

La doble faz de la democracia directa: ¿cesarismo o control del poder?

Paloma Biglino Campos

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad de Valladolid



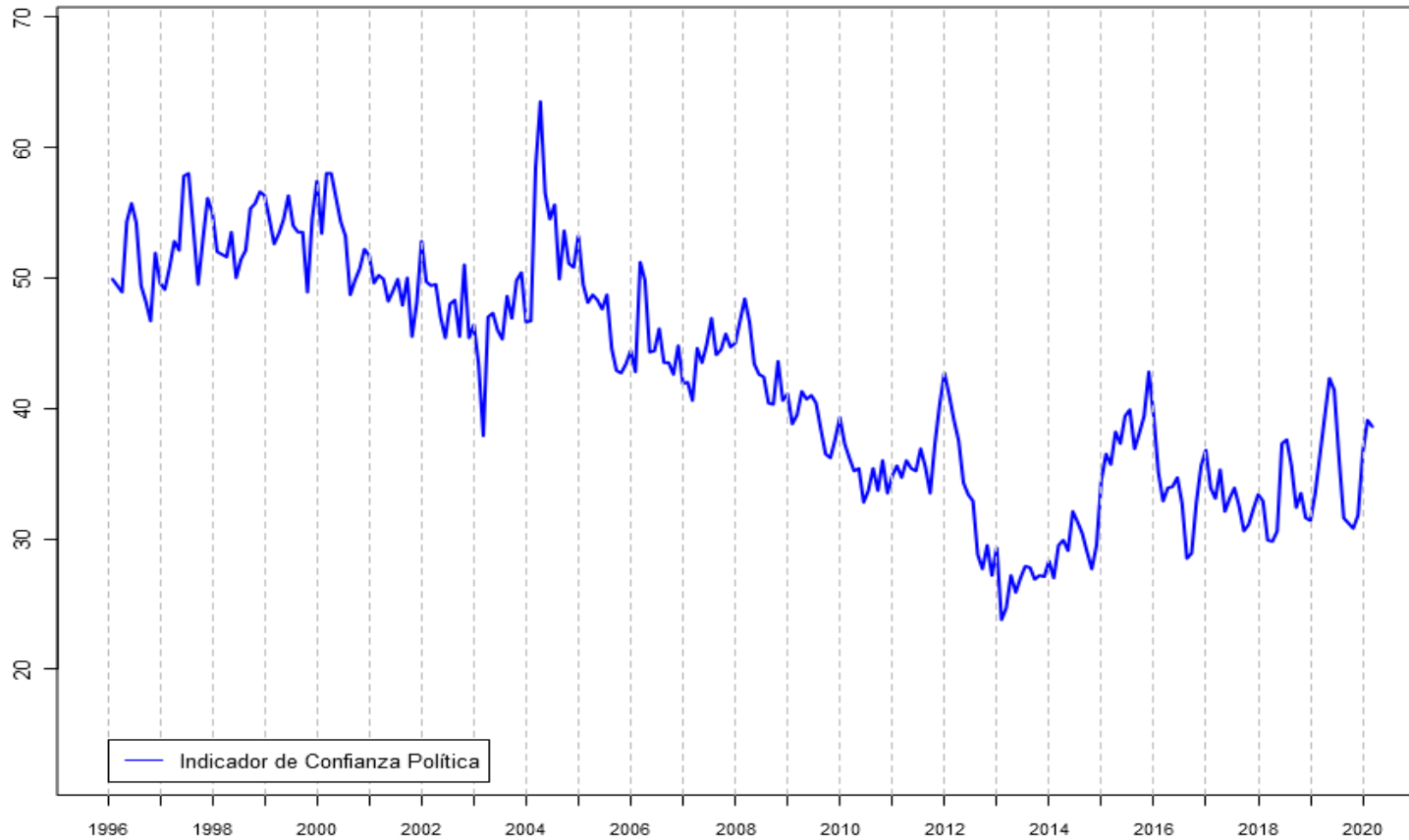
INTRODUCCIÓN

- Cualquier reflexión sobre participación política tiene que partir de un hecho:
 - La desconfianza de los ciudadanos en las instituciones representativas sigue descendiendo
 - Había empeorado con la crisis de 2007 y sigue en mala situación como consecuencia de la COVID-19

Fuente: CIS,

http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_PI/documentos/serPol1.html

INDICADORES DE LA SITUACIÓN POLÍTICA. Series originales





INTRODUCCIÓN

- Se plantean numerosas alternativas:
 - Incrementar las instituciones de democracia directa o de democracia deliberativa
 - Se consideran los instrumentos más democrático de participación, porque supone que el pueblo gobierna directamente, sin intermediarios.
 - ¿Es cierto?



INTRODUCCIÓN

- Para contestar a esta pregunta me voy a limitar a analizar lo que ocurre con el referéndum.
 - Analizaremos su naturaleza: adelanto ya que no es una institución de democracia directa sino de participación directa.
 - Analizaremos su funcionalidad en el seno de las democracias representativas, según contribuya o no a hacer efectivo el principio de la responsabilidad de los poderes públicos.
- Es, en este ámbito, donde aparece como una hoja de doble filo.
 - Problemas de regulación en España y posibles mejoras



LO QUE EL REFERÉNDUM NO ES

- Es frecuente afirmar que el referéndum es una institución de democracia directa
- Lo cierto es que la democracia directa no existe desde hace más de 2000 años
 - Las forma política de Atenas:
 - decisiones tomadas por asambleas de ciudadanos
 - Cargos públicos se confiaba a personas designadas por sorteo.
 - Problemas: sólo participaban varones libres
 - Legitimidad de decisiones adoptadas por los cargos públicos



LO QUE EL REFERÉNDUM NO ES

- Sobreviven algunas formas de democracia directa:
- En España: Concejo abierto previsto en art. 140 CE y artículos 29 y 30 Ley 7/1985, reguladora de las bases de la Administración Local
 - el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores
 - Prevista para municipios de menos de 100 habitantes.
 - Están en recesión:
 - La reforma de 2011 hizo que sólo fuera posible organizarse de esta manera petición la mayoría de los vecinos, con decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma



LO QUE EL REFERÉNDUM NO ES

- En su disminución influyen
 - factores políticos: protagonismo de los partidos
 - Factores organizativos: exposición de motivos de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos
 - dificultad de alcanzar el quorum necesario, sobre todo en pequeños municipios de segunda residencia
 - Soledad del alcalde (único cargo electivo sin colaboradores elegidos democráticamente)
 - Dificultad de debatir sobre cuestiones de dificultad técnica
- En Castilla León en 2016, sólo 29 de los 658 municipios de menos de 100 vecinos continua con esta forma de organización



LO QUE EL REFERÉNDUM NO ES

- El ejemplo pone de manifiesto los problemas de la democracia directa.
 - Teóricos: respeta regla de la mayoría pero
 - Si la voluntad general es indivisible: ¿división de poderes?
 - Si es infalible:
 - ¿Respeto al Estado de Derecho?
 - ¿Respeto al pluralismo?
 - Prácticos:
 - Dimensión de los Estados
 - Libertad de los modernos
 - Brecha generacional o funcional.



LA NATURALEZA DEL REFERÉNDUM

- Para conocer la auténtica naturaleza del referéndum es preciso acudir a las primeras formulaciones.
- La primera de ellas, en la formación del Estado Constitucional, es la aparece en el art. 6 de la Declaración de Derechos del hombre y del Ciudadano.
 - La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes.
 - Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.



LA NATURALEZA DEL REFERÉNDUM

- Esta fórmula es el resultado de un pacto entre quienes defendían la democracia representativa y los partidarios de la democracia directa
 - Modelo puramente representativo: Constitución 1791
 - todos los poderes emanan de la nación y sólo pueden ejercerse por delegación de esta.
 - Art. 2 del Título III afirma que “La Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el rey”.
 - Modelo jacobino: concepción de Rousseau de soberanía: indelegable, indivisible,
 - Proyecto de Constitución jacobina de 1793, recoge, por primera vez con formulación moderna, la iniciativa popular para convocar un referéndum.



LA NATURALEZA DEL REFERÉNDUM

- Ahora bien, también en este caso, el referéndum aparece como complementario de la democracia representativa.
- El carácter subsidiario se mantiene en las experiencias contemporáneas:
 - Se extienden a partir de finales del s. XIX y principios del s. XX.
 - Movimientos carácter regeneracionista en Estados de USA y Suiza.
 - Periodo de entreguerras.



LA NATURALEZA DEL REFERÉNDUM

- En la CE, el carácter complementario del referéndum se pone de manifiesto en el art. 23.1.
 - Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
- No existen en países donde la representación ha funcionado correctamente (RFA y USA, nivel federal.)
- Se reivindica para países donde la representación no ha funcionado bien



LA FUNCIÓN DEL REFERÉNDUM

- El referéndum nace para hacer frente a las limitaciones de la representación
- La representación es el resultado del juego combinado de diferentes ficciones:
 - Idea central: se opone a la identidad. El pueblo no gobierna directamente por razones diversas (división del trabajo, dispersión geográfica) pero siempre supone que unos actúan por cuenta o encargo de otros.



LA FUNCIÓN DEL REFERÉNDUM

- Supone ya una ficción: que todos tienen derecho a elegir
- La voluntad de la mayoría es la voluntad de todos, (también de quienes han votado en contra), esto es, del órgano
- La voluntad del órgano (Parlamento) se atribuye a todos los electores
- Se presume que la voluntad del órgano es legítima, aunque disguste a muchos



LA FUNCIÓN DEL REFERÉNDUM

- El referéndum puede servir para superar las ficciones de la representación.
 - Fundamentalmente, puede servir para poner en cuestión la legitimidad de la medida adoptada por los poderes públicos.
 - Debe servir para hacer efectivo el principio de responsabilidad de los poderes públicos.
 - Principio esencial en cualquier ordenamiento y está positivizado en el art. 9.3 CE
 - Es la otra cara de la participación democrática

LA FUNCIÓN DEL REFERÉNDUM

- El referéndum puede actuar en sentidos opuestos:
 - Uso populista de la institución: sirve para reforzar el poder y exonera de responsabilidad a los poderes públicos.
 - Casos: limitación de mandatos en Ecuador 2008 , Venezuela y Bolivia 2009, condiciones rescate impuestas por Eurogrupo, Grecia 2015. Condiciones de acogida de refugiados establecidas por la UE, Hungría 2016.
 - Se utiliza como una apelación del líder al electorado para legitimar decisiones ya tomadas.
 - Puede servir para excluir a las otras instituciones representativas, donde está presente la minoría, en la toma de decisiones.



LA FUNCIÓN DEL REFERÉNDUM

- Ahora bien, pueden darse casos en los que el referéndum se utilice para exigir responsabilidad.
 - Referéndum derogatorio: los ciudadanos impulsan la derogación de una ley.
 - Experiencia italiana: discutible hasta 2011
 - Derogación normas que permitían confiar la gestión de servicios públicos a operadores privados
 - Derogación Ley que otorgaba inmunidad al presidente del gobierno.



LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA

- No hay mucha práctica: la figura tiene un carácter subsidiario. Dos tipos:
- Referéndum normativo
 - Reforma de la Constitución (167 y 168) CE
 - Carecemos de experiencia sobre ambos tipos de referéndum. En las dos reformas de la CE (art. 13 y art. 135) no fue solicitada por ningún grupo parlamentario.
 - Iniciativa autonómica, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía (art. 151 CE)
 - Cataluña (18 junio de 2006)
 - Andalucía (18 febrero de 2007)



LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA

- Referéndum art. 92 CE
 - No normativo, consultivo, no necesario
 - Convocatoria del presidente del gobierno con autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta
- Experiencias
 - Referéndum OTAN 1986: se difiere a los ciudadanos la adopción de una polémica decisión
 - Constitución Europea 2005: la campaña electoral es contra el gobierno que convoca. Poco conocimiento del texto sometido a votación

LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA



- Rasgo en común de todos los referéndum celebrados en España en la última década:
- Baja participación.
 - Constitución Europea: 41,8%
 - Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006: 48,9%.
 - Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007: 35,9%
- Quienes lo convocan nunca lo han perdido



ALGUNOS PROBLEMAS CON EL REFERÉNDUM EN ESPAÑA: LA CONTROVERTIDA REGULACION DE LA LO 2/1980

- La LO 2/1980, sobre distintas modalidades de referéndum hace que los partidos políticos sean los protagonistas del proceso
 - No se tiene en cuenta la diferencia entre elecciones y referéndum
 - Los partidos monopolizan aspectos tan sustanciales como
 - La campaña
 - La financiación
 - El acceso de las fuerza políticas a los medios de comunicación
 - Hay otros modelos posibles:
 - Reino Unido: plataformas en favor o en contra de la propuesta

ALGUNOS PROBLEMAS CON EL REFERÉNDUM EN ESPAÑA: EL REFERÉNDUM DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



- Los estatutos de los partidos favorecen la democracia directa en el interior de los partidos
 - Ejemplo: art. 53 Estatutos del PSOE. Hace obligatoria la consulta sobre acuerdos de Gobierno o sentido de voto en sesiones de investidura que suponga facilitar el gobierno a otros partidos
- Experiencias más recientes
 - ERC: 25 noviembre 2019
 - ¿Está de acuerdo con rechazar la investidura de Pedro Sánchez si previamente no hay un acuerdo para abordar el conflicto político con el Estado a través de una mesa de negociación?”.
 - Participación: 70 %
 - Votos a favor: 94,6%



ALGUNOS PROBLEMAS CON EL REFERÉNDUM EN ESPAÑA: EL REFERÉNDUM DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Podemos: 23-26 noviembre 2019
 - "¿Estás de acuerdo con que participemos en un gobierno de coalición en los términos del preacuerdo firmado por Pedro Sánchez y Pablo Iglesias?"
 - Participación: 29%
 - Votos a favor: 70%
- PSOE: 22-23 noviembre 2019
 - ¿Apoyas el acuerdo alcanzado entre el PSOE y Unidas Podemos para formar un Gobierno progresista de coalición?
 - Participación: 63,01%
 - Votos a favor: 92%



4. ALGUNOS PROBLEMAS CON EL REFERÉNDUM EN ESPAÑA: EL REFERÉNDUM DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Problemas:
 - Preguntas con perífrasis
 - Consultas binarias
 - No hay debate previo entre las diferentes posturas
 - Refuerza el liderazgo:
 - quién decide el momento y la pregunta son los cargos directivos de los partidos
 - Confirmación de decisiones ya tomadas
 - No parece que estén sirviendo para controlar el poder sino para eximir de responsabilidad a los líderes de los partidos políticos



POSIBLES REFORMAS

- Introducción de la iniciativa de referéndum: exigiría reformar la Constitución
- Reforma de la LO 2/1980
- Reforma de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos
 - Se puede incrementar la intervención del legislador para garantizar la democracia como principio de funcionamiento