor de nuestra constitución... Ustedes eligen un representante, pero desde que lo han elegido él ya no es miembro de Bristol, es miembro del *Parlamento*. Si el elector tuviese que tener un interés o se formase una opinión evidentemente contraria al bien del resto de la comunidad, el representante debería estar tan lejos como cualquier otro de la obligación de ponerla en práctica"³.

En su discurso al pueblo del estado de Nueva York para la ratificación de la Constitución, James Madison consideró el sistema representativo como una "defensa necesaria del pueblo de sus errores y desilusiones temporales" que pueden surgir "cuando el pueblo, estimulado por una pasión momentánea o por cualquier beneficio ilícito o engañado por mistificaciones de hombres interesados, solicita medidas que después estará preparado para condenar"; al mismo tiempo, él precisó que la verdadera diferencia entre las democracias

³ E. Burke, *Speech to the Electors of Bristol*, 3 Nov. 1774, en *The Founders' Constitution*, Vol. 1, The University of Chicago Press, 1987, 447.

antiguas y la república moderna reside en el hecho de que "esta última excluye completamente al pueblo en su capacidad colectiva de una participación directa en la cosa pública, y no en el hecho de que las primeras excluyesen completamente de la administración a los representantes del pueblo"⁴.

Independientemente de las diferentes argumentaciones y contextos constitucionales, incluido el de la Revolución francesa, la representación política se basa en la regla de que el miembro del Parlamento no es revocable durante el mandato, lo que la diferencia de la democracia directa, donde los electores están autorizados a revocar a su representante con el procedimiento del *recall*.

En esta regla, se centró la acusación al sistema de representación de asegurar solo indirectamente la participación popular en los asuntos públicos y, por eso, ser inadecuado para una auténtica democracia. En los dos últimos siglos, esta ha seguido concentrando diferentes estudios teóricos y ha servido a diferentes objetivos políticos. Pero, de acuerdo con lo que estoy diciendo, es necesario intentar entender el significado que la acusación podía tener *entonces*. Y esta búsqueda es

⁴ J. Madison, *The Senate (continued)*, *Independent Journal*, March 1, 1788, en *The Federalist No. 63* (trad. it. *Il Federalista*, Bolonia, il Mulino, 1997, 532).

inseparable del hecho de que, si el concepto de prohibición de mandato imperativo empezaba a experimentarse, la democracia como gobierno del pueblo libre de dictar leyes de manera autónoma era percibida por la mayoría como una ideología, más que en su acepción, hoy elemental, de sistema basado en el sufragio universal.

Lo confirma la famosa afirmación de Rousseau de que el pueblo inglés era "soberano por un día": para él, como para Madison, existía una gran diferencia entre democracia y república, o sistema de representación, caracterizado por el elemento aristocrático. Más tarde, el ensayo sobre la representación política de Vittorio Emanuele Orlando se basará en la convicción general de que las elecciones consistían en la selección de los mejores por parte de electores instruidos y, por lo tanto, conscientes de su elección⁵. Dada la existencia de este círculo vicioso, y de esta necesaria correspondencia reforzada por el derecho positivo de la época, la democracia era vista una vez más como ideología, hija de aquella Revolución francesa que había sido cuidadosamente eliminada de un horizonte ya impregnado por el paradigma estatalista.

⁵ Cfr. C. Pinelli, *La questione del diritto di voto in Gaetano Mosca e nei costituzionalisti italiani*, en *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1998, 433 ss.

3. La unión entre representación política y democracia: la llegada del sufragio universal y de los partidos de masas

Solo con la llegada del sufragio universal y la organización de los partidos encargados de seleccionar los candidatos para las elecciones, la democracia se convirtió en sistema de gobierno. Estas transformaciones eliminaron para siempre la organización oligárquica en la que la prohibición de mandato imperativo había tenido éxito originariamente: desde el momento en que la voluntad popular se expresaba y se formaba a través de los partidos, esa regla pareció una reliquia del pasado. Para Gerhard Leibholz, los partidos políticos "deberían impedir a los parlamentarios que alcanzasen autónomamente decisiones en el sentido del tradicional parlamentarismo representativo. Estos dejan de representar a la generalidad del pueblo y se convierten en meros delegados que pueden ser revocados si no cumplen las directrices de aquellos que les han designado para el cargo"; al mismo tiempo, el Parlamento se transformará "de aquella corporación representativa que era en origen en un expediente plebiscitario dominado por los partidos, como portavoz del pueblo organizado en el moderno estado de-

mocrático de los partidos de masas"⁶. Y Hans Kelsen se preguntaba si, en lugar de obligar a los partidos a mandar al Parlamento un determinado número permanente de diputados, en relación con la entidad de su partido, para cooperar en relación con las cuestiones más variadas, no fuese "mejor permitir a los partidos delegar, dependiendo de la naturaleza de las leyes que se discuten y se votan, en los expertos de los que disponen, teniendo estos una parte en la decisión final en correspondencia con la entidad del partido representado"⁷.

A pesar de estas sugerencias, la prohibición de mandato imperativo fue confirmada por las constituciones europeas después de la Segunda Guerra Mundial, como lo será en las aprobadas durante las posteriores oleadas de democratización, incluida la última que tuvo lugar en los últimos veinte años en muchas partes del mundo.

La extraordinaria longevidad de la prohibición de mandato imperativo se podría explicar precisamente por el cambio de función

⁶ G. Leibholz, *Democracy, Representation and the Electoral Issue* (1943), en *Politics and Law*, Sythoff-Leyden, 1965, at 56.

⁷ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929), en *La democrazia*, il Mulino, Bolonia, 1995, 92-93.

que tuvo con la llegada del "moderno estado democrático de los partidos de masa": de garantía de los parlamentarios frente a la revocación de sus electores a garantía frente a la revocación de los partidos de procedencia. Además, mientras los parlamentarios pueden ser llamados a responder de su actuación frente a los electores si permanecen en el cargo durante toda la legislatura: en ausencia de prohibición del mandato imperativo, los electores podrían revocarlos libremente, pero no tendrían la oportunidad de valorar si los representantes han convertido su interpretación del interés general en ciertas políticas. Orientando el mandato parlamentario a la responsabilidad de ejercer el poder político, un límite se convertiría en una oportunidad para los electores, en correspondencia con la perspectiva *madisoniana* de la democracia constitucional⁸. También esto refleja, por lo tanto, una específica noción del tiempo, el tiempo de la democracia tal y como se practica en los estados contemporáneos.

Por otra parte, sobre todo en los países de la Europa continental donde, durante todo el siglo XIX, la monarquía constitucional no había ocultado una cierta continuidad con el absolutismo, el éxito al mismo tiempo del

⁸ S. Holmes, *Passioni e Vincoli. I fondamenti della democrazia liberale*, Turín, Comunità, 1998, 228 ss.

sufragio universal y de los grandes partidos de masa adquirió el significado de una revolución contra la tradición paternalista que había dominado durante largo tiempo las relaciones sociales y los esquemas institucionales. La democracia representativa, ahora fundada en los partidos, podía parecer entonces no solo una respuesta completa a la cuestión de la justificación del poder público, sino también la promesa de que los esquemas institucionales habrían reflejado permanentemente la autodeterminación popular realizada a través de los partidos, y en tal sentido una vocación intrínsecamente antipaternalista.

La misma función pedagógica de las élites de los partidos en relación con las clases populares, que quedaron excluidas del circuito representativo en la edad liberal-oligárquica, podía conciliarse con la vocación antipaternalista puesto que se dirigía siempre a la emancipación social de esas clases, colmando la ausencia o la grave insuficiencia de las instituciones públicas empezando por los servicios escolares.

De este modo, se podía tolerar también el descubrimiento de Robert Michels de la "ley férrea de las oligarquías" que dominaba la vida interna de los partidos⁹ y con esta la demostración de que, también en un sistema completamente democrático, el componente

aristocrático que en los sistemas liberales habían expresado las personas importantes no había desaparecido, sino que había sido sustituido por los jefes de los partidos, dueños de su organización interna y de la elección de los candidatos a las elecciones.

Por último, de acuerdo con lo mencionado hasta ahora, resulta que en la democracia de los partidos las posiciones electorales contrarias reflejaban una división de la sociedad en clases. No en vano, el modelo típico del partido de masas lo proporcionaban los partidos socialistas o socialdemócratas, expresiones políticas de la clase obrera, al que se adaptaron rápidamente los partidos conservadores, confesionales o liberales que representaban el ala derecha de las coaliciones político-parlamentarias.

4. Por qué, y desde hace cuánto tiempo, la democracia representativa basada en los partidos está en decadencia

El triunfo de los partidos de masas en Europa, que encontró quizás su máxima expresión¹⁰ en un célebre ensayo de Maurice

⁹ R. Michels, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1911), Bolonia, il Mulino, 1976.

¹⁰ M. Duverger, *I partiti politici* (1951), Milán, Comunità, 1961.

Duverger, empezó a declinar con la difusión de orientaciones centenarias y de consumo de masas en la sociedad y, por lo tanto, con divisiones de clases más inestables y menos rígidas. Estas tendencias sometieron a los partidos clasistas o confesionales a presiones que les empujaron a convertirse en "partidos de pueblo *atrapalotodo*" como los designó Otto Kirchheimer para indicar un modelo de partido destinado a suplantar, a la vista de una competición basada en la adaptación al comportamiento del adversario, al tradicional partido de integración, reduciendo el bagaje ideológico y la atención a la *classe gardée*¹¹.

Más tarde, el crecimiento de la influencia de los medios de comunicación terminó con el cambio radical de toda la dimensión de la esfera pública, creando circuitos mediáticos que primero se superpusieron a los canales y a las funciones de intermediación entre cuerpo electoral e instituciones desarrolladas por los partidos, directamente o a través de sus representantes en el Parlamento, y después las erosionaron implicando gradualmente una fuerte personalización de la política, con ulterior

¹¹ O. Kirchheimer, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale* (1966), en G. Sivini (a cargo de), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Bolonia, il Mulino, 1971, 256 ss.

crisis del modelo de partidos de afiliados y de la privilegiada forma de participación de los ciudadanos en la vida pública que deriva de su adhesión a un partido político.

Este esbozo de periodificación es suficiente para llamar la atención sobre cuánto se remonta la crisis de los partidos como factor de integración social y de participación política. Una crisis que corresponde a una fuerte acentuación de su componente institucional, con el consiguiente desequilibrio de su visión tradicional de intermediarios entre sociedad y poderes públicos. El contraste entre acumulación creciente de poder y pérdida de capacidad de representación ya fue mencionada hace veinte años por acreditados teóricos de la política cuando hablaban de una creciente "institucionalización" de los partidos, precisamente mientras la influencia del "partido *atrapalotodo*" se hacía notar cada vez más¹², o bien se planteaban "si la fuerza expansiva de los partidos se origina desde abajo, su capacidad de resistencia se encuentra en lo alto, en una esfera estatal que ofrece a los partidos los recursos que ya no son capaces de extraer de su antigua base social. Pero ¿cuánto podrá durar la supervivencia de

¹² P. Mair, *Le trasformazioni del partito di massa in Europa*, en M. Calise (a cargo de), *Come cambiano i partiti*, Bolonia, il Mulino, 1992, 103 ss.

los poderosos dinosaurios del pasado aprisionados en la red del Leviatán?"¹³.

Piénsese en la tendencia general de las legislaciones nacionales para afrontar el problema del coste de la política, abandonando ese *laissez-faire* que en muchos países había dominado durante mucho tiempo. Una tendencia paradójica, porque coincide con una competición más agresiva de los partidos por la conquista de los poderes públicos nacionales y, sin embargo, son mucho menos capaces de guiar la política como consecuencia de los procesos de liberalización y de globalización: en todas partes se exige a los Estados que subvencionen organizaciones que están perdiendo votos y afiliados o incluso que los mantengan con vida a pesar de que se encuentren en una fase de decadencia terminal¹⁴.

Pero la cuestión que tenemos que afrontar no se refiere solo a los partidos. Como había anticipado, la crisis afecta también a la representación política que, aunque en el último siglo está fuertemente vinculada al éxito de los partidos, se caracteriza por una serie de insti-

¹³ M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 14.

¹⁴ KD Ewing-S. Issacharoff, *Introduction*, en KD Ewing-S. Issacharoff (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Hart Publishing, 2006, 2 ss.

tuciones y mecanismos específicos. Por eso, en este momento, es necesario introducir distinciones que pueden servir para realizar nuestro análisis de la crisis de la democracia representativa.

Hemos dicho, y esto ya es significativo, que las constituciones más recientes han seguido reconociendo la prohibición de mandato imperativo. Y hemos encontrado una de las justificaciones en la posibilidad de que los electores aprecien la actuación de sus representantes en un arco de tiempo que casi todos los ordenamientos establecen entre los cuatro y los cinco años. La democracia representativa requiere tiempo: lo requiere la activación del circuito de responsabilidad entre electores y elegidos, como la deliberación de las leyes. Los circuitos mediáticos, los sondeos y la política-espectáculo tienden a superarlo. De la comparación razonada entre programas relativos al futuro de un país, la política se reduce a la competición entre personas, promoviendo líderes que adquieren el respaldo electoral en virtud de la impresión inmediata que ejercen sobre los electores, sin preocuparse de la correspondencia entre las políticas que han llevado a cabo y lo que han prometido. La cuestión de que las políticas necesitan tiempo para ser elegidas y, por lo tanto, evaluadas por los electores se ha dejado de lado. Liberados del peso de ser juzgados en

función de sus políticas, parlamentarios y dirigentes de partido se concentran en la construcción de una imagen de éxito. Obsesionados por los sondeos diarios, se preocupan de reflejar las preferencias actuales de los electores más que de representar sus opiniones e intereses.

En segundo lugar, en la medida en que nos referimos a las democracias de los países miembros de la Unión europea, se considera que muchas decisiones se toman en Bruselas. Es verdad que los gobiernos nacionales siguen jugando un papel muy importante en la Unión, pero las conexiones con los respectivos parlamentos, y con éstas la responsabilidad frente a ellos (cuando, como casi siempre, se trate de formas de gobierno parlamentario), están inevitablemente desapareciendo. Este aspecto crucial del déficit democrático hace que sea mucho más aleatorio e intangible el principio de correspondencia entre poder y responsabilidad para su ejercicio, y también éste se arriesga a vaciar de significado la representación política.

5. La fase actual de la crisis de la representación y de los partidos: algunas lecturas alternativas

De la doble crisis de los partidos y de la representación política, se han ofrecido numerosas interpretaciones que diferenciaré en dos grupos.

Una primera interpretación se encarga de dar un nombre a la fase de la democracia que estamos atravesando. De la democracia de los partidos hemos pasado a la "democracia del público", en la que el voto ya no se expresa sobre programas sino sobre candidatos en función de la confianza de aportan. La elección ya no deriva de pertenencias identitarias preexistentes, sino de la reacción contingente del elector a las propuestas realizadas por los candidatos. Los canales de comunicación pública ya no están estructuralmente vinculados a los partidos, sino que en gran parte son políticamente neutrales e independientes de los partidos¹⁵. Sin embargo, todo esto no equivale a certificar el final de los partidos. Según esta interpretación, el hecho de que los partidos ya no obtengan la lealtad duradera de los electores es solo uno de los elementos que es preciso

¹⁵ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo* (1997), Bolonia, il Mulino, 2010, 243 ss.

tener en consideración. Por lo demás, éstos no han perdido su fuerza: dominan todavía la competición electoral, estructurando la oferta política y siguen estableciendo la regulación del voto de los parlamentarios que han sido elegidos en las listas preparadas por ellos. Por lo tanto, en la "democracia del público" no se puede hablar de una decadencia general de los partidos. Estos siguen siendo insustituibles por los aspectos indicados, aunque tienen que buscar el apoyo de los electores en cada votación¹⁶ y ya no son los únicos canales de participación política, visto el crecimiento de actividades no institucionalizadas –firmar peticiones, participar en manifestaciones, unirse a boicots de consumidores o a huelgas no oficiales, o bien ocupar edificios o fábricas– como confirmación de la flexibilidad del gobierno representativo que se remite a la I Enmienda de la constitución americana, a Constant, a Burke¹⁷.

Esta primera interpretación sitúa el análisis de la fase actual de la democracia en un escenario más amplio, que considera también las anteriores fases como otras tantas eta-

¹⁶ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 268 ss.

¹⁷ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 285 ss.

pas de la evolución del "gobierno representativo" que "sigue siendo lo que ha sido desde su fundación, es decir un gobierno de las élites que se diferencian de la gran parte de los ciudadanos por posición social, estilo de vida y educación. A lo que asistimos hoy no es más que *al éxito de una nueva élite y a la decadencia de otra*"¹⁸. En otras palabras, el hecho de que hoy los políticos y los expertos de los medios de comunicación hayan sustituido a los burócratas del partido, y que éstos a su vez hubiesen sustituido a las personas importantes del parlamentarismo del siglo XIX, no quita que siempre haya una capa fina y elitista de la población que es la que guía un gobierno representativo.

La segunda interpretación reúne a los estudiosos que insisten sobre todo en las transformaciones de la esfera pública provocadas por los medios de comunicación. Cuando los ciudadanos perciben la política como espectadores, a través de los ojos y los oídos de los medios de comunicación, se observa que el resultado es que en éstos convive un considerable grado de cinismo con periódicos impulsos de indignación moral hacia los fracasos de

¹⁸ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, cit., 258. Comentarios del autor.

la política¹⁹. En efecto, gran parte de los ciudadanos no está implicada directamente en política, a la que juzga de lejos a través de cristales distorsionados²⁰. La misma decadencia de las ideologías y de las clases sociales del siglo pasado se habría acelerado mediante sistemas de medios de comunicación que estructuran el debate público en términos de situaciones individuales más que de principios y que así constituyen la conciencia de un futuro común con percepciones de las que los propios medios de comunicación tienen el control²¹.

Para otros, el hecho de que ahora como nunca, en la Europa de la posguerra, gobiernos y líderes políticos hayan caído en el desprestigio depende de la tendencia de cada partido a alejarse del electorado de referencia al mismo tiempo que se acerca a sus adversarios políticos²². La creciente convergencia entre los protagonistas del sistema político,

¹⁹ C. Hay, G. Stoker and A. Williamson, *Revitalising politics: have we lost the plot?*, Hansard Society, 5-6 November 2008.

²⁰ G. Stoker, *Why Politics Matters*, Basingstoke, 2006. Ver también N. Tenzer, *La société dépolitisée*, PUF, París, 1990, y V. Camps, *El malestar de la vida pública*, Barcelona, 1996.

²¹ Ver por ejemplo J. M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Flammarion, París, 1993.

²² P. Mair, *Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy*, Uhlenbeck Lecture

antes portadores de ideologías y clases sociales a lo largo del tradicional eje derecha/izquierda, compone frente a los electores la imagen de una clase política lejana a sus intereses y valores.

6. El éxito de los partidos populistas y la perspectiva de nuevas formas de participación política

La tesis de la "democracia del público" me parece apreciable por el intento de explicar la fase que está atravesando la democracia representativa sin ceder a la nostalgia de la época de los partidos de integración, que se observa también en los que lo describen de la manera más desencantada. La tesis nos advierte de que la democracia representativa, que en aquella época podía parecer el único sistema capaz de asegurar la autodeterminación individual y colectiva, hace tiempo que ha dejado de disfrutar de dicho monopolio e invita a buscar nuevas formas, complementarias a ella, de democracia y de participación política, indicando al mismo tiempo cómo los partidos se han transformado y qué funciones siguen llevando a cabo.

24, Netherlands Institute for Advanced Studies, Wassenaar, 2006, 23 ss.

Sin embargo, el límite de esta tesis consiste en menospreciar, vistas las premisas teóricas de las que parte, la ascensión en muchos países europeos de partidos, movimientos y líderes populistas. El término populismo es polisémico y, en el plano histórico, ha designado fenómenos muy diferentes entre ellos. Pero aquí podemos contentarnos con considerar populistas a los partidos, movimientos y líderes que agotan su pedigrí democrático en una llamada general al pueblo contra los partidos del *establishment*, sin preocuparse de la factibilidad de las políticas, consideradas una molestia para los tecnócratas. El populismo requiere respuestas inmediatas a la voluntad popular y niega las buenas razones de los plazos más largos de la política democrática²³. Lo que cuenta para los populistas no es la actividad parlamentaria y el tiempo exigido para su ejercicio, incluso para activar un circuito de responsabilidad con el electorado, sino la personalidad del representante y su capacidad de interpretar las tendencias populares²⁴. Por estas mismas razones, los movimientos populistas contemporáneos están muy lejos de proponer soluciones

²³ G. Hermet, *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique. XIXe-XXe siècle*, París, Fayard, 2001, 50.

²⁴ Y. Mény - Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Bolonia, il Mulino, 2001, 75 ss.

alternativas a la representación política. Conscientes de su crisis, que está en la base de su creciente éxito, los populistas se limitan a designar a los partidos políticos vinculados a la tradición del estado democrático de los partidos de masas como una clase aristocrática. La crisis de organización y de identidad de dichos partidos, la decadencia de sus ideologías y la toma de la representación mediática de la realidad hacen el resto.

