

**LAURA BAAMONDE GÓMEZ, ANA ESPINOSA DÍAZ Y DANIEL LÓPEZ
RUBIO (DIRS.): REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DIRECTA, MADRID, CENTRO DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, 2021, 569 PÁGS.**

Por

SERGIO SIVERIO LUIS
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad de La Laguna

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Constitucional 37 (2022)

El artículo 23.1 de la Constitución Española de 1978 consagra el derecho fundamental de participación política, señalando que la ciudadanía tiene «el derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente* o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Si contrastamos este importante precepto constitucional con la realidad de nuestro país tras más de cuarenta años de vigencia de la Constitución, podemos detectar con facilidad que se han dedicado prácticamente todos los esfuerzos en investigar y desarrollar los pormenores de la prevalente democracia representativa, con estudios detallados acerca de los sistemas electorales y otras cuestiones de interés sobre la función de la representación, mientras que los mecanismos de participación política directa han tenido una prácticamente nula aplicación precisamente por su deficiente regulación jurídico-constitucional y, por consiguiente, tampoco han centrado en exceso el interés científico del personal investigador en el campo del Derecho. En realidad, la ciudadanía tiene un escaso margen para participar directamente en los asuntos públicos, y ello, sumado a la desconfianza creciente en los representantes electos, ha dado lugar a una crisis de la democracia representativa, que podría resolverse reformando y ampliando los mecanismos de democracia semidirecta.

Es precisamente esta última cuestión, la participación política directa, sobre la que se centra la obra colectiva cuya lectura se recomienda a través de la presente reseña. Lo primero que debemos comentar es que la publicación es el principal resultado del Workshop Internacional celebrado con el mismo título de este libro, al que tuve oportunidad de asistir por videoconferencia a principios de 2021 -pandemia mediante-, y

que fue organizado por el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que a su vez es editor de este libro, en el que participan más de una docena de prestigiosas autoras y autores. Así, la presente obra colectiva está dirigida por las profesoras Laura Baamonde Gómez, Ana Espinosa Díaz y el profesor Daniel López Rubio¹, y recoge las aportaciones ampliadas de reconocidos ponentes que participaron en este interesante evento internacional, junto con otros estudios de relevantes investigadores sobre la materia desde diversas perspectivas jurídicas en el ámbito nacional e internacional, como comentaremos a continuación.

Tal como destacan sus directores en la presentación, la idea fuerza de esta obra colectiva pasa precisamente por considerar que la democracia semidirecta constituye un instrumento complementario de los predominantes sistemas de democracia representativa, partiendo del lógico argumento que defiende que el pueblo como titular de la soberanía debería poder controlar lo decidido por sus representantes más allá de acudir a las urnas una vez cada cuatro años, como se ha demostrado de manera exitosa en otros Estados y se detallará en este libro. No cabe ninguna duda de que esta premisa fundamental ha sido prácticamente ignorada por los poderes públicos, que han centrado todo su interés en los riesgos que entrañan los mecanismos de participación política directa, que sin duda laten en su deficiente regulación jurídica que desincentiva su utilización, en lugar de abordar con rigurosidad las cautelas y garantías que deberían revestir para que puedan suponer un impulso decidido de la democracia representativa sumida en una profunda crisis, como un instrumento complementario de ésta, tal como se defiende aquí por parte de la mayoría de los autores.

De esta forma, el libro se divide en cuatro partes bien diferenciadas, contando cada una de ellas con una recapitulación final de los aspectos planteados hasta el momento por los autores a través de un resumen de las principales intervenciones que se realizaron en las diversas mesas temáticas de las jornadas internacionales, lo que permite que las personas lectoras puedan adentrarse sintéticamente en los interesantes debates que tuvieron lugar en el mencionado Workshop como un complemento de las profundas aportaciones científicas de los coautores de la obra. La primera de las partes del libro viene precedida por un interesante capítulo del profesor Elviro Aranda Álvarez, acerca de un tema de máxima actualidad: la *Conferencia sobre el Futuro de Europa*, celebrada a lo largo de los dos últimos años, como un ejemplo de técnica de democracia

¹ Este último codirector cuenta, además, con una obra publicada sobre esta materia a raíz de su tesis doctoral, que obtuvo en 2018 el Premio «Nicolás Pérez Serrano». Cfr. LÓPEZ RUBIO, D. (2020). *Justicia constitucional y referéndum. El control judicial de las normas aprobadas por los ciudadanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

participativa implementada a nivel comunitario². En este capítulo, tras un estudio preliminar sobre los precedentes políticos y jurídicos que dan lugar a la democracia participativa de la que se nutre la Conferencia, se abordan también los sugerentes retos políticos que se plantean a partir de su celebración para incentivar una participación real y efectiva de la sociedad civil, cuya opinión está en el centro de su organización y funcionamiento, culminando con un debate económico que será inevitable abordar, acerca del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la activación de la denominada *Cláusula General de Salvaguardia*.

