

Remedio Sánchez Ferriz:
*Los institutos de democracia
semidirecta. Estudio comparado
(especial referencia: Italia-España),*
Madrid, Fundación Jiménez Díaz,
2021, 182 págs.

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

Como toda buena obra académica que se precie, esta última contribución de la catedrática Remedio Sánchez Ferriz no se limita a la descripción del objeto estudiado, sino que sobre el mismo adopta una posición de compromiso intelectual en una dirección concreta y anunciada. Todo el libro gira en torno a la necesidad que ve la autora de diseñar los instrumentos de democracia semidirecta de tal manera y forma que sean complementarios a la democracia representativa y parlamentaria, no sus sustitutos. Lo sorprendente, dice, es cómo en pleno siglo XXI seguimos “sin haber hallado el equilibrio que permita complementar la democracia representativa con algunas formas de manifestación popular que siguen hoy generando encendidos debates y que se siguen usando en forma plebiscitaria, tan contradictoria (por su personalismo) con la vida democrática”.

Por ello, la reflexión académica parte de una defensa contundente del principio representativo como mejor forma de concretar el viejo ideal del “gobierno de las leyes” y como barrera frente a populismos de uno y otro signo que suelen acudir, últimamente, a la bendición plebiscitaria de sus mágicas y pretenciosas soluciones políticas.

Sánchez Ferriz recuerda, siguiendo las oportunas advertencias de Tudela Aranda, que la complejidad de los asuntos tratados y la falta de reflexión y deliberación en la ciudadanía desaconsejan, desde un prisma puramente democrático, la toma constante de decisiones mediante mecanismos referendarios. Como he tenido oportunidad de analizar en *La democracia humanista*, las interpretaciones puramente formalistas de lo democrático han tendido en las últimas décadas a olvidar la dimensión sustantiva del mismo, aquella que ha sido enriquecida por la tradición republicana y por las aportaciones de la teoría deliberativa. Pretender ampliar los instrumentos de democracia semidirecta para llegar a equipararlos en intensidad con el gobierno representativo constituye, en el momento actual, una clara temeridad derivada de la ausencia, fácilmente constatable, de una

educación cívica y de unas virtudes ciudadanas que deberían presidir, y no lo hacen, toda sociedad democrática avanzada.

A lo que hemos de añadir los deseos actuales de instantaneidad que se predicán de la hiperconectividad de sociedades cansadas, como las bautizado con acierto Byung Chul-Han; esto es, de comunidades fragmentadas incapaces de detenerse con sosiego (y silencio) para leer, analizar, estudiar y reflexionar. De aquí que sea de agradecer el hecho de que el libro ahora recensionado haga también un excursus sobre la realidad del fragilísimo compromiso cívico de una ciudadanía que, en su mayoría, apenas es consciente de los deberes que acompaña el ejercicio de lo político en una democracia. Apreciación que sigue una de las preocupaciones constantes en la extensísima y rica obra de la profesora Sánchez Ferriz y que se amolda en ésta al estudio, crítico, de las derivas plebiscitarias en algunos sistemas políticos.

Además, y como ha puesto de manifiesto parte de la doctrina más acreditada y se refleja en el libro, hemos de tener en cuenta que los llamamientos directos al cuerpo electoral para que se pronuncie sorteando a sus representantes, suelen pivotar en torno a respuestas binarias (sí o no) difícilmente compatibles con la resolución de los conflictos, cada vez más complejos, de nuestras sociedades actuales. Valga como ejemplo el referéndum del Brexit de 2016, que ha partido en dos al pueblo británico y cuyas consecuencias, jurídicas, políticas y económicas, aún no se han calibrado en su totalidad.

La preferencia por la democracia representativa está, pues, fundamentada y se hace evidente a lo largo de la obra. Pero al mismo tiempo la autora es consciente de que la autorreferencialidad de la representación política, si no es corregida en ocasiones por la expresión popular directa, puede devenir en una hipertrofia de los poderes constituidos y en un exceso de institucionalización de la toma de decisiones que puede llegar a difuminar tanto sus contornos como para bordear los límites de la deslegitimación.

La iniciativa popular o el referéndum (abrogatorio o propositivo), si son diseñados con las debidas cautelas, pueden ser instrumentos que frenen aquella tendencia autorreferencial y que complementen el principio representativo, enriqueciéndolo al ampliar la deliberación al conjunto del cuerpo electoral y mejorando su legitimación directa en cuestiones de especial trascendencia o, en aquellas otras, en las que la propia ciudadanía haya mostrado singular interés. Su uso, como se estudia en el libro, se ha incrementado exponencialmente en las últimas décadas, lo que también posibilita un mejor análisis comparado de sus diversas regulaciones en los Estados donde existe una concreción constitucional más detallada o extensa.

Tal es el caso de Italia, objeto prioritario de estudio para la profesora en toda su producción académica, que contempla tanto una iniciativa legislativa popular más ambiciosa que la española como, sobre todo, el inexistente en nuestro país "referéndum abrogatorio", que permite derogar una norma con rango de ley mediante el ejercicio muy pautado de la iniciativa popular.

Y es que después de Suiza, Italia es el país europeo de nuestro entorno donde más acogida han tenido los instrumentos de democracia semidirecta y donde el debate académico ha disfrutado de un nivel más alto y al mismo tiempo sosegado, algo que se echa en falta en un solar hispano que parece revolverse únicamente cuando se presentan demandas específicas o pretensiones esporádicas.

El grueso de la obra, por tanto, es la comparación entre el sistema italiano y el español, aclarando e indicando en todo momento la naturaleza timorata de los prácticamente inexistentes mecanismos de democracia semidirecta que se dan en el segundo. Para ello se hace acompañar de unos cuadros comparativos

sumamente didácticos y pedagógicos de los diversos institutos, que resumen las principales diferencias de una manera muy sencilla y fácilmente entendible para el lector, también para el lego en Derecho.

Para empezar, y esto es algo sobre lo que la autora hace hincapié, en España carecemos del “nexo de unión entre iniciativa y referéndum”, algo que cree decisivo para calificar a éste de auténtico instituto de democracia semidirecta. Solo cuando la iniciativa proviene del elemento popular, así como su resultado final, es cuando podemos hablar de tales institutos democráticos. Y en España, como sabe el lector, todo ejercicio referendario está institucionalizado en su iniciativa, que siempre parte del poder establecido sin dejar margen a la voluntad autónoma del cuerpo electoral. Lo cual no quiere decir que, de mejorar la regulación constitucional del referéndum en España, éste llegue a sustituir al principio representativo, algo que tampoco acontece en Italia.

La referencia del referéndum abrogatorio es ineluctable al respecto: el pronunciamiento popular, sumamente detallado en su regulación y con plazos y requisitos prefijados, se realiza sobre la previa decisión de los representantes que han aprobado una norma con rango de ley. Es decir, aquí el instituto actúa como lo que debiera ser para la autora todo mecanismo de democracia semidirecta, como una corrección puntual, pero necesaria, del principio representativo.

El resultado del pronunciamiento popular versa sobre un contenido normativo y tiene una traducción final también normativa, lo que atenúa su posible carácter decisorio o político, algo que la autora ve como poco deseable en aras del mantenimiento estable de aquel principio. Lo que no obsta a que actualmente haya un debate en el país vecino sobre la oportunidad política y jurídica de incorporar también en el edificio constitucional el referéndum propositivo, aquel que obligue al parlamento a adoptar una determinada iniciativa normativa aun pudiéndose modular en sede representativa.

Siguiendo el estudio comparado, uno de los análisis más interesantes que contiene la obra es el referido al control que la Corte Constitucional italiana realiza preventivamente del uso de los institutos de democracia semidirecta, lo que ha permitido la producción de un amplio corpus doctrinal en el que, en ocasiones y como deja traslucir la autora, parece derivarse cierta extralimitación, o exceso de celo, en su función jurisdiccional. Aunque ello nos habla, al mismo tiempo, de las cautelas que se adoptaron en su momento por el constituyente italiano, consciente de la necesidad de que las tipologías del referéndum o de la iniciativa legislativa popular sirviesen únicamente para complementar el principio representativo; de ahí la introducción de límites materiales al ejercicio de aquellas que deben ser supervisados, en su cumplimiento, por la jurisdicción constitucional.

Siguiendo a la autora, “si se quiere continuar en el sistema representativo, al referéndum y a la iniciativa popular no se les puede reconocer un espacio que sea tan grande como para marginar o debilitar las instituciones representativas”. Ahora bien, y en esta línea, no compartimos del todo su rechazo de plano al instituto del revocatorio de mandato, que sí se da como instrumento de democracia semidirecta en la realidad sub-federal de los Estados Unidos y en algunos países de América Latina. Sánchez Ferriz lo descarta como tal por ir contra la prohibición del mandato imperativo y por sustituir al principio representativo, pero somos muchos quienes lo vemos también en la senda apuntada de la corrección de este último y no en la de su sustitución. Hemos de recordar que el revocatorio puede igualmente ser diseñado con cautelas y límites jurídicos (empezando por los temporales y los circunstanciales), y que su uso puede ser momentáneo para corregir la deriva de un gobernante, o de unos representantes, que se han alejado en exceso de la voluntad popular o se han plgado a la referencialidad interna de sus partidos políticos.

Sobre estos últimos la autora realiza una crítica aguda, siguiendo a doctrina ya consolidada, por haber colonizado los contrapoderes y el conjunto de la arquitectura institucional del estado de Derecho. Y precisamente defiende la ampliación prudente de la democracia semidirecta para “suavizar los excesos a los que conduce la partitocracia”, algo que sería sumamente conveniente en España para paliar los excesos de un sistema político-partidista esclerotizado. Conveniencia que también ve y que considera oportuna si, en sede de reforma constitucional, se articularan mecanismos de democracia semidirecta con las garantías y cautelas jurídicas que ya muestran los italianos, pero en los que, como en estos, se diera esa unión entre iniciativa popular y resultado (popular) que hoy no contempla nuestra norma fundamental.

Es tan intensa esta ausencia en el sistema español que Sánchez Ferriz llega a afirmar el exceso de democracia representativa autorreferencial del modelo, puesto que, “salvo que se reforme la Constitución, no podemos hablar en España de instrumentos de democracia semidirecta complementarios de la representación parlamentaria”. La iniciativa legislativa popular, que es la única que procede de la ciudadanía directamente sin intermediación institucional previa, no tiene en la Constitución del 78 la capacidad de condicionar ni impulsar al parlamento, que libérrimamente puede hacer caso omiso de un instrumento, además, muy restringido a priori tanto por los límites materiales como por los leoninos requisitos exigidos (500.000 firmas).

La defensa que la catedrática realiza de la reforma constitucional en España para aumentar el grado de participación y deliberación ciudadana, teniendo como referencia el caso italiano, se incardina en las reflexiones finales de la obra, en las que Sánchez Ferriz realiza una reivindicación de lo común y de la comunidad sobre los intereses espurios del individualismo posesivo y egocéntrico que hoy reinan en nuestras sociedades.

Si queremos que de verdad la democracia sea tal, sea plena y avanzada, necesitamos no solamente disponer de los expedientes jurídico-constitucionales adecuados para el despliegue de sus potencialidades, sino también de una cultura política que se asiente en el respeto, la deliberación y la virtud de los antiguos, que diría Constant.

Cicerón o Aristóteles resuenan en estas últimas reflexiones de un libro esencial para comprender la necesidad de reformar nuestra Constitución no para eliminar sus elementos esenciales, como la primacía del principio representativo, sino para reforzarlos mediante la complementariedad de aquellos instrumentos, como los de la democracia semidirecta, funcionales a la mayor perfección y legitimidad de aquellos.

“Todo se diluye y cambia sin tiempo para aprehender las razones de nuestros cambios radicales ni de buscar soluciones”, se queja acertadamente la profesora de la Universidad de València. Al menos podemos afirmar que ese adagio no se cumple con la obra que aquí recensamos.