Sin embargo, si la personalización y la mediatización de la política se difunden también entre los partidos más cercanos a la tradición democrática: ¿Qué les diferencia de los populistas? ¿No han dejado también ellos de perseguir desde hace tiempo los objetivos políticos que implican costes en términos de consentimiento electoral inmediato? ¿Y el acceso a la representación no pierde así la justificación de su elemento aristocrático, la de diferenciar a los que demuestran saber responder de la mejor manera a las preguntas del electorado sobre el futuro? La tesis de la democracia del público encuentra dificultades para responder a estos interrogantes, puesto que establece que el elemento invariable que ha permitido a la representación política resistir a crisis históricamente recurrentes es el elemento aristocrático.

Para los que, por el contrario, identifican el origen de la crisis de la democracia representativa con la creciente distancia entre los parlamentarios y el electorado, el éxito del populismo puede explicarse fácilmente como una reacción de los electores. Sin embargo, su posición se revela solo en apariencia más realista. Muchas veces parte de un doble presupuesto. En primer lugar, la representación política no podría no estar basada en partidos capaces de unir las instancias populares con las instituciones políticas. En segundo lugar, ésta no sería solamente la forma en la que la democracia se ha estructurado en los dos últimos siglos, sino la única forma concebible de democracia, de la que las instituciones de democracia directa, empezando por el referéndum, serían simples correctivos que se activan cuando el circuito representativo encuentra alguna alteración momentánea. En consecuencia, el éxito del populismo daría lugar a un *aut-aut*: o los partidos de la tradición democrática del siglo pasado vuelven a ejercer su insustituible función de unión entre el electorado y las instituciones políticas o la democracia estará perdida.

Esta posición hace menos flexible el nexo partidos-representación-democracia hasta el punto de no entender la capacidad de las transformaciones que han tenido lugar en la

esfera pública durante las últimas décadas. La democracia representativa basada en los partidos no está por ello condenada a la extinción. Sin embargo, es preciso reconocer la naturaleza y la capacidad histórica de estas transformaciones. En la experiencia diaria de todos nosotros han triunfado nuevos mecanismos y lugares de interacción, de discusión, a veces de toma informal de decisiones, que tienden a colmar la diferencia entre solicitudes de participación y defecto de conocimientos y de información en cuestiones de interés público. Van emergiendo formas y lugares de comunicación electrónica y de democracia deliberativa que, más allá de una determinada retórica, presentan modalidades de aprendizaje y transmisión del saber que requieren una profunda reflexión sobre los paradigmas de organización de los conocimientos en la esfera pública.

Es verdad que similares transformaciones todavía no se han traducido en mecanismos o instituciones jurídicamente apreciables, también por las dudas sobre la legitimación de los que los plantean. Pero precisamente con este propósito, se presenta una división entre los que imaginan un *simul stabunt simul cadent* entre democracia y representación política, sin diferenciar el principio democrático de la institución en la que hasta ahora se ha expresado históricamente, y los que, diferenciando

uno de otro, estarán dispuestos a reconocer, en un ambiente que puede prosperar solo en condiciones de apertura²⁵ y, por eso, de experimentación²⁶, el éxito de instituciones adecuadas para canalizar los nuevos procesos colectivos de aprendizaje y enriquecer de esta forma el arsenal de los circuitos democráticos.

7. El caso italiano: la primera fase de la República

En los últimos veinte años, el populismo se ha extendido en Italia de diferentes formas como reacción a la crisis de la democracia representativa basada en los partidos. Por lo tanto, el caso italiano podría ser muy valioso para afrontar el tema aunque, como he mencionado al principio, merecen gran atención las características específicas de dicha crisis.

Es indispensable una introducción. En la fundación de la República y en la redacción de la Carta Constitucional, los partidos

²⁵ A. Ferrara, *Democrazia e apertura*, Bruno Mondadori, Milán, 2011, especialmente 98 ss.

²⁶ F. Barca, *La traversata. Una nuova idea di partito e di governo*, Milán, Feltrinelli, 2013, con frecuentes referencias a las tesis de Charles Sabel, recientemente en Dewey, *Democracy and Democratic Experimentalism*, in *Contemporary Pragmatism*, Vol. 9, No. 2 (December 2012), 35 ss.

antifascistas tuvieron un papel insustituible, mucho más importante que el de los partidos alemanes y franceses en la redacción de constituciones contemporáneas a la italiana. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania occidental era un país ocupado por las fuerzas armadas de los países vencedores, cuyas propuestas condicionaron de manera considerable la redacción del texto constitucional. La Constitución de la IV República Francesa fue obra de los partidos, los cuales retomaron de manera firme la *tradition républicaine* que el breve paréntesis de Vichy no había dañado. En Italia, por el contrario, las instituciones del parlamentarismo representativo se habían revelado impotentes ante la creación de una dictadura totalitaria como el fascismo. Italia no tenía una tradición constitucional a la que remitirse, sin contar con el hecho de que los mayores partidos habían permanecido ajenos, e incluso hostiles, al estado liberal prefascista. Por lo tanto, éstos tuvieron carta blanca para diseñar los principios y las reglas de la nueva convivencia constitucional.

En una primera fase, la aplicación de la Constitución se atribuyó principalmente a la voluntad legislativa y, por lo tanto, quedó en manos de los partidos que mientras tanto desarrollaron una obra pedagógica fundamental para una integración en las institucio-

nes republicanas de amplísimas clases populares. Esta obra de gran alcance, mucho mayor que la desarrollada por los partidos en otros países de Europa occidental, implicó que los partidos italianos acentuasen en la misma medida todas las características del modelo duvergeriano del partido de masas: arraigo social, capacidad de movilización, número de afiliados, potencia organizativa, sentido de pertenencia ideológica de los militantes. No en vano, concluida su parábola, un gran historiador llamará "República de los partidos" a la primera fase de la experiencia republicana²⁷.

El significado de la integración popular en las instituciones a través de los partidos ha sido entre nosotros objeto de grandes controversias, no solo a nivel historiográfico. Pero dos límites me parecen indiscutibles. En primer lugar, el hecho de que la integración se realizase a través de partidos fuertemente ideologizados implicó que la adhesión de la colectividad a los valores constitucionales o el "patriotismo constitucional" de Habermas fuese más débil que en otros lugares. La colectividad se unía a estos valores con el cristal proporcionado por el partido de perte-

²⁷ P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bolonia, il Mulino, 1997.

nencia, sin cultivar el terreno común más allá del respeto de las reglas del juego. En un país que durante siglos había estado dividido en el plano cultural e incluso antropológico, además de en tantos pequeños estados, este tipo de integración no evitaba la reproducción de fuertes divisiones una vez que el aglutinante del sistema de los partidos desapareciese.

En segundo lugar, la presencia dominante de los partidos implicó la ocupación por parte del poder político de espacios constitucionalmente impropios, primero en el sector público de la economía y en la administración central, y después en las regiones, en las entidades locales y en muchas otras entidades y servicios públicos. Es preciso indicar que durante mucho tiempo se alzaron pocas voces de protesta contra este proceso de ocupación, como confirmación de que la sociedad civil todavía estaba dividida principalmente por escisiones político-ideológicas. Por otro lado, el hecho de que los partidos siguiesen teniendo tanto poder sin problemas contribuye a explicar el progresivo aumento de la corrupción político-administrativa que se registró en los años ochenta del siglo pasado. La falta de reacción de la opinión pública ante los primeros escándalos en el ámbito local aumentó, efectivamente, el sentimiento de impunidad de la clase política que era impulsada

a la corrupción, en un proceso en espiral que parecía imparable.

La magistratura lo interrumpió en 1992. El descubrimiento de grandes áreas de corrupción extendidas por todo el país impresionó a la opinión pública. Y los referendos convocados mientras tanto para derogar la ley electoral proporcional y la financiación pública de los partidos fueron la ocasión institucional para sancionar indirecta pero claramente, con un altísimo porcentaje de votos a favor, la caída de la clase política. Esta especie de ostracismo popular afectó principalmente a los partidos de gobierno, pero como con la caída del muro de Berlín el partido comunista había tenido que cambiar de nombre e identidad, en la primera mitad de los años noventa todo el sistema político de la primera fase de la República cambió.

8. El caso italiano: la segunda fase de la República

Se abrió una nueva fase. Precisamente porque Italia, en la primera, se había revelado como el país europeo donde el modelo del partido de masas había encontrado la máxima expresión y donde la democracia se había resuelto de manera mayoritaria en la representación política, en la segunda fase no vivió las transformaciones de la representa-

ción y de los partidos que hemos descrito anteriormente con la gradualidad de muchos otros países, sino como una traumática repercusión de la larga parábola que había caracterizado a los partidos durante casi medio siglo.

En el transcurso de muy pocos años, los dirigentes políticos de la izquierda se apresuraron a interpretar un nuevo papel, mientras que en la derecha, un empresario de televisión de éxito, Silvio Berlusconi, conseguía con Forza Italia, no en vano denominado por los politólogos *Instant party*, llenar el vacío político que se había creado, y un partido con vocación secesionista, Lega Nord, obtenía en Italia del norte un destacable éxito electoral. Pero más allá de estas diferencias entre las dos nuevas coaliciones políticas, los partidos intentaban parecer completamente diferentes de los viejos: tanto como modelo de organización interna, basada en el partido de electores y no de afiliados, como desde el punto de vista de la imagen pública, extendida y creada con las técnicas del *marketing*, como, por último, con la tendencia a reflejar las preferencias o las inclinaciones del elector más a que a interpretar las concepciones políticas. La rotura con el pasado se completaba con el énfasis en el nuevo sistema electoral mayoritario, visto como una palingenesia que habría creado por arte de magia las

condiciones del "modelo Westminster", y con la denominación mediática del sistema político recién inaugurado como "Segunda República", a pesar de la ausencia de cualquier tipo de ruptura con el ordenamiento constitucional creado en 1948.

Algunas tendencias que he mencionado son comunes a otras democracias europeas. Pero mientras en otros sitios triunfan sin solución de continuidad y sin condenas a la tradicional democracia de los partidos, en Italia se mezclaron con un sentido de aversión a la política como tal, alimentado por los medios de comunicación. Quizás, el ascenso del poder mediático constituye

la mayor novedad de la segunda fase de la República. Sin embargo este poder no se parece en nada a la descripción ofrecida por Manin en su análisis de la democracia del público, evidentemente referida a otros países. La propiedad de los diarios y de las mayores televisiones tienen casi siempre como referencia los centros de poder político y, por lo tanto, no pueden definirse independientes. Al mismo tiempo, su papel va mucho más allá del de condicionar la suerte política de los representantes. Estos forman la opinión pública de modo mucho más duradero y penetrante que los partidos y consiguen introducir en la agenda cuestiones debatidas en la esfera

pública de manera mucho más eficaz que las instituciones gubernamentales, a menudo obligadas a realizar intervenciones que pueden alienar el consentimiento electoral.

Pero la toma del poder mediático es solo la otra cara del extremo descrédito en el que los nuevos partidos han caído rápidamente. Durante los últimos veinte años, no solo no han renovado la política como habían prometido, sino que, a causa de su estructuración muy permeable a los intereses constituidos, han hecho de nuevo emerger rápidamente esa tendencia a la ocupación del poder administrativo y a la corrupción que había caracterizado la fase degenerativa de la república de los partidos, para la que se había acuñado el término despectivo de *partitocrazia*. De este modo, nos encontramos frente a la paradoja de una "partitocrazia sin partidos"²⁸.

9. Algunas lecciones

Con estas condiciones, no sorprende que el populismo se manifieste en Italia en mayor medida y con modalidades mucho más variadas que en otros países europeos. En el debate

²⁸ C. Pinelli, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, en *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Nápoles, Editoriale scientifica, 2012, 635 ss.

político, la acusación a un determinado partido o movimiento de ser populista o "antipolítico" suele realizarla normalmente la izquierda a la derecha. Pero el populismo también se ha extendido en la izquierda, al menos si tenemos en cuenta una capacidad de adaptarse a las tendencias populares sin proporcionar ninguna propuesta concreta y constructiva para resolver los problemas del país.

En todo caso, es necesario diferenciar algunos tipos de populismo. El primero, que reúne a Forza Italia y Lega Nord, pero también a un partido situado más a la izquierda como Italia dei Valori, demuestra que el populismo no es necesariamente contrario a la democracia representativa y en todo caso aprovecha sus mecanismos. De manera completamente similar a los partidos tradicionales, muchos partidos populistas se proponen obtener la mayoría de los escaños parlamentarios; y una vez que la han obtenido, dejan de poner en duda, en caso de que lo hubiesen puesto en duda, el sistema representativo en cuanto tal, aprovechando hasta el final las rentas y el poder que los partidos tradicionales han adquirido con su progresiva institucionalización. Por otro lado, una vez instalados en el gobierno, los populistas expresan políticas que a menudo no van más allá de la retórica propagandística, ni de-

muestran simpatía por el referéndum, que también se presentó a menudo como instrumento necesario para "devolver el trono al príncipe", es decir devolver a los ciudadanos la voz soberana que los partidos les habían quitado.

Un segundo tipo lo proporciona el Movimento 5 Stelle, guiado por el actor cómico Beppe Grillo, que se ha presentado por primera vez en las elecciones en 2013 obteniendo un extraordinario éxito (más del 20 % del electorado). Este ha hecho hincapié en el disgusto por la política extendido sobre todo entre los jóvenes, aprovechando completamente los recursos del poder mediático y de la Red. A diferencia de los partidos populistas, este movimiento rechaza colocarse a lo largo del tradicional eje derecha/izquierda, así como formar parte de mayorías parlamentarias. En este aspecto, expresa una variante "de actitud indiferente" del populismo²⁹.

Sus aspectos innovadores consisten en la intención de Beppe Grillo y de Gianroberto Casaleggio, gurú y principal financiador del movimiento, de no constituir un partido y de representar a los "ciudadanos de la Red",

²⁹ Adjetivo sacado de "L'Uomo Qualunque", un partido que tuvo un buen resultado en las primeras elecciones libres después de la Segunda Guerra Mundial.

basándose en el presupuesto de que "con la Red, la barrera entre ciudadano e instituciones puede ser superada", sustituyendo a los partidos o a las instituciones representativas tradicionales³⁰. En efecto, después de estas declaraciones los hechos: los candidatos a las elecciones han sido seleccionados por el movimiento a través de las "parlamentarias", consultas en Red de los ciudadanos. Sin embargo, este mecanismo de formación de las listas electorales, alabado como más innovador y democrático que cualquier otro, se ha gestionado en secreto, aunque los otros ciudadanos italianos han sabido que en muchos casos la participación en las "parlamentarias" no había implicado a más de cincuenta personas.

Igualmente significativo es el tipo de vínculo entre los elegidos de las listas del movimiento y sus jefes. Sabemos que muchos partidos, populistas y no populistas, han estado y están estructurados jerárquicamente y que la disciplina de grupo es una constante en el funcionamiento de los parlamentos europeos. Pero en este caso, la relación con los jefes que, atención, no se sientan en el parlamento, no es solamente jerárquica, sino abiertamente autoritaria: cualquier disenti-

³⁰ G. Casaleggio y B. Grillo, *Siamo in guerra. Per una nuova politica*, Milán, Chiarelettere, 2011, 55.

miento que surja en el grupo parlamentario de la línea Grillo-Casaleggio es obstaculizado por los jefes con una violencia verbal y un desprecio hacia los opositores que no tienen nada que ver con un debate político normal.

Contradicciones de este tipo que, en parte, ya se habían notado en las primeras elecciones de 2013³¹, muestran perfectamente lo que sucede, en el plano de los mecanismos del poder, cuando Internet no se considera un simple instrumento de comunicación, sino expresión de un mundo virtual contrario al real y considerado superior. Aparentemente, todos los usuarios de Internet se consideran iguales y esta calificación se muestra como expresión de una democracia más auténtica que la que caracteriza a las instituciones tradicionales de la democracia representativa. Pero la realidad humana se venga rápidamente: en ausencia de cualquier organización y de cualquier regulación del debate interno, en el Movimento 5 Stelle domina una lógica de poder premoderna, el poder carismático en la conocida versión de Max Weber.

Los casos de expulsión del movimiento de parlamentarios disidentes son todavía más interesantes para nuestro argumento. Al día

³¹ P. Corbetta y E. Gualmini (a cargo de), *Il partito di Grillo*, Bolonia, il Mulino, 2013, 205.

siguiente de las elecciones, los jefes amenazaban con expulsar a cualquier disidente del Parlamento. Desde que han sido informados de que la Constitución lo prohíbe y que un acto de dimisión en blanco sería jurídicamente nulo, han empezado a amenazar con la expulsión del grupo parlamentario. Al final, algunos disidentes se han inscrito en otro grupo, siguiendo una práctica jurídicamente admitida y usual.

Giovanni Sartori, el más conocido y acreditado politólogo italiano, ha reprochado a los constitucionalistas el hecho de ignorar, o de haber callado, que por constitución los elegidos en las listas del Movimento 5 Stelle no podrían entrar y votar en el Parlamento porque están "vinculados por un mandato imperativo de actuar, hablar y votar solo mediante instrucciones de Grillo y de su gurú; una dependencia que les obliga, sin instrucciones, al silencio o a la inactividad"³². Sin embargo, Sartori parte del erróneo presupuesto de que la Constitución prohíbe la entrada en el Parlamento de elegidos vinculados a actuar por mandato de alguien. Esto requeriría que la Junta Electoral (u otro órgano interno de las cámaras) valorase la existencia de un vínculo similar para cada uno de los

³² G. Sartori, *Una violazione macroscopica*, en *Corriere della Sera*, 6 novembre 2013, 1.

elegidos, cosa no prevista en ningún ordenamiento constitucional donde se reconozca la prohibición de mandato imperativo. Esta institución, que protege a los miembros del Parlamento frente a cualquier revocación del mandato, ha desarrollado perfectamente su función también frente a los parlamentarios disidentes del Movimento 5 Stelle.

Sin embargo, quien haya informado a los dirigentes y a los parlamentarios del movimiento de la existencia de la prohibición constitucional de mandato imperativo no habrá conseguido explicarles su significado. Como si se hubieran perdido los lentos y difíciles aprendizajes que han asegurado a esa institución una vida tan larga. Como si se tuviese que empezar desde el principio, en presencia de un movimiento que querría volver a llevar la representación política a una fase premoderna y cuya organización interna ya es premoderna. Se podrá ironizar sobre una similar subcultura. Es más difícil hacerlo cuando el movimiento que la expresa consigue millones de votos en el ámbito de una fuerte protesta contra representantes y gobiernos inadecuados, manda a las cámaras personas desconocedoras de la función de representación que deben realizar y rechaza cualquier comparación política en nombre de una visión fanática de la Red, concebida como un mundo virtual superior al real.

10. Para continuar el estudio

Por eso, si la democracia representativa se puede considerar en decadencia en toda Europa, aquí sobrevive a sí misma, siendo tan solo en el plano formal. A factores de crisis como el déficit democrático y la crisis de la credibilidad de la Unión europea, la toma del poder mediático y la llegada de nuevas oligarquías financieras a escala global, en Italia se añade uno interno: el hecho de que a la caída de un sistema político muy estructurado haya seguido uno que, además de no haber resuelto las cuestiones que habían determinado la caída del primero (de la ocupación de los partidos de los aparatos públicos a la crónica inestabilidad de las coaliciones de gobierno), se apoya en partidos sin cultura política e internamente desestructurados. De la representación política, reducida a reflejar los estilos de vida y las tendencias momentáneas de los electores, queda ahora solo el envoltorio formal: como si, a diferencia de las crisis anteriores, cuando la aparición de los nuevos sujetos acabó por atribuir un nuevo significado y una nueva función a la representación, la actual equivaliese a su pérdida de sentido.

¿Se puede contrarrestar, y cómo, un resultado tan extremo? Reformas del sistema electoral y de la costumbre política podrán resol-

verlo a corto plazo, no a largo, por lo que respecta a todas nuestras democracias.

En estos años, los recursos de la democracia pluralista se han enriquecido potencialmente con la enorme difusión de instrumentos y lugares de conocimiento y de interacción a través de la Red. Estos están a disposición de individuos y grupos, pero sin relación con las instituciones políticas lo que provoca que los ciudadanos más activos y conscientes las sientan, con más razón, más lejanas. Y cuando, en el caso italiano, estos instrumentos se han utilizado en vista de una participación política alternativa a la basada en la representación, ésta se ha revelado una invención y una perversión de los mecanismos abiertos que incluyen la Red. La situación muestra hasta qué punto los falsos mitos de la posmodernidad hacen caer en las viejas trampas del poder carismático, nos dice cómo no unir la participación en la Red a la esfera política, no cómo unirla.

Los problemas que surgen de este modo no son de carácter técnico, sino de orden epistemológico. Se trataría de pensar en profundidad en los paradigmas de organización de los conocimientos en la esfera pública, de experimentar soluciones a la altura de los cambios que han tenido lugar y con éstas

volver a poner en marcha el motor apagado de la responsabilidad política.

FATIGA DEL PARLAMENTARISMO Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA REVITALIZARLO

Miguel PRESNO¹

Podría intentarse la reforma del parlamentarismo fortaleciendo el elemento democrático. Si bien no es posible, por razones técnico-sociales, que el ordenamiento estatal se forme en todos sus estadios directamente por el pueblo, sí cabe hacerle partícipe en la legislación en mayor medida de lo que es común en el sistema del parlamentarismo, donde el pueblo queda limitado al acto de la elección.

Hans Kelsen: "Esencia y valor de la democracia", 1920.

I. Aproximación

En los últimos tiempos ha hecho fortuna, y no solo entre los movimientos sociales más

¹ Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, acreditado como Catedrático. Correo: presnolinera@gmail.com; página académica: <http://presnolinera.wix.com/presnolinera>; blog: <http://presnolinera.wordpress.com>

críticos, la expresión "no nos representan", con la que se quiere denunciar la insuficiente respuesta que el sistema representativo está ofreciendo a las aspiraciones ciudadanas de alcanzar una sociedad democrática avanzada. Pero, como es bien sabido, el debate acerca del modo de articular democracia y representación e, incluso, sobre si es posible una "representación democrática", es un tema "clásico" en el ámbito de la filosofía, la ética, la ciencia política, el derecho político y constitucional, ...y lo es hasta el punto de que autores tan, en principio, opuestos como Hans Kelsen y Carl Schmitt pueden coincidir en denunciar –aunque, obviamente, no con la misma intensidad, argumentos o confianza en su reforma- las carencias democráticas del parlamentarismo².

Es de sobra conocido que la intensa discusión que sobre estas cuestiones se produjo en los años 20 y 30 del siglo pasado no zanjó un debate, que sigue siendo objeto de constante atención. Así, Hanna F. Pitkin reconoció en 1985, en el prefacio a la edición española de *El concepto de representación*³, que la omi-

² Para un análisis conjunto de las posiciones de Burke, Kelsen y Schmitt sobre esta cuestión, véase el estudio de Ernesto Garzón Valdés "Representación y democracia", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 6, 1989, pp. 143 y sigs.

sión más relevante en su libro es la no consideración de "lo que ahora me parece que es el tema político más importante en la teoría de la representación: la problemática relación existente entre representación y democracia". Por su parte, Jeremy Waldron admite, en una "nota para los críticos", que uno de los defectos flagrantes de su libro *Derecho y desacuerdos* es que no incluye una discusión adecuada sobre la representación⁴.

No es el propósito de las páginas siguientes volver sobre el análisis conceptual de la representación política, sobre lo que, por mencionar dos buenos ejemplos, pueden verse, en la doctrina española, las consideraciones incluidas en el número 6 de la revista *Doxa*⁵ (1989) y los estudios que se recogen en el número 3 de *Fundamentos* (2004)⁶.

³ CEC, Madrid, 1985, p. XI.

⁴ Marcial Pons, 2005, p. 133.

⁵ Con contribuciones de Alfonso Ruíz Miguel, Francisco Laporta, Ernesto Garzón Valdés, Ernesto Vidal y Javier de Lucas, disponibles en formato electrónico en <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/index.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2013).

⁶ <http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/tercero/index.html> (consultado el 15 de noviembre de 2013), coordinado por Francisco Bastida Freijedo; resultan de especial interés a efectos históricos los trabajos de Giuseppe Duso: "Génesis y lógica de la representación política moderna" y Antonino Scalone: "La repre-

Lo que pretendemos, de forma mucho más modesta, es revisar la actual situación institucional española para ver en qué medida se detectan síntomas de la crisis democrática de la representación, tal y como fueron diagnosticados en 1920 por Hans Kelsen, que habló de "cierta fatiga del parlamentarismo" y de la necesidad de reformarlo fortaleciendo el elemento democrático⁷. Este recurso a Kelsen se justifica también por la conveniencia, que él anunció, de atender a las fórmulas de participación política directa, no para reemplazar a las instituciones parlamentarias sino para que, parafraseando a Hanna Arendt, la política deje de ser un problema y vuelva a ser una promesa⁸.

II. La fatiga del parlamentarismo

En la actualidad, la fatiga del parlamentarismo español responde, en mi opinión, a diversas causas, que afectan tanto a los pro-

sentación de intereses en la doctrina alemana del Estado en el 1900 y la reflexión de J. H. Kaiser"; véanse también Antonio Porras Nadales: *Representación y democracia avanzada*, CEC, 1994, Madrid, y Pedro de Vega: *Legitimación y representación en la crisis de la democracia actual*, Barcelona, 1998.

⁷ *De la esencia y valor de la democracia*, KRK, Oviedo, 2006, pp. 113 y sigs.

⁸ *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008, p. 163.

cesos de elección de los representantes como al desempeño de las funciones representativas. Entre las primeras cabe mencionar la exclusión, sin fundamento democrático, de parte del pueblo gobernado en la configuración del pueblo gobernante y la articulación de un sistema electoral que ignora el principio de igual valor del voto; entre las segundas, la ausencia de auténtica deliberación pública en las Cortes Generales, el olvido de la intervención de los ciudadanos en la fase central del procedimiento legislativo, la concepción patrimonial de los cargos representativos y la deriva de las prerrogativas parlamentarias en privilegios procesales.

1.- La exclusión de parte del pueblo gobernado en la configuración del pueblo gobernante

Waldron sugiere que la defensa del derecho de participación tiene menos que ver con la expectativa mínima de impacto decisivo del voto de cada uno y más con evitar el insulto, el deshonor –en términos aristotélicos- o la denigración que se produce cuando las opiniones de uno son menos tenidas en cuenta que las de los demás en una cuestión que afecta tanto a unos como a otros⁹. Pues bien, aunque la conciencia de la

⁹ *Derecho y desacuerdos*, ..., p. 284.

escasa relevancia que puede tener no ya el propio voto sino, más en general, la acción política democrática, parece algo asentado en el contexto actual de globalización y grave crisis económica –lo que Dani Rodrik llama el "trilema político fundamental"¹⁰–, eso no justifica, en los términos de Waldron, que se mantenga en nuestro sistema representativo la "denigración" de los extranjeros residentes y los menores de edad con capacidad de autodeterminación política.

1.- La exclusión por motivos de nacionalidad

En una democracia, los integrantes del pueblo gobernado que tengan plena capacidad de autodeterminación política deben formar parte del pueblo gobernante¹¹. Y puesto que los miembros del pueblo gobernado no

¹⁰ *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Antonio Bosch, 2012.

¹¹ Sobre estas cuestiones, Benito Aláez Corral: *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, CEPC, Madrid, 2006; me ocupé de estos problemas en "Democracia ciudadana y ciudadanía democrática", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, nº 7, 2012, pp. 245 y sigs; véanse los demás trabajos que aparecen en ese número de *Fundamentos*, coordinado por Benito Aláez: <http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/septimo/index.html> (a 18 de noviembre de 2013).

son solo los nacionales, la comunidad política no puede seguir organizándose a partir de la reconducción del *demos* ciudadano al *ethnos* nacional, sino desde la concepción del "patriotismo constitucional", que, como es conocido, consiste en la creación de un sentimiento de pertenencia a una comunidad asentado sobre la adhesión a los valores y el respeto a los derechos reconocidos por la Constitución.

La nación de ciudadanos encuentra su identidad no en rasgos comunes de tipo étnico-cultural, sino en la praxis de ciudadanos que ejercen sus derechos democráticos de comunicación y participación. Este patriotismo *habermasiano* parte de la consideración de que el Estado nacional había fundado una estrecha conexión entre *ethnos* y *demos*, pero sostiene que conceptualmente la ciudadanía es independiente de la identidad nacional¹².

Por otra parte, llama la atención que cuando se opta por vincular *ethnos* y *demos*, el Legislador español articula esa relación sobre una construcción falaz o, cuando menos, anacrónica del *ethnos*. Es lo que sucede cuando al establecer las condiciones de acceso

¹² Habermas: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 622 y 623.

a la nacionalidad, imprescindible para el ejercicio pleno de la ciudadanía, el artículo 22 del Código Civil prevé que serán suficientes "dos años [de residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición] cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes", o de un año para "el nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles". Como es sabido, además el interesado deberá justificar, "en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española"¹³.

Es llamativo que tengan la misma consideración los "nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes", pues no parece que se pueda seguir presumiendo que una persona filipina o

¹³ Véanse José Carlos Fernández Rozas: *Derecho de la nacionalidad*, Tecnos, Madrid, 1992; María Paz García Rubio: "Consolidación de la nacionalidad española", *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, 1992, pp. 929 a 1009, y Aurelia Álvarez Rodríguez; en particular: *La nacionalidad española: análisis de la normativa vigente*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, y *Nacionalidad española: normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, Aranzadi, 2008.

ecuatoguineana está más próxima al *ethnos* español, si es que tal cosa existe, que otra natural de Marruecos o Francia. Es la evidencia de que todavía late ahí una visión "colonial" del *ethnos*, aunque matizada por razones políticas, pues en otro caso no se entiende el trato preferente a los sefardíes¹⁴ y la no inclusión de los saharauis, a pesar de que estos últimos fueron hasta hace poco españoles¹⁵.

¹⁴ Conforme a una Instrucción de la Dirección de los Registros y el Notariado de 16 mayo 1983 "...los sefardíes, cualquiera que sea su religión o aunque no tengan ninguna... pueden beneficiarse del plazo abreviado... Tal condición habrá de demostrarse por los apellidos que ostente el interesado, por el idioma familiar o por otros indicios que demuestren la tradición de pertenencia a tal comunidad cultural."

¹⁵ De acuerdo con el fundamento quinto de la Sentencia 1026 de la Sala Civil del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 1998, "de lo que no cabe duda, con referencia a la "nacionalidad" de los saharauis, durante el plazo de la tutela de nuestro Estado sobre el territorio del Sahara Occidental, es que ésta fue la española (de "españoles indígenas", habla alguna disposición), pues resulta evidente, conforme a las reglas generales del Derecho de la nacionalidad, que "los naturales del territorio colonial carecen de una nacionalidad distinta de los del Estado colonizador, dado que no poseen una organización estatal propia"; véase al respecto María Paz García Rubio: "Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1998. reconocimiento de la nacionalidad española a saharauí nacido en El Aaiún", *Anuario de Derecho Civil*, 1999, pp. 425 a 432.

En todo caso, si se tiene en cuenta la conexión con el *ethnos* para favorecer la adquisición de la nacionalidad, también tendría que considerarse para favorecer la participación política a los residentes con ese pasado común o con similitudes culturales; es lo que sucede en Gran Bretaña con los nacionales de países de la *Commonwealth* y los irlandeses; en Irlanda y Australia con los británicos y en Portugal con los brasileños con "estatuto político especial".

En segundo lugar, y puesto que la adquisición de la nacionalidad lleva aparejada la plenitud de derechos de ciudadanía, el otorgamiento de la misma "por carta de naturaleza" exigiría una mayor concreción legal de las razones que la avalan y, desde luego, una revisión de su aplicación práctica, que, como se ha dicho¹⁶, está desembocando en la intrascendencia de los factores de arraigo territorial y cultural del sujeto con España; en la gravitación de la institución sobre el exclusivo interés del solicitante con olvido del interés nacional; en su concepción como exclusivo instrumento de "premio" abstracto a no se sabe muy bien qué méritos y en la

¹⁶ Teresa Hualde Manso: "Concesión de nacionalidad por carta de naturaleza. Una institución y una práctica discutibles", *Aranzadi Civil-Mercantil*, 9/2012.

innecesariedad de que el sujeto resida en España en el momento del otorgamiento¹⁷.

Es preciso "democratizar" el acceso a la nacionalidad pero esa no debe ser la única vía para que los residentes puedan ejercer con plenitud el derecho de sufragio. La definición del pueblo del Estado no con arreglo al criterio de la nacionalidad sino con el de la residencia favorecería la expresión de la igualdad jurídica y del pluralismo participativo consustanciales a un sistema democrático. La relación jurídica entre el Estado y los ciudadanos de la que surgen derechos y obligaciones recíprocos tendría el mismo contenido siempre que existiera el dato objetivo de la residencia. Residencia sin más en el caso de los nacionales y durante un tiempo mínimo en el de los no nacionales. Así, todos los individuos tendrían una posición unitaria, sus derechos no dependerían de la cualificación concreta que se otorgue a su

¹⁷ Por mencionar lo que, por contraste, sucede en Alemania, con la reforma del derecho de nacionalidad, que entró en vigor el 1 de enero de 2000, se requiere, entre otras cosas, que el solicitante domine fluidamente el idioma alemán, disponga de lazos muy intensos y fuertes con la cultura alemana y con Alemania, conozca los fundamentos básicos del ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania, goce de una situación económica sólida, y exista un interés público en su naturalización.

personalidad¹⁸ y desaparecería la diferencia, incompatible con la democracia, entre "ciudadanos activos" y "ciudadanos pasivos", entre personas que deciden y personas que únicamente soportan la decisión.

En suma, los "derechos de gobierno" deberían ampliarse cuanta mayor fuera la pertenencia/permanencia (caso de los nacionales que residen en el propio territorio y de los extranjeros que residen de manera indefinida) y reducirse cuanto menor sea dicha pertenencia/permanencia (los nacionales que pasan a residir de manera prolongada en otro país y los extranjeros que dejan de ser residentes)¹⁹. En esta línea, la Constitución chile-

¹⁸ Como dice el Tribunal Supremo de Canadá (*Sauvé c. Canada -Chief Electoral Officer-*), en su sentencia de 31 de octubre de 2002, "los derechos garantizados por la Carta no son una cuestión de privilegio o de mérito, sino de pertenencia a la sociedad canadiense que no puede ser obviada a la ligera, lo que es particularmente cierto en el derecho de voto, piedra angular de la democracia...."; puede leerse en <http://scc.lexum.umontreal.ca/fr/2002/2002csc68/2002csc68.html> en francés y <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2002/2002scc68/2002scc68.html> en inglés (a 18 de noviembre de 2013).

¹⁹ Se puede recordar que ya en 1904 el Tribunal Supremo de Estados Unidos concluyó que los Estados podían conceder el derecho de sufragio a los que eran sólo "ciudadanos del Estado", aunque no fueran ciudadanos de Estados Unidos -*Pope v. Williams* 193 U.S. 621, 632 (1904) -<http://laws.findlaw.com/us/193/621.html>;- si bien

na proclama (art. 14) que "los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley"; en el mismo sentido, la Constitución de Ecuador dispone: "Las personas extranjeras residentes tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años" (art. 63.2).

Ese plazo de cinco años de residencia legal es un término razonable para que cualquier no nacional pueda participar con plenitud de derechos democráticos en la vida política del Estado en el que reside. Ese es también el plazo que la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los

ya no es así, numerosos Estados otorgaron el sufragio a residentes que no eran ciudadanos de Estados Unidos; como dijo expresamente ese Tribunal en *Snowden v. Hughes*, 321 U.S. 1, 7 (1943): "The right to become a candidate for state office, like the right to vote for the election of state officers, ... is a right or privilege of state citizenship, not of national citizenship..."; véase en <http://laws.findlaw.com/us/321/1.html>. (consultadas el 18 de noviembre de 2013).

Sobre este proceso, véanse los estudios de Alessandro Keyssar: *The contested history of democracy in the United States*, Basic Books, Nueva York, 2000, y Ron Hayduk: *Democracy for All. Restoring Immigrants Voting Rights in the United States*, Routledge, Nueva York, 2006.

extranjeros en España y su integración social, fija para la obtención de la llamada "residencia de larga duración".

2.- La exclusión por motivos de edad

La exigencia de una edad mínima para la participación política tiene una relación directa con la capacidad para autodeterminarse, para intervenir en la formación de las diferentes opciones políticas y pronunciarse sobre ellas. Y es que, como declaró el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al fijar una edad mínima para participar en política se pretende que las personas que participen en el proceso electoral sean suficientemente maduras²⁰.

Con la fijación constitucional de una mayoría de edad general se establece la presunción de que por encima de esa edad todos tienen plena capacidad intelectual, lo que impide al Legislador imponer un sufragio capacitario. Pero por debajo de esa edad no se debe deducir una regla normativa restrictiva de la eficacia de los derechos fundamentales. Es obvio, como ya se ha dicho, que para el ejercicio de los derechos se requiere una

²⁰ Asunto *Hirst c. Reino Unido* (no 2), de 6 de octubre de 2005, disponible en <http://cmiskp.echr.coe.int/> (consultada el 18 de noviembre de 2013).

determinada capacidad, pero ha de ser el legislador, en este caso el electoral, el que justifique de manera adecuada la conformidad constitucional de estas delimitaciones²¹, lo que resulta coherente con la consideración de la minoría de edad como un proceso durante el cual la psicología de la persona se va formando y, con ello, su capacidad de autodeterminación²².

Por estos motivos, parece constitucionalmente posible y democráticamente conveniente reflexionar sobre una eventual rebaja de la mayoría de edad electoral por debajo de los 18 años, como ya ocurre en algunos ordenamientos –en Austria, Argentina y Brasil se puede votar desde los 16 años- y como sucede en general con la capacidad para el ejercicio de otros derechos de impronta similar, como los de reunión y manifestación, el derecho de asociación, la libertad de expresión o la elección de los representantes sindicales²³. Por si no fueran suficientes estos ejemplos, en España se puede contraer matrimonio y otorgar testamento a partir de los 14

²¹ Benito Aláez Corral: *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 121 y sigs.

²² Es de cita obligada Jean Piaget *Seis estudios de psicología*, 12 ed., Barcelona, Ariel, 1981.

²³ Véase, con más detalle, Aláez Corral, *Minoría de edad...*, pp. 115 y sigs.

años²⁴, edad a la que comienza la responsabilidad penal; se disfruta de una amplia libertad de disposición en el ámbito de la salud a partir de los 16, se puede trabajar a partir de los 16 años... Y si se garantiza y promueve el ejercicio de estos derechos por los menores de 18 años no parece que existan motivos democráticamente aceptables para excluir al sufragio. No debe olvidarse que la reducción de la edad para la emisión del voto ha sido una constante a lo largo de la historia (de 25 a 23 años, de 23 a 21, de 21 a 18)²⁵ y sirve para fomentar el desarrollo de la participación política, tanto desde el punto de vista del individuo, como desde la perspectiva de la sociedad política en la que dicho individuo está integrado y a cuya existencia contribuye.

La propia Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa instó, el 23 de junio de 2011, a todos los Estados a "estudiar la posibilidad de rebajar la edad para votar a los 16 años en todos los países y en todo tipo de elecciones" puesto que cuanto mayor sea la

²⁴ En el momento de escribir estas líneas (noviembre de 2013) existe una propuesta gubernamental para que la edad mínima del matrimonio sean los 16 años.

²⁵ En España, hasta 1931 la edad requerida era 25 años; en 1931 se rebajó a 23 y en 1977 a 18 años; me ocupó de ello en *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013.

cantidad de personas que participan en las elecciones, más representativos serán los elegidos; las personas con 16 o 17 años de edad ya tienen responsabilidades dentro de la sociedad pero no tiene derecho a voto; una mejor participación ayudará a los jóvenes a definir su lugar y su papel en la sociedad; la rebaja de la edad electoral fomentaría una mayor participación de los que votan por primera vez y, por tanto, una mayor participación en general²⁶.

2. Un sistema electoral que menoscaba el pluralismo representativo

El Estado, a través del proceso electoral, selecciona y filtra las opciones políticas susceptibles de gozar de representatividad en las instancias estatales, cuyas moderadas dimensiones obligan a que acceda a ellas un número limitado de opciones políticas. El problema se plantea cuando los "partidos en las instituciones"²⁷ añaden restricciones que menoscaban el pluralismo más de lo necesario

²⁶ <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=18015&Language=EN> (consultada el 18 de noviembre de 2013).

²⁷ Expresión de Richard S. Katz y Peter Mair en "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas", Montero/Gunther/Linz: *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Al-

para que la institución representativa sea funcional. En España estas limitaciones datan del Decreto-Ley sobre normas electorales, de 18 de marzo de 1977, que reguló las primeras elecciones después de la Dictadura. Ahí aparecen las claves de bóveda de nuestro vigente sistema electoral: a) el mapa, con un mínimo de diputados por circunscripción; b) 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"; c) las candidaturas de listas cerradas y bloqueadas; d) la fórmula electoral "D'Hondt"; e) la barrera electoral y f) la voluntad decidida de corregir el "excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias".

Estas previsiones estuvieron muy presentes en el proceso de elaboración del texto constitucional y con su incorporación a la Norma Fundamental²⁸ se convirtieron en

fonso Martín Escudero/Trotta, Madrid, 2007, pp. 101 y sigs.

²⁸ Con la objeción del Partido Comunista por la merma de proporcionalidad que suponían; al respecto son muy ilustrativas las palabras del Diputado Solé Tura el 12 de julio de 1978 en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados que debatía el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, Diario de Sesiones del

indisponibles para las Cortes Generales, formando, en expresión gráfica, nuestra "Constitución electoral"²⁹. Aquí están los elementos del sistema electoral para el Congreso de los Diputados, cuya articulación se deja en manos del Legislador, que cuando se decidió a desarrollarlo admitió sin pudor que su renovación no era en modo alguno radical, "debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-Ley" (Exposición de motivos de la LOREG).

Y un elemento del sistema electoral que ha venido incidiendo de manera muy relevante

Congreso de los Diputados, nº 108, pp. 4184 y sigs. Puede consultarse en <http://www.congreso.es> (consulta de 18 de noviembre de 2013) y en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, Tomo II, pp. 2236 y sigs.; véanse también las consideraciones incluidas en el estudio de Jordi Solé Tura y Miguel Ángel Aparicio Pérez: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984; sobre esta cuestión: Miguel Ángel Presno Linera: "Crónica de una desproporcionalidad anunciada", en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Congreso de los Diputados, 2008, Vol. 1, pp. 859-874; sobre la falta de igualdad en el sistema electoral español, Jorge Alguacil: *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 111 y sigs.

²⁹ Francisco Caamaño Domínguez: "Elecciones y Tribunal Constitucional. ¿Una intersección no deseada?", *Revista de las Cortes Generales*, nº 41, 1991, p. 95.

en la minoración del pluralismo representativo es el juego combinado de la fórmula electoral, el número de escaños a elegir por circunscripción y el tamaño de las entidades representativas: 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 los grandes partidos e incrementa la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales³⁰.

El sistema electoral español, tejido a partir de unos mimbres constitucionales y legales muy rígidos, es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, reduciendo el número de formaciones, beneficiando a los grandes partidos y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales de la formación mayoritaria. Lo ha constatado Rubén Ruiz-Rufino en un estudio en el que se evidencia que un

³⁰ Arend Lijphart: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, CEC, Madrid, 1995, pp. 119 y sigs., y 182 y sigs. Me ocupé de esta cuestión en *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, <http://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-politico-fundamental-libro.pdf>, y *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, Porrúa, México, 2012.

partido político que obtenga un porcentaje de poco más del 40% de votos puede tener la mayoría absoluta en el Congreso de Diputados³¹. 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, es directamente contrario a la Constitución³².

Las reticencias a una mayor proporcionalidad electoral invocan argumentos como favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas (STC 193/1989, F. 4). Pero lo cierto es que ninguno de estos principios ha sido

³¹ *La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados*, Fundación Alternativas, 2006; más reciente "¿Por qué reformar el sistema electoral?", *Zoom político*, nº 8, 2012, ambos disponibles en <http://www.falternativas.org/> (consulta de 18 de noviembre de 2013).

³² Véase su detallado estudio "Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de Loreg. Propuesta para una reforma", en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009, pp. 705 y sigs.; véase también Jorge Alguacil: *ob. cit.*, p. 139.

acogido en la Constitución como también lo es que así los propios partidos mayoritarios obtienen cómodas mayorías de gobierno: en las elecciones de 20 de noviembre de 2011 el Partido Popular con el 44,62 % de los votos al Congreso de los Diputados consiguió el 53 % de los escaños.

La inconsistencia democrática de esta situación se constata viendo el derecho electoral de otros países (sistemas más proporcionales, menos control por parte de las formaciones mayoritarias, campañas electorales más equitativas, ...). El propio Consejo de Estado español 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 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"³³.

³³ *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral*, ..., pp. 157 y sigs.

3. *La insuficiente deliberación pública en las instituciones representativas*

Una de las exigencias propias de la democracia es que la toma de las decisiones más relevantes se lleve a cabo a través de un procedimiento que garantice la publicidad y el debate. En palabras de Habermas, el grado de vitalidad de una democracia se mide por el papel que desempeñan la deliberación, la reflexión y el espíritu crítico en la marcha de los asuntos públicos³⁴. Waldron, por su parte, recuerda la alta consideración que John Stuart Mill tenía sobre las capacidades deliberativas de nuestros Parlamentos: "un Congreso en que cada interés, cada matiz de la opinión, pueda ser sostenida con pasión, en frente del Gobierno y de los demás intereses y opiniones, puede hacer que éstos escuchen su voz y digan 'sí' a sus exigencias, o demuestren claramente por qué dicen 'no'"³⁵.

Como es conocido, esta confianza en la deliberación parlamentaria fue sometida a una aguda crítica por Schmitt, quien denunció

³⁴ *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987, vol. II, p. 118.

³⁵ Waldron: *ob. cit.*, p. 85; John Stuart Mill: *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 65 y 66.

la primacía de los intereses partidistas³⁶. Al creciente protagonismo de los partidos políticos en la función legislativa se ha añadido, a lo largo del siglo XX, el del Gobierno. Y esa preeminencia gubernamental se constata tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios³⁷. Es más, como señala Maurice J. C. Vile, los cambios durante el procedimiento legislativo tienden a ser marginales y, en ocasiones, las modificaciones se deben al interés del Gobierno en enmendar su propio texto al advertir algún error o como resultado de un cambio de criterio gubernamental³⁸. Esta facultad del gabinete de alcanzar sus objetivos legislativos –en ocasiones frente a una considerable oposición fuera del Parlamento– ha sido descrita de manera elocuente como "*elective dictatorship*"³⁹.

³⁶ *Der Hüter der Verfassung*, Duncker & Humblot, Berlín, 1962, p. 83.

³⁷ Nos ocupamos de esta cuestión en "Pluralismo de partidos, no separación de poderes", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, nº 5/2009 *La división de poderes*, pp. 241 y sigs.; puede leerse la versión electrónica en <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/quinto/index.html> (a 18 de noviembre de 2013).

³⁸ *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Found, Indianapolis, 1998, segunda edición, p. 394.

³⁹ Famosa frase pronunciada por el Lord Chancellor Hailsham en un programa de la BBC en 1976.

Pues bien, aunque podrían mencionarse diversos ejemplos sobre la escasa deliberación realmente existente en el procedimiento legislativo, preferimos mencionar dos muestras recientes de esa irrelevancia deliberativa en la toma de decisiones del máximo relieve político y constitucional.

El "olvido" del mecanismo deliberativo en materia de orientación política aconteció en la segunda semana de mayo de 2010: después de una reunión, el 7 de mayo, de los Jefes de Estado y de Gobierno del Eurogrupo, el día 9 los Ministros de economía del ECOFIN, siguiendo las instrucciones de los Jefes de Estado y de Gobierno del Eurogrupo, aprobaron el Mecanismo Europeo de Estabilización para movilizar hasta 750.000 millones de euros en defensa de la Unión Monetaria y de las economías de la eurozona. Esta cuestión se debatió en el Congreso de los Diputados el día 12 y, como admitió el Presidente del Gobierno, era "una respuesta sencillamente inimaginable sólo unos días antes frente a la inestabilidad de los mercados... no es fácil para el Gobierno aprobar las nuevas medidas que voy a anunciar. Y la dificultad no se aminora por el hecho de que estemos convencidos de su necesidad..."⁴⁰.

⁴⁰ A continuación, el Presidente del Gobierno desglosó el alcance de esas "nuevas medidas": 1.- Reducir

En términos democráticos, un cambio de tal magnitud en la orientación política debe articularse a través de la cuestión de confianza prevista en el artículo 112 de la Constitución (CE) en relación con el programa de gobierno o una cuestión de política general. En cualquiera de los dos supuestos se podría incluir lo que ocurrió el 12 de mayo de 2010: o una rectificación del programa que venía desarrollando el Gobierno desde la investidura del Presidente en 2008, o, cuando me-

las retribuciones de personal del sector público en un 5 % de media en 2010 y congelarlas en 2011. 2.- Suspender para 2011 la revalorización de las pensiones, excluyendo las no contributivas y las pensiones mínimas. 3.- Eliminar el régimen transitorio para la jubilación parcial previsto en la Ley 40/2007. 4.- Eliminar la prestación por nacimiento de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011. 5.- Reducir los gastos en farmacia mediante una revisión del precio de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia, ...6.- Suprimir, para los nuevos solicitantes, la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de presentación de la solicitud, estableciéndose, paralelamente, un plazo máximo de resolución de 6 meses, cuyo incumplimiento llevará aparejada retroactividad desde esa fecha. 7.- Se dispone una reducción entre 2010-2011 de 600 millones de euros en Ayuda Oficial al Desarrollo. 8.- Se prevé una reducción de 6.045 millones de euros entre 2010 y 2011 en la inversión pública estatal. 9.- Se prevé un ahorro adicional de 1.200 millones de euros por parte de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

http://estaticos.expansion.com/estaticas/documentos/2010/05/discurso_zapatero11mayo.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2013).

nos, una declaración política de extraordinaria relevancia que demanda una nueva orientación de la política del Gobierno que se dirige de manera directa a los ciudadanos⁴¹.

Y es que la cuestión de confianza, únicamente planteada en dos ocasiones en nuestra reciente historia constitucional⁴², existe para que el Gobierno compruebe el respaldo parlamentario ante un cambio muy relevante su programa político, pero también sirve para que los ciudadanos conozcan de manera solemne las explicaciones con las que se trata de justificar un giro radical en la orientación política, que se traducirá en decisiones que van a afectarles de forma muy directa e intensa.

⁴¹ Sobre la cuestión de confianza, véanse Pedro González Trevijano: *La cuestión de confianza*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, y María Holgado González: *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Tirant, Valencia, 2008, pp. 209 y sigs.

⁴² En la I Legislatura la presentó, en 1980, Adolfo Suárez ante la situación de crisis de su partido (UCD) y la pérdida de diversas votaciones en el Congreso de los Diputados; en la IV Legislatura hizo uso de este mecanismo Felipe González en 1990, una vez que se resolvieron varios recursos relacionados con las elecciones generales y para verificar que contaba con el respaldo efectivo y actual de la Cámara.

La eficacia de la institución representativa se evidencia cuando hace posible el debate y la crítica a una actuación gubernamental, con publicidad, en todas las actividades de la Cámara⁴³. Un pleno monográfico "ordinario" es una actividad pública del Congreso, pero el carácter extraordinario del asunto – "una respuesta sencillamente inimaginable unos días antes" – exigiría un debate de esa índole. Así, la cuestión de confianza que planteó Adolfo Suárez se justificó en que la actividad económica y la lucha contra el desempleo requerían "la adopción de numerosas decisiones, difíciles e inevitables, que deben contar con el respaldo suficiente de la Cámara"⁴⁴.

Pero si hemos vivido en fechas recientes un auténtico "momento constitucional", ese ha sido el cambio del artículo 135 CE, publicado el 27 de septiembre de 2011⁴⁵. Lo

⁴³ Manuel Aragón Reyes: "Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales", en Manuel Aragón/Ángel Gómez Montoro (Coords.): *El Gobierno: problemas constitucionales*, CEPC, Madrid, 2005, p. 62.

⁴⁴ Diario de Sesiones del Congreso, nº 109, 16 de septiembre de 1980, pp. 7071 y 7072.

⁴⁵ En http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm (consultada el 18 de noviembre de 2013) pueden verse los trámites seguidos; muy crítico con la forma, Roberto Blanco Valdés: "La reforma de 2011: de las musas al teatro", *Claves de Razón Práctica*, nº 216, pp. 11 y sigs.; un estudio de varios profesores en <http://www.cepc.gob.es/centro-de-recur->

llamativo no es ya que entre la fecha de la entrada de la Proposición en el Congreso y su aprobación y publicación transcurriera un mes sino que la tramitación parlamentaria en sentido estricto duró 9 días: el 30 de agosto el Pleno del Congreso acordó tomar en consideración la Proposición de Reforma, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 26 de agosto de 2011, así como su tramitación directa y en lectura única.

Entre las 10.05 y las 12.40 de la mañana del día 2 el Pleno del Congreso debatió y aprobó por 316 votos a favor y 5 en contra la Proposición. En la misma fecha, la Presidencia del Senado, de acuerdo con la Mesa, y oída la Junta de Portavoces, aprobó el calendario de tramitación de la Proposición en los siguientes términos:

1. Publicación: sábado 3 de septiembre de 2011.
2. Plazo de presentación de enmiendas: hasta el lunes 5 de septiembre de 2011, a las 20 horas.
3. Reunión de la Comisión: martes 6 de septiembre de 2011, a las 13 horas.
4. Plazo de presentación de votos particulares: hasta las 20

sos/documentacion/boletinesydossieresdedocumentacion/dossieres-tematicos/dossier-sobre-la-reforma-del-articulo-135-de-la-constitucion-espanola-de-1978 (consultada el 18 de noviembre de 2013); también en el n.º monográfico de *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, primer semestre de 2012.

horas del martes 6 de septiembre de 2011. 5. Aprobación por el Pleno: miércoles 7 de septiembre de 2011, a las 16 horas. Entre las 16 horas del día 7 y las 19.35 el Pleno del Senado debatió y aprobó definitivamente la reforma por 233 votos a favor y 3 en contra.

En suma, las Cortes dedicaron exactamente 6 horas y 10 minutos a debatir en sus respectivos Plenos la segunda reforma de la Constitución en 33 años. Pero dejando de lado el contenido de esta reforma, el curioso *jurista persa*⁴⁶ que se aproximara a su tramitación quizá experimentara cierta perplejidad ante la decisión de aplicarle el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso (RC): "cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única"⁴⁷. Y es que ese *jurista* no

⁴⁶ Pedro Cruz Villalón: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 2007, 2ª edición.

⁴⁷ Sobre lo previsto en el artículo 150, véase Piedad García-Escudero Márquez, "El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005, pp. 238 y 239; esta autora analiza la forma seguida por la reforma constitucional en "La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Cons-

ignora que el RC no contiene una previsión específica, a diferencia del Reglamento del Senado, sobre el procedimiento de revisión constitucional pero tampoco que no estamos ante un "proyecto o proposición de ley" ni ante una reforma constitucional de evidente "simplicidad", como revela la remisión que se hace en el nuevo apartado 5 a una Ley Orgánica que

"desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a.- La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b.- La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c.- La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria".

titudón", en el ya citado número de *Teoría y Realidad Constitucional*, pp. 165 y sigs.; donde también, con mayor o menor extensión, se ocupan de las cuestiones procedimentales Juan Fernando López Aguilar, Octavio Salazar, María Josefa Ridaura, Elviro Aranda y Enrique Belda.

Tal norma es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ha tenido un camino parlamentario con más debate que el precepto fundamental de la que trae causa.

Es verdad que el Tribunal Constitucional no se dejó impresionar y concluyó (Auto 9/2012, de 13 de enero) que no existe exclusión de la lectura única en el procedimiento de reforma constitucional ni tampoco materias vedadas. Además, la mayoría del Tribunal encontró razones para resolver que el procedimiento de urgencia no conculca el derecho de participación, garantizado a través de las enmiendas y el debate en pleno⁴⁸. Probablemente la perplejidad del *jurista persa*, aunque no la del Tribunal Constitucional, fuera en aumento a medida que escuchaba en el fugaz debate tanto a la portavoz del Grupo Popular como al portavoz del Grupo Socialista referirse al positivo precedente que suponía la reforma de la Ley Fundamental de Bonn del año 2009. Y no es que no existiera tal precedente pero lo que no admite comparación es el procedimiento seguido: como

⁴⁸ Véase el comentario de Miguel Azpitarte Sánchez: "Alternancia y reconstrucción de la Constitución económica. Crónica política y legislativa del año 2011", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 94, 2012, pp. 183 y sigs.

recordó el Diputado Erkoreka, y como explica el profesor Arroyo Gil⁴⁹, para realizar la reforma, en Alemania, se constituyó la "Comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*", cuya actividad se prolongó durante 2 años, en los que tuvieron lugar 19 sesiones de trabajo y durante los cuales se generaron más de 170 informes y dictámenes, así como alrededor de 120 documentos de trabajo, individuales y conjuntos, elaborados por los propios miembros de la Comisión y por otros representantes públicos, instituciones, expertos y especialistas de diversas disciplinas, todos ellos fácilmente accesibles a través de la página web del *Bundestag*.

La reforma de la Constitución puede realizarse por diferentes vías pero no a través de un "procedimiento de lectura única" –no tenemos, además, un instrumento para la revisión urgente como sí ocurre en las Constituciones de Estonia y Finlandia–, que, por

⁴⁹ "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 10, 2010, pp. 40 y sigs.; la cita es de la pp. 45 y 46 en la versión en papel; puede consultarse en formato electrónico en http://www10.gencat.cat/drep/binaris/real10_Arroyo_tcm112-124465.pdf (a 18 de noviembre de 2013).

definición, excluye una previa deliberación sostenida⁵⁰.

4. *La ausencia de participación ciudadana en el debate legislativo parlamentario*

Está demostrado que la participación ciudadana en la elaboración de las leyes mejora la información que reciben las Cámaras, intensifica la transparencia y publicidad de la actividad legislativa y potencia la legitimidad de las leyes y su eficacia⁵¹. Y dicha intervención tiene una forma adecuada de expresión a través de las audiencias públicas, muy consolidadas en el Congreso de los Estados Unidos, a través de los conocidos *hearings*, que incluyen tanto las comparecencias previas de las personas que aspiran a ocupar determinados cargos institucionales, como las audiencias en las comisiones de investigación y en el procedimiento legislativo (*legislative hearings*), que también se producen en comisión⁵².

⁵⁰ En el mismo sentido, Juan Francisco Sánchez Barrilao: "La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución española", 2013 (en prensa).

⁵¹ Lo explica con detalle María Jesús Larios Paterna en *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 301 y sigs.

Estas prácticas son más recientes en Europa, si bien en Alemania ya se contemplaron en 1951 y, por ejemplo, en Portugal es la propia Constitución la que las convierte en obligatorias en determinadas materias y respecto a ciertas comparecencias⁵³. En Alemania se prevén tanto en el ámbito federal como en los *Länder*, se rigen por los principios de pluralismo político y publicidad –con frecuencia se transmiten vía televisiva y se pueden consultar a través de Internet– y el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de las pretensiones de las organizaciones sociales de influir en la formación de la voluntad estatal (*BVerfGE* 5/1985) y su consolidación ha venido de la relevancia que han tenido en determinadas reformas legales, como la del derecho penal en 1966.

Es importante recordar que en el *Bundestag* las audiencias se celebrarán si lo solicita la cuarta parte de los integrantes de la Comisión correspondiente, lo que sirve tanto a la aportación ciudadana a la deliberación parlamentaria como a la propia garantía del pluralismo que supone ese instrumento en manos de la minoría.

⁵² <http://search.house.gov/htbin/search> (consultada el 18 de noviembre de 2013).

⁵³ Para una perspectiva comparada de las audiencias, María Jesús Larios Paterna: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, ..., pp. 105 y sigs.

Como ya se ha anticipado, en Portugal se prevé en la propia Constitución la participación de ciertas organizaciones en el procedimiento legislativo cuando la norma que se tramite les afecte; así, el artículo 54.5 dispone que constituye un derecho de las comisiones de trabajadores: d) "participar en la elaboración de la legislación laboral", y el artículo 56.2 a) atribuye ese mismo derecho a los sindicatos. El Tribunal Constitucional declaró que la omisión de dicha participación convierte a la ley aprobada en inconstitucional (Acuerdo 31/1984, de 17 de abril). Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de la República contempla que las Comisiones Parlamentarias puedan solicitar la participación en sus trabajos de cualesquiera ciudadanos (artículo 102.2).

La tradición de las audiencias ya tiene cierta solera en países como Suecia, que suele celebrar unas 40 al año⁵⁴, Dinamarca, Holanda, Bélgica e Italia, con más incidencia y regulación, en el caso italiano, en los parlamentos regionales.

En España, durante el debate constituyente se propuso, por el grupo de Alianza Popular, que la normativa reguladora de las peticiones

⁵⁴ <http://www.riksdagen.se/> (consulta de 18 de noviembre de 2013).

individuales y colectivas ante las Cortes Generales incluyera un apartado previendo la recepción de "delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público". Esta pretensión no salió adelante ni en la Comisión de Asuntos Constitucionales ni en el Pleno con el argumento, entre otros, expuesto por el Diputado Luis Solana, de que "hemos optado por dejar las puertas abiertas al posterior desarrollo del sistema de democracia directa, y hemos creído que en este momento no sería prudente constitucionalizar estos sistemas que, inmediatamente después de estar vigente la Constitución, podrían ser utilizados por minorías extraparlamentarias para introducir conflictos graves en el adecuado funcionamiento del sistema"⁵⁵.

El Reglamento del Congreso se limita decir (art. 44) que "las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión" y el del Senado prevé (art. 67) que las Comisiones, si lo pide la

⁵⁵ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (consulta de 18 de noviembre de 2013); las declaraciones de Solana en la p. 4.214; en sentido favorable a esas intervenciones, las de Manuel Fraga en las pp. 4.207 y sigs., y 4.211 y sigs.

tercera parte de los miembros, "podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia". Parece que el objetivo de ambas normas es que las personas comparecientes contribuyan con sus aportaciones a mejorar la información que los parlamentarios tienen sobre una determinada cuestión pero sería importante poner el acento en que dichas comparecencias son una forma de participación ciudadana en la vida política del país e instrumentos adecuados para la transparencia y publicidad de la actividad legislativa, así como para incrementar la legitimidad social de las leyes aprobadas y favorecer su eficacia y aplicación.

Sin embargo, no existe ni en los Reglamentos de las dos Cámaras ni en la mayoría de las normas equivalentes de los Parlamentos Autonómicos una previsión específica para que participen de manera directa en el procedimiento legislativo colectivos que puedan verse afectados por la aprobación de una determinada ley, aunque las cosas han empezado a cambiar con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía en los últimos 6 años: así, el artículo 29.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña proclama "el derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento". En el mismo senti-

do han ido algunos de los Estatutos aprobados con posterioridad; así, el artículo 15.2.b) del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears garantiza el derecho a participar "en la elaboración de leyes, directamente o mediante entidades asociativas"; el artículo 30.1.b) del Estatuto andaluz reconoce el "derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento", y el artículo 113 reitera que "los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento"; el artículo 15.2 del Estatuto de Aragón dispone que "los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes"⁵⁶.

⁵⁶ Véanse, María Reyes Pérez Alberdi: "Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía recientemente reformados", *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, pp. 181 y sigs.; Josep María Castellà Andreu: "Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional", *Constitución y*

En coherencia con lo previsto en el Estatut, el Reglamento del Parlament de Catalunya se muestra abierto a la participación de los grupos sociales:

Una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de éste la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión, pueden proponer la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate. 2. Corresponde en la comisión acordar las comparecencias. 3. En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes. 4. En cada comparecencia, en primer lugar, intervienen durante un tiempo de quince minutos los comparecientes y, posteriormente, los grupos parlamentarios pueden formular preguntas o solicitar aclaraciones durante un tiempo de diez minutos. Finalmente, los comparecientes responden, si procede, a las intervenciones de los grupos parlamentarios (artículo 106).

democracia: ayer y hoy, libro homenaje a Antonio Torres del Moral, Universitas, Madrid, Vol. III, 2012, pp. 3609 y sigs.; Miguel Ángel Presno Linera: "La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico", *Quaderni regionali*, nº 3, 2012, pp. 525 y sigs., y Enriqueta Expósito: "La apertura del procedimiento legislativo en España: participación de los ciudadanos y de los entes locales en la elaboración de las leyes", *Quaderni regionali*, ..., pp. 567 y sigs.

1. El Parlamento de Cataluña se relaciona con las entidades y las asociaciones de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo. 2. En el marco de lo establecido por el presente Reglamento para el trabajo de las ponencias y de las subcomisiones, el Parlamento puede dar trámite de audiencia, especialmente en el procedimiento legislativo, a las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas (artículo 179).

El artículo 112 del Reglamento del Parlamento andaluz dispone que:

1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas. 2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual. 3. Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los Grupos parlamentarios.

Es llamativo el caso de la Junta General del Principado de Asturias pues sin existir previsión específica en el Estatuto de Autonomía sí se contempla una regulación detallada de las comparecencias en el procedimiento legislativo⁵⁷.

A modo de contraste, por lo que prevé precisamente su Estatuto de Autonomía, el Reglamento del Parlamento de les Illes Balears se limita a decir (art. 46) que las comisiones, a través de la Presidencia del Parlamento, podrán recabar la comparecencia de otras

⁵⁷ Artículo 67: 1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Cámara, podrán recabar: f) La comparecencia, por si lo tienen a bien, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe. A los efectos de este apartado, se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados... Artículo 139: 1. Publicado el proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios dispondrán de un plazo de seis días para proponer la celebración de comparecencias en los términos previstos en el artículo 67 de este Reglamento. Las comparecencias deberán celebrarse dentro de los quince días siguientes al traslado de su solicitud. Artículo 202: 1. Las comparecencias en Comisión a que se refiere el artículo 67 de este Reglamento, así como las que se celebren a petición de los miembros del Consejo de Gobierno, podrán comenzar con una exposición previa del compareciente por un límite máximo de treinta minutos. 2. Tras la exposición previa en el caso de que tenga lugar, se abrirá un turno de preguntas para los Grupos Parlamentarios...

personas competentes en la materia, a efectos de informarlas y de asesorarlas. En la misma línea está el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 42), el de Cantabria (art. 48), Castilla-La Mancha (art. 54), Castilla y León (art. 43), Galicia (artículo 44), La Rioja (art. 41), Navarra (artículo 56), País Vasco (art. 51) y Comunidad Valenciana (art. 44). Más aperturistas han sido en Extremadura, la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia⁵⁸.

⁵⁸ En Extremadura: Artículo 93: 1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Cámara, podrán reca-
bar: f) La comparecencia de personas o colectivos exper-
tos o interesados en asuntos que se estén tratando en la
Cámara, al objeto de prestar asesoramiento o informe. A
los efectos de este apartado, se entenderá por colectivos
interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o
grupos representativos de intereses afectados, debiendo
existir identidad e idoneidad de los comparecientes res-
pecto del asunto que se trate. Artículo 165. 1. Celebrado
el debate de totalidad, los grupos parlamentarios, me-
diante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que oirá
a la Junta de Portavoces para adoptar una decisión,
dispondrán de un plazo de cinco días para proponer a la
misma la comparecencia de los agentes sociales, organi-
zaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en
la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las
Administraciones Públicas. 2. Los comparecientes ha-
brán de tener la consideración de representantes de
colectivos sociales públicos o privados afectados por el
contenido del Proyecto o Propuesta de Ley. Sólo con
carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer
personas a título individual... Artículo 206. El desarrollo
de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámi-
tes: a) Intervención del solicitante por cinco minutos. b)

Algunos de los nuevos Estatutos y varios Reglamentos parlamentarios han mostrado en

Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de quince minutos.

c) Intervención de los representantes de los grupos parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, para solicitar la ampliación de la información facilitada. d) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos.

En la Asamblea de Madrid: Artículo 70. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán:

e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo dispuesto en el artículo 211.1 de este Reglamento. Artículo 211. 1. Otras entidades o personas podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 e) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente. 2. Adoptado el acuerdo de comparecencia, la Comisión correspondiente cursará al representante de la entidad o a la persona invitada, por conducto del Presidente de la Asamblea, ruego de confirmación de su voluntad de comparecer... 3. El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios sobre las que se ha de informar, por tiempo máximo de quince minutos. b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones. c) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos.

España el camino a seguir en esta materia y que ha se viene recorriendo en otros países desde hace décadas: el de propiciar la participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas. Pero mientras esta configuración no presida todas las distintas instancias representativas, estatales y autonómicas, seguiremos careciendo de una herramienta adecuada para paliar en alguna medida la indudable fatiga que las aqueja y que incide en su falta de porosidad ante las demandas ciudadanas.

Y en Murcia: Artículo 66. 1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán: c) Solicitar la comparecencia de personas naturales o jurídicas que pudieran ilustrar los debates de la Comisión en asuntos sobre los que la misma esté trabajando. Artículo 185.2. Adoptado el acuerdo de comparecencia por la Junta de Portavoces, se cursará por la Presidencia invitación a comparecer a la persona o entidades de que se trate, señalando el asunto concreto sobre el que se ha de informar. 3. El desarrollo de la sesión se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca del asunto por el que se requiere su presencia. b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones o solicitar información complementaria, sin que pueda haber lugar a debate. El orden de intervención de los Grupos Parlamentarios será el establecido en el artículo 100. c) Contestación del representante de la entidad o persona compareciente.

5. *Una concepción patrimonial de los cargos representativos*

El sistema representativo democrático, a diferencia del liberal, rechaza que alguien decida, al margen de la voluntad política real de los ciudadanos, lo que se considera mejor para la comunidad. En cierta medida, y salvando todas las distancias, la representación democrática se aproxima más a la estamental que a la liberal, pues, como aquella, pretende la expresión de una pluralidad de "representatividades" y busca una aproximación real entre representantes y representados, que no podía existir en la época liberal, en la que la entidad representada tenía un carácter abstracto⁵⁹.

Si la cadena de legitimación democrática se inicia con la elección de los representantes, es evidente que no termina ahí y que dicha elección pretende poner en marcha una correa de transmisión de voluntades entre electores y elegidos, y dado que estos últimos han de otorgar efectividad a la participación política de los ciudadanos, resulta que los parlamen-

⁵⁹ Véase el número, ya citado, sobre la representación política de *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, disponible en

<http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/index.html>.

tarios y los concejales, cuando intervienen en el proceso representativo, además de ejercer un derecho propio, sirven sobre todo a la realización de un derecho de los representados, con lo que nos encontramos ante una "concepción funcional" del ejercicio del cargo representativo dirigida a mantener la vinculación entre electores y elegidos.

Para ello es necesario otorgar significación jurídica de la adscripción política de los representantes, lo que impone que a la hora de configurar el ejercicio de las funciones representativas tiene que otorgársele transcendencia a dicha adscripción en la organización del trabajo que han de llevar a cabo los elegidos y a la que prestan un servicio muy especial los Grupos Parlamentarios, que han de ser una emanación lógica de las candidaturas electorales con respaldo electoral relevante, por lo que es necesario que no puedan constituir Grupo Parlamentario separado parlamentarios que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, evitando así la consolidación de una representatividad artificiosa, como sucedía en España al amparo del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el 13 de octubre de 1977, que permitía la constitución de diferentes Grupos a diputados cuyas candidaturas en las distintas circunscripciones habían sido presentadas por una misma formación

política, con la consiguiente desnaturalización de los principios de proporcionalidad e igualdad de oportunidades que deben presidir el funcionamiento de un sistema parlamentario plural y democrático.

Por los mismos motivos, y en segundo lugar, debe rechazarse la pervivencia de prácticas como el "préstamo de parlamentarios", en virtud de la cual representantes elegidos en las listas presentadas por una determinada formación política son "prestados" para que se pueda constituir un Grupo Parlamentario que estará integrado en esencia por los elegidos en la lista avalada por otro partido. Una vez constituido de manera artificial este Grupo Parlamentario, a los pocos días los representantes "prestados" se integran en el Grupo que es expresión lógica de su candidatura electoral, sin que el Grupo que han contribuido a formar desaparezca en la medida en que su número no se reduzca más allá de una determinada cifra a lo largo de la Legislatura.

De esta manera se produce una suerte de transfuguismo virtual en el que unos parlamentarios se encuadran provisionalmente en un Grupo distinto al que les correspondería por su filiación política y, sobre todo, por el compromiso asumido con los electores al formar parte de una determinada candidatura.

Y como consecuencia de este tráfico mercantil de los representantes se distorsiona la fórmula jurídica establecida para la expresión de la representatividad política y, en consecuencia, su propia realización. Tales prácticas se han mantenido en los últimos años y han vuelto a ejemplificarse tras las elecciones de noviembre de 2011⁶⁰.

En tercer lugar, debe reinterpretarse en un sentido democrático la concepción tradicional de la prohibición del mandato imperativo que ampara a los parlamentarios (art. 67.2 CE). Dicha garantía se convierte en una auténtica distorsión del principio democrático si se concibe como el ejercicio libérrimo de la función representativa y no en el sentido funcional que debe tener en democracia: no hay sometimiento a ningún mandato porque el representante se debe únicamente a la representatividad que porta y que se configura en las urnas, en la voluntad política del cuerpo electoral.

⁶⁰ Así, por ejemplo, en la IX Legislatura, el Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados de Unión Progreso y Democracia se pudo formar con la adscripción temporal del Diputado de Foro Asturias Ciudadano. Me he ocupado de estas cuestiones en "¿El fin del "préstamo" de parlamentarios?", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 5, 2002, pp. 13 y sigs.

Y es que esta garantía se concede para que el parlamentario otorgue efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Es, en definitiva, un instrumento establecido para asegurar la expresión de la representatividad política, y es esta finalidad la que ha de presidir su articulación y la que debe modular, en su caso, la libertad del representante en el ejercicio de sus funciones. Es necesario, por tanto, interpretar el contenido del artículo 67.2 de la Constitución a la luz del 23, que garantiza la participación ciudadana en los asuntos públicos, y éste a su vez teniendo presente el principio de representatividad democrática que se desenvuelve a través de los procesos electorales y que da lugar a la existencia de una representación "vinculada" a la voluntad manifestada en los comicios, y no sustitutiva de la misma. En este sentido, mientras que el artículo 67.2 ampara al representante frente a eventuales intromisiones en el ejercicio de su cargo promovidas o propiciadas por su partido o, lo que resulta más probable, por el Grupo Parlamentario al que pertenece, el artículo 23.2 tutela, con la garantía del recurso de amparo, el acceso y permanencia en el cargo público, así como el ejercicio de las funciones propias del mismo, todo ello en condiciones de igualdad, frente a cualquier perturbación procedente de los poderes públicos.

En definitiva, la prohibición del mandato imperativo debe constituir un reducto último de la libertad del parlamentario, no para avalar cualquier actuación, sino para mantenerse leal a la representatividad que porta y que deriva de la legitimación obtenida en la elección efectuada por los ciudadanos. En este sentido puede concluirse que existe en favor del representante una presunción "iuris tantum" de representatividad, de conexión con la voluntad recibida de los electores. Esta presunción puede desaparecer, puesto que no es "iuris et de iure", cuando se producen signos externos que revelan la ruptura de esa relación; por ejemplo, cuando el representante abandona de forma voluntaria el Grupo Parlamentario o Político que otorga relevancia jurídica institucional a su adscripción política.

En cuarto lugar, si el ejercicio de los cargos políticos representativos delimita el haz de facultades de los ciudadanos que a través de los representantes ejercen su derecho a participar en los asuntos públicos, de manera recíproca el hecho de que la actuación del representante esté al servicio de la participación política de los ciudadanos delimita sus facultades y posibilidades de actuación. Por este motivo, el transfuguismo político no es repudiable por el mero hecho de que constituya una forma de discrepancia entre el

parlamentario y la formación política que ha avalado su candidatura en las elecciones o el Grupo Parlamentario surgido de aquélla; su rechazo se justifica cuando de esa situación se deriva un menoscabo en la relación con los electores⁶¹.

En sentido jurídico-representativo, el fenómeno del transfuguismo ha de reconducirse a la actuación de los representantes en sede institucional. El militante que se marcha de su partido no es un tráfuga en el sentido aquí utilizado. Sí lo sería, en cambio, la persona, afiliada o no a una formación política, que ha concurrido a las elecciones en una candidatura y que luego se marcha a un Grupo Parlamentario distinto de aquél que es expresión de su candidatura electoral.

Si las diferencias se mantienen en el seno del Grupo, sin concretarse en una salida voluntaria del representante disidente, no habría un caso de transfuguismo, aunque el Grupo dispone de la posibilidad de expulsarlo y, en su caso, sancionar así la discrepancia, castigo cuya entidad dependerá de las previ-

⁶¹ Sobre la problemática del transfuguismo, Beatriz Tomás Mallén: *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, CEPC, Madrid, 2002; Pablo Santolaya Machetti/Jesús Corona Ferrero (directores): *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Thomson Reuters, 2009; Jorge Alguacil: *ob. cit.*, pp. 97 y sigs.

siones reglamentarias (eventual imposibilidad de integrarse en un Grupo distinto al Mixto, prohibición de ocupar el cargo de portavoz de éste, ...).

En los supuestos de transfuguismo en sentido estricto, la consecuencia normativa tendría que ser la pérdida del cargo representativo, y aunque esta previsión no está contenida en nuestra Norma Fundamental, a diferencia de lo que ocurre en la Constitución portuguesa (art. 163), no plantearía problemas su inclusión en una norma "infraconstitucional". Ahora bien, puesto que el ámbito jurídico de represión del transfuguismo político se activa cuando ocurre en sede representativa, no sería suficiente la salida del partido si no va acompañada también de una marcha voluntaria del Grupo Parlamentario.

En esta línea argumentativa, una consideración adicional que incidiría en la legitimidad constitucional de la configuración del abandono voluntario del Grupo Político como causa de pérdida del escaño, la constituye la propia estructuración del sistema electoral: si la representación democrática deriva de la elección y jurídicamente, y por la configuración constitucional y legal de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos se otorgan a las candidaturas presentadas por los

partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, la condición de representante ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un concreto proceso electoral, con lo que tras el abandono voluntario de una candidatura desaparece la conexión con la representatividad política por ella articulada, lo que puede justificar la pérdida del escaño que posibilitaba la expresión de aquella representatividad y la atribución del mismo al siguiente en la lista o al que se haya presentado como suplente al amparo de las mismas siglas políticas.

6. Prerrogativas parlamentarias que han devenido en privilegios

Como es frecuente en las Constituciones, en la española se incluyen una serie de prerrogativas que tienen como finalidad garantizar el ejercicio adecuado de las funciones representativas que corresponden a diputados y senadores (art. 71):

"1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. 3. En las causas contra

Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras".

El origen de estas previsiones se remonta al Parlamento inglés y al episodio que supuso, en 1397, la condena a muerte del diputado Thomas Haxley por criticar a la Corte Real. Tiempo después, Thomas Moro reivindicó como esencial a la tarea de los parlamentarios poder expresarse con libertad y en el *Bill of Rights*, de 13 de febrero, se reconoció la "libertad de expresión, debate y procedimientos en el Parlamento.

Si a lo largo de los siglos se ha justificado la necesaria protección de las personas que han venido ejerciendo funciones representativas frente a las amenazas que podían provenir de la Corona o del Poder Judicial, su configuración e, incluso, su existencia, han de someterse a debate en un sistema democrático en el que se proclama la subordinación de todos los poderes públicos a normas jurídicas y donde los partidos políticos se han consolidado como un elemento clave del sistema constitucional, al actuar como correa de transmisión entre el Gobierno y el Parlamento y proyectar su organización y funcionamiento en sede representativa a través de los Grupos Parlamentarios, que son hoy, y no los diputados y

senadores singularmente considerados, los que desempeñan las funciones más relevantes.

¿Hasta dónde debe llegar la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones? ¿Es compatible con un Estado social y democrático de derecho, que proclama como algunos de los valores superiores de su ordenamiento la igualdad y la justicia, que no se pueda inculpar ni procesar a un diputado o senador sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenece o que no pueda ser detenido más que en caso de flagrante delito?

La reclamación para que se elimine la inmunidad no es algo reciente; Kelsen, en 1920⁶², la calificó de "privilegio anacrónico" pues no estaba justificada la desconfianza frente a la Administración de Justicia ni tampoco frente al Gobierno. Consideraba que esta institución era una de las causas que explicaban que el parlamentarismo de su tiempo no se hubiera granjeado las simpatías de las masas ni las de la minoría ilustrada.

Sin embargo, en España todavía hoy la regulación constitucional de la inmunidad

⁶² *De la esencia y valor de la democracia*, ..., pp. 119 y 120.

alcanza una extensión difícilmente justificable: como es sabido, "durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva".

En primer lugar, resulta excesivo que los parlamentarios únicamente puedan ser detenidos en caso de flagrante delito, sin atención alguna a la gravedad que pudiera revestir ese delito o a la posible relación que tuviera el acto de la detención con el ejercicio de las funciones representativas, cosa que sí es tomada en cuenta en otros textos constitucionales: así, por ejemplo, el artículo 30 de la Norma Fundamental de Finlandia prevé que "no se podrá detener o privar de su libertad a un Diputado... sin el consentimiento del Parlamento, *salvo que existan motivos suficientes para considerarlo culpable de un delito para el que estuviese establecida una pena mínima de seis meses de privación de libertad*"; en la misma línea, el artículo 8 de la Constitución de Suecia dispone que si "un miembro del Parlamento es sospechoso de haber cometido un acto criminal, son aplicables las disposiciones de la ley relevantes relativas al arresto, detención o custodia, sólo si se declara culpable o es detenido en el acto, *o si la mínima pena por el crimen no es menor a dos años de*

prisión"; el artículo 13 de la Constitución de Irlanda establece que "los miembros de cada Cámara del Parlamento, salvo en caso de traición, como se define en esta Constitución, felonía o violación de la paz, *no serán arrestados en los desplazamientos a una cualquiera de las dos Cámaras o dentro de los límites de las mismas*", y el artículo 69 de la Constitución de Luxemburgo dispone que "*la detención de un diputado durante la duración de la sesión* está, salvo caso de flagrante delito, sujeta a la autorización previa de la Cámara".

Y en un contexto más próximo, la Constitución francesa (artículo 26) ha previsto que "en materia criminal o correccional, ningún miembro del Parlamento, podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forme parte. *Esta autorización no es necesaria en caso de crimen, flagrante delito o condena definitiva.* Por su parte, la Constitución de Portugal dice (artículo 157.3) que "ningún Diputado puede ser detenido o encarcelado sin autorización de la Asamblea, *excepto por delito al que corresponda la pena de prisión referida en el apartado anterior* [límite máximo superior a 3 años] y en flagrante delito." La Constitución de los Países Bajos no prevé la inmunidad.

Por lo que respecta a la necesidad de que las Cámaras concedan el suplicatorio para que diputados y senadores puedan ser inculcados o procesados, tal exigencia no existe en Alemania, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo o Suecia. Y lo mismo sucede en España en los Parlamentos Autonómicos.

Pero en el ámbito de las Cortes Generales no solo no se ha cuestionado el mantenimiento del suplicatorio⁶³ sino que se pretendió ampliarlo a algunos procesos civiles: así, el

⁶³ Sobre su cuestionamiento académico véanse, por ejemplo, Ramón Punset Blanco: "Sobre la extensión del ámbito personal de las prerrogativas parlamentarias" *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 3, 1981, pp. 93 y sigs.; Varios Autores: *Inmunidad parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; Alfonso Fernández-Miranda Campoamor: "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº. Extra 10, 1986 (Ejemplar dedicado a: Estudios de derecho Parlamentario), pp. 175 y sigs.; Francisco Fernández Segado: "Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional"; *Revista de las Cortes Generales*, nº 38, 1996, pp. 7 y sigs.; Eloy García López: *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1999; León Martínez Elipe: "Prerrogativas parlamentarias", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 5, 2000, pp. 43 y sigs.; Gema Rosado Iglesias: "Prerrogativas parlamentarias y Tribunal Constitucional", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 14, 2006, pp. 39 y sigs., y Alexandre H. Cátala i Bas, *El futuro ¿incierto? De las prerrogativas parlamentarias*

último inciso del párrafo primero del artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, introducido por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, dispuso que "iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado". Pues bien, como dijo el Tribunal Constitucional (STC 9/1990, de 18 de enero (F.9):

"la inmunidad parlamentaria se manifiesta inapropiada para impedir el curso de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues el sentido propio de las palabras empleadas por el artículo 71 de la Constitución y la razón misma de la institución excluyen, con absoluta claridad, que su protección se extienda a procesos que no sean penales; es decir, que no entrañen la eventualidad de que sean utilizados con la intención de perturbar el funcionamiento de la Cámara o alterar su composición, mediante la posible privación de la libertad del parlamentario. Se sigue de ello que la "previa autorización" que requiere el artículo 71 de la Constitución para inculpar o procesar a Diputados o Senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles

rias, Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, n.º 14, 2007.

que en nada pueden afectar a su libertad personal y, en consecuencia, que la extensión del ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima".

En cuanto a la inviolabilidad, o exención total de responsabilidad por las opiniones y actos realizados en el ejercicio de las funciones parlamentarias, su aplicación ha de ajustarse a los términos constitucionalmente previstos y debe interpretarse de manera restrictiva; en palabras del Tribunal Constitucional, no operará como circunstancia que impide la exigencia de responsabilidad "cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de "político" incluso) fuera del ejercicio de competencias y función que le pudieran corresponder como parlamentario. Así las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien siéndolo, actúa jurídicamente como tal" (STC 51/1985, de 31 de octubre. F. 6).

Sin embargo, no siempre el Tribunal ha sido coherente con su jurisprudencia y así (STC 30/1997, de 24 de febrero) entendió que bastaba la constatación de que un diputado había hecho unas declaraciones en el transcurso de una sesión de la Cámara a la que pertenecía para que no se pudiera abrir un

procedimiento contra él, aunque -como era el caso- afectaran a un particular y resultara cuestionable que tuvieran que ver con el ejercicio de su función representativa.

En definitiva, y aunque no han vuelto a producirse episodios como la negativa del Senado a conceder el suplicatorio del senador Carlos Barral, a pesar de que el propio senador había pedido que se concediese, no parece que carezca de justificación la petición de que, como ocurre en otros ordenamientos democráticos, se suprima o, al menos, se restrinja la inmunidad que protege a los parlamentarios y que, como diría Kelsen, es una más de las causas que explican que el parlamentarismo de nuestro tiempo no se haya granjeado las simpatías ciudadanas.

Sería, pues, conveniente una reforma del artículo 71 de la Constitución para que o bien se elimine la inmunidad de diputados y senadores o cuando menos la imposibilidad de su detención se limite a los delitos menores que tengan alguna conexión con el ejercicio de las funciones representativas. También, que se suprima el suplicatorio, a semejanza de lo que ocurre en Alemania, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo o Suecia.

Finalmente, tampoco parece justificable la amplia configuración del fuero jurisdiccional de los parlamentarios, que en España se ha extendido a los diputados autonómicos: corresponde decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Si los hechos atribuidos fueron cometidos fuera de la Comunidad la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

¿Se puede mantener, en pleno siglo XXI, que, como dijo el Tribunal Constitucional en 1993, el aforamiento asegure "la máxima protección de la función parlamentaria"? Entendemos que no sufriría dicha función por el hecho de que los mismos órganos judiciales, independientes y sometidos a la ley, juzguen, indistintamente, a diputados y a personas que no lo son, máxime si se tiene en cuenta que la sustracción al que sería el órgano judicial común alcanza a todos los implicados en la causa que se siga contra un parlamentario.

Con los parlamentarios autonómicos concurre una circunstancia adicional que hace menos defendible el aforamiento: mientras que cuando se trata de diputados y senadores el conocimiento de sus causas penales por el Tribunal Supremo impide que contra la sentencia condenatoria se pueda presentar un

recurso ante una instancia superior (al margen del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional), cuando se trata de actuaciones penales contra parlamentarios autonómicos por delitos presuntamente cometidos en la Comunidad sí se puede presentar un recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

III. Otras formas de participación política

Según Gerhard Leibholz, en los sistemas democráticos modernos no se habla de participación directa porque las instituciones que la caracterizan no son necesarias al convertirse las elecciones en actos plebiscitarios a través de los cuales se identificaría la voluntad expresada por la mayoría con la de la colectividad. Estaríamos ante una nueva configuración de la voluntad estatal, articulada no a partir del principio de representación sino del de identidad⁶⁴. Pero, llevadas estas ideas al extremo, la conclusión debiera ser, como ha dicho el profesor Rubio Llorente, que no sólo son innecesarias las instituciones de democracia directa, sino el propio Parlamento⁶⁵.

⁶⁴ Véanse "Der Strukturwandel der modernen Demokratie", pp. 105 y sigs., y "Zum Begriff und Wesen der Demokratie", pp. 146 y sigs., ambos estudios en *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Scriptor Verlag Kronberg/Ts., 1975.

Las tesis que han venido despreciando o, cuando menos, rechazando las posibilidades que ofrecen los instrumentos de participación directa⁶⁵ adoptaron, en una primera forma, una posición *elitista*, desde la que se

⁶⁵ "El Parlamento y la representación política", en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución española)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 232 y 233.

⁶⁶ En las páginas siguientes hablaremos de democracia directa para englobar instituciones que una parte muy relevante de la doctrina diferencia en instrumentos de democracia directa en sentido estricto –referéndum– y de democracia participativa –iniciativa legislativa popular, audiencias ciudadanas en el procedimiento legislativo, ...–; así, Alessandro Pizzorusso dice que la democracia participativa alude a aquellas figuras que tienen por objeto la participación de los ciudadanos, en su calidad de afectados por la decisión concreta o en cuanto tales (*uti cives*), ya sea de forma individual o bien agrupados en organizaciones defensivas de intereses sociales, en alguna fase del proceso que culmina con la toma de decisión, pero en que la decisión final corresponde a las autoridades o instituciones competentes para ello; "Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, CEDAM, Padua, 1973, pp. 1473 y sigs.; en el mismo sentido en la doctrina española Josep María Castellà Andreu: *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública: (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, Cedecs, 2001, y "Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la Sociedad", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013, pp. 202 y sigs.; también Rafael Rubio Núñez: *Los grupos de presión*, CEPC, Madrid, 2003, y "La guerra de las democracias", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007, pp. 79 y sigs.

combaten unas formas de intervención ciudadana que pretenden ir más allá que la entrega periódica de su voto a una u otra opción política⁶⁷. Este elitismo se remonta ya a Edmund Burke, para quien únicamente los que integran el Parlamento tienen la capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la "cosa pública"⁶⁸. Hoy sorprende, como señala Félix Ovejero, que se sostenga por los republicanos elitistas que "los ciudadanos, que no son virtuosos, a través de las elecciones son capaces de seleccionar a los más excelentes entre ellos"⁶⁹.

Existen también otras argumentaciones, en apariencia más "elegantes", que consideran que abrir las puertas a la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos puede

⁶⁷ Sobre el origen de la visión elitista, véase el estudio de José Luis Martí: *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Marcial Pons: Madrid, 2006, pp. 20 y 252 y sigs. Pueden leerse, por ejemplo, los argumentos de Joseph Schumpeter –*Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1968– o Giovanni Sartori –*Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1999.

⁶⁸ *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Clarendon Press, Oxford, 1981, vol. IX (I: The Revolutionary War 1794-1797; II: Ireland), p. 629; sobre la concepción de la representación en Burke véase el texto, ya mencionado, de Garzón Valdés: *ob. cit.*, p. 146 y sigs.

⁶⁹ "Democracia liberal y democracias republicanas", *Claves de Razón Práctica*, nº 111, 2001, p. 25.

poner en grave peligro alguno de los logros democráticos que tanto ha costado conseguir; es lo que, dentro de las *retóricas de la intransigencia*, Albert Hirschman denomina la "tesis del riesgo"⁷⁰.

Lo cierto es que siguen teniendo sentido tanto las instituciones representativas como las de democracia directa y participativa, y de lo que se trata es de la combinación de todas ellas al servicio de la conformación ciudadana de la voluntad política⁷¹, propuesta que, como es bien sabido, no es reciente pues ya el proyecto de Constitución presentado ante la Asamblea Nacional el 15 de febrero de 1793 por el Marqués de Condorcet preconizaba un procedimiento para la sanción popular de las leyes y otro para el impulso y posterior ratificación popular de la reforma constitucional⁷². Aunque ese proyecto no llegó a

⁷⁰ *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 97 y sigs.

⁷¹ Los argumentos de las diferentes teorías acerca del carácter complementario o alternativo de las fórmulas de democracia directa y representativa pueden verse en el trabajo de Víctor Cuesta López: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas, 2008, pp. 33 y sigs.; véase también el trabajo, ya citado, de María Jesús Larios Paterna: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, ..., pp. 71 y sigs.

⁷² Puede leerse (consultado el 15 de noviembre de 2013) el texto de Condorcet en la pina:

entrar en vigor, en el siglo XIX será tenida en cuenta esa pretensión de que la voluntad ciudadana se haga presente en el ejercicio del poder⁷³.

Como recuerda Aguiar de Luque, de presentarse como una alternativa frente al sistema representativo, el ideal *roussonian* se institucionalizó e incorporó a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtualidad del principio de soberanía popular⁷⁴. Y es que la democracia implica, por definición, participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos y para ello se cuenta tanto con instrumentos representativos como con impulsos inmediatos de la propia ciudadanía, que en sociedades democráticas avanzadas dispone de capacidad de autodeterminación política suficiente para decidir sobre aspectos esenciales del gobierno de la comunidad.

http://fr.wikisource.org/wiki/Sur_la_n%C3%A9cessit%C3%A9_de_faire_ratifier_la_constitution_par_les_citoyens,_et_sur_la_formation_des_communautes_de_campagne

⁷³ Así, Paloma Biglino Campos: "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, 1987, p. 78.

⁷⁴ *Democracia directa y Estado constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977, p. 32.

Recuerda Waldron que, precisamente porque convivimos con millones de personas debemos afrontar nuestros problemas comunes en esta escala. Si creemos que todas las personas afectadas por un problema tienen derecho a opinar sobre su solución, entonces no podemos hacer otra cosa que establecer un procedimiento para contar, y de algún modo evaluar, los millones de opiniones individuales⁷⁵.

1. *La participación directa y algunas falacias sobre sus riesgos*

Son bien conocidas las críticas que en su día suscitaron las reformas electorales que ampliaron el sufragio, primero a los hombres no propietarios, luego a las mujeres y, en todo momento, las que rebajaron la edad para participar en los comicios. El argumento del peligro que tales cambios implicaban se reprodujo en España en los debates constituyentes de 1978 a propósito tanto de la iniciativa legislativa popular como del referéndum⁷⁶. Hay que situar las reticencias en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia pero se exageraron sus peligros, se desvir-

⁷⁵ Ob. cit., p. 132.

⁷⁶ Sobre el proceso constituyente en esta materia véase el libro de Manuel Ramírez Jiménez: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 51 y sigs.

tuó su eficacia en el derecho comparado y nada se hizo después, y con la democracia ya consolidada, para atribuirles la relevancia que merecen. Más bien, como refleja el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, se consolidaron dichos prejuicios en contra de esta figura y a favor del papel omnipresente de los partidos políticos⁷⁷.

Así, y a propósito de la iniciativa legislativa popular, en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales (sesión de 2 de junio de 1978, pág. 2926) el diputado Alzaga manifestó:

⁷⁷ "... La participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno que alcanza su máxima expresión en las elecciones legislativas, en las que el pueblo designa a sus representantes en las Cortes Generales. Ello no es óbice para que siguiendo la tendencia de los más modernos estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública... La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante ley orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular..."

Realmente ninguno de los grandes países europeos de larga tradición democrática tiene una experiencia importante en este sentido, si exceptuamos el caso de Suiza, que es una experiencia muy singular y difícilmente trasladable, o la experiencia italiana que, a juicio de la doctrina más generalizada, ofrece resultados contradictorios y a sopesar con cuidado. Nosotros lo que queremos dejar claro con esta enmienda, ..., es que estamos rotundamente a favor de compaginar, junto con el principio representativo, el principio de la participación directa tal y como ha sido consagrada en el artículo 23 del anteproyecto. Es decir, aspiramos no sólo a lo que se ha dado en llamar una democracia gobernada, sino también a una democracia gobernante⁷⁸.

Ese mismo diputado, y en respuesta a las pretensiones de Fraga Iribarne, sostuvo en el Pleno que las tesis a favor de la participación directa las

"han defendido personajes tan importantes, pero que provocan recelos desde una atalaya democrática como han sido Napoleón o Luis Bonaparte, y que llega hasta hoy defendida desde posiciones tan diversas como lo pueden ser incluso algunos miembros insignes de la Escuela de Frankfurt con división de tesis entre autores de inspiración socialista, por ejemplo... Estamos, por supuesto,

⁷⁸ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_080.PDF (15 de noviembre de 2013).

también en la línea de incorporar a esa democracia básicamente representativa importantes ingredientes participativos o de democracia semidirecta. Pero alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros plantea una gravedad distinta en política que en literatura. Y la prueba es que el Derecho comparado actual ofrece muy pocos ejemplos de la vigencia de la institución que en forma brillante se nos acaba de defender"⁷⁹.

En cuanto al 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 apoyada por todos los Grupos Parlamentarios salvo el de Alianza Popular⁸⁰.

En la sesión de 6 de junio de 1978, Solé Tura argumentó que el referéndum sobre leyes aprobadas pero no sancionadas podría abrir conflictos entre el Parlamento, el Rey y el Gobierno (pág. 2937) y significaría una

⁷⁹ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (15 de noviembre de 2013); las declaraciones de Alzaga en la p. 4.209; las de Fraga en las pp. 4.207 y ss., y 4.211 y sigs.

⁸⁰ Puede leerse el debate de la Sesión de 6 de junio de 1978 en la p. 2937 (a 15 de noviembre de 2013): http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_081.PDF

interferencia extraordinaria en todo el proceso legislativo normal, que es el que debemos contemplar fundamentalmente...

"En cuanto al referéndum derogatorio se presta, como sabemos, en la práctica política a muchas y contradictorias utilizaciones; de modo que es también, yo diría, dudoso que se pueda calificar sin más de práctica democrática. Puede ser precisamente lo contrario, y ejemplos no faltan, de que sea una de las formas precisamente de impedir una labor democrática desde el máximo órgano legislativo" (p. 2941).

Pérez Llorca manifestó que "para el armónico desarrollo, el armónico crecimiento del sistema constitucional a través del conjunto de leyes orgánicas, que por mayoría absoluta del Congreso deberán ser aprobadas, tarea ésta legislativa ciertamente que excederá más de un lustro, no conviene en este momento introducir tampoco la técnica del referéndum derogatorio o abrogatorio (pág. 2940). Y según Peces-Barba, "el referéndum puede suponer la manipulación de la pregunta; puede dividir, en algunos aspectos, al país en dos grandes bloques, lo cual no es positivo en este momento; puede simplificar los temas, y puede, incluso en algunos aspectos, como se está viendo en la práctica italiana, ser justamente una práctica antidemocrática" (p. 2942).

En el debate posterior en el Pleno, el diputado Pérez Llorca reiteró (p. 4213) que

"En el fondo estamos aquí ante un problema valorativo de si vale más la pena que asentemos con nitidez el sistema parlamentario en toda su pureza, en nuestra Constitución, o lo podamos hacer convivir con otros sistemas cuya eficacia en un sistema parlamentario no está probada... Si con carácter constitucional adjuntáramos al sistema parlamentario unos instrumentos de democracia directa o semidirecta, estaríamos haciendo un régimen híbrido, que es un concepto que no tiene nada que ver con el régimen mixto, y estaríamos haciendo un régimen extraordinariamente frágil. Es evidente que si constitucionalizamos los supuestos que plantea el señor Fraga, si los reglamentamos dentro de la Constitución en este momento de implantación del nuevo sistema, todos ellos podrían producir conflictos graves; conflictos graves entre las Cámaras y el pueblo, conflictos graves entre las Cámaras y el Gobierno. Y hay que evitar estos conflictos; hay que dejar que el sistema parlamentario funcione, se enraíce -cosa difícil- en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez solidificado, una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado que hemos consagrado o vamos a consagrar en la Constitución, entonces se le puedan adjuntar unas formas de actuación de democracia directa o semidirecta. Es evidente, al menos a mí me lo parece, que el supuesto de referéndum, que interviene entre el momento de

aprobación de una ley por ambas Cámaras y la sanción regia, es un supuesto enormemente conflictivo cuya introducción en la Constitución, unida a la iniciativa popular, podría dejar en manos de minorías fuertemente organizadas la suerte de leyes debatidas en las Cámaras, e incluso la suerte de esas propias Cámaras.

Es igualmente cierto, a mi juicio, que el referéndum abrogatorio, unido a la iniciativa popular, podría plantear, en este momento inaugural de inicio del sistema constitucional en España, conflictos gravísimos. Y ésta es una cuestión política que no podemos eludir, ya que podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema"⁸¹.

En realidad, y como recuerda Pedro Cruz Villalón⁸², a los constituyentes españoles les parecieron especialmente preocupantes los resultados del referéndum italiano de 11 de junio sobre la Ley de financiación de los partidos políticos, a favor de cuya derogación

⁸¹ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (consultada el 15 de noviembre de 2013).

⁸² "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, ..., p. 270.

se pronunciaron el 43 % de los votantes. Y, precisamente en esas fechas, el Tribunal Constitucional italiano recordó (Sentencia nº 16, de 2 de febrero de 1978) que "la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución, como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular"⁸³.

Las reticencias frente a la participación ciudadana se han mantenido hasta la actualidad, olvidando que ha sido constitucionalizada de manera expresa en el artículo 23 de la Norma Fundamental española.

Por otra parte, y frente a los agoreros, debe recordarse que la garantía de los derechos de las minorías -y la primera minoría es la persona- es necesaria tanto en los casos de ejercicio representativo del poder como en los de ejercicio directo, pues los abusos de las mayorías no son privativos de las fórmulas de participación inmediata. Para prevenirse frente a ellos la solución no radica en repudiar estos cauces de autogobierno ciudadano, sino en garantizar constitucionalmente los derechos de las minorías, lo que convertiría en nulos los intentos legislativos de menoscabarlos, y

⁸³ Nos ocupamos de estas cuestiones en Miguel Ángel Presno Linera/Roger Campione: *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional italiano. Estudio de una jurisdicción de la libertad*, CEPC, Madrid, 2010.

en someter dichos cauces a procedimientos transparentes y plurales; incluso a procedimientos agravados de reforma constitucional.

De lo que se trata entonces es de articular diseños institucionales que sometan las preferencias de los ciudadanos a un proceso de discusión inclusivo e intenso⁸⁴ y tal pretensión no es ni mucho menos novedosa en España pues contamos con el precedente que supuso la Constitución republicana de 1931⁸⁵, a su vez influenciada por la Constitución de Weimar. La Norma Fundamental de 1931 ya instituyó un plebiscito "autonómico" (artículo 12)⁸⁶ así como un referéndum legislativo y la iniciativa legislativa popular (artículo 66)⁸⁷.

⁸⁴ Ovejero/Martí/Gargarella: "Introducción", en la obra editada por esos autores *Nuevas ideas republicanas, autogobierno y libertad*, Paidós: Barcelona, 2003.

⁸⁵ http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf (a 15 de noviembre de 2013).

⁸⁶ Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las Cortes.

⁸⁷ El pueblo podrá atraer a su decisión mediante

Aunque, como recuerda Víctor Cuesta⁸⁸, algunas instituciones de democracia

"referéndum" las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del "referéndum" y de la iniciativa popular.

⁸⁸ *Op. cit.*, p. 48. En esa obra se analiza el origen histórico de estas instituciones; es también de consulta obligada el estudio, ya citado, de Luis Aguiar *Democracia directa y Estado constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977; una panorámica de la amplia bibliografía existente sobre la democracia puede consultarse en el trabajo de María Reyes Pérez Alberdi: "Democracia y participación", *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008, pp. 343 y sigs.; la obra canónica en la materia es la de David Held *Models of Democracy*, Polity Press, 2006 (3ª edición); en versión española *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2007; véanse también, en la doctrina española, Gurutz Jaúregui: *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994, y Rafael Del Águila/Fernando Vallespín: *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid, 2001; sobre su proyección en el ámbito autonómico y local: María Reyes Pérez Alberdi: "Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía recientemente reformados", ..., pp. 181 y sigs.; Esther Martín Núñez: "El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 94; 2012, pp. 95 y sigs.; Enriqueta Expósito Gómez: "La participación directa del ciudadano en el ámbito

participativa, como la iniciativa legislativa popular, se supediten a la voluntad de la representación política ello no impide que su puesta en marcha desencadene todo un conjunto de actividades de promoción política por parte del ciudadano que deben entenderse integradas en un concepto más amplio de participación democrática directa, todo ello en aras a la consecución de una "democracia más fuerte"⁸⁹.

local", *Constitución y democracia: ayer y hoy, libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Universitas, Madrid, Vol. III, 2012, pp. 2835 y sigs; en la misma obra, Josep María Castellà Andreu: "Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional", ..., pp. 3609 y sigs., y Eduardo Vírgala Foruría: "La iniciativa legislativa en las Comunidades Autónomas", ..., vol. 3, pp. 3467 y sigs.; también el número monográfico de *Quaderni Regionali*, nº 3, 2012, "Le assemblee regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura dei procedimenti legislativi", con artículos de Eduardo Gianfrancesco, Raffaele Bifulco, Miguel Á. Presno Linera, Enriqueta Expósito Gómez y Josu Osés Abando.

⁸⁹ Véase Benjamin Barber: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984.

2. *La regulación del referéndum en la Constitución española de 1978*

En cuanto al referéndum, arraigado en algunos países⁹⁰, llama la atención que mientras que la Constitución de 1931 contempló, aunque con limitaciones, el legislativo -"El pueblo podrá atraer a su decisión mediante "referéndum" las leyes votadas por las Cortes. Bastará, par a ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias..." (artículo 66)⁹¹- tal cosa no ocurre en la Constitución de 1978, donde ni se habilita a los ciudadanos para solicitar la convocatoria de un referéndum ni se prevé el carácter abrogativo de las consultas, contemplado en otros ordenamientos constiucionales⁹² y tam-

⁹⁰ Puede verse en el libro de Víctor Cuesta López: *Participación directa...*, pp.. 50 y sigs.

⁹¹ Sobre el devenir de ese precepto, véase el estudio de Cuesta: *Ob. cit.*..., 62 y 63.

⁹² De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución de Austria, "Toda resolución legislativa del Consejo Nacional deberá ser sometida a votación popular..., si lo acuerda así el propio Consejo Nacional o lo pide la mayoría de los miembros del mismo".

En Dinamarca (artículo 29.2), "La edad requerida para el ejercicio del derecho de voto será la que se fije por

bién previsto en el Anteproyecto de Constitución.

mayoría de votos, en referéndum..."; "Cuando un proyecto o proposición de ley haya sido aprobado por el Folketing, un tercio de los miembros de la Asamblea podrá pedir al Presidente, dentro de los tres días hábiles siguientes a la votación definitiva, que el proyecto en cuestión sea sometido a referéndum. Esta petición deberá ser formulada por escrito y firmada por los miembros que la apoyen. 5. En el referéndum los electores votarán a favor o en contra de la proposición de ley. Para que sea derrotada la proposición de ley, se requerirá que la mayoría de los votantes y al menos el 30 por 100 de todos los electores inscritos, hayan votado contra la proposición. 6. No pueden ser sometidos a referéndum los proyectos de leyes presupuestarios que traten del presupuesto ordinario, del presupuesto extraordinario o del provisional, los proyectos de ley que autoricen empréstitos del Estado, de leyes que fijen retribuciones o pensiones de jubilación, de leyes que concedan la nacionalidad, de leyes de expropiación, de leyes que establezcan impuestos directos o indirectos, ni los proyectos de ley que versen sobre la observancia de obligaciones contraídas por tratado... Para la revisión de la Constitución, se aplicarán las normas previstas en el artículo 88. 7. En casos de especial urgencia, el Rey podrá sancionar un proyecto de ley susceptible de someterse a referéndum inmediatamente después de su aprobación por el Folketing si el proyecto incluyera alguna disposición a tal efecto. Si un tercio de los miembros del Folketing requiriera un referéndum sobre el proyecto de ley o sobre la ley sancionada, en virtud de las normas previstas en el párrafo primero, el correspondiente referéndum deberá tener lugar conforme a las normas precedentes. En caso de rechazo de dicha ley por referéndum, el Primer Ministro lo hará publicar sin demoras inútiles y, a más tardar, dentro de los quince días siguientes al referén-

Así, el artículo 85 de ese Anteproyecto disponía:

dum. La ley caducará a partir de la fecha de tal publicación".

En Irlanda, el artículo 27 de la Constitución dispone que "El presente artículo será aplicable a cualquier proyecto de ley que, no conteniendo declaradamente una propuesta de modificación de esta Constitución, se considere, en virtud del artículo 23, aprobado por las dos Cámaras del Parlamento. Podrán la mayoría de los componentes del Senado y no menos de un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes, mediante petición conjunta dirigida al Presidente de la Republica con arreglo al presente artículo, solicitar al Presidente que se abstenga de firmar y promulgar como ley un proyecto determinado al que sea aplicable este artículo, por la razón de que el proyecto contiene alguna propuesta de tal importancia que se debería comprobar la voluntad del pueblo sobre el particular... En todos los casos en que el Presidente de la Republica decida que un proyecto de ley objeto de una petición del tipo indicado en el presente artículo contiene una propuesta de tal trascendencia nacional que procede consultar la voluntad popular sobre el particular, informara en consecuencia al Jefe del Gobierno y al Presidente de cada una de las Cámaras del Parlamento mediante escrito de su puño y letra y con su sello, y se abstendrá de firmar y promulgar el referido proyecto de ley a menos y hasta que haya sido aprobada la propuesta en cuestión bien por el pueblo en referéndum, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del Artículo 47 de esta Constitución, dentro de un lapso de dieciocho meses a partir de la fecha de la decisión del Presidente, bien por resolución de la Cámara de Representantes aprobada dentro del lapso de referencia después de haber sido disuelta y haber vuelto a reunirse la propia Cámara...

La Ley Fundamental de Bonn consagra el referéndum para la reordenación del territorio federal en su artículo

"1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sanciona-

29.2 y en dos casos concretos dentro del ámbito regional en los artículos 118 y 118 a).

La Constitución de la Confederación Helvética proclama: "Deberán ser sometidos al voto del pueblo y de los cantones: a. las revisiones de la Constitución; b. la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales; c. las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal. 2 Deberán ser sometidos al voto del pueblo: a. las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución; a.bis el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea federal relativos a una iniciativa popular general; b. las iniciativas populares generales rechazadas por la Asamblea federal; c. la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos" (artículo 140).

"1. Si 50 000 ciudadanos con derecho de voto u ocho cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular: a. las Leyes Federales; b. las Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año; c. las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean; d. los tratados internacionales que: 1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciabiles; 2. prevean la adhesión a un organismo internacional; 3. contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales" (artículo 141).

"1. Los actos sometidos a la votación popular se aceptarán por mayoría de los votantes. 2 Los actos sometidos a la votación popular y a la de los cantones necesitarán ser aprobados por la mayoría de los votantes

das, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor,

y la mayoría de los cantones para que se acepten. 3 El resultado del voto popular en un cantón representa su voluntad. 4. Los cantones de Obwalden, Unterwalden, Basilea (Ciudad y Campo), y de Appenzell (las dos Rodas) cuentan cada uno como un medio voto" (artículo 142).

Sobre los mecanismo de democracia directa en el sistema suizo puede verse, en lengua española, el estudio de Remedio Sánchez Ferriz y María Vicenta García Soriano *Suiza. Sistema político y constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 82 y sigs.

En un ámbito político y jurídico-constitucional más próximo, el artículo 11 de la Constitución francesa prevé que "El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas en el *Journal Officiel*, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones. Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada Cámara una declaración que será seguida de un debate. Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta"; conforme al artículo 88.5 "Todo proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea y a las Comunidades Europeas será sometido a referéndum por el Presidente de la República. Sin embargo, mediante el voto de una moción adoptada en términos

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".

idénticos por cada Cámara por mayoría de las tres quintas partes, el Parlamento podrá autorizar la adopción del proyecto de ley según el procedimiento previsto en el tercer párrafo del artículo 89.

Por su parte, el artículo 75 de la Constitución italiana de 1947 dispone que "Se convocará referéndum popular para decidir la derogación total o parcial de una ley o de un acto con valor de ley, cuando lo requieran quinientos mil electores o cinco Consejos regionales... La propuesta sometida a referéndum será aprobada si en la votación ha participado la mayoría de los que tienen derecho a ello y se alcanza la mayoría de los votos válidamente expresados". Esta posibilidad confiere al cuerpo electoral una notable capacidad de orientación política, como se ha demostrado de manera muy gráfica en las consultas sobre la derogación de la legislación electoral.

Este texto, que tenía el precedente del artículo 6 de la Constitución de 1931, resultó modificado parcialmente por la Ponencia constitucional y experimentó una completa transformación a su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en virtud de una enmienda "in voce" presentada por el diputado Solé Tura y apoyada por todos los Grupos Parlamentarios salvo el de Alianza Popular:

- "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 Fundamental⁹³.

⁹³ Véanse los *Trabajos Parlamentarios de la Constitución española*, Cortes Generales, Madrid, 1980; en especial, pp. 21, 554, 1308 y sigs., y 1818, y los estudios de Enrique Linde y Miguel Herrero Lera: "El referéndum en la Constitución española de 1978", *Boletín informativo del Departamento de Derecho Político*, UNED, nº 3, 1979, pp. 17 y sigs.; "Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum", *Revista del Departamento*

En suma, tanto en los supuestos de referéndum en sentido estricto, por tratarse de la aprobación o modificación de una norma jurídica (modalidades contempladas en los arts. 151.2.3º, 152.2, 167 y 168 de la Constitución), como en el caso de las consultas de naturaleza política (supuesto al que se hace mención en el artículo 92 del texto constitucional), el papel atribuido a los ciudadanos es, en esencia, pasivo.

En particular, y por lo que se refiere a la consulta popular prevista en el artículo 92, la propuesta está reservada al Presidente del Gobierno y debe ser autorizada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, que decide sobre esta cuestión luego de un debate en el Pleno de la Cámara ajustado a las normas

de Derecho Político, nº 6, 1980, pp. 83 y sigs.; Pedro Cruz Villalón: "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, nº 13, 1980, pp. 145 y sigs.; Manuel Ramírez: *La participación política*, ..., pp. 60 y sigs.; Joan Oliver: "El referéndum en el sistema constitucional español", *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, nº 15, 1986, Universitat de Les Illes Balears; Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994; Antonio Ibáñez Macías: *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz: Cádiz, 2005; María Reyes Pérez Alberdi: *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, pp. 235 y sigs.

previstas para los de totalidad (art. 161 Reglamento del Congreso).

Por compararnos con un país y un sistema constitucional similar, los ciudadanos españoles no pueden impulsar estas consultas populares, a diferencia de lo que ocurre en Italia, donde se concede al electorado, en un número de 500.000 personas, la posibilidad de iniciar una consulta abrogativa y se permite a los promotores de un referéndum, considerados como un grupo único, participar en la campaña de propaganda previa a la consulta popular (artículo 52 de la Ley 352/1970, de 25 de mayo)⁹⁴.

En España, lo que hace la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, es consolidar el papel de las formaciones políticas presentes en el Congreso de los Diputados pues (art. 14.1),

⁹⁴ La Corte Constitucional italiana ha declarado que los firmantes de una solicitud de referéndum abrogativo son asimilables a un poder del Estado y, por tanto, están legitimados para plantear un conflicto de competencia de los previstos en el artículo 134 de la Constitución (Ordenanza n° 1 de 8-9 de enero de 1979). En la Sentencia n° 69/1978, de 22/23 de mayo, la Corte Constitucional declara admisible el conflicto de atribuciones entre poderes del Estado promovido por un grupo de electores en número no inferior a 500.000, firmantes de una solicitud de referéndum abrogativo.

"durante la campaña de propaganda, los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, de acuerdo con los siguientes criterios: a. En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional. En este caso serán beneficiarios de los espacios los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales. b. En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente Ley los espacios se concederán en emisiones, en las horas de gran audiencia, o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre el referéndum. En este caso serán beneficiarios los grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecta el referéndum y en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o, en defecto de ésta, en cualquiera de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum".

Como es sabido, las dos únicas consultas populares celebradas al amparo del artículo 92 de la Constitución fueron la de 12 de marzo de 1986 cuando se preguntó al electorado si consideraba "conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los térmi-

nos acordados por el Gobierno de la Nación?", y la de 20 de febrero de 2005, donde la pregunta fue: "¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?"⁹⁵.

Las reticencias frente a las consultas populares se evidenciaron con la consulta sobre la permanencia de España en la OTAN, que tuvo lugar el día 12 de marzo de 1986, convocada por el Real Decreto 214/1986⁹⁶.

El Presidente del Gobierno pretendía así dar cumplimiento a la promesa recogida en el programa electoral presentado por el Partido Socialista Obrero Español a los comicios celebrados el 28 de octubre de 1982. En diciembre de 1984, y durante el transcurso del XXX Congreso del PSOE se aprobó, a propuesta del Secretario General del Partido y Presidente del Gobierno, la modificación del programa salido del XXIX Congreso, celebrado en 1979, en el sentido de abogar por la permanencia de España en la OTAN.

⁹⁵ Pueden verse los resultados en la pina del Congreso de los Diputados (consultada el 15 de noviembre de 2013) <http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>

⁹⁶ Véase el estudio realizado de Vallès, Pallarès y Canals "El referéndum de 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político", en la *Revista de Estudios Políticos*, nº 52, 1986, pp. 183 y sigs.

Como consecuencia de esta rectificación, el PSOE solicitó en la campaña electoral previa a la consulta popular el voto favorable a la permanencia en la organización atlántica, propuesta que fue ratificada por el electorado⁹⁷, al que la convocatoria se le presentó en buena medida, tanto por la formación política que defendía la permanencia en la OTAN (el PSOE), como por quienes estando de acuerdo con dicha permanencia no aceptaban que se sometiera a consulta popular y propugnaron el voto en blanco (Alianza Popular), como un plebiscito sobre la figura política del Presidente del Gobierno.

Por contraposición al caso español, el impulso de la ciudadanía ha permitido que en Italia se celebraran 17 convocatorias en las que se sometieron a consulta 67 cuestiones derogatorias, algunas sobre asuntos de tanta relevancia política, social y económica como el divorcio (1974), la financiación de partidos políticos y la protección del orden público (1978), el aborto, la condena perpetua o las medidas antiterroristas (1981), varias cuestiones relativas a las centrales nucleares

⁹⁷ Votaron a favor de la permanencia en la OTAN el 31,3 % de los electores (52,5 % de los votantes); en contra el 23,8 % (39,8 % de los votantes), y en blanco el 3,9 % (6,5 % de los votantes). La abstención alcanzó el 40,3 % de los electores; fuente: "El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político", ..., p. 215.

(1987), la privatización de la televisión pública, la publicidad televisiva y las elecciones municipales (1995), diversas cuestiones electorales (1999 y 2000), la investigación con embriones y la fecundación asistida (2005), las candidaturas electorales (2009) o las privatizaciones, la energía nuclear y los impedimentos procesales a favor de los miembros del Gobierno (2011). Si bien la participación ciudadana en estas consultas ha ido oscilando, en las celebradas en 2011 el índice fue del 57'4% (casi 27 millones de italianos)⁹⁸.

3. *La iniciativa popular en la Constitución de 1978*

A propósito de la iniciativa popular, las previsiones constitucionales españolas no han sido mucho más generosas⁹⁹, pues a las res-

⁹⁸ Pueden verse todas las consultas y la respectiva participación en la pina del Ministerio del Interior <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=12/06/2011> (a 15 de noviembre de 2013).

⁹⁹ Véanse, al respecto, Ramón Punset: "La iniciativa legislativa en el ordenamiento español", en *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983, pp. 221 y sigs.; Manuel Ramírez: *La participación política*, ..., 51 y sigs.; Paloma Biglino: "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", *op. cit.* y, de manera más extensa, María Jesús Larios: *op. cit.*, ..., 85 y sigs.; Víctor Cuesta: *op. cit.*, ..., pp. 193 y sigs., y María Reyes Pérez Alberdi: *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, ..., pp. 305 y sigs.

tricciones de carácter general contenidas en el artículo 87.3 hay que añadir su exclusión en los procedimientos de reforma constitucional (artículo 166), siendo significativo el hecho de que no pueda ejercerse en "materias propias de Ley Orgánica", con lo que se veda a esta institución el acceso a cuestiones directamente relacionadas con el desarrollo constitucional, como los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general (art. 81), además de todos aquellos ámbitos cuya regulación exige, por mandato constitucional, la aprobación de una Ley Orgánica (Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, sucesión a la Jefatura del Estado, ...).

1.- La exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución

Llama la atención que los ciudadanos no puedan participar en la fase de iniciativa en una cuestión tan relevante como es la reforma constitucional. Sin embargo, tal cosa no estaba prevista en términos tan excluyentes en el Anteproyecto de Constitución pues el artículo 157 -"La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta"- remitía con carácter general al artículo 80, donde se regulaban las diferentes iniciativas legislativas, incluida la popular. Como es sabido, el vigente artículo 166

alude a los apartados 1 y 2 del artículo 87, no al apartado 3.

En la sesión de la Comisión Constitucional celebrada el 20 de junio de 1978, se debatió una enmienda "in voce" de Unión de Centro Democrático para acotar el alcance de la iniciativa y el Diputado Gabriel Cisneros sostuvo que "está más que justificada esta cautela porque la apertura de la iniciativa de la reforma constitucional a la iniciativa popular desnaturalizaría ciertamente la configuración que de la reforma constitucional hace el artículo 160".

Para Fraga

"es un error porque restringe la verdadera democracia dentro de la Constitución, cuyo equilibrio entre la representativa, en la que actúan los partidos como intermediarios en el momento actual de la democracia de masas, y aquella otra, en la cual las fuerzas sociales en momentos determinadas, fuera de la estructura de los partidos y paralelamente a ella, pueden plantear grandes causas en torno a una idea de la familia, en torno a una idea de la educación, en torno a una idea de la empresa y a tantas otras, evidentemente es un equilibrio necesario... la iniciativa, popular, en materia constitucional, sí que es un hecho ampliamente desarrollado en el Derecho constitucional moderno y hoy es la más frecuente de las formas de iniciativa popular que se

encuentra justamente por razón de la materia... sí estuvimos de acuerdo, que una ley orgánica ponga los límites, delimite la configuración de esta acción popular también en materia constitucional; suprimirlo en materia constitucional sería, en mi opinión, primero, reforzar la partitocracia; segundo, seguir un concepto de democracia gobernada, más que de democracia gobernante, en la clásica distinción que estableció el profesor Burdeau; pero, por encima de todo, poner, a lo que debe ser la seguridad y permanencia en la Constitución, un inconveniente, una nueva posibilidad de que cauces cerrados se conviertan en lugares ciegos donde un día la demasía de una crecida de las aguas pueda producir destrozos irreparables".

Peces-Barba explicó su apoyo a la enmienda de UCD

"porque entendemos que, frente a lo que aquí se ha dicho, esa iniciativa no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino, por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia. No es una democracia semidirecta lo que aquí se plantea, sino fórmulas que recuerdan mucha más a las fórmulas plebiscitarias de incluso a esas agrupaciones de ciudadanos que se producían para aclamar a los líderes de los regímenes autoritarios en la época del General Perón o del General Franco. Por esa razón y porque el sistema nos recuerda mucho más a los referéndums de los sistemas autoritarios que

a la democracia semidirecta en un régimen democrático hemos votado a favor de la enmienda de la Unión de Centro Democrático".

Finalmente, Solé Tura argumentó que el cambio 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 mucha menos impedir el desarrollo de la democracia semidirecta prevista en el texto constitucional, que, en todo caso, no solo hay que plantearla, sino que hay que preverlo todavía más"¹⁰⁰.

A su paso por la Comisión de Constitución del Senado (sesión de 8 de septiembre de 1978), los parlamentarios Arregui y Ollero intentaron, sin éxito, recuperar la iniciativa popular para la reforma constitucional:

el Senador Arregui, del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, sostuvo que

¹⁰⁰ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_093.PDF (consultada el 15 de noviembre de 2013); las intervenciones de Cisneros en p. 3.463; las de Fraga en pp. 3.463 y ss.; las de Peces-Barba en p. 3.465; las de Solé Tura en pp. 3.465 y 3.466.

"tiene muy poco sentido que se excluya de la iniciativa de la reforma constitucional a la iniciativa popular, que es la regulada en el apartado 4 del artículo 81. En efecto, si esa iniciativa popular reforzada -puesto que se exige un crecido número de firmas acreditadas para promover ese tipo de iniciativa legislativa- desaparece en la reforma constitucional, se incurre, a nuestro juicio, en un contrasentido, porque si algo realmente puede interesar al pueblo es la utilidad de este texto que estamos de alguna manera construyendo. Si la iniciativa popular se reconoce para las leyes ordinarias "a fortiori" hay que mantenerla cuando de la reforma constitucional se trata".

Por su parte, el Senador Ollero, de la Agrupación Independiente, recordó que

"un importante sector de la doctrina - Ehmke, Dietze, Cicognani, etc.- ha llegado a sostener que, a través del análisis de la pura mecánica jurídico-formal de la reforma, se podría llevar a cabo una tipología de los regímenes constitucionales. Allí donde la competencia para iniciar la reforma se centre básicamente en el ejecutivo, estaremos en presencia de regímenes de pretensión o estructura autoritaria. El artículo 89 de la Constitución francesa de 1953 pudiera ser una buena muestra de ello. Por el contrario, donde la iniciativa de la reforma se centre en el legislativo y en el pueblo, estaremos en presencia de regímenes de clara vocación democrática. Es el caso, por ejemplo, de

Suiza, tantas veces recordado a este respecto. No se comprenden, por lo tanto, las particulares razones que han podido llevar a las constituyentes del Congreso, cuya vocación democrática nadie puede poner en duda, a suprimir la iniciativa popular"¹⁰¹.

En suma, el resultado final provoca una contradicción notable con el principio de soberanía popular (artículo 1.2)¹⁰² y, desde luego, nada tiene que ver con lo previsto en la Constitución de la Confederación Helvética¹⁰³, donde se admite la iniciativa popular para una reforma total o parcial de la Norma Fundamental:

Artículo 138: "1. 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden proponer la revisión total de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de

¹⁰¹ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_052.PDF (consultada el 15 de noviembre de 2013); intervención del Senador Arregui en p. 2.514; Senador Ollero en p. 2.516.

¹⁰² En tal sentido, Pedro De Vega: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 130 y sigs.; sobre la reforma de la Constitución como máxima expresión de la soberanía del ordenamiento jurídico, véase Benito Aláez Corral: *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, CEC, Madrid, 2000, pp. 147 sigs.

¹⁰³ Véase, con detalle, el trabajo de Víctor Cuesta: *op. cit.*, ..., pp. 235 y sigs.

su iniciativa. 2 Esta proposición se someterá al voto del pueblo".

Art. 139: "1. 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la revisión parcial de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, bajo la forma de un proyecto escrito. 2 Cuando una iniciativa popular no respete el principio de unidad de forma, el de unidad de la materia o las disposiciones imperativas de derecho internacional, la Asamblea Federal la declarará total o parcialmente nula. 3 La iniciativa está sometida al voto de la población y de los cantones. La Asamblea Federal recomendará su aceptación o rechazo. En este último caso, podrá plantear un proyecto alternativo"¹⁰⁴.

Los ejemplos de iniciativa popular para un cambio constitucional se han extendido a otros países; así, en Letonia pueden promo-

¹⁰⁴ En el primer caso –propuesta de reforma total– se formula en términos genéricos y se votan los principios que, en su caso, tendrían que presidir la redacción del nuevo texto constitucional. Si la propuesta resulta aprobada se disuelven las Cámaras, se celebran elecciones y el Gobierno salido de las mismas redactará un proyecto constitucional que se someterá a la aprobación de la Asamblea Federal y luego a referéndum de los ciudadanos y los cantones. Cuando es una propuesta de cambio parcial –añadiendo, modificando o derogando algo– que cuenta con el respaldo mínimo exigido, debe ser sometida a consulta popular aunque puede coexistir con una propuesta alternativa de la Asamblea Federal.

verlo la décima parte de los electores (artículo 78 de la Constitución); en Rumania (artículo 150) 500.000 ciudadanos con derecho de voto y en Lituania 300.000 electores (artículo 147). En Austria (artículo 41) 200.000 ciudadanos con derecho a voto o la mitad de los que tengan derecho a voto en cada uno de tres Estados pueden presentar proposiciones de leyes constitucionales.

2.- Las materias vetadas a la iniciativa legislativa popular

Como ya se ha apuntado, en el debate constitucional aparecieron todo tipo de reticencias respecto a las materias legislativas susceptibles de iniciativa popular, llegándose a mencionar, por el diputado Pérez Llorca, 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"¹⁰⁵. Eso provocó que durante la tramitación del Proyecto de Constitución se acotase todavía más el ámbito abierto a esta iniciativa pues en la redacción inicial quedaban fuera la legislación tributaria, la materia internacional y la prerrogativa de gracia, pero

¹⁰⁵ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (15 de noviembre de 2013).

no las leyes orgánicas (artículo 80.4 del Anteproyecto de Constitución)¹⁰⁶.

El resultado final y conocido es que no cabe tampoco en materias propias de Ley Orgánica, lo que supone, entre otras cosas, la exclusión del desarrollo legislativo de los derechos fundamentales y libertades públicas, lo que, como se ha señalado, puede explicar el escaso empleo de esta institución pues es menos probable que haya cuestiones susceptibles de movilizar a sectores sociales extensos¹⁰⁷.

En esta línea, Víctor Cuesta recuerda que, además de excluir las materias reservadas a la Ley Orgánica, el constituyente español ha optado por trasladar, casi literalmente, las restricciones materiales del referéndum abrogativo italiano previsto en el artículo 75 de la Constitución italiana¹⁰⁸ al artículo 87.3 de la española, lo que es cuestionable pues

¹⁰⁶ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF (15 de noviembre de 2013).

¹⁰⁷ Francisco Rubio Llorente: "El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho", en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEC, Madrid, 1997, p. 261; en el mismo sentido, María Jesús Larios: *op. cit.*, p. 222.

¹⁰⁸ No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales.

mientras esta última institución se dirige al cuerpo electoral que impone su voluntad a los representantes políticos, la iniciativa legislativa ciudadana siempre puede ser rechazada en sede parlamentaria. Como él concluye, se quiere ahorrarse al Legislador eventuales presiones políticas externas respecto a un conjunto de materias especialmente sensibles¹⁰⁹.

Pues bien, de lo que se trata en un sistema democrático es, precisamente, de que las personas destinatarias de las decisiones políticas y normas jurídicas puedan dialogar con el Legislador, al menos en la forma de petición legislativa sujeta a reglas sustanciales y formales, y si en algún ámbito deben poder hacerlo, sin que eso suponga presión ilegítima alguna, es en las materias política, social o económicamente más sensibles. Lo que parece profundamente antidemocrático es que se excluyan de esa forma mínima de debate materias tan relevantes para la vida de la ciudadanía como el Código Penal, las normas electorales o derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, la educación, la huelga, las reuniones y asociaciones,...

¹⁰⁹ *Op. cit.*, p. 326; aquí recuerda ejemplos de iniciativas rechazadas por afectar a las materias vedadas.

3.- El número de personas que debe respaldar la iniciativa legislativa popular

Por si las exclusiones materiales no ejercieran ya un fuerte efecto disuasorio para las iniciativas legislativas populares, el constituyente añadió otra barrera: la exigencia de que sea respaldada por, al menos, 500.000 firmas ciudadanas.

Y ello a pesar de que en la sesión de la Comisión de Constitución del Senado, de 5 de septiembre de 1978, el Senador Xirinacs defendió que se rebajara a 100.000 el número de firmas exigido:

"es solamente para pedir que se rebajara un poco la cifra de 500.000 electores para presentar un proyecto de ley. Me parece que cuesta mucho encontrar tantas firmas; es una barbaridad, una cosa difícilísima y entra dentro del capítulo de las dificultades que suelen poner los políticos a la democracia directa, de la cual está salpicada toda la Constitución. Yo creo que esto viene bien para complementar los peligros de una democracia que no fuese nunca y en nada directa. Mi enmienda quiere avalar un poquito en la práctica el principio establecido en el primer artículo de la Constitución que dice que el poder viene del pueblo. Vemos también, en el título sobre el ejecutivo, que el borrador primitivo 'habla de participación de los ciudadanos, en la toma de decisiones, luego se

rebajó esto a la audiencia de los ciudadanos. En el título del judicial vemos que hay la acción popular y los jurados que también se dificultan. En el legislativo está la participación por medio de la iniciativa legislativa, que no es nada, que no puede aprobar nada, sólo presentar, y para esta presentación se exige medio millón de firmas. Si alguien de ustedes ha intentado recoger esa cantidad de firmas sabrá lo que representa. Creo que esta cifra se debía rebajar a 100.000, que me parece más razonable"¹¹⁰.

La razonabilidad a la que apelaba el Senador Xirinacs se evidencia si, una vez más, acudimos al derecho comparado: en Italia, un país con mucha más población que España, el número mínimo requerido son 50.000 firmas, cantidad prevista también en países mucho menos poblados que España como Hungría o Lituania. La cifra es inferior en Portugal (35.000) y Eslovenia (5.000). En un Estado como Polonia, con una población un poco menor que la española, el respaldo a la iniciativa legislativa popular se reduce a la quinta parte: 100.000 firmas. Y no deja de llamar la atención que en la reciente regulación de la iniciativa legislativa europea se haya fijado el número total de firmas en 1.000.000, el doble

¹¹⁰ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_049.PDF (consultada el 15 de noviembre de 2013); la intervención de Xirinacs en p. 2.282.

que en España, pero, obviamente mucho más fácil de alcanzar si se tiene en cuenta el número potencial de firmantes, incluso con las exigencias de que provengan al menos de siete de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea y cuenten con un número mínimo de firmantes en cada uno¹¹¹.

4.- Las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular

Además de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en el ámbito estatal, se han aprobado normas equivalentes en las Comunidades Autónomas¹¹². No me ocuparé sobre

¹¹¹ Véase el Reglamento (UE) n 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana; accesible en (consulta 15 de noviembre de 2013):

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:ES:PDF>

Sobre su aprobación y contenido, Joan Vintró Castells/Juan María Bilbao Ubillos: *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, CEPC, Madrid, 2011, pp. 47 y sigs.; de la iniciativa europea se ocupa el profesor Bilbao.

¹¹² Véanse Eduardo Vígala Foruría: "La iniciativa legislativa en las Comunidades Autónomas", ..., vol. 3, pp. 3467 y sigs; Miguel Ángel Presno Linera: "La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico", *Quaderni regionali*, ..., pp. 525 y sigs., y Enriqueta Expósito: "La apertura del procedimiento le-

su contenido, que no altera en lo esencial lo dicho hasta ahora, sino que me limitaré a recordar, por lo que refleja parte de lo incluido en el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, donde se alude a

"las limitaciones propias de este instituto, derivadas de *las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría...*

La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal, que *respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política*, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías...".

Nótese que el Legislador se refiere a los partidos no ya como órganos que "concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular" (artículo 6 de la Constitución), sino

gislative en España: participación de los ciudadanos y de los entes locales en la elaboración de las leyes", *Quaderni regionali*, ..., pp. 567 y sigs.

como "órganos de manifestación de la voluntad popular". Con anterioridad se alude a la facilidad para manipular de forma demagógica el pronunciamiento popular directo, riesgo desde luego inexistente en el cauce de la iniciativa legislativa popular, pues la decisión final no es, por definición, competencia del cuerpo electoral, sino de las Cámaras parlamentarias. De esta forma, se atribuye un protagonismo a los partidos que va más allá de lo querido y previsto por el constituyente, lo que prueba la desconfianza del Legislador y, en definitiva, de los propios partidos, hacia todas aquellas instituciones cuya organización y funcionamiento puedan quedar al margen, por pequeño que éste sea, de su control y supervisión.

El Legislador no ha considerado suficientes los límites impuestos por el constituyente a la intervención inmediata de los ciudadanos en los asuntos del Estado y ha cegado más los ya angostos canales previstos en nuestro texto constitucional para la interiorización directa de las informaciones políticas procedentes del medio social. De esta forma, los partidos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos jurídicos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, postergando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión

directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política.

En suma, no es que las instituciones de democracia directa resulten innecesarias, sino que entre el constituyente y el legislador las han convertido en inoperantes y esta constatación es la que fundamenta la necesidad de su revitalización como instrumento de participación y de control tanto de los partidos como de los representantes en el ejercicio de sus funciones.

IV. Algunas conclusiones

Primera.- Los "derechos de gobierno" deberían ampliarse cuanto mayor fuera la pertenencia/permanencia (caso de los nacionales que residen en el propio territorio y de los extranjeros que residen de manera indefinida) y reducirse cuanto menor sea dicha pertenencia/permanencia (los nacionales que pasan a residir de manera prolongada en otro país y los extranjeros que dejan de ser residentes). El plazo de cinco años de residencia legal es un término razonable para que cualquier no nacional pueda participar con plenitud de derechos democráticos en la vida política del Estado en el que reside.

Segunda.- Parece constitucionalmente posible y democráticamente conveniente reflexionar sobre una eventual rebaja de la mayoría de edad electoral por debajo de los 18 años, como ya ocurre en algunos ordenamientos –en Austria, Argentina y Brasil se puede votar desde los 16 años- y como sucede en general con la capacidad para el ejercicio de otros derechos de impronta similar, como los de reunión y manifestación, el derecho de asociación, la libertad de expresión o la elección de los representantes sindicales.

Tercera.- El sistema electoral del Congreso de los Diputados debe ser reformado para garantizar la igualdad de electores y partidos políticos y revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes. Dicho cambio comportaría 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.

Cuarta.- Es necesario que el Parlamento sea el lugar de debate sobre la toma de las decisiones más relevantes para la comunidad y que la discusión se lleve a cabo a través de un procedimiento que garantice la publicidad

y el control por parte de las minorías.

Quinta.- Deben prohibirse prácticas como el "préstamo de parlamentarios", reinterpretarse en un sentido democrático la concepción tradicional de la prohibición del mandato imperativo que ampara a los parlamentarios y es necesario articular mecanismos eficaces contra el transfuguismo político.

Sexta.- Sería conveniente una reforma del artículo 71 de la Constitución para que o bien se elimine la inmunidad de diputados y senadores o cuando menos la imposibilidad de su detención se limite a los delitos menores que tengan alguna conexión con el ejercicio de las funciones representativas. También parece oportuna la supresión del suplicatorio y estudiar el sentido del fuero jurisdiccional de los parlamentarios, especialmente de los miembros de las Cámaras autonómicas.

Séptima.- Es imprescindible promover la participación directa de la ciudadanía en el procedimiento legislativo tanto en la fase de iniciativa del mismo –eliminando los límites a la iniciativa legislativa popular-; en la fase deliberativa –permitiendo que pueda opinar en sede parlamentaria para mejorar la información que reciben las Cámaras, intensificar la transparencia y publicidad de la actividad

legislativa, y potenciar la legitimidad de las leyes y su eficacia-, y en la fase final, regulando la figura del referéndum derogatorio.

Octava.- Las personas no pueden estar excluidas de la capacidad normativa para impulsar un cambio constitucional. El pueblo gobernado debe poder ser pueblo gobernante especialmente cuando se trata de la Norma Fundamental que regula la convivencia ciudadana.

FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

LIBROS PUBLICADOS

1. R. Alexy, *Derechos sociales y ponderación*
2. L. Ferrajoli, J. J. Moreso, M. Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*
3. A. Ruiz Miguel, R. Navarro-Valls, *Laicismo y Constitución*
4. P. Costa, B. Aláez Corral, *Nacionalidad y ciudadanía*
5. V. Ferreres, J. A. Xiol, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*
6. M. Taruffo, P. Andrés Ibáñez, A. Candau Pérez, *Consideraciones sobre la prueba judicial*
7. R. Romboli, M. Carrillo, *Los consejos de garantía estatutaria*
8. P. Salazar Ugarte, J. Aguiló Regla, M. A. Presno Linera, *Garantismo espurio*
9. E. Bulygin, M. Atienza, J. C. Bayón, *Problemas lógicos en la teoría y práctica del Derecho*
10. P. Lucas Murillo de la Cueva, J. L. Piñar Mañas, *El derecho a la autodeterminación informativa*
11. F. J. Laporta, J. Ruiz Manero, M. A. Rodilla, *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas*
12. I. Shapiro, P. de Lora Deltoro, C. Tomás-Valiente Lanuza, *La Suprema Corte de Estados Unidos y el aborto*
13. J. F. Malem Seña, F. J. Ezquiaga Ganuzas, P. Andrés Ibáñez, *El error judicial. La formación de los jueces*

14. M. C. Redondo, J. M^a Sauca, P. Andrés Ibáñez, *Estado de Derecho y decisiones judiciales*
15. S. Huster, A. Pau, M^a J. Roca, *Estado y cultura*
16. P. Comanducci, M^a A. Ahumada, D. González Lagier, *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*
17. E. Barros Bourie, M^a P. García Rubio, A. M. Morales Moreno, *Derecho de daños*
18. A. Aarnio, M. Atienza, F. J. Laporta, *Bases teóricas de la interpretación jurídica*
19. A. Squella, N. López Calera, *Derechos humanos, ¿invento o descubrimiento?*
20. S. Huster, F. Molina, E. Garzón Valdés, *Terrorismo y Derechos Fundamentales*
21. M. T. Soler Roch, J. M. Tejerizo López, F. Serrano Antón, *Los defensores del contribuyente*
22. R. Vázquez, A. Ruiz Miguel, J. M^a Vilajosana Rubio, *Democracia, religión y Constitución*
23. C. Venturini, M. Fuenteseca Degeneffe, *El Juez en Roma: Funciones y responsabilidad*
24. E. Roca Trías, V. Guilarte Gutiérrez, *Patrimonio matrimonial en matrimonios no indisolubles*
25. J. J. Moreso, L. Prieto Sanchís, J. Ferrer Beltrán, *Los desacuerdos en el Derecho*
26. J. Delgado Echeverría, J. Rams Albasa, *Retos de la dogmática civil española*
27. A. Pace, P. Andrés Ibáñez, *Inmunidad del poder en Italia*
28. C. Peña, H. Omar Seleme, F. Vallespín, *Estudios sobre Rawls*
29. M. Baumann, J. L. Martí, P. de Lora, *Los desafíos de la democracia*
30. A. F. Franco, C. Álvarez Alonso, *La cuestión cubana en las Cortes de Cádiz*
31. J. A. Xiol Ríos, F. J. Bastida Freijedo, *Autonomía del paciente, responsabilidad patrimonial y derechos fundamentales*
32. A. Ollero, J. A. García Amado, C. Hermida del Llano, *Derecho y moral: una relación desnaturalizada*

33. E. Garzón Valdés, P. Sala Sánchez, Fco. Rubio Llorente, M. Lorente Sariñena, Fco. Laporta, Elías Díaz, V. Ferreres Comella, *Homenaje a Francisco Tomás y Valiente*
34. C. Rogel Vide, E. Serrano Gómez, *Tensiones y conflictos sobre derecho de autor en el siglo XXI. Materiales para una reforma de la Ley de Propiedad Intelectual*
35. M. Carrillo, R. Romboli, *La reforma del recurso de amparo*
36. P. Schiera, B. Clavero, *Del poder legal a los poderes globales. Legitimidad y medida en política*
37. J. Esteve Pardo, J. Tejada Palacios, *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*
38. J.M. Naredo, Carlos Taibo, *De la burbuja inmobiliaria al decrecimiento: causas, efectos y perspectivas de la crisis*
39. M. Stolleis, A. Paulus, I. Gutiérrez, *El Derecho constitucional de la globalización*
40. J. Varela Suanzes-Carpegna, S. Muñoz Machado, *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico (1873-2013)*
41. Ph. Frumer, I. Villaverde Menéndez, *La renunciabilidad de los derechos fundamentales y las libertades públicas*
42. A.-E. Pérez Luño, F. de Carreras, T. Limberger, R. González-Tablas Sastre, *Construcción Europea y Teledemocracia*
43. P. Grossi, Á.M. López y López, *Propiedad: otras perspectivas*
44. C. Pinelli, M. Presno, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*