Seguidamente, en la primera parte de la obra se aborda de forma general la concepción de la democracia semidirecta como un complemento del sistema representativo, haciendo hincapié en el referéndum como un instrumento de control del representante, de la mano de los capítulos de dos profesores de la Universidad de Zaragoza que han investigado con profundidad sobre estos aspectos³. Por un lado, la profesora Eva Sáenz Royo reflexiona sobre el mecanismo referendario ante la crisis que vive la democracia representativa en el sistema constitucional español, pues a su juicio se ha dejado todo el protagonismo en manos de los partidos políticos sin establecer prácticamente ninguna válvula de escape para la participación directa, por lo que la autora plantea que es necesaria la creación de nuevas modalidades de referéndum (de reforma constitucional, legislativo *aprobatorio* o *abrogatorio*, ligado a una iniciativa legislativa popular, autonómica o local) que sustituyan a las vigentes, como un instrumento de control que debería ser complementario y en ningún caso sustituir a la representación. Por su parte, el profesor Carlos Garrido López se centra en las garantías normativas con las que deberían contar los referéndums, resaltando que la calidad de este mecanismo dependerá de una buena regulación normativa de las mismas. Así, se abordan cuestiones complejas como las materias que deberían ser excluidas, con particular detenimiento en los riesgos de que la ciudadanía vote acerca de los derechos de los colectivos vulnerables, o la importancia del control previo o posterior sobre las citadas exclusiones materiales. Asimismo, se hace referencia a otras garantías, como la formulación de las preguntas, que deberían reunir requisitos relativos a la claridad, unidad de forma y unidad de contenido, la necesaria deliberación informada en la

² Cuyos resultados preliminares están disponibles ya en la página web oficial habilitada para ello por parte de la Unión Europea: <https://futureu.europa.eu/>.

³ Los dos autores de esta primera parte han coordinado tres obras colectivas, cuya lectura también resulta de interés para profundizar en este tema: SÁENZ ROYO, E. Y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.) (2017). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant Lo Blanch; GARRIDO LÓPEZ, C. Y SÁENZ ROYO, E. (coords.) (2019). *Referéndums y consultas populares en el Estado Autónomo*, Madrid, Marcial Pons; y, el más reciente, SÁENZ ROYO, E. Y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.) (2020). *El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

campaña, así como el debate acerca del *quorum* de participación o las mayorías requeridas para dar validez a los resultados del referéndum.

En segundo lugar, la obra colectiva prosigue explorando diversos modelos de democracia semidirecta en el Derecho Comparado, un aspecto de máximo interés que nos permite confrontar las regulaciones de cuatro países de nuestro entorno con la española, que ya ha sido calificada como insuficiente por los autores de la parte precedente. Así, la profesora de la Universidad de Verona, Neliana Orlandi, expone los aspectos generales del sistema italiano, tanto a nivel nacional como regional, e incorpora sus observaciones críticas sobre los diversos mecanismos previstos a nivel constitucional, entendiendo que en el ordenamiento italiano no hay un adecuado y eficaz desarrollo de la participación ciudadana en la función legislativa. Por su parte, el abogado Daniel Ordás desarrolla las sugerentes ideas planteadas en el mencionado Workshop internacional, centrándose en el exitoso modelo de Suiza y planteando incluso una propuesta de aplicación de éste al sistema español como solución a la crisis de la democracia representativa, lo que a su juicio no podría ser objeto de una traslación directa, sino que requeriría de una reforma profunda de las instituciones y del sistema de gobierno, aspectos claves en la concepción de la democracia semidirecta en Suiza. Seguidamente, la profesora Marthe Fatin-Rouge Stefanini detalla los mecanismos de democracia directa de Francia, llegando a la conclusión de que están en peligro de extinción debido a su carácter obsoleto, las dificultades de su aplicación y otras limitaciones internas, lo cual acercaría este modelo al español, por lo que la autora concluye planteando algunas propuestas de reforma. Por último, el profesor Rubén Correa Freitas detalla los institutos de gobierno directo en la Constitución uruguaya, como la iniciativa popular y el referéndum en diversos niveles territoriales, con una explicación sobre la evolución que han tenido a lo largo de la historia constitucional, lo que a su juicio consagra en el Uruguay un sistema de gobierno semi-representativo, en el que la ciudadanía no solo participa eligiendo a sus representantes, sino que interviene directamente en la definición de los asuntos de interés público, con algunas limitaciones materiales que entiende razonables.

La tercera parte de la obra, una vez conocidos otros modelos de participación política directa, desciende a nuestro contexto para adentrarse en el estudio de los mecanismos de la democracia semidirecta en España, con un apartado dedicado al nivel estatal y otro al autonómico. Respecto al ámbito estatal, el profesor Miguel Ángel Presno Linera comienza abordando los entresijos de la configuración de la democracia semidirecta durante el proceso constituyente español, en relación con la denominada *tesis del riesgo* que sostuvieron algunos actores políticos reticentes con este modelo tras la dictadura, lo que determinó el escaso papel de instrumentos como la iniciativa popular en la

regulación constitucional, a lo que debemos sumar la limitada participación de la ciudadanía en el procedimiento legislativo, aspectos de la historia de nuestro proceso constituyente que pueden explicar perfectamente la escasa virtualidad de estos mecanismos en la práctica política y jurídica de nuestro país. Continúa el profesor Tomás Vidal Marín haciendo un análisis crítico sobre la regulación de la iniciativa legislativa popular en el sistema constitucional español, desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, con un capítulo en el que se aborda críticamente la gran cantidad de materias excluidas, el elevado número de firmas exigidas -con un mínimo prefijado por el artículo 87.3 de la Constitución- y el plazo para su recogida, así como algunas cuestiones relativas a su tramitación legislativa, aspectos que también explicarían su escasa operatividad práctica. Y concluye este apartado el profesor Francisco Javier Donaire Villa, que se centra en el estudio del referéndum de ratificación de la reforma constitucional, con el foco puesto en algunas incógnitas jurídicas que deberían resolverse sobre esta cuestión, como el *quorum* que requeriría la ratificación referendaria o el procedimiento y sus garantías jurisdiccionales, aspectos sobre los que existen notables lagunas constitucionales y legales, que obligan a recurrir a la analogía para su resolución, tal como expresa el autor.

Por otro lado, descendiendo ya al ámbito autonómico nos encontramos con dos interesantes capítulos. En el primero de ellos, la profesora Sonsoles Arias Guedón analiza la configuración jurídica del referéndum autonómico, tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, además de hacer hincapié en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, en concreto sobre la interpretación del reparto competencial y los límites materiales, para terminar concluyendo que, a su juicio, la funcionalidad de éste es bastante reducida por el temor a un uso fraudulento desde el nacionalismo catalán y vasco, lo que da cuenta del enorme peso de la «deslealtad política» cuando se aborda este asunto. Cierra esta parte la profesora Patricia García Majado con un texto centrado en la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico, donde se abordan interesantes cuestiones acerca de este instrumento de democracia semidirecta, relativas a la legitimación, el objeto, la admisión a trámite, el proceso de recogida de firmas, así como los pormenores de su tramitación parlamentaria -toma en consideración, intervención de la comisión promotora, caducidad y posible retirada-, para lo cual realiza un detallado análisis comparado de las legislaciones de prácticamente todas las Comunidades Autónomas del país, que suponen un perfecto cierre de esta parte tan completa de la obra colectiva que recensionamos aquí.

Por último, la cuarta y última parte aborda un tema sumamente controvertido y actual, como es la dinámica existente entre el referéndum y la secesión en relación con la cuestión catalana, que aparece inevitablemente en el subconsciente de la ciudadanía

cada vez que se hace referencia al término *referéndum*, precisamente por lo que planteaba en su capítulo la profesora Arias Guedón: el uso fraudulento de este mecanismo que se ha pretendido realizar en Cataluña, bajo pretensiones nacionalistas e independentistas, y que ha hecho un flaco favor a su necesaria reforma y desarrollo jurídico-constitucional, incrementando la potencia de la tesis del riesgo. En este sentido, el profesor Joan Ridaó se adentra en la difícil tarea de desarrollar las vías legales existentes para la posible celebración de un referéndum en Cataluña, entendiendo éste como un acto preparatorio para la defensa de objetivos políticos y como una forma de reconducción del enorme conflicto político generado en este «proceso», lo que acompaña de una clarificadora tabla resumen sobre las posibles vías para su hipotética convocatoria, que puede servir para sintetizar los aspectos que fundamenta con detalle en este capítulo. Y finaliza esta parte de la obra el investigador Francisco Javier Romero Caro con un análisis de la cuestión catalana a la luz de los casos de Quebec y Escocia, argumento de referencia constante para los políticos independentistas catalanes, que el autor se detiene a explicar en profundidad en este interesante capítulo en el que termina concluyendo que estas tres experiencias en torno al referéndum de secesión se retroalimentan como vasos comunicantes en los que dichos territorios se fijan mutuamente entre sí como argumentos de autoridad, lo que obliga a estudiarlos con mayor nivel de profundidad.

El libro termina, tras la última de las tres recapitulaciones sobre el intenso debate mantenido durante las citadas jornadas internacionales, con un capítulo de conclusiones generales que corre a cargo de la profesora Gema Rosado Iglesias. La autora inicia su argumentación sosteniendo que no existe una dicotomía entre democracia participativa y representativa, en virtud de la cual se pretenda deslegitimar a esta última, sino que teniendo en nuestro país un sistema de representación consolidado se torna fundamental dar operatividad a instrumentos complementarios de participación política directa, que sirvan precisamente para fortalecer y relegitimar al propio sistema representativo, y no para desmontarlo como se ha tratado de argumentar por parte de algunos sectores doctrinales. Asimismo, la profesora incorpora a este capítulo de conclusiones una serie de propuestas de reforma de los dos institutos de democracia semidirecta existentes en nuestro país, el referéndum y la iniciativa legislativa popular, entendiendo éstos como mecanismos de regeneración democrática que permitirían volver a conectar a representantes y representados durante todo el mandato parlamentario, como ha sucedido con otras experiencias exitosas en el ámbito comparado, por lo que este capítulo sirve a la perfección como un resumen de los temas que se han abordado detalladamente a lo largo de todo el libro.

Así concluye una obra colectiva altamente recomendable que recoge con enorme rigurosidad jurídica y acierto doctrinal las aportaciones académicas de quince autores y autoras de reconocido prestigio en la disciplina del Derecho Constitucional, que logran adentrarse de lleno en las entrañas de la regulación jurídica de los mecanismos de participación política directa, tanto desde la perspectiva estatal como desde el plano autonómico, sin perder de vista los modelos referentes en el Derecho Comparado. Tras su lectura, no nos cabe ninguna duda de que los mecanismos de participación política directa deberían ser objeto de una profunda reforma constitucional, a la vista de su escasa operatividad y con la mirada puesta en las experiencias de otros países de nuestro entorno, precisamente para reforzar una democracia representativa cuya crisis cristalizó con el nacimiento del movimiento 15M hace ya más de una década. Se trata, pues, de una publicación muy completa que no debería pasar desapercibida para nuestros representantes políticos a la vista de la evidente desconexión de éstos con la ciudadanía, generadora de una grave crisis de la democracia representativa que podría resolverse, tras más de cuarenta años de vigencia de la Constitución, iniciando reformas profundas y ambiciosas para que la ciudadanía pueda participar directamente con mayor intensidad en los asuntos públicos como proclama nuestro texto constitucional. Resuena, en definitiva, la idea de fomentar, con rigor y altura de miras, la democracia semidirecta como un complemento imprescindible para la regeneración política.

BIBLIOGRAFÍA

GARRIDO LÓPEZ, C. Y SÁENZ ROYO, E. (coords.) (2019). *Referéndums y consultas populares en el Estado Autonómico*, Madrid, Marcial Pons.

LÓPEZ RUBIO, D. (2020). *Justicia constitucional y referéndum. El control judicial de las normas aprobadas por los ciudadanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SÁENZ ROYO, E. Y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.) (2017). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

SÁENZ ROYO, E. Y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.) (2020). *El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanch.