



Antonio Colomer Viadel

José Carlos de Bartolomé



Elia Domingo Barberá

Vicente Cabedo Mallol



Luis Zapater Espí

Antonio González Carrillo



José Luis Colomer Viadel

Juan Fco. Mejías Gómez



Antonio Colomer Viadel (Coord.) *Regenerar la Política*

# Regenerar la Política

Ciudadanos, ¡sed protagonistas!



-Colección Amadis-

EDITORIAL



# Amadis





Libro elaborado en el marco del Plan de Acciones de la Convergencia Europea, de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas, de la Universidad Politécnica de Valencia, y con la ayuda de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, de la Generalitat Valenciana.



*Antonio Colomer Viadel*  
(Coord.)

*Regenerar la política*  
*Ciudadanos, ¡sed protagonistas!*



Valencia  
2008

*Amadis*

---

**Director de la Colección:**  
**ANTONIO COLOMER VIADEL**

*Pintura de cubierta:* "La libertad guiando al pueblo", de Eugène Delacroix, Museo del Louvre, París.

© Antonio Colomer Viadel

*Edita:* UGARIT, Comunicación Gráfica, S. L.

Depósito legal: V. 1624-2008

I.S.B.N.: 978-84-612-3159-1

*Imprime:* UGARIT, Comunicación Gráfica, S. L.  
Polígono Industrial III, Calle Pla de Foios, 13  
46113 MONCADA (Valencia) - Teléfono 96 139 99 46

## Í N D I C E

	<u>Página</u>
A MODO DE PRESENTACIÓN	
<i>¿Es posible regenerar la política? .....</i>	9
<i>Antonio Colomer Viadel</i>	
Algunas reflexiones sobre la regeneración democrática y la conciencia ciudadana.....	17
<i>Antonio Colomer Viadel</i>	
La partitocracia versus democracia y conciencia parlamentaria .....	29
<i>José Carlos de Bartolomé Cenzano</i>	
<i>¿Respeta el sistema representativo el espíritu de la democracia? .....</i>	45
<i>Elia Domingo Barberá</i>	
Democracia participativa y solidaridad en el ámbito local. ....	59
<i>Vicente Cabedo Mallo</i>	
Democracia directa: ¿Necesidad o utopía? .....	71
<i>Luis Zapater Espí</i>	
Una nueva filosofía política y su desafío a la democracia: el neorepublicanismo .....	91
<i>Antonio González Carrillo y José Luis Colomer Viadel</i>	
La mediación como forma participativa de resolución de conflictos .....	105
<i>Juan Francisco Mejías Gómez</i>	
El Defensor del Pueblo entre el Tribuno de la Plebe y el “Poder Negativo” .....	129
<i>Antonio Colomer Viadel</i>	



## A modo de presentación

# ¿ES POSIBLE REGENERAR LA POLÍTICA?

Antonio Colomer Viadel

Indagar la respuesta a esta pregunta supone, de entrada, desentrañar los términos que la componen. “Regenerar” implica dar nuevo ser a una cosa que degeneró. Restablecerla y también mejorarla.

Más complejo resulta penetrar en el concepto de “Política”. Una definición tradicional de diccionario nos dice que es “El arte de gobernar los pueblos y conservar el orden y las buenas costumbres”. Un concepto tan conservador deja en pie incógnitas graves sobre ese orden y esas costumbres bondadosas.

Un paso más allá en el rigor es el que la identifica con “La actividad de todo miembro de una sociedad en la medida que interviene o trata de intervenir en los procesos que permiten llegar a decisiones respecto a la forma de gobierno, la estructura de gobierno, los planes gubernamentales, las condiciones dentro de las cuales se ejerce la libertad individual, el cumplimiento de la justicia, etc”. Y aun podríamos añadir cuestiones como la legitimidad del gobierno, las fuentes del poder, los derechos y deberes de los miembros de una comunidad, el carácter de las leyes, la naturaleza y el alcance de la libertad.<sup>1</sup>

Existe el riesgo de la dispersión en un concepto tan amplio. Hay que retroceder hasta las antiguas ideas de Aristóteles que veía en el hombre un “animal político”, en búsqueda de la relación con los otros y la construcción compartida de esa comunidad de convivencia, fuente de su crecimiento y maduración como persona. “La convicción ética de la filosofía política aristotélica –escribí en otro lugar– de que el Estado debe ser una relación de ciudadanos libres, moralmente iguales, mantenida bajo el imperio de la ley, y basada en la libre voluntad y no en la fuerza, es principio que aun alienta pese a todas las trasgresiones, lo más profundo del espíritu europeo”.<sup>2</sup>

No debemos olvidar la identificación de la “Política” con la ciudad -polis- que viene del convencimiento de que el ámbito territorial adecuado para que estos valores se cultiven y germinen es la ciudad-estado, y ninguna otra organización territorial. Las grandes extensiones de los imperios orientales son dominios de los bárbaros, sometidos a la arbitrariedad de los déspotas gobernantes.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ferrater Mora, Diccionario de filosofía, Tomo IV, pág. 2.832 y sgtes., Círculo de lectores, Barcelona 2001.

<sup>2</sup> Colomer Viadel, Antonio, “Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI”, 3ª edición, Editorial UPV, Valencia 2006, pág. 216.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

La matriz de esta comunidad política se encuentra en un sentido de comunidad orgánica, con elementos religiosos, morales, jurídicos y económicos que se integran profundamente, mediante estructuras de apoyo a partir de la reciprocidad, la redistribución y el intercambio. La clave de la reciprocidad son las relaciones de simetría, con donaciones recíprocas. Estas conductas apropiadas en la comunidad –ha escrito Polanyi– son las de equidad y consideración.<sup>4</sup>

En este sentido la determinación de lo que es justo y su ejecución por medio de la ley constituye la principal función de la “polis”.

Conviene aclarar que esta dimensión política de la ciudad griega clásica –a partir del modelo de Atenas– va unida al concepto de “democracia”. Ese gobierno de los ciudadanos nace desde la conciencia cívica de la responsabilidad de asumir cargos públicos como un deber de servir a la comunidad y anteponer tales obligaciones ciudadanas, como verdaderas virtudes cívicas, a los negocios privados.

La corta duración de los mandatos, la gran rotación en su desempeño, el número abundante de ciudadanos que componían muchas de estas magistraturas, el acceso igualitario a las mismas, sin impedimentos por requisitos sociales o económicos, hacía que prácticamente todos los ciudadanos ejercieran en algún momento una función pública, además de ser miembros de la asamblea de la ciudad reunida en el Ágora, o plaza pública, como suprema institución para decidir sobre las cuestiones fundamentales.

De ahí nace la noción de libertad como participación, como compromiso con la comunidad. Veinte siglos más tarde se construirá el contrapunto de la libertad como resistencia, baluarte de los derechos individuales, freno a las intervenciones del Estado para garantizar la plena autonomía individual, en especial en la actividad económica y mercantil. Aquí surge una vieja contradicción, la que existe entre libertad y democracia política y libertad y democracia económica. “En Atenas –nos recuerda Polanyi– existía el mercado pero la distribución de alimentos tenía que ser realizada por la polis misma y la ciudad entregaba al ciudadano 2 o 3 óbolos diarios para sus necesidades. Además casi no existía burocracia permanente dada la gran rotación de ciudadanos en responsabilidades públicas”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Polanyi, Karl, “El sustento del hombre”, Editorial Mondadori, Barcelona, 1994, pág. 133. Véase la cita y comentario en el “A modo de presentación”, “La comunidad solidaria como origen de la ciudad equilibrada constituida” en el libro de Colomer Viadel, Antonio “Comunidades y Ciudades, Constituciones y Solidaridades” IBEM, Valencia 2007. La importancia del concepto de reciprocidad como fundamento de los valores de la sociedad es destacada por Aristóteles en su “Ética a Nicómaco”.

Así mismo la reciprocidad de dones se encuentra en el núcleo originario de otras culturas y sociedades. El antropólogo Dominique Temple, buen conocedor de las culturas amerindias, considera a la reciprocidad cuna del ser social, de la conciencia y del lenguaje. Véase su obra “Teoría de la reciprocidad” Editorial PADEP gt, La Paz (Bolivia) 2003.

<sup>5</sup> Polanyi, Karl, op. cit. pág. 252.

Esta combinación de los conceptos de política y democracia se convierte en un ideal irrenunciable, a pesar de las posteriores desnaturalizaciones, de las numerosas etapas oscuras de poderes despóticos, enmascarados en teorías salvadoras de la comunidad bajo pretextos religiosos de monopolizar la intermediación divina, o la fuerza superior, o el poseer conocimientos inaccesibles a las masas.

El mismo Aristóteles, a pesar de su compromiso moral y filosófico con la ciudad libre y democrática, tras describir en su “Política” los modelos ideales de regímenes políticos –monarquía, aristocracia, democracia– e incluso sus respectivas degeneraciones –tiranía, oligarquía, demagogia–, afirma que en la práctica lo que se presenta habitualmente es un régimen mixto: La república. Ésta es un sistema por el cual gobierna una oligarquía y no el pueblo, pero el pueblo que no gobierna, controla a aquella oligarquía en las coyunturas de celebración de elecciones.

Cuando 2500 años después de Aristóteles la legitimidad generalizada de la democracia parece haberse impuesto, resulta esclarecedora la crítica que realiza Schumpeter al defender un modelo elitista competitivo, en donde los individuos solo son ciudadanos para los períodos electorales. El resto del tiempo dejan todo en manos de los políticos profesionales, que se someten a un mercado comparativo de lo que han ofrecido a esos ciudadanos, con ocasión de las campañas electorales.<sup>6</sup>

Tal mecanismo no deja de ser una democracia mutilada y una ciudadanía de menores que deben ser tutelados. “Una regeneración democrática debe provocar una inyección de fines y valores y la voluntad de recobrar el sentido originario de la democracia como una virtud cívica de ejercicio cotidiano, mediante una participación de todos los días y en todos los frentes, de la propia ciudadanía. No se trata de sustituir la democracia representativa sino complementarla con formas de democracia participativa que permitan rescatar la dignidad de ciudadano mediante la equidad moral y la equidad cívica”.

“La información y la transparencia son elementos claves para el ejercicio democrático y a la vez un contraseguro frente a la demagogia y una mejora de la capacidad de optar adecuadamente. Así desvelaremos las jergas crípticas de iniciados que quieren monopolizar el saber y la información”.<sup>7</sup>

No puedo olvidar como en medio de aquella fiesta política que fueron las elecciones del 15 de junio de 1977, las primeras elecciones de las libertades democráticas, fui conciente de los riesgos de manipulación política y de confusión electoral. Al referirme en el prólogo de un libro publicado días antes de aquella fecha, a la pro-

<sup>6</sup> Schumpeter, Joseph, “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, Editorial Orbis, Barcelona 1997. Un comentario crítico en Colomer Videl, Antonio “Para una teoría de la administración Pública cooperativa”, en la obra colectiva coordinada por este autor “La participación en las Administraciones Públicas, ¿Cooperación o enfrentamiento?”, Editorial UPV, Valencia 2006, pág. 36.

<sup>7</sup> Colomer Videl A., loc cit..

puesta política del partido laborista cuya candidatura por Valencia encabecé, añadía: “Esta esperanza no la empaña la algarabía y el frenesí de estas vísperas electorales, en donde los causantes de tantos desafueros quieren sucederse a sí mismos, sustituyendo la fuerza de la razón por el bombardeo de la propaganda”.

“Se quiere confundir la democracia –protagonismo conciente del pueblo- por el mero mecanismo del sufragio que es un instrumento de aquélla, y que resulta inadecuado si no se dan las condiciones previas de serenidad, conciencia de los problemas, expresión libre y organización de las fuerzas sociales”.<sup>8</sup>

En ese mercadeo frenético de las campañas electorales, donde con frecuencia se pretende convertir al ciudadano reflexivo en elemento de una masa sugestionable, se realizan las más increíbles ofertas: se otorgan derechos, se declaran principios, pero, a menudo, son proclamas como fuegos de artificio que se desvanecen en el aire nada más deslumbrar con la belleza de su estallido.

En particular, al referirse a los derechos políticos, existe en tales concesiones y mensajes una suerte de resorte interno que, como ocurre en algunos juguetes, una vez se inicia su marcha, tiende a disminuir su ritmo e incluso provocar un movimiento de retroceso, por miedo a su expansión y al incremento potencial de velocidad. Así se explicaría la desconfianza de la dirigencia política a las consultas populares directas, con plena libertad de opciones y alternativas, y transparencia informativa.

No se trata de idealizar ingenuamente aquella libertad de los antiguos, e ignorar la existencia de esclavos, o las conspiraciones de ambiciosos sin escrúpulos y codiciosos de toda laya. Ahora bien, se cultivaba un clima moral en donde era reconocido el valor del servicio a la comunidad, el prestigio se otorgaba al más predispuesto a donar en beneficio del bien común, y existía un reproche social hacia el egoísta que antepone el interés individual al comunitario. El antropólogo Dominique Temple lo sintetiza en esta frase: “La humanidad es relación y el interés individual la mutila”.

En su última obra, que acaba de aparecer (Febrero de 2008) Carlos Díaz establece una tipología de incumplimientos democráticos significativos: “Aunque los desafíos de la democracia nos incumben a todos, no todos los afrontarán. En primer lugar, muchos ni siquiera podrán llegar a plantearse como colaborar con el orden democrático, pues bastante tendrán con sobrevivir cada día. Además habrá otros que, si bien no tan pobres económicamente, se encontrarán tan desestructurados personalmente, que difícilmente lograrán emerger del fondo oscuro de su caverna: alcoholizados, deprimidos... Un tercer grupo de inhábiles democráticos lo compondrán los egoístas acérrimos, aquellos para los cuales prójimo es aquél cuyo parpadeo me molesta. Finalmente, tampoco aportarán nada a la causa democrática los pesimistas, aquellos

---

<sup>8</sup> Colomer Viadel, Antonio, Prólogo al libro “Una solución de izquierda para España”, de Vicente Pérez Sádaba, Editorial La Hora de Mañana, Valencia 1977, pág. 10.

para los cuales el hombre es un animal depravado e irrecuperable. Cada valor conculcado o lesionado se constituye en un desafío para quienes quieran vivir como personas y ser tratadas como tales, mientras ellas tratan del mismo modo a las demás personas”.<sup>9</sup>

En la práctica se dan combinaciones de cooperación y competencia, de desprendimiento y generosidad y a la vez de egoísmo y aislamiento personal. Ningún sistema político ni técnica de organización social por si mismos podrían erradicar los comportamientos antisociales y el contraste entre virtudes y vicios.

La palanca decisiva es de orden ético y debe, por medio de la educación y del testimonio personal, promover un rearme moral que valore los comportamientos solidarios y reproche las prácticas contrarias al interés general de la comunidad.

Uno de esos desafíos es la lucha contra esa concepción de la política como botín, la política como negocio en donde los vencedores se ven fatalmente como beneficiarios de una expectativa de mejora económica y social. Ciertamente existen los políticos honrados e incluso los héroes incorruptibles, aunque también conocemos los casos frecuentes de enriquecimientos injustificados. Se da al mismo tiempo formas más sutiles de despreocuparse de ese interés general, por el manejo de recursos públicos sin la diligencia y la austeridad que pondríamos en los propios, por no citar las formas mas o menos enmascaradas de los viejos clientelismos y nepotismos de antaño.

En el campo del urbanismo se han producido en los últimos años numerosos escándalos. Aquí podría darse una vigilancia ciudadana para proteger el patrimonio colectivo y denunciar ante los jueces su disminución injustificada, o las modificaciones arbitrarias de los planes de ordenación urbana. Este es un campo en el que la participación de los ciudadanos puede ser más eficaz y debe poder realizarse sin trabas burocráticas y por medios flexibles y rápidos. Algunos antecedentes de leyes de régimen municipal se han dado en el derecho comparado que nos aportan lecciones valiosas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Díaz, Carlos, “Ciencia y Conciencia: Hacia una buena sociedad”, Colección Sinergia, Fundación Emmanuel Mounier, Madrid 2008, pág. 95. El autor concluye con un llamamiento para ir de la democracia representativa a la participativa moral que puede resumirse en la frase de Gandhi “Todo derecho que no lleva consigo un deber no merece ser defendido”.

<sup>10</sup> Estudié la acción vecinal y comunal en las sociedades latinoamericanas a partir de la tradición de las comunidades amerindias y el valor de los cabildos y municipios de origen hispano y romano. Un caso notable es el título IX denominado “De la participación de la comunidad”, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela de 1978. Se reconoce en ella la iniciativa popular municipal no solo para proponer proyectos de ordenanza sino también para solicitar la reconsideración de las ya aprobadas que no sean tributarias.

Un mecanismo de participación política de especial relevancia es la iniciativa que la ley otorga a cualquier ciudadano residente de un municipio para solicitar antes la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de pérdida de investidura de un concejal, si el Consejo municipal se abstuviera de hacerlo conforme a las causales especificadas en la ley.

Esta movilización participativa de los ciudadanos es la mejor escuela de ciudadanía y debiera fomentarse si de verdad queremos regenerar la política. No es tarea fácil. En lo personal ese imperativo de ser protagonista supone asumir algún esfuerzo de dedicación, aunque sea temporal. Tal visión podría superarse si entendemos la política como una fiesta, con la alegría del protagonismo compartido y la satisfacción de decidir sobre nuestras vidas y nuestro entorno. Recobrar la voz propia en una coral ciudadana que no se deja marginar ni excluir. Hay que rechazar ese pretexto para nuevas concesiones de plenos poderes, bajo excusa electoral y la dialéctica del miedo del que solo puede librarnos el salvador de turno.

En todo caso, ciudadanía dispuesta a revocar tal poder concedido ante el incumplimiento manifiesto de los compromisos asumidos por los candidatos.

En lo colectivo hay que huir de esa tendencia al localismo aldeano que solo se mira su propio ombligo y lo considera perfecto y superior a cualquier otro. Abrirse al mundo es impregnarse de todo lo existente, no considerar ningún valor humano como ajeno y aprender y mejorar del intercambio con los otros.

La comunidad política debe tener voluntad de crecer desde la maduración de todos sus elementos constitutivos y la intensificación de la cohesión social. La participación debe proponerse cerrar la brecha de desigualdades que ofenden a nuestra propia dignidad de ciudadanos.

También tendremos que huir de esos señuelos posesivos que enturbian nuestro entendimiento y provocan la apatía hacia los problemas colectivos. Una ciudadanía conciente y participativa debiera fomentar un consumo responsable que nos liberara de esa anestesia moral que adormece nuestra conciencia.

No es tarea fácil, repito. A veces se necesitan circunstancias dramáticas para despertar. Para que las masas inconscientes y manipulables recobren la condición de pueblo. Ese cuadro de Delacroix, "La libertad guiando al pueblo", que ilustra nuestra portada, es un símbolo significativo. Debemos proponer, sin embargo, en esta rege-

---

En el ámbito del urbanismo los planes de zonificación no pueden cambiarse antes de los 10 años de aprobada la zonificación original, y en todo caso debe estar respaldada por la mayoría absoluta de los vecinos del Área.

También se regulaba la participación de los vecinos en la defensa de los bienes municipales. En primer lugar el artículo 68 atribuye legitimación a cualquier vecino del municipio para solicitar al Consejo municipal la declaratoria de la inexistencia de una donación o de un usufructo de bienes muebles del dominio privado del municipio, realizada en contravención con dicha norma. Si durante 60 días hay silencio, puede acudir al juez solicitando la declaratoria de inexistencia.

Por otro lado se atribuye a cualquier vecino la legitimación necesaria para solicitar la intervención del Ministerio Público, para que inste al municipio a tomar medidas pertinentes para el reconocimiento de la propiedad o posesión de ejidos e inmuebles municipales enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, Ordenanzas y Leyes respectivas, o sean detentados sin causa o justo título.

Colomer Viadel, Antonio, "Introducción al Constitucionalismo Iberoamericano", Ediciones Cultura Hispánica, Madrid 1990, págs. 170-173.

neración política una revolución pacífica de nuestros corazones y nuestras mentes, para no caer en la trampa de la violencia, pretexto para incrementos de violencia.

A mediados del siglo XIX, en una hora dramática de la historia europea, cuando gobiernos despóticos aplastaban a los pueblos que pugnaban por su libertad, aquél gigante literario y ciudadano que fue Víctor Hugo escribió: “En horas dolorosas, de desfallecimiento, de extravío, hay que tener confianza en el pueblo. No creer en el pueblo es ser ateo en política”.<sup>11</sup>

\*\*\*\*\*

En este libro encontrará el lector diversas propuestas a favor de esa regeneración de la política. Podrían sumarse a ellas otras sobre las que tantos otros ciudadanos hayan reflexionado. Nuestra pretensión es, simplemente, ser activadores de la toma de conciencia de tantos hombres y mujeres que sienten en el fondo de sus entrañas ese malestar, esa desazón por no ser pilotos de su propia vida. De ahí ese grito con el que hemos subtítuloado esta obra: Ciudadanos, ¡Sed protagonistas!

Debo dar testimonio de que la primera plataforma colectiva para expresar estas inquietudes fue la revista “Acontecimiento” –número 83, mayo de 2007- del Instituto Emmanuel Mounier. Su director, Luis Ferreiro, nos pidió colaborar para aquél número centrado en el tema “Rehabilitar la política”. Él y su equipo fueron los primeros en estimular la aparición de aquellos artículos. Ahora estos trabajos se han ampliado y se han incorporado 3 nuevos capítulos.

Habrà que recordar, para finalizar esta introducción a un trabajo colectivo y de equipo, que la afectividad es la esencia de la libertad, y que la mayor riqueza de nuestra sociedad es el caudal de inteligencia y sentimiento de nuestro hombres y mujeres: ¡No lo derrochemos!

Valencia, Febrero de 2008.

*ancovia@urb.upv.es*

---

<sup>11</sup> Gallo, Max, “Víctor Hugo”, XO Editions-pocket, Paris 2001, T. II, pág. 96.



## **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA CONCIENCIA CIUDADANA**

*Antonio Colomer Viadel*

### **I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LAS DISFUNCIONES QUE PLANTEA EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL.**

Hace treinta años vivimos aquella experiencia histórica, llena de euforia y esperanza que fueron las primeras elecciones democráticas en España después de una dura etapa autoritaria, en donde esa participación generalizada del pueblo no era posible.

La alegría popular que el clima de la convocatoria electoral provocó, demostrada por la enorme avalancha de candidaturas y de asociaciones políticas que se presentaron, no empaña la desorientación y una cierta confusión que se vivía en aquel momento. Participé encabezando una candidatura en Valencia del Partido Laborista y la Federación Laborista a escala nacional, en otras provincias. Aquella campaña, -la primera y última en la que he sido candidato en estos treinta años- me demostró el riesgo de esa confusión, por más que fuera eufórica, y la importancia de la propaganda y los recursos financieros para crear imágenes engañosas, especialmente alucinantes cuando no hay una conciencia ciudadana sólida y lúcida.

Como Secretario General de aquel Partido Laborista -era uno de los tres miembros de la Secretaría General colectiva- escribí el prólogo al libro “Una solución de izquierda para España”, de Vicente Pérez Sadaba, economista que colaboraba con nosotros. Este libro, además, era el primero que publicaba mi editorial “La Hora de Mañana”, recién creada.

En aquel prólogo -como ya he escrito en el “A modo de presentación” de este libro- apuntaba la esperanza de contribuir a clarificar y orientar un futuro mejor para todo nuestro pueblo, pero también el riesgo de que se sustituyera la fuerza de la razón por el bombardeo de propaganda.

Unos meses más tarde, al inicio de 1978, escribía sobre el anteproyecto constitucional y el origen de la monarquía parlamentaria en España, y al final del texto me lamentaba que en la Constitución, que se aprobaría en diciembre de ese año, los constituyentes no hubieran esgrimido la imaginación necesaria para interiorizar constitucionalmente esos nuevos protagonismos sociales y políticos que la sociedad con-

temporánea está demandando para salir de su cansancio y falta de credibilidad en las instituciones. Más allá de los tecnicismos jurídico-constitucionales, la voz de Jacques-Ives Cousteau, luchador incansable por la sobrevivencia de un mundo amenazado con agonizar, se hacía eco de esta inquietud universal: "Afirmar que los ciudadanos se sienten satisfechos de entregar, cada cuatro o cinco años, un mandato a un representante que no le representa más, no corresponde a nada en este mundo radicalmente transformado" .

"La gente quiere tener una influencia real sobre su vida de cada día y no una vez cada cuatro o cinco años. Existe tal anacronismo entre el actual sistema y la realidad, que una gran cólera está creciendo en el mundo. Los ciudadanos del mundo entero han dejado de creer en los sistemas políticos, se burlan y desconfían de sus dirigentes".

"De forma cansada y dócil, a este anacronismo se ha apuntado la ponencia constitucional" <sup>1</sup>.

Posiblemente más tarde he encontrado una potencialidad participativa en nuestra Constitución, que los diferentes equipos políticos que han gobernado no han tenido voluntad de desarrollar, y el problema del financiamiento de los partidos políticos y la deriva elitista oligárquica de aquellos con opciones efectivas de gobernar se ha agudizado, así como la entremezcla de intereses con los poderosos grupos económicos.

Esta primera reflexión nos lleva a deducir que para regenerar la democracia debe existir, al menos, un rescoldo de espíritu democrático y unos gérmenes de conciencia ética ciudadana.

Quiero recordar aquí dos testimonios distantes en el tiempo y de perfiles ideológicos muy diferentes sobre los que en su día tuve oportunidad de trabajar. Algunos, por cierto, se extrañan e incluso escandalizan de que pudiera por mi parte alabar la integridad moral de un pensador tradicionalista y de otro libertario. Son aquellos que ven la historia con un solo ojo, en vez de con ambos.

Uno de esos personajes es Antonio Aparisi y Guijarro, celebre abogado valenciano, diputado y senador en las Cortes españolas desde 1858 hasta 1871. Emilio Castelar, que algo sabía sobre la materia, lo considera el mayor orador parlamentario de la España del siglo XIX. Aparisi, sobretodo, era un hombre íntegro, denunciador de las corrupciones electorales de su época, que aplicó a la política la misma exigencia moral que practicaba en su vida personal. Fue defensor des-

---

<sup>1</sup> COLOMER VIADEL, Antonio. Los liberales y el origen de la monarquía parlamentaria en España, segunda edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, p. 273. En este libro se integra el artículo del autor "El origen de la monarquía parlamentaria en España y el anteproyecto constitucional", Revista de Estudios Políticos, nº 3, nueva época, mayo- junio 1978. La declaración del comandante Cousteau pertenece a una entrevista en la revista Cambio 16, número 303, Madrid, noviembre de 1977.

interesado de pobres y republicanos, él que era monárquico católico y fiel al espíritu de la tradición española.

En las convulsos años previos a la caída de la Corona de Isabel II, y en medio de un país en profunda crisis, pronuncia un discurso en el Congreso el 4 de julio de 1865, sobre el proyecto de Ley Electoral, y hacia el final del mismo y haciéndose eco del desaliento que la situación del país le provoca, exclama: “algunas veces, abatido el espíritu, pareciome que una voz secreta me decía: “cállate, ¿Por qué hablas? Tú no naciste para mezclarte en luchas electorales ni en luchas parlamentarias: hasta ahora tuviste la fortuna de no odiar a nadie, no sigas en peligro de odiar: hasta ahora tuviste la fortuna de no hacer daño a nadie, no sigas en peligro de hacerlo. Nada puedes pretender, nada puedes ser: cállate, pues, ¿por qué hablas?”.

Es verdad, constataba yo; pero ¿y la conciencia?

Y seguía la voz secreta diciendo: cuando lleguen los días desenfadados, los grandes hombres, los príncipes de la política agitarán las alas y volarán: irán a beber las aguas amargas del Sena, a refrescarse en Los Elíseos o a maravillarse en el gran teatro; pero tu estarás aquí, tus hijos y tu pobreza aquí te han de tener como al siervo antiguo, míseramente pegado al terruño. Cállate: ¿Por qué hablas?.

Es verdad, contestaba yo; pero ¿y la conciencia?”<sup>2</sup>.

El otro testimonio es el de uno de los grandes teóricos del pensamiento libertario que bebió en los manantiales de las experiencias anarcosindicalistas previas a la Guerra Civil y en el análisis de las colectividades libertarias durante esa guerra. Me refiero a Gastón Leval, que en la etapa final de su vida escribió uno de los diseños más detallados y completos sobre cómo construir una sociedad nueva, asentada sobre una justicia distributiva y equitativa rigurosa, y una igualdad solidaria de sus miembros, a partir no de elucubraciones quiméricas sino de los datos de una sociedad desarrollada como era la Francia de los años 50 del siglo XX. Cuando le propuse traducir al español su libro “Pratique du socialisme libertaire”, -en donde organiza este diseño minucioso de la sociedad nueva como tal vez ningún otro revolucionario social se ha atrevido a elaborar- y en una carta de julio de 1977, con la que me enviaba un ejemplar de su libro, me hacía dos comentarios que nunca he olvidado: “A este respecto, mi folleto francés que envió con gusto preconiza cosas aplicables y otras no aplicables. Lo inaplicable es la lucha revolucionaria que haría exterminar hasta el último de los anarquistas. Lo aplicable sería organizarse desde el punto de vista económico y federalista, y sin aspavientos, seriamente, utilizando sindicatos y cooperativas, y la fórmula de la autogestión... ir construyendo lo que se pueda”.

A esta preocupación práctica de realismo y posibilismo estratégico se une una

---

<sup>2</sup> COLOMER VIADEL, Antonio. “La exigencia moral en la política, Antonio Aparisi y Guijarro”, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 195.

valoración creciente de los problemas éticos y del compromiso moral de los constructores de obras de transformación social. Acompañando a la carta antes mencionada y al librito sobre “Pratique...”, que yo le había pedido, me enviaba otro titulado “Elements d’Ethique moderne”. Al final de su carta se refería a él del siguiente modo: “Junto con el folleto pedido te mando otro sobre ética, que es el problema de mayor importancia. Sin ética, todas las soluciones, todos los intentos, serán pompas de jabón”<sup>3</sup>.

A través de esta metodología de casos quiero llegar a una primera conclusión, tal vez una afirmación previa a cualquier otra reflexión: la regeneración democrática y la conciencia ciudadana tienen un soporte ético, unos hábitos de vida, que implican un preocuparse por los intereses generales de la comunidad, antes incluso que por los intereses particulares, en la convicción de que en esa responsabilidad solidaria también se beneficia nuestro crecimiento personal.

De ahí surge también otra consecuencia: la necesidad de una educación que fomente la virtud cívica de asumir algunas obligaciones comunitarias de servicio a la ciudadanía. En vez de estimular la competencia a ultranza, los objetivos de codicia individual, favorecer formas de ayuda mutua, de reciprocidad y cooperación.

Resulta muy difícil proponer artilugios legales y organizativos para mejorar la democracia, sin que primero esa vivencia de que tiene un sentido el deber cívico de participar y de construir el bien común se encuentre arraigada en cada uno de los que hemos de protagonizar ese proceso democrático.

Actualmente se ha manifestado una polémica, en torno a incorporar a los estudios básicos la signatura de “educación para la ciudadanía”, alegándose que sería pretexto para un adoctrinamiento ideológico. En realidad este argumento podría servir contra el funcionamiento de cualquier institución de la democracia. Y si me apuran contra la quijada de asno con la que Caín mató a Abel, ya que su uso fue un tanto artificioso, ¿por qué no pudo ser la primera protoherramienta de la agricultura sedentaria?. ¿Cómo puede reprocharse que enseñemos a nuestros niños y adolescentes los derechos y deberes que la Constitución establece?, o ¿el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas?, y ¿aquellos valores y principios –igualdad, libertad, justicia, pluralismo, solidaridad- que inspiran una buena conciencia ciudadana?. Si hay un desvío de estos contenidos será de la misma naturaleza que cualquier otra trasgresión de la ley y a los procedimientos para corregirla habrá que acudir<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Véase LEVAL, Gastón. *Práctica del socialismo libertario* (Traducción, notas y estudios preliminares de Antonio Colomer Viadel), Fundación Anselmo Lorenzo, Madrid, 1994.

<sup>4</sup> Al año siguiente de aprobarse la Constitución elaboré una trilogía sobre Educación Ética y Cívica para una asignatura en Educación General Básica que desgraciadamente el Ministerio solo mantuvo du-

Tal vez con un cierto optimismo antropológico a todo ello me refería cuando escribía no hace mucho un breve texto para la contraportada de la traducción francesa de mi libro “El retorno de Ulises, una filosofía política alternativa”.

“A pesar de los poderosos medios tecnológicos y financieros al servicio de los poderes económicos y políticos, para convencernos que debemos ser obedientes y dóciles seguidores de sus dogmáticas consignas, se mantienen vivos focos de rebeldía social, que quieren subordinar el precio de las cosas al valor de la dignidad de las personas.

Un desafío se nos propone en esta obra: rescatar el sentido originario de la democracia como un proceso vivo de participación y compromiso en la comunidad, y la ciudadanía como virtud cívica de asunción de responsabilidades y obligaciones, a partir de las cuales surgirán, espontáneamente, la proclamación de nuestros derechos.

Resulta muy difícil construir una democracia política sin democracia económica, sin equilibrio y justicia.

Esta filosofía política alternativa que el autor propone se apoya en un trípode cuyos puntos de apoyo son el autogobierno popular soberano, el principio de reciprocidad y el principio de solidaridad.

El método para abordar esta tarea de regeneración democrática y ética de nuestras sociedades, es aquél que en esta obra se denomina “método crítico argonario-quijotesco”. Este método nace del rescate de aquella cultura apolínea-dionisiaca de la Grecia clásica. Se fundamentaba en la exaltación de la vida y de todo lo viviente, en su preservación y crecimiento, que en la vida política implicaba la llamada a la participación generalizada de todos los miembros de la comunidad, desde una radical igualdad.

El símbolo mítico de esa antropología mejorativa fue Ulises y sus compañeros, del celebre viaje de retorno, los primeros “argonarios” que en su singladura común integran acción, pensamiento, concepción y ejecución, en un proyecto que da sentido a sus vidas y las hace crecer y es también un proyecto compartido en el que están engarzadas las tareas de todos.

La ética quijotesca es el otro elemento metodológico y finalista. Responde al grito de justicia, a la lucha contra la injusticia que padecen los débiles y menesterosos, ya que el crecimiento de unas vidas no puede hacerse a costa de las vidas de otros.

---

rante dos años. Colomer Viadel, Antonio, Educación Ética y Cívica, 6º, 7º y 8º de EGB, Edit. Bruño, Madrid 1979. Años más tarde en la Universidad Autónoma de Madrid incorporé como asignatura de libre elección para estudiantes que no fueran de derecho la asignatura “el ciudadano y sus derechos y deberes” que posteriormente y con el mismo carácter he conseguido que se implante (a partir de 2005) en la Universidad Politécnica de Valencia. Me parece imprescindible esta formación sobre derechos y deberes de la persona y del ciudadano para estudiantes de cualquier especialidad.

A tal desafío salvador pueden concurrir gentes diversas, de los rincones mas variados del orbe, que aún crean en esas comunidades de hombres y mujeres libres “<sup>5</sup>”.

En el texto anterior se incluye una línea en donde he subrayado la dificultad de construir democracia política sin democracia económica. En medio de un modelo de sociedad basado en la lógica del beneficio a ultranza y en el alquiler del esfuerzo de trabajo, no es fácil sobreponerse a esa brega cotidiana y participar en la construcción de una sociedad más justa, basada en buscar el interés general y un sistema más igualitario que garantice una idéntica dignidad para la vida de todos y destierre esos privilegios que hacen que coexistan en una misma sociedad situaciones de lujo desorbitado junto a otras de penuria miserable.

Un brillante artículo que aborda este problema y estudia las alternativas viables para una teoría de la transformación social es el publicado recientemente en la revista *New Left Review* <sup>6</sup>.

No es fácil argumentar de forma creíble que otro mundo es posible. La gente se preocupa –escribe Olin Wright- por la tarea cotidiana de ganarse la vida y sobrellevar las penas y placeres que ésta le ofrece. Resulta difícil pensar alternativas viables ostensiblemente mejores, porque es difícil imaginar una confrontación con las estructuras de poder y privilegio vigentes que pudiera materializarlas. A pesar de este aparente fatalismo, el autor elabora una teoría de la transformación que busca las contradicciones, límites y grietas en tales sistemas que abran paso a alternativas emancipadoras <sup>7</sup>.

Desde luego los caminos de esa transformación pueden conducir a un Estado reforzado o a una más intensa autoorganización de la sociedad civil. En la primera alternativa resulta un tanto decepcionante que gobiernos, con mandatos constitucionales inequívocos para respetar la dignidad de las personas y el marco social y económico que haga viable la vigencia de esa dignidad, estén tolerando la existencia de los llamados “contratos basura”, de total precariedad y en condiciones agobiantes, la gigantesca especulación urbanística, que convierte en una muralla sino inaccesible, provocadora de endeudamientos abrumadores a los jóvenes trabajadores que quieren adquirir su vivienda, y el gigantesco negocio de los créditos hipotecarios y los beneficios desorbitados que la banca está obteniendo, a la vez que creando un endeudamiento generalizado que hasta los economistas ortodoxos consideran un riesgo excesivo. Por no hablar de esas nuevas

---

<sup>5</sup> Véase COLOMER VIADEL, A. *El retorno de Ulises, una filosofía política alternativa*, Ed. Nomos, Valencia, 2002. A partir de esta versión aparece la edición francesa en Editions Publisud, Paris, 2007.

<sup>6</sup> OLIN WRIGHT, Eric. Los puntos de la brújula, hacia una alternativa socialista. *New Left Review*, nº 41, nov.-dic. 2006, pp. 81 y ss.

<sup>7</sup> Loc. cit., p. 85.

formas de semiesclavitud que supone el trabajo de ciertos inmigrantes o las condiciones de vida en la que tienen que permanecer. En una revista se publicó un informe titulado “Se alquila piso patera: 45 metros. Diez inquilinos. Sin baño. 120 euros por colchón. Sólo inmigrantes”<sup>8</sup>. La exaltación del “pelotazo” enriquecedor sobre las cabezas de aquellos despreciados por ser los “tontos útiles” de nuestra habilidosa ignominia.

La alternativa autoorganizadora sólo se contempla como experiencias aisladas y un tanto marginales al sistema, en vez de la creación de un verdadero sector de economía solidaria que integre diversas modalidades afines, desde empresas familiares a cooperativas, mutuales, sociedades laborales, etc., pero con los mismos servicios de apoyo financieros, tecnológicos, formativos, comerciales, etc. etc., que tienen los sectores público y privado capitalista<sup>9</sup>.

En suma, no podemos separar la idea de democracia como instrumento de la conciencia participativa, de una cierta soberanía económica sobre nuestras vidas que permita garantizar la autonomía e invulnerabilidad de los ciudadanos para intervenir en la toma decisiones colectivas. Otra alternativa que se ha manejado es la de la renta ciudadana garantizada por la sola condición de ciudadano.

En cualquier caso, hemos de centrarnos en un posibilismo transformador, tal como ya apuntaba Gastón Leval y al que también me referí en aquel prólogo inspirado en la filosofía laborista cuando las primeras elecciones democráticas: “el equilibrio entre la evolución permanente, que nunca se complazca definitivamente en un etapa y la estrategia de los objetivos concretos, la estrategia de los peldaños, debe llevarnos a un planteamiento ajustado, que, si se nos permite un neologismo, llamáramos un **planteamiento reforvolucionario**”.

En el párrafo siguiente del prólogo citado añadía: “En lo que no necesitamos establecer límites y etapas es en la exigencia ética de los comportamientos de aquellos que quieren inducir al pueblo a optar por determinados caminos.

El imperativo ético en la conducta colectiva no se basa tanto en una concepción filosófica previa, como en la experiencia humana de que medios diferentes perturban los fines previamente elegidos, convirtiéndose aquellos en la única realidad dominante.

La historia contemporánea contempla la existencia de gigantescas organizaciones opresoras que han generado su sistema de autojustificación, aunque pervivan unas referencias retóricas a los objetivos liberadores que, en principio, explicaron su nacimiento.

<sup>8</sup> XL Semanal, nº 1008, del 18 al 24 de febrero de 2007.

<sup>9</sup> COLOMER VIADEL, Antonio. Autogestión, democracia y cooperación para el desarrollo, Acción Cultural Cristiana, Salamanca, 2002.

Si sólo la verdad puede hacernos libres, hay que exigirla, sobretodo, a los que nos prometen hacernos libres”<sup>10</sup>.

No quisiera, sin embargo, escamotear las propuestas jurídico políticas que parecieran ser uno de los objetivos de estas reflexiones. Es cierto que creo que este presupuesto ético y estas transformaciones socio-económicas son imprescindibles para la eficacia de cualquier instrumento legal que pretenda mejorar la democracia.

### **Algunas medidas jurídico-políticas transformadoras:**

1ª.- Una de las claves de los males de la democracia actual es la obsesión por conseguir la reelección o el mantenimiento en el cargo que se desempeña por cualquier medio. Con cierto cinismo Schumpeter —como ya hemos citado— defendió un modelo elitista competitivo en donde los individuos sólo son ciudadanos para los periodos electorales.

En consecuencia, se debería tender a la no reelección de los cargos representativos para que pudieran ser desempeñados sin las obsesiones por continuar en los puestos electivos, a toda costa. También el recurso al sorteo aleatorio para ocupar algunas responsabilidades públicas, entre ciudadanos, como ocurría en la democracia antigua, es conveniente, a pesar de una cierta inestabilidad, porque ayudaría a la regeneración democrática.

2ª.- Hay que descentralizar el poder y aplicar el principio de subsidiariedad, de tal forma que todo lo que se pueda hacer en las instancias más inmediatas a la ciudadanía no debe hacerse en un escalón superior. En este sentido, un municipalismo renovado, en cuyo interior se teja un sistema de relaciones participativas es una propuesta a defender en este proceso regenerador y me remito también al capítulo del profesor Cabedo sobre “Democracia participativa y solidaridad en el ámbito local”, publicado en este mismo libro.

Debo aclarar de inmediato que me refiero a un municipalismo integrador, de vocación federativa y de cooperación solidaria en sus ámbitos territoriales —comarcas, mancomunidades, etc.- y no a esa deformación localista y egoísta, de aislamiento y defensa a ultranza de lo propio y desconfianza de los vecinos.

La dificultad de estas propuestas se demuestra en el bloqueo actual de la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, que parecía apuntar un incremento de la participación democrática, por la incapacidad de los partidos políticos de llegar a consenso en esta materia.

3ª.- Hay que reivindicar las instituciones de democracia directa y semidirecta y

---

<sup>10</sup> COLOMER VIADEL, A. Una solución..., op. cit., p. 9.

recurrir a ellas con más frecuencia y normalidad para que el pueblo soberano pueda decir la última palabra en cuestiones de especial trascendencia. Me refiero a los referéndums, iniciativas legislativas populares, etc. Tenemos el ejemplo de Suiza, ese pueblo pacífico, educado y altamente desarrollado, que con gran facilidad recurre a estos referéndums populares, convocados, a menudo, por iniciativa popular, para la toma de importantes propuestas políticas y legislativas. En este sentido también habría que facilitar los referéndums locales, pero todos ellos en condiciones de transparencia e información, así como de conciencia clara, para que no enmascaren plebiscitos de adhesión incondicional a figuras carismáticas o a siglas movilizadoras de emociones y sentimientos, en vez de razones y evidencias.

4ª.- El concepto antiguo de “poder negativo” o “poder de impedir o controlar” que en la república romana se expresaba por aquel sistema dual de oponer a las magistraturas del Senado la capacidad de veto del Tribuno de la Plebe, fue continuado en su elaboración por Rousseau que también se refiere a Tribunales del Pueblo y a esa capacidad de impedir. En la época actual las nuevas tecnología informática harían más fácil esa capacidad del pueblo para manifestar su opinión tanto en el sentido de confirmar como de oponerse.

En este sentido Carlos Díaz aporta el testimonio de Mounier cuando escribía “la democracia se define por el control: es doctrina de campesino desconfiado. El pueblo no elige competencias o poderes para sí mismo, sino controladores para vigilar las competencias de las élites”<sup>11</sup>.

Una institución que quiere servir a esa soberanía del pueblo y a los ciudadanos en la defensa de sus derechos frente a los abusos o negligencias de las Administraciones es el Defensor del Pueblo. La enorme avalancha de leyes, reglamentos, y disposiciones administrativas que soporta el ciudadano hace muy difícil su comprensión y defensa y de ahí la necesidad de poder solicitar la ayuda del Defensor.

En España el Defensor puede, no sólo solicitar informes y hacer recomendaciones ante los órganos de las Administraciones, sino también plantear Recursos de Amparo ante el Tribunal Constitucional, e incluso Recursos de Inconstitucionalidad, si considera que algunas leyes contradicen a la Constitución. Esto plantea una situación de una cierta esquizofrenia política, ya que el Defensor es un Comisionado de las Cortes Generales, y sin embargo puede recurrir leyes aprobadas por estas Cor-

---

<sup>11</sup> Díaz, Carlos, ¿Qué puede aportar el personalismo comunitario a ésta democracia?, I Congreso Internacional de Personalismo Comunitario, Madrid 2005, Actas Volumen 2, pp. 163-164. No quiero dejar de citar la referencia que hace Carlos Díaz al contraste entre la democracia numérica que se vive como un derecho, y “la democracia moral que se vive como un deber, un deber que yo me impongo con alegría: por ejemplo, procurando que se tapen las alcantarillas a las que les falta la tapa ... a fin de que no puedan caer en ellas niños, ciegos, o cualquier viandante. Esto conlleva molestias, tiempo, etc” (p. 164). Creo que este sentido cotidiano y casi elemental del apoyo mutuo y el respeto al prójimo es una expresión admirable de esa ética ciudadana.

tes. También es cierto que la Constitución y la ley señalan que el Defensor actuará con plena autonomía y sin sujeción a ningún mandato.

Esta independencia y autonomía tan necesaria es vista con desconfianza por los más acérrimos defensores de la partidocracia. Recientemente se ha debatido en las Cortes la propuesta de reprobación y cese del Defensor del Pueblo por haber interpuesto un Recurso de Inconstitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña, y los autores de tal propuesta consideran que presentar este recurso supone ¡actuar con notoria negligencia en el ejercicio de su cargo!, además, por cierto, de otras graves descalificaciones personales. Otros de los intervinientes incluso discuten la legitimidad del Defensor para presentar ese Recurso, y en todo caso preguntan por qué no se debatió previamente en esta Comisión durante sus comparecencias, reprochándole que lo hubiera presentado sin debatirlo previamente con aquellos que le habían nombrado. Y en el colmo de la incongruencia y la contradicción constitucional y legal, el Diputado, Sr. Maldonado, señala: “este Congreso aprueba el Estatut de Cataluña y un miembro elegido por este Congreso, el Defensor, recurre lo que ha aprobado este Congreso que le nombró a él. ¡Vaya incongruencia!”. Pues bien, esa “incongruencia” es a la que responde el espíritu y la letra de la Constitución y de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo a la hora de otorgarle legitimidad para presentar Recursos de Inconstitucionalidad.

La propuesta de reprobación y cese fue rechazada pero hasta el representante del Partido Socialista que votó en contra hizo graves reproches al Defensor por haber presentado ese Recurso <sup>12</sup>.

Una consecuencia que creemos necesaria para fortalecer ese poder de control y de resistencia del pueblo, si no directamente, por medio de instituciones que lo representen y defiendan, sería proponer la Reforma Constitucional para que el Defensor fuera elegido directamente por el pueblo, y no por las Cortes, entre candidatos que no hubieran tenido vínculo directivo o contractual con Partidos Políticos al menos los últimos diez años, y también sometidos al principio de no reelección. El Defensor, de alguna forma podría promover la convocatoria de referéndum sobre determinadas cuestiones de especial relevancia.

Del mismo modo nos parece necesario que se establezcan los Defensores Municipales y que entre éstos, los Comisionados Autonómicos, y el Defensor Estatal, se cree una red simbiótica para defender a los ciudadanos y también para promover la conciencia ciudadana y la defensa de sus derechos por iniciativa de éstos mismos ciudadanos.

---

<sup>12</sup> Diario de Sesiones de las Cortes, Comisión Mixta, Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, número 84, 14 de febrero de 2007 (¡Otra “incongruencia” es que este agrio y mezquino debate se celebró el día de los enamorados!).

5ª.- Un giro hacia una teoría de la Administración Pública Cooperativa debe interiorizar prácticas de cooperación entre administradores y administrados para que los ciudadanos con carácter rotatorio y temporal, a través de sus asociaciones o individualmente por sorteo aleatorio, estén presentes en los distintos órganos de la Administración, puedan exponer sus sugerencias e iniciativas y también contemplar los problemas y dificultades de la gestión pública.

Los empleados públicos deberían rotarse para ver los distintos problemas y dificultades en los diferentes puestos de trabajo y establecer una sana emulación para mejorar esa gestión pública, introduciendo las mejoras que su experiencia cotidiana ha acumulado.

Una tendencia a simplificar el entramado burocrático y administrativo debe propiciarse a partir de dar por supuesto que toda la información sobre cada ciudadano ya la tienen las Administraciones Públicas y sólo a ellas les compete alegar modificaciones. En general ninguna decisión que afecte a los ciudadanos administrados debería adoptarse sin oír la opinión de aquellos entre ellos que los representan.

6ª.- La existencia de jueces confiables que aplican las leyes con equidad y responden a esa TRIPLE I: Independencia, Imparcialidad e Integridad, es necesaria y beneficiosa en un orden de justicia.

Ahora bien, hay que insistir en el valor de la equidad, la justicia en el caso concreto, la particularidad que se juzga, y superar ese mecanismo frío de aplicación de la ley que supone en muchos casos una solución con vencedores y vencidos, y en otros casi una venganza cumplida.

Hay que potenciar y desarrollar la mediación judicial que busque resolver los conflictos propiciando una comunicación y entendimiento entre las partes en donde todas ellas salgan beneficiadas, y también todas hagan algunas renunciaciones y concesiones, sin caer en el resentimiento de la derrota o en el triunfalismo de la victoria. Para ello no solo hacen falta jueces equilibrados y equitativos sino también la intermediación de psicólogos, asistentes sociales, etc y un entorno para esta mediación en condiciones de serenidad y calma, con tiempo suficiente para oírse unos a otros, y los elementos decorativos relajantes que faciliten ese entendimiento. Evidentemente esta mediación no puede aplicarse en algunos casos y ciertos delitos y comportamientos exigen la aplicación estricta de la ley y sus penas, pero incluso en estos casos, aún no se ha renegado del principio penal y penitenciario de regeneración y reinserción posible del condenado.

En esta tarea de regeneración democrática y toma de conciencia ciudadana pueden darse aportes de diferentes corrientes, siempre que al menos converjan en esa ética natural a favor de la vida y lo viviente y un equilibrio de vidas que exige una radical justicia igualitaria para una evolución no discriminatoria de todas ellas.

Una formulación renovadora del pensamiento marxista ha subrayado el valor del “poder constituyente de la multitud”, y el carácter retardatario del entramado institucional del actual sistema <sup>13</sup>.

No se trata solo de resistir al despotismo sino también de hacer en común y sentirte integrado en un proyecto social compartido, sin renunciar a la autonomía personal. Además esta integración comunitaria y asociativa de la ciudadanía es también la mejor forma de organizarse para la transformación social, y la resistencia frente al atropello de nuestros derechos. Hace muchos años el sociólogo Gaetano Mosca, analizando ese fenómeno aparentemente incomprensible de que pequeñas minorías pudieran dominar e incluso atemorizar a grandes mayorías, nos explicó la razón y la clave: esas minorías estaban fuertemente organizadas y estructuradas frente a la soledad del individuo y del ciudadano, en sociedades profundamente atomizadas.

---

<sup>13</sup> A esa genealogía del sujeto constituyente hacen interesantes aportes Negri, Antonio, y Hardt, Michael, en *El trabajo de Dionisos*, edit. Akal, Tres Cantos (Madrid), 2003.

## **LA PARTITOCRACIA VS DEMOCRACIA Y CONCIENCIA PARLAMENTARIA**

*José Carlos de Bartolomé Cenzano*

### **I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA PARTITOCRACIA Y LAS DISFUNCIONES QUE PLANTEA EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL.**

Nadie duda hoy en día que los partidos políticos son los actores más poderosos de los sistemas parlamentarios. Los partidos políticos nacieron como vehículo necesario para impulsar y materializar el pluralismo político (que en la Constitución Española se encuentra encabezando el título preliminar, en el art. 1.1, como uno de los valores superiores del Ordenamiento Jurídico, junto con la libertad, la justicia y la igualdad).

Estos valores son algo más que una declaración de buenos principios o intenciones de nuestra Constitución. Se trata de auténticos fines o metas a alcanzar por el Estado, y deben constituir auténticos criterios rectores de los poderes públicos en su actuación administrativa, política o pública en general.

No obstante, estos valores quedarían vacíos de contenido de no ser por el desarrollo constitucional y legal que se realiza para materializarlos y convertirlos en una realidad viva y controlable por las instancias de poder público con competencia para ello.

El pluralismo político es un valor muy complejo que encierra conceptualmente muy variados bienes, principios, derechos y libertades públicas fundamentales. Por poner algunos ejemplos de este carácter poliédrico, diremos que este fin primordial del Estado no podría realizarse con plenitud sin la libertad ideológica del art. 16 de la Constitución Española (en adelante CE.), sin las libertades de expresión o de información del art. 20 CE., sin la libertad de asociación del art. 22 CE. (con relevancia pública) que se encuentra en la base de la constitución y funcionamiento de los partidos políticos, sin los propios partidos políticos y sindicatos de los arts. 6 y 7 CE, sin el derecho de sufragio del art. 23 CE., y, en definitiva, sin la participación ciudadana en todos los ámbitos públicos importantes, impulsada desde el art. 9.2 CE. para que la materialicen los poderes públicos y la conviertan en realidad palpable.

Dentro de este encuadre, los partidos políticos deberían constituir un instrumento democrático de primer orden para que todos los bienes, principios, derechos y libertades constitucionales encontrasen su materialización, tanto en su vertiente positiva, de libre voluntad para ejercitarlos, como en su vertiente negativa, de libre

renuncia a su ejercicio; y ello, sin ningún tipo de vinculación militante o imperativo de partido dirigido a militantes o parlamentarios.

Obviamente, sí como se deduce de la Constitución Española, los derechos fundamentales y las libertades públicas son anteriores al Estado y derivan directamente de la dignidad de la persona (art. 10 CE), que constituye además la piedra angular de su reconocimiento, garantía y valor axiológico o material, estos no deben condicionarse a ningún criterio que vaya más allá de la propia conciencia de su titular.

Entendemos que sí ni los propios intereses del Estado pueden anteponerse a los derechos fundamentales de las personas, menos aún pueden imperar los intereses partidistas sobre la libre voluntad de quién ejercita un derecho fundamental o libertad pública.

En este sentido conviene recordar que la Constitución Española, en su art. 67.2 prohíbe que los miembros de las Cortes Generales estén ligados por mandato imperativo.

Es sabido que el mandato imperativo se ha venido refiriendo tradicionalmente a las concretas instrucciones que provenían de los colectivos de electores que elegían a sus representantes. No obstante, hoy las directrices que anulan o modulan la libre voluntad y la conciencia del representante no provienen del cuerpo electoral, hecho que a pesar de ser incompatible con el concepto de soberanía popular y del nuevo mandato representativo, quizás repugnaría menos que el poder omnímodo del partido sobre el militante (elegible) o el representante (elegido).

Resulta además trascendente resaltar que la Constitución Española no ha pecado de ingenuidad en este aspecto, y por ello, en el art. 6º establece unos requisitos mínimos esenciales en los partidos políticos para su creación y el ejercicio de su actividad: “la libertad, dentro del respeto a la Constitución y a la ley, y que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos”.

A continuación, analizaremos algunas de las disfunciones más importantes dentro del esquema constitucional enunciado. Disfunciones que sin duda se han ido gestando al margen de estas previsiones constitucionales, a través de la práctica política no institucionalizada, a través de los usos y convenciones en el funcionamiento del parlamento, de los grupos parlamentarios y de los propios partidos políticos.

## **II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS VALORES SUPERIORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

Lamentablemente en este apartado seremos breves y contundentes, toda vez que pensamos que estos fines del Estado tan deseables como importantes no suelen guiar el grueso de la acción del Gobierno ni de los grupos parlamentarios en la

oposición. En España está resultando una costumbre la politización de asuntos tan trascendentes como el terrorismo, la política de inmigración, la educación y otros asuntos del máximo interés para el Estado.

Cada acción política, y es esta la impresión de la mayoría de los ciudadanos, está cuidadosamente diseñada para rentabilizarla electoralmente a corto plazo. De este modo, pocas políticas públicas se realizan a largo plazo, superando el periodo de una legislatura. Además, las ya iniciadas, suelen concluirse aceleradamente antes de las correspondientes elecciones para mostrarlas como auténticos logros políticos del partido en el Gobierno.

Llegar o mantenerse en el Gobierno son finalidades naturales de los partidos políticos que han penetrado en el Parlamento y que condicionan enormemente la función del Legislador y del Ejecutivo. Por poner un ejemplo de esta realidad, señalaremos que no es infrecuente la oposición por parte del Gobierno a la creación de una Comisión de Investigación para el esclarecimiento de los hechos y depuración de responsabilidades ante actuaciones políticas desastrosas. En estos casos los valores superiores del Ordenamiento Jurídico quedan en un segundo plano ante el peligro del coste político para el partido en el poder.

### **III. LA “RENTABILIDAD DISCIPLINARIA” DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Desde que el Parlamento inglés obtuvo en el siglo XVII la primera victoria frente a la Monarquía absoluta, la evolución de las sociedades europeas hacia sistemas democráticos se refleja en gran medida en sus procesos electorales, toda vez que éstos se han venido a convertir en auténticos parámetros de constitucionalidad al contener los procedimientos y garantías democráticos de participación política y representación, lo que es lo mismo que decir el germen político de la constitución y organización del poder democrático.

Las elecciones constituyen así un procedimiento para la designación de representantes, titulares del poder. Este concepto, como veremos a continuación va intrínsecamente ligado a los conceptos de representación, gobierno y legitimidad, que son las tres funciones ya clásicas al estudiar esta materia y que analizaremos a continuación en relación a los partidos políticos:

#### ***III. 1 ¿Representación política o representación del partido político?***

Una vez aceptado el origen popular de la soberanía y descartada la viabilidad en nuestros días de la democracia directa como vía ordinaria de decisión política por la com-

plejidad social y estructural, se impone la necesidad de elegir a un cuerpo representativo que se ocupe de los asuntos públicos, y de esta necesidad, surge el proceso electoral.

No obstante, cuando hablamos de representación, el concepto es muy amplio, y lo primero que nos deberíamos preguntar es qué se pretende representar.

En la época medieval la representación era esencialmente orgánica o estamental, es decir, los diversos representantes estaban vinculados por un conjunto de directrices de obligado cumplimiento por parte de “su cuerpo electoral”. De no cumplirse al pie de la letra este mandato, los representantes podían ser cesados y sustituidos por otros nuevos representantes (es el denominado mandato imperativo). Así pues, los intereses invocados en las Cortes medievales eran tan diversos como los electores y los representantes.

Burke rechazó ya esta idea en su conocido Discurso a sus electores de Bristol (1774). «El Parlamento -afirmaba Burke- no es un congreso de embajadores de diferentes intereses hostiles que deben defender, como agentes y abogados, frente a otros agentes y abogados. El Parlamento es, por el contrario, la asamblea deliberante de una única nación, con el único interés del conjunto [...] (En dicha asamblea) no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales, sino el bien general que deriva de la razón general de todo el conjunto» (Burke 1975: 158).

Paulatinamente, a medida que la clase burguesa emergente buscaba su sitio en la estructura socio-política, se fue consolidando un nuevo haz de intereses cuya demanda provenía del propio sistema político, social y productivo-económico. El razonamiento era lógico y respondía a las pretensiones liberales: si se elegía libremente a una serie de representantes por parte del cuerpo electoral, que a su vez estaba compuesto por el tejido social real de esa comunidad, los intereses defendidos no tendrían por qué ser impuestos por los propios electores, ya que mediante la elección se encontrarían representados en el Parlamento, que sería el verdadero depositario de la confianza del pueblo y cuya misión sería la consecución del interés general.

De este modo se estaba abriendo la puerta a la nueva formulación del principio representativo; el mandato imperativo medieval sería así sustituido por el mandato representativo, que supone la designación de unos titulares de poder obligados a velar por el interés general y libres desde el momento de la designación para llegar a su consecución por los medios legales que consideren menos gravosos para la comunidad.

El mandato representativo es la fórmula que ha acogido nuestra Constitución en el artículo 67.2, si bien su formulación se ha expresado en sentido negativo: “los miembros de las Cortes no estarán ligados por mandato imperativo”.

Hoy, no obstante, la realidad y los usos políticos han superado este sencillo esquema, pues los partidos políticos se han erigido en los dueños y custodios de los intereses heterogéneos que la nueva sociedad tecnológica demanda. En la actuali-

dad, las preferencias electorales no las determinan las cualidades morales o la independencia y buena formación de los candidatos, sino la adscripción a las fuerzas políticas que el electorado piensa que mejor puede defender sus intereses. Así, parecen definitivamente superados los conceptos de mandato imperativo y mandato representativo, por el de mandato electoralista.

La política que hoy se practica tiene poco que ver con la búsqueda del consenso en pro del bien común o del más moderno concepto de interés general. Las políticas públicas no suelen ir encaminadas hacia las más acuciantes demandas sociales, sino hacia logros visibles a corto plazo, destinados a determinados colectivos y grupos de interés que interesan electoralmente.

El mandato representativo extiende la representación a toda la nación y pretende la independencia del elegido garantizándole el escaño frente a cualquier injerencia ajena o presión. No obstante, el hecho de que el parlamentario no se sienta vinculado ni por el programa político, no supone que el parlamentario pueda tener en el actual sistema de partidos la posibilidad de votar en conciencia. El concepto de la “disciplina de voto” es propio de nuestros días y supone una radicalización de la fidelidad a las siglas, de tal modo que se debe muchas veces sacrificar la propia voluntad o la propia escala de valores del representante o del militante por los “superiores intereses partidistas”.

### **III. 2 ¿Gobierna el Ejecutivo o el partido mayoritario?**

La segunda función atribuida a las elecciones es la de producir gobierno. En otras palabras, se trata de facilitar la gestión de programas políticos viables, mediante la designación de representantes, titulares de poder, con capacidad y posibilidad de realizarlos.

Mediante este apoyo a los programas y equipos debe generarse el gobierno en un doble sentido: la formación de un Ejecutivo y la adecuación estable de sus decisiones a las preferencias mayoritarias de la sociedad.

No obstante, como sabemos, originariamente, la función de las Cortes durante el Antiguo Régimen fue la de controlar financieramente a la Monarquía. Gradualmente, los parlamentos arrancaron de la monarquía facultades de codecisión y de veto en materia fiscal y, más adelante, cambios sociales e institucionales derivaron en que los parlamentarios intervinieran también en la designación del Ejecutivo, convertido por este hecho en un apéndice de la correlación de fuerzas representadas en el Parlamento. Tanto la Monarquía parlamentaria británica, como los regímenes liberales del continente europeo se estructuran progresivamente -a lo largo del siglo XIX- como sistemas en los cuales el Parlamento arrebató poco a poco al Jefe del Estado la facultad de designar y destituir -de forma directa o indirecta- al Ejecutivo.

Ello se consigue mediante la institucionalización de la responsabilidad parla-

mentaria del Gobierno, que se hace efectiva de dos maneras. Inicialmente, por medio de la moción de censura que lleva a la dimisión del Gobierno derrotado. Más adelante, por medio de una votación de investidura o de confianza inicial exigida a todo nuevo Gobierno.

Así pues, tanto el momento de origen como el momento final de un Gobierno quedan generalmente asociados a una votación parlamentaria que expresa la confianza o el rechazo de los representantes populares respecto del Ejecutivo. En los regímenes presidencialistas, por su parte, la elección directa del Presidente como órgano ejecutivo principal produce gobierno de modo más perceptible que en los regímenes parlamentarios.

En nuestros días tampoco se reproduce en toda su esencia esta función clásica de las elecciones, puesto que las instancias interpuestas entre el Estado y el individuo son muy numerosas y poderosas y cada vez ejercen más influencia en todos los ámbitos de la acción política, y así, en nuestros días muchas decisiones políticas de gobierno se acuerdan fuera del propio Parlamento, en las sedes de los partidos políticos, mediante los acuerdos con las pertinentes instituciones internacionales o desde las altas esferas del propio aparato burocrático del Estado. Las elecciones, por ello, influyen en la orientación de la acción del gobierno, pero en modo alguno lo determinan completamente.

Los medios de información en un sentido muy amplio, desde la prensa escrita, la radio y televisión, hasta Internet y el uso que se pueda hacer de la información por estos medios pueden determinar muy significativamente la abstención o el ejercicio masivo del derecho de voto en un sentido o en el contrario.

Hoy se dice que la información conforma el cuarto poder del Estado y no debemos olvidar que en muchas ocasiones los medios de información (muchas veces mediatizados por sus propios intereses) han resultado determinantes para derrocar a un Gobierno o para que resultase elegido una determinada fuerza política.

Caeríamos sin duda en la más absoluta inocencia si no vinculásemos al menos especulativamente a los medios de comunicación con las ideologías o más concretamente con los partidos políticos. Las noticias se orientan ideológicamente y la libertad de información se confunde en ocasiones con el más feroz de los adoctrinamientos.

La política hoy se hace desde los partidos políticos, desde los medios de información de masas y desde los poderosos grupos económicos y de presión. El Parlamento ha quedado a nuestro juicio como un escaparate de desencuentros preparados desde las más agresivas instancias de las militancias políticas. En el Parlamento se viene a reproducir lo pactado y convenido en las sedes de los partidos políticos, y la acción de gobierno también se ha gestado ya desde la cúpula del partido de Gobierno. El Parlamento ha perdido ese carácter de lugar de reflexión y de encuentro.

### **III. 3. Partidos políticos y legitimidad democrática.**

La tercera finalidad teórica de las elecciones es producir la legitimidad de los titulares del poder constituido. Esto es, se entiende que por encima de las pretensiones particulares de cada elector, el titular de poder designado mediante un procedimiento electoral ha recabado la confianza necesaria para ostentar tal título. Así, por medio de las elecciones, los elegidos se hacen acreedores del apoyo suficiente para ser los titulares de poder.

En un plano puramente teórico, en las elecciones deberían cobrar vida los principios de libertad e igualdad tanto desde la perspectiva de los electores como desde la de los elegidos. Las elecciones vendrían a ser algo así como un rito, en virtud del cual se dirimen las diferencias pacíficamente, libremente y mediante un proceso aceptado por todos. Por ello, los elegidos serán designados como titulares de poder y deberán contar, por encima de las preferencias individuales con el reconocimiento de su victoria en un proceso justo.

La legitimidad haría referencia al título, justificación o apoyo en virtud del cual se accede y ejercita el poder, y en este caso estamos ante el título, apoyo o confianza que deriva directamente del principio democrático participativo (ello a diferencia de otras formas de legitimación como la divina, tradicional, carismática, etc.).

Dentro de este marco, no pondremos en tela de juicio la legitimidad del Gobierno ganada en unas elecciones democráticas, pero sí, en los términos expuestos, los medios utilizados para llegar a ganar ese apoyo electoral. En el caso de las elecciones a Diputados del Congreso, ante los electores y para atraer sus preferencias se presenta un grupo de ciudadanos cuya aspiración es resultar elegidos, éstos son los candidatos a Diputados, que para presentar una candidatura electoral deben tener capacidad electoral pasiva cuyos requisitos se regulan por ley.

Para la presentación de candidaturas y su proclamación, los candidatos que deseen presentarse deberán expresar esta decisión ante la autoridad electoral correspondiente, que examinará si reúnen los requisitos legales de elegibilidad ya analizados.

Lo que sucede actualmente es que las candidaturas las presentan sobre todo los partidos políticos, pues son los actores principales de los procedimientos electorales y los que poseen una mayor solvencia organizativa y económica, toda vez que el sistema electoral pivota sobre el absoluto poder de los partidos políticos.

Por lo que respecta a la campaña electoral, actualmente, los medios audiovisuales han desplazado a los clásicos medios propagandísticos, tales como la pegada de carteles o el reparto de octavillas. Los espacios cedidos gratuitamente por la radio y la televisión están tasados legalmente en cuanto a los tiempos, que se distribuyen proporcionalmente de acuerdo al resultado obtenido por las diversas candi-

daturas en las anteriores elecciones, pero el problema radica en la propia orientación política del medio de comunicación, que suele hacer una utilización perversa de la libertad de comunicación contenida en el art. 20.1.d), y, en programas no destinados a hacer campaña electoral, se dedican a realizar proselitismo político encubierto. Hecho por el cual, todas las medidas encaminadas al fomento de una contienda limpia e igual, decaen ante un evidente adoctrinamiento que sobrepasa los espacios tasados por ley y las medidas garantistas a tal fin.

De otra parte, la barrera mínima también premia de manera contundente a los grandes partidos. Ésta se ha definido como el número o porcentaje mínimo de votos que debe reunir un candidato o candidatura para participar en la distribución de escaños. Se denomina también umbral electoral. Expresado de otro modo, puede afirmarse que la barrera efectiva se sitúa en algún punto entre dos situaciones: la que garantiza el escaño y la que asegura fatalmente que no será alcanzado. Estos puntos han sido denominados, respectivamente, umbral de representación y umbral de exclusión y han sido calculados para los diferentes sistemas electorales.

Dependiendo de los países, de la fórmula por la que opten, y del tipo de elecciones variará, suele estar en torno a un 3 ó un 5 por cien del número de votos total válidamente emitidos (aquellas candidaturas que no alcancen este porcentaje, quedarán fuera de la atribución de escaños). De ahí que los partidos mayoritarios tengan más fácil sobrepasar ese tope y sus candidatos recabar la legitimidad, en muchas ocasiones, por el único hecho de pertenecer a ese partido mayoritario.

Por lo que respecta a la modalidad del voto, ésta es la forma que adopta el voto emitido por el elector, al seleccionar el candidato o candidaturas de su preferencia. Se denomina también forma o estructura del voto, y puede ser, por ejemplo, personalizado cuando se trata de mostrar el apoyo a un candidato individual con exclusión de cualquier otro o de lista, cuando se trata de la adhesión o no, a un grupo o lista de candidatos predefinidos. Éste es el caso del voto de lista cerrada y bloqueada. Es el propio de España en las elecciones al Congreso, y se caracteriza porque el votante solo se adhiere o no a la lista, pero no puede modificar los términos de la misma.

En estas condiciones resulta claro que la legitimidad depende exclusivamente del número de votos que consiga la fuerza política, pues el orden lo habrá preestablecido el partido político, y de ello se valdrá sin duda para exigir posteriormente la disciplina de voto. Ciertamente resulta que una vez gane el escaño el candidato individualmente considerado, éste le pertenecerá a él y no al partido político, pero no resulta menos cierto que si se apartase de las directrices marcadas por el partido, en las siguientes elecciones probablemente no formará parte de la lista de candidatos en las elecciones.

El sistema de listas cerradas y bloqueadas favorece un omnímodo poder del aparato político del partido, pues resulta una obviedad que el orden de la lista determinará quién será elegido según las previsiones del partido y la realidad manifestada

en la urnas.

En los últimos años se ha abierto camino un nuevo concepto: el de “voto útil”, el voto útil realmente convierte un ejercicio de libertad en un mero ejercicio de elección, entre las muy limitadas alternativas que nos proponen los partidos políticos

La pluralidad de ideas desaparece en favor de un concepto muy manoseado durante los últimos años: el de “gobernabilidad”. Todos quieren gobernar en solitario para poder llevar a término sus programas, y para ello necesitan que el cuerpo electoral no se despiste con otras alternativas; sin embargo, existe la sensación de que no queda claro para qué quieren hacerlo, ya que los propios programas electorales no hablan de cómo será España a largo plazo.

El voto útil no parece refido con el hecho de votar a un partido minoritario, más bien al contrario, si el elector obra en conciencia, debería sentirse aún más libres por ello. De hecho, la característica de la libertad es quizás la más importante del derecho de sufragio, y, además, el concepto de libertad es casi antitético al de utilidad o al de oportunidad, que se circunscriben más al ámbito económico que al político. La democracia, como hemos visto, implica pluralismo ideológico y político, y las minorías, dentro del sistema deben tener representación si pretendemos efectivamente que el Parlamento sea centro de representación depositario de la soberanía popular.

Votar consiste pues, en utilizar la libertad que la Constitución y la ley nos reconoce y garantiza, y esta libertad debería ejercitarse en conciencia y con la responsabilidad propia de quién esta eligiendo a su representante en el legislativo y, posiblemente, en el gobierno de la nación<sup>1</sup>.

#### **IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN UN ESTADO PLURILEGISLATIVO.**

Otro punto muy importante a analizar es el rol que desempeñan los partidos políticos en el Estado español, dentro del sistema de distribución territorial o vertical del poder. El Estado autonómico español se caracteriza por tener autonomía política y legislativa en una serie de materias cuya competencia les compete a las Comunidades autónomas; así el art. 137 CE. dispone que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Inmediatamente después, el art. 138 CE. trata de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.

<sup>1</sup> Subero, Bienvenido, “Un ejercicio de libertad”, en [www.arbil.org](http://www.arbil.org)

En este punto, lo preocupante son las tensas relaciones que se establecen entre las distintas fuerzas políticas que tienen el poder ejecutivo en las distintas Comunidades Autónomas y el Estado central. Son muchas las ocasiones en las que el partido político que gobierna el Estado se enfrenta a los Consejos de Gobierno autonómicos por el mero hecho de pertenecer al partido de la oposición. En estas circunstancias, las materias sobre las que tienen una competencia concurrente o más o menos compartida se resienten en cuanto a su correcta ejecución.

Los intereses partidistas y electoralistas vienen así a enturbiar los principios de solidaridad territorial e igualdad, toda vez que un triunfo para el partido de la oposición en una Comunidad Autónoma puede beneficiarle electoralmente. Esto genera obviamente un clima de crispación y de mal entendimiento que hace imposible la necesaria colaboración para la ejecución de este tipo de materias. Lamentablemente, el régimen parlamentario lo han monopolizado de tal forma los partidos políticos que están practicando una perversa ejecución de los intereses generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

No podemos además obviar que este esquema muy básico de confrontación se reproduce también en el tercero de los niveles previsto por nuestra CE, esto es, el nivel local. Los Municipios gobernados por fuerzas políticas opositoras al Gobierno de las CCAA o del Estado también se resienten en la gestión compartida de intereses locales comunes a los propios órganos de Gobierno de sus CCAA o del propio Estado Central.

## **V. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

### ***V. 1. ¿Libertad de información o manipulación?***

A pesar de haber ya apuntado muy someramente este problema en el inicio de este artículo, