

¿DEMOCRACIA DE ABAJO ARRIBA VS. DEMOCRACIA DE ARRIBA ABAJO? EL PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA¹

Botton-up Democracy vs. top-down Democracy? The role of political parties in the instruments of direct democracy

EVA SÁENZ ROYO²
Universidad de Zaragoza

En esta costumbre tan humana de establecer dicotomías irreconciliables, se enmarca la disociación —hoy de enorme actualidad— entre la democracia de arriba-abajo y la democracia de abajo-arriba. Como si la voluntad del pueblo pudiera ser aislada, cuan en una bella burbuja, de las influencias del exterior y, muy especialmente, de los partidos políticos. O como si el pronunciamiento popular directo supusiera una deslegitimación del sistema representativo y un debilitamiento de los partidos políticos de difícil solución. Solo desde la inteligencia y la reflexión se puede conciliar lo que parece irreconciliable e, incluso, descubrir que no son democracias tan diferentes. Y es desde una intuición inteligente y reflexiva desde donde surge este libro que coordina la profesora Biglino y que lleva por título *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*.

Lo cierto es que en España han sido pocos los estudios —a mí personalmente no me consta ninguno— que se han dedicado a las relaciones entre la democracia directa y los partidos políticos, y sobre las influencias que se pueden ejercer mutuamente. Esta monografía trata de paliar este vacío y de sumergirse en una temática tremendamente sugerente por lo innovadora.

¹ Paloma Biglino Campos (coord.): *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, 400 págs.

² Este trabajo se incluye en el proyecto de investigación «Modelos de derecho comparado para una nueva regulación del referéndum y la iniciativa popular en España» (DER2016-75406-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y cuyos investigadores principales son Eva Sáenz Royo y Carlos Garrido López.

Con enorme lucidez, García Pelayo advirtió ya de que, en el estado de partidos, la «estructura, funcionamiento y ordenación reales están condicionadas por el sistema de partidos con relativa autonomía de su configuración real» (García Pelayo, 1986: 90). Y tal y como sugiere la profesora Biglino en su introducción (p. 16), la mediación de los partidos y su funcionamiento también pueden diluir la estricta diferenciación entre los instrumentos de democracia representativa y los instrumentos de democracia directa. Efectivamente, tal y como se puede ver a lo largo de las páginas de este libro, no puede afirmarse con rotundidad que los instrumentos de democracia directa estén diseñados de abajo a arriba (*botton-up direct democratic instrument*). La distinción entre la democracia de arriba-abajo y la democracia de abajo-arriba se diluye con un sistema de partidos fuerte y estructurado, ya que, en un sistema tal, los partidos pueden desempeñar un papel importante tanto en la puesta en marcha de un proceso de participación directa como en su desarrollo. No obstante, como veremos, las distintas aportaciones del libro van más allá y analizan otras cuestiones relativas a la democracia directa que también son dignas de consideración y debate. En todo ello nos adentramos en las siguientes líneas.

I

Que no hay democracia si no es la democracia constitucional es lo que comienza señalando el profesor Aragón en el primer capítulo del libro. Y es que en efecto «sin la Constitución la democracia no está jurídicamente garantizada» (p. 19). También recuerda que la democracia no se puede identificar plenamente con el principio de la mayoría y que su concepto debe incluir también el de la protección de las minorías. En caso contrario, tal y como advertía tempranamente Madison (LI, 2014: 222), tendríamos el riesgo de que una parte de la sociedad sufriera las injusticias de la otra parte. No creo, sin embargo, que la exigencia de mayorías cualificadas sea siempre exigible en los procesos de reforma constitucional. El caso suizo es paradigmático, y no por ello menos democrático. No toda democracia constituyente tiene por qué ser democracia de consenso, al igual que no toda democracia constituida debe ser democracia mayoritaria.

No me cabe duda, como al profesor Aragón, de la imprescindibilidad de la democracia representativa. Lo que me plantea más dudas son las razones de esa imprescindibilidad que Manuel Aragón sitúa principalmente en que un sistema basado exclusivamente en la democracia directa disolvería la distinción entre poder constituyente y constituido, así como la división de poderes, postulados básicos de todo Estado constitucional (p. 24). Me inclino más a

pensar que las razones últimas de esta imprescindibilidad son algo más prosaicas y no son otras, como bien explicó Benjamin Constant (2013: 94), que el tiempo y la necesidad de división del trabajo:

De ahí viene, señores, la necesidad del sistema representativo. El sistema representativo no es otra cosa que una organización que permite a la nación descansar sobre algunos individuos lo que no quiere o no puede hacer ella misma. [...] El sistema representativo es un poder otorgado a un determinado número de personas por la masa del pueblo, que quiere que sus intereses sean defendidos y que sin embargo no tiene tiempo de defenderlos siempre por sí mismas.

Solo, efectivamente, desde la complementariedad a la democracia representativa pueden observarse los instrumentos de democracia directa. Pero, además de ser complementarios y, si se quiere, excepcionales, también han de ser funcionales. La democracia representativa, como señala Böckenförde, «tiene que incluir también la posibilidad de que el poder de decisión y dirección representativo se pueda corregir y contrapesar democráticamente, ya sea mediante la posibilidad de retirar a los representantes, ya sea mediante la decisión directa sobre ciertos asuntos por el pueblo mismo» (Böckenförde, 2000: 142-143). Solo si el referendo cumple esa función de contrapeso tiene sentido su introducción. Y de poco control sirven los referendos que, como en el caso español, solo pueden ser iniciados por los propios representantes a los que se pretende controlar. El referendo debe ser complementario y excepcional, pero, además, un elemento de contrapeso y control.

Es, por ello, que no puedo compartir la opinión expresada por el profesor Aragón sobre la incompatibilidad de los referendos de iniciativa popular con la democracia representativa (p. 28). Es más, creo precisamente lo contrario: son los referendos de iniciativa popular los que permiten realizar la labor de contrapeso necesaria en una democracia representativa y, con ello, constituir la garantía de su fundamento último, que es la soberanía popular. Tal y como argumentaría Carré de Malberg, no puede defenderse la idea de la representación como forma de hacer presente la voluntad popular a través de los elegidos y no reconocer «el derecho de los ciudadanos a manifestar un sentimiento contrario a aquel que, sobre una cuestión determinada, ha sido manifestada en su nombre por los representantes» (Carré de Malberg, 1931: 233-234). Llevar la contraria a una institución en una cuestión concreta no es deslegitimarla, sino someterla a control y garantizar, así, su función representativa.

Lo que resulta incuestionable, y así se subraya por el profesor Aragón, es el papel fundamental que desempeñan los partidos políticos en toda democracia constitucional como «cauces para dotar de eficacia a la plural voluntad de

los ciudadanos» (p. 21) y eso tanto «en las instituciones de democracia representativa como en las de democracia directa» (pp. 22, 29-31).

II

Y con ello nos introducimos en el análisis del papel de los partidos políticos en la democracia directa en España, a lo que se dedica la primera parte del libro. Tras la experiencia suiza y la de diversos estados de Estados Unidos, el constitucionalismo europeo de la segunda mitad del siglo XX introduce ya de manera generalizada las dos formas de participación, la directa y la indirecta, como complementarias para hacer posible la democracia. Y en esta línea se incardina también la Constitución española de 1978. Permítaseme advertir, no obstante, que el tratamiento dado en la propia Constitución a los instrumentos de democracia directa, así como la interpretación por nuestro Tribunal Constitucional y su exiguo desarrollo legal, hacen de estos, más bien, una *rara avis* que está lejos de cumplir una funcionalidad clara en nuestro sistema y, mucho menos, la de ser elementos de contrapeso y control. De ahí que no parece que sea nuestro país un campo muy abonado para estudiar las relaciones entre los partidos políticos y este tipo de instituciones. De hecho, las aportaciones relativas a nuestro ordenamiento se mueven más en el campo de las posibilidades y propuestas que en el de las realidades.

Que los partidos políticos, como vertebradores de la pluralidad política, participan también en los procedimientos de la democracia directa es algo indudable, aunque de diferente forma que en los procedimientos de la democracia representativa. En este sentido, el profesor Aguado Renedo, en el capítulo referido al «Referéndum, partidos políticos y participación popular», señala la importancia que han de tener también en estos procedimientos la participación de los ciudadanos individualmente considerados y de sus grupos *ad hoc* (pp. 40-41), cuya omisión desnaturalizaría y vaciaría de contenido a estos instrumentos. Y, a partir de esta constatación, analiza la regulación española y el protagonismo que en esta tienen o podrían tener los ciudadanos y los grupos al margen de los partidos políticos.

En cuanto a la iniciativa, interpreta el autor que el art. 92 de la Constitución no impide que los ciudadanos propongan al presidente del Gobierno la convocatoria de un referendo. Una propuesta que no tendría ni condiciones (número de firmas) ni consecuencias jurídicas; y similar en este sentido a la iniciativa legislativa popular tal y como está regulada en nuestro ordenamiento jurídico. Efectivamente, comparto que nada impide tal propuesta ciudadana, pero tampoco aporta nada, como tampoco lo hace la iniciativa

legislativa popular española si no es como un mecanismo de frustración ciudadana. Discrepo, sin embargo, de la afirmación de que lo que no cabría es prever legislativamente un referendo de iniciativa popular (p. 46). Existe un principio básico de todo constitucionalismo democrático que dice que todo lo que no está prohibido está permitido. Una cosa es que el legislador constitucional prevea un tipo de referendo y otra muy distinta es que no haya prohibido otros tipos de referendo, y por qué no, un referendo legislativo de iniciativa popular. ¿Acaso está previsto constitucionalmente el referendo local o el referendo para la reforma de Estatutos de Autonomía de la vía lenta? Y, sin embargo, ahí están, sin duda de constitucionalidad alguna.

Subraya el profesor Aguado que el protagonismo otorgado por el legislador español en la campaña del referendo a los partidos políticos con representación parlamentaria es absoluto, exactamente como si de una elección se tratara. Y siendo que de lo que se trata aquí no es de elegir la composición de las instituciones, sino de «obtener el parecer de la ciudadanía en relación con un determinado asunto de interés público» (pp. 50-51), parece justificada la crítica que se hace en el texto sobre la exclusión que en la campaña del referendo se hace de cualquier persona jurídica que no sea un partido con representación parlamentaria cuando de financiación (directa o indirecta) se hable (p. 62). Y ello aun reconociendo que, como señala también el profesor Aguado, los nuevos medios de información dan una gran potencialidad a la intervención política no formalizada (pp. 58) y se relativizan, por tanto, los cauces de información facilitados legalmente.

El profesor Durán Alba da una perspectiva innovadora sobre la iniciativa legislativa popular en su capítulo sobre «Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular». Si bien resulta difícil ver en este instrumento, tal y como está configurado en España, un instrumento de democracia directa, resulta muy sugerente el análisis sobre el protagonismo que también los partidos tienen o pueden tener en momentos como la recogida de firmas o la tramitación parlamentaria —en casos en los que se prevé la intervención del promotor en esta—, fuera de su papel institucional (lo que el autor llama *mediatización propia*, p. 68). Por una parte, por su «capacidad de movilización y de desplegar los medios técnicos requeridos» (p. 74) y también, por otra parte, como forma de presión política de las fuerzas parlamentarias minoritarias o, incluso, extraparlamentarias. Es cierto que, como reconoce el autor, este supuesto no ha sido muy usual en el caso español —al menos de forma directa—, me atrevería a conjeturar que por la propia inutilidad de la figura. Comparto, en este sentido, las palabras finales de la profesora Biglino cuando señala que «ninguna reforma que incidiese en cuestiones tales como las materias excluidas, el procedimiento de recogida de

firmas, la admisión y discusión por las Asambleas, por muy profunda que fuera, lograría relanzar la figura, dado que el problema está en la propia naturaleza de la institución» (p. 397). Desde mi perspectiva, solo mediante la vinculación de la iniciativa legislativa popular con el referendo puede adquirir esta figura algún sentido.

España ha conocido a lo largo de su historia una forma de participación directa a través de la institución del concejo abierto, concebido como un sistema de organización municipal en el que el común de vecinos toma o tomaba las decisiones por sí mismo, sin intermediarios. Al estudio de esta peculiar institución y su relación con los partidos políticos se dedica la profesora Gilbaja Cabrero en uno de los capítulos del libro. La Constitución establece en su art. 140 que «La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto». Y así el art. 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), recoge tal institución. Antes de la reforma operada por LO 2/2011, de 28 de enero, funcionaban en este régimen los municipios de menos de cien habitantes. En la actualidad, solo los que voluntariamente así lo acuerden. No comparto la opinión optimista del funcionamiento de esta institución de la profesora Gilbaja (pp. 109-112), porque, a pesar de que efectivamente con la reforma legislativa operada puedan resultar beneficiados los partidos políticos mayoritarios al conseguir más concejales, incrementar su presencia en las diputaciones provinciales y una mayor financiación electoral (pp. 113-115), la democracia en el concejo abierto es muy discutible. De modo similar a la llamada *Landsgemeinde* suiza, la calidad democrática de esta forma de participación queda en entredicho por la publicidad de las votaciones y el pequeño tamaño de la colectividad, ya que propicia el clientelismo, las relaciones de dependencia y las oligarquías.

El profesor Dueñas Castrillo aborda la posibilidad de introducir el revocatorio del mandato en los ayuntamientos españoles a través de la vía legislativa. El recorrido histórico y de derecho comparado de esta figura tan desconocida en la democracia instaurada por la Constitución de 1978 resulta de enorme interés. Y curioso es cómo señala este autor su introducción en el ámbito municipal como una posible forma de que los propios partidos políticos inicien el revocatorio y así puedan «sancionar jurídicamente y apartar de sus responsabilidades institucionales a aquellas personas que han ido en contra de la voluntad que manifestaron sus electores» (p.128) y —añado— o en contra de las directrices del partido en cuyas listas se presentó dicha persona. Esto supondría, sin duda, dar a los partidos políticos «más poder» (p. 146) y, por eso, el autor parece restringir esta posibilidad a los casos de transfuguismo (pp. 146-147). Desde mi perspectiva, no supondría ningún problema esta posibilidad siempre que se acompañe de una democratización real de los partidos políticos por ley.

III

La escasa regulación y experiencia que tiene la democracia española en instrumentos de democracia directa obliga en esta materia a mirar el derecho comparado. A ello se dedica la segunda parte del libro. Faltaría, desde mi punto de vista, una perspectiva de la experiencia suiza. No olvidemos que es el país con un mayor número de referendos realizados en el ámbito nacional y, precisamente por ello, donde mejor pueden verse los efectos que el uso de este instrumento ha tenido en los partidos políticos y viceversa.

Sobre el papel de los partidos políticos en los referendos celebrados en el Reino Unido escribe la profesora Sánchez Ferro. Y resulta tremendamente sugerente comprobar cómo son los intereses partidistas —y, concretamente, para resolver disputas internas— los que provocan la introducción del referendo en los años setenta del siglo xx en un sistema basado en la soberanía parlamentaria. También son los intereses de partido los que determinan la agenda de los referendos. De hecho, al no haber precedentes consolidados que hayan dado lugar a convenciones, el gobierno de turno cuenta con una amplia discrecionalidad a la hora de convocarlos (p. 198). Como puede comprobarse con la lectura de este capítulo, a pesar de que los partidos políticos no monopolizan la campaña, su influencia sigue teniendo un gran peso, exceptuando los casos en los que la cuestión sometida a referendo genera divisiones dentro del propio partido. En definitiva, podríamos señalar que queda obsoleta ya la clásica contraposición entre el modelo Westminster y el modelo helvético, sino es por una cuestión de intensidad o grado en el uso del referendo en democracias esencialmente representativas. Y prueba de ello es la regulación británica del referendo que se aprueba en 2000 (Political Parties, Elections and Referendum Act 2000 [PPERA]) y que puede resultar de enorme interés para una regulación del referendo en España. Especialmente interesante me parece la regulación de la participación en la campaña de organizaciones e individuos al margen de los partidos políticos, la fijación de una financiación pública a partes iguales según posicionamiento y no en virtud de los resultados electorales o los límites de gasto que se fijan.

Una experiencia que también tiene enorme interés en materia de democracia directa es la italiana. Son abundantes las posibilidades de participación directa de los italianos ya que son reconocidos los referendos en los tres niveles de gobierno y en sus diferentes modalidades, siendo especialmente relevante en la práctica el referendo legislativo abrogatorio de iniciativa popular. A la experiencia italiana en este referendo y su relación con los partidos políticos se dedica el profesor Rolla. Como elemento de control a las decisiones parlamentarias, los partidos políticos en las instituciones recelaron de él, tardando la

friolera de veintidós años en aprobar la ley que permitiera su puesta en práctica (p. 210) y, finalmente, se aprobó porque así interesó a Democracia Cristiana en la tramitación de la ley del divorcio (pp. 210-211). Resulta destacable la posibilidad prevista en la ley de que el Parlamento derogue lo que los ciudadanos proponen someter a referendo antes de que este se celebre (pp. 212-213). Creo que, sin duda, concede al legislador parlamentario la posibilidad de rectificar de acuerdo con lo que parece querer la mayoría del cuerpo electoral. En este supuesto, el referendo es un claro impulsor en el acercamiento entre la decisión parlamentaria y la voluntad popular. En todo caso, tal y como se subraya en este artículo, la mediación de los partidos en las campañas de referendo son esenciales, incluso para fomentar la abstención. Y entre sus promotores se encuentran, además de asociaciones de una gran relevancia en la sociedad civil, también partidos políticos y organizaciones sindicales (p. 223). No en vano se necesita una gran capacidad organizativa, dada la amplitud de competencias legalmente otorgada a los promotores del referendo (pp. 222-224).

Sobre el referendo en Grecia de 2015, en torno a las condiciones del programa de rescate, y el papel de los partidos políticos, trata la profesora Irene Martín Cortés. Este referendo se trata de un ejemplo paradigmático de uso del referendo por parte de los poderes públicos para reforzar y legitimar sus propias posiciones, y no como un instrumento de control parlamentario. Por lo demás, algo de esperar ya que la iniciativa se reserva al Gobierno o al Parlamento y, además, exige de aprobación de la convocatoria del Parlamento (art. 44.2 de la Constitución griega). De hecho, Tsipras pretendía «mejorar su posición negociadora para poder resistirse lo más posible a las medidas de austeridad que se intentaban imponer en Grecia a cambio del rescate» (p. 243). Al margen de las serias dudas sobre las condiciones de deliberación que exige todo referendo democrático (pp. 250-254), el significado de este referendo como «reafirmación de la soberanía nacional frente a la Troika» (p. 243) solo puede entenderse en el marco de la imposición de condiciones de austeridad desde fuera con un claro déficit democrático. Y lo más peculiar de todo es que, una vez legitimada su posición en referendo, tres días más tarde, el propio Tsipras desoye el resultado del mismo y firma un acuerdo de rescate con unas condiciones de austeridad más duras. Respecto al papel de los partidos políticos y efectos sobre estos en un referendo, la experiencia griega apunta dos conclusiones. Por una parte, que como en todos los procedimientos de democracia directa desempeñaron estos una función esencial como canalizadores de la opinión pública. Así, «la mayoría de los votantes (a excepción de los del Partido Comunista) siguieron la consigna del partido al que habían votado en enero» (p. 257). Por otra parte, que no seguir el resultado de un referéndum

conlleve inevitables divisiones internas dentro del partido del gobierno que lo convocó (pp. 260-262).

Diferente es el caso de Irlanda, al que se dedica la profesora Seijas Villadangos. Y es diferente porque Irlanda es el país de la Unión Europea (UE) con más referendos. De hecho, es el único país de la UE, junto con Dinamarca, que exige obligatoriamente referendo en toda reforma constitucional. Aunque no se deduzca claramente del texto, creo importante el papel de los partidos políticos en materia de referendo en este país, ya que, a fin de cuentas, son ellos, a través de su representación parlamentaria, los únicos que pueden proponer y aprobar la reforma constitucional que luego será sometida a referendo. Ello al margen de que el referendo sea un «motor de creación de grupos y organizaciones *ad hoc*» (p. 302). Constitucionalmente, ni los ciudadanos ni las organizaciones sociales al margen de los partidos tienen reconocida ninguna iniciativa en materia de referendo, aunque en el pasado así fuera en la Constitución de 1922 (pp. 278-279) y pretenda ser incluida en la reforma constitucional (p. 292-293). Por otra parte, la participación ciudadana que se articula para la reforma constitucional a través de la convención constitucional (pp. 287-293), tal y como Eoin Carolan demuestra, está también mediada por los partidos políticos (Carolan, 2015: 733-748).

El profesor Hubert Alcaraz aborda la relación entre la democracia directa y los partidos políticos en Francia. En este sentido, la Constitución francesa de 1958 prevé el referendo constitucional y el referendo legislativo —además del de autodeterminación— y ambos están en las manos exclusivamente del presidente de la República, aunque, a partir de la reforma de 2008, se amplía la iniciativa a los parlamentarios junto con una décima parte de los electores. Desde mi punto de vista, eso, lejos de significar que «deja fuera de su ámbito a los partidos políticos» (p. 313), más bien lo convierte en un instrumento partidista o «arma política» (p. 320), ya que, al fin y al cabo, el Presidente de la República pertenece también a un partido (p. 324) y puede utilizarlo «partidistamente». Si hay algo que queda claro de la práctica del referendo en Francia, es que su atribución exclusiva a los partidos a través de sus representantes institucionales (léase presidente de la República o parlamentarios) poco aporta a este instrumento como un elemento de control de esas mismas élites parlamentarias.

IV

La tercera y última parte de la monografía va dirigida al estudio de la mediación de los partidos políticos en instrumentos de democracia directa en

dos países latinoamericanos. También en la sociedad colombiana, como demuestra la profesora Robledo Silva, los partidos políticos «son canalizadores de la opinión pública plural y diversa» (pp. 342-343) cuando se ponen en marcha mecanismos de participación directa. En este sentido, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 no tiene inconveniente en reconocer a los partidos políticos como posibles promotores en los instrumentos de democracia directa de iniciativa popular como el revocatorio, referendo o consulta popular (p. 344), así como tampoco en regular toda su intervención en estos procesos. Y como prueba práctica, se analiza el papel fundamental que desempeñaron los partidos políticos en la activación o no de la revocatoria de dos alcaldes de Bogotá (pp. 351-354).

Por otra parte, como subraya el investigador Corzo Sosa, la experiencia en democracia directa en el ámbito federal es escasa y reciente en México, dado que no es hasta la reforma constitucional de 2012 cuando se reconoce la iniciativa legislativa ciudadana y la consulta popular como mecanismos de participación. Por otra parte, el protagonismo de los partidos políticos en los numerosos intentos por introducir la revocatoria como un mecanismo de democracia directa en el ámbito nacional es absoluto (pp. 363-375). Por último, la regulación normativa de la revocatoria está más desarrollada en las entidades federativas (pp. 376-382), aunque no se ha puesto en marcha ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que estas regulaciones son inconstitucionales al no estar la revocatoria reconocida en la Constitución federal.

V

Tal y como señala la profesora Biglino al final del libro, en el capítulo referido a «Conclusiones y propuestas», resulta cierta la hipótesis inicial de que «los partidos políticos influyen, cuando no dominan, las instituciones de democracia directa y participativa» (p. 391), de manera que no puede afirmarse con rotundidad que los instrumentos de democracia directa estén diseñados de abajo a arriba. A partir de ahí, lo que se ha podido comprobar en los diversos estudios es que el grado de influencia varía de unos países a otros.

La Constitución española en el art. 23 asume que el acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas puede hacerse directamente o por medio de representantes. Pero el tratamiento dado después en esta ley fundamental a los instrumentos de democracia directa, así como la interpretación sobre estos establecida por nuestro Tribunal Constitucional y su exiguo desarrollo legal, hacen de estos, más bien, una *rara avis* que está lejos de cumplir una funcionalidad

clara en nuestro sistema y, mucho menos, de ser un elemento de contrapeso y control. Más bien parece todo lo contrario, ya que, por ejemplo, en ningún caso se reconoce la iniciativa popular para ningún tipo de referendo y la regulación de su campaña otorga un protagonismo absoluto a los partidos políticos con representación parlamentaria. El dominio, pues, de los partidos políticos en instituciones como el referendo es absoluto en nuestro ordenamiento jurídico.

Del estudio del derecho comparado podemos concluir que los partidos políticos, como vertebradores de la pluralidad política, participan también en los procedimientos de la democracia directa, pero en ningún caso su dominio es absoluto. La propia introducción de estos instrumentos en los ordenamientos jurídicos ha respondido en gran medida a los propios intereses partidistas en una coyuntura determinada (son los casos de Reino Unido o Italia), siendo su papel importante, aunque compartido con individuos y organizaciones sociales, en el impulso y/o en el desarrollo de las campañas de referendo (casos de Colombia, Italia, Irlanda o Reino Unido). Y es que, si bien los partidos políticos han de ser los protagonistas absolutos en los instrumentos de la democracia representativa, ya que, al fin y al cabo, los ciudadanos «son representados mediante los partidos y por los partidos» (Sartori, 1992: 240), también, en su función de formación y manifestación de la opinión pública, han de ser mediadores en los instrumentos de la democracia directa. Esto ha de asumirse como algo consustancial en las democracias de partidos. De hecho, entre 1874 y 1920, de los cuarenta y cuatro referendos celebrados en Suiza, el 64 % (28) fueron iniciados por partidos políticos en la oposición, que usaron este instrumento para consolidarse como partidos. Posteriormente, el grueso de los referendos facultativos procede de fuerzas políticas enraizadas en la sociedad civil, aunque también el partido político en el Gobierno necesita de vez en cuando utilizar este instrumento y demostrar que puede ganarlo (Serdült y Welp, 2012: 81-84, 87).

De ahí que la distinción entre la democracia de arriba-abajo y la democracia de abajo-arriba se diluya con un sistema de partidos fuerte y estructurado, ya que en un sistema tal los partidos pueden desempeñar un papel importante tanto en la puesta en marcha de un proceso de participación directa como en su desarrollo. La apuesta en este campo no sería, como señalan los profesores Biglino y Aragón, intentar limitar su influencia, sino «velar por hacer que la estructura y el funcionamiento interno de los partidos sean democráticos» (p. 392).

Pero una cosa es reconocer el papel que los partidos representan en los instrumentos de democracia directa y otra es darles el protagonismo absoluto. Los casos en los que el impulso de este instrumento se deja exclusivamente en manos de los partidos a través de sus representantes institucionales demuestran la desnaturalización del instrumento, empleado con fines partidistas y para la

legitimación de posiciones previas (casos de España, Francia, Grecia o Reino Unido). De ahí la importancia de la iniciativa popular del referendo, que es la que permite realizar la labor de contrapeso necesaria en una democracia representativa. Una iniciativa popular en la que también se incluyen, por supuesto, pero no solo, a los partidos políticos. De ahí también la importancia —y esto sí se reconoce en general en el derecho comparado, pero no en España— de que en la campaña de referendo participen también, junto con los partidos, los ciudadanos individualmente considerados y los grupos *ad hoc*, así como que su financiación se realice de manera equitativa entre las dos posiciones posibles y no en función de la representación parlamentaria. Solo así el referendo desempeñará una funcionalidad clara en las democracias representativas, en las que los partidos políticos seguirán desempeñando una labor fundamental.

La otra conclusión que apunta la profesora Biglino es que no solo los partidos influyen en las instituciones de democracia directa y participativa, sino que también la puesta en marcha de estas instituciones condiciona «el programa y la estrategia de los partidos políticos» (p. 392). Algo que se da especialmente cuando se reconoce la iniciativa popular. Se ha podido ver a este respecto el caso italiano, en donde los partidos políticos se han visto forzados a rectificar determinadas posiciones. Sería digna de un análisis más pormenorizado la posible diferencia que esta influencia pudiera tener en los sistemas parlamentarios y en los sistemas presidencialistas (p. 394), aunque, personalmente, me inclino a pensar que la influencia no podrá ser muy diferente cuando los sistemas en la práctica y por efecto también de los partidos guardan cada vez más similitudes.

En cualquier caso, sobre los efectos que tiene el referendo en los partidos políticos merece la pena destacar un estudio de Ladner y Brändle a partir de la experiencia de los cantones suizos. Estos autores demostraron que, frente a la tesis extendida de que la democracia directa debilitaba a los partidos políticos, la utilización del referendo los convierte en unas estructuras más fuertes y profesionalizadas (Ladner y Brändle, 1999: 283-302). Por otra parte, la introducción en Suiza del referendo legislativo de iniciativa popular en 1874 provocó que los partidos con representación parlamentaria consensuaran más las leyes antes de su aprobación, precisamente para evitar el referendo. Digno de reflexión.

VI

A la vista de todo lo expuesto, termina la profesora Biglino señalando cuatro propuestas concretas de reforma del ordenamiento jurídico español. Y que, como bien señala, serían dignas de debate.

A este respecto comparto completamente tanto la necesidad de la reforma en profundidad de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las distintas Modalidades de Referéndum, como el sentido que propone de esta. La intervención en la campaña de otros sujetos diferentes a los partidos o la financiación en función del posicionamiento sobre la cuestión concreta nos asimilarían a las regulaciones más avanzadas sobre el referendo en el derecho comparado. Pero, sobre todo, para que el referendo sea un verdadero instrumento de contrapeso y de control de inercias partidistas y no un instrumento de manipulación en manos del poder, es necesario que sea una consecuencia de la iniciativa popular y no de iniciativas parlamentarias, gubernamentales o de convocatoria obligatoria. Considero más discutible que el reconocimiento de un referendo legislativo de iniciativa popular exigiera una reforma constitucional (p. 396) —aunque esta fuera lo más conveniente—. Tal y como ya he señalado, existe un principio básico de todo constitucionalismo democrático que dice que todo lo que no está prohibido está permitido. Una cosa es que el legislador constitucional prevea un tipo de referendo y otra muy distinta, que no haya prohibido otros tipos de referendo y, por qué no, un referendo legislativo de iniciativa popular regulado por el legislador orgánico.

En cuanto a la iniciativa legislativa popular, creo, en la misma línea que plantea Biglino, que las reformas que pudieran afectar a las materias excluidas —el procedimiento de recogida de firmas o la admisión y discusión por las Asambleas— no mejorarían el funcionamiento de una figura que sirve actualmente, más bien, de frustración ciudadana. Desde mi perspectiva, solo mediante la vinculación de la iniciativa legislativa popular con el referendo puede adquirir esta figura algún sentido.

Frente a la crítica que tanto la profesora Gilbaja como Biglino (p. 398) hacen de la reforma de los concejos abiertos operada por LO 2/2011 y el optimismo que manifiestan ante esta figura, los peligros de clientelismo, relaciones de dependencia y oligarquías que han generado en la práctica estas instituciones hacen que me incline más por su desaparición. Recordemos que la libertad esencial en toda democracia tiene poca cabida en las votaciones públicas dentro de colectividades pequeñas.

Por último, la cuarta de las propuestas gira en torno a la introducción del revocatorio en el ámbito municipal. Ciertamente, una figura de estas características puede servir, más bien, para un uso partidista, tanto para conseguir un adelanto electoral como para disciplinar aún más a los representantes que salen por las listas de un partido (pp. 398-399). No parece que esta sea una medida adecuada mientras la democracia dentro de los partidos políticos españoles ni esté ni se le espere.

En definitiva, estamos ante una obra muy sugerente por lo innovadora donde se ofrece una panorámica comparada de la relación entre la democracia directa y los partidos políticos y que, sin duda, abre un nuevo camino en la investigación constitucional española.

Bibliografía

- Böckenförde, E. W. (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Valencia: Trotta.
- Carolan, E. (2015). Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change. *International Journal of Constitutional Law*, 13 (3), 733-748. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mov044>.
- Carré de Malberg, R. (1931). Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 2, 256-284.
- Constant, B. (2013). Sobre la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos. *Revista Libertades*, 3, 83-95.
- García Pelayo, M. (1986). *Estado de Partidos*. Madrid: Alianza.
- Ladner, A. y Brändle, M. (1999). Does direct democracy matter for political parties? An empirical test in the Swiss Cantons. *Party Politics*, 5 (3), 283-302. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068899005003002>.
- Madison *et al.* (2014). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serdült, U. y Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1), 69-92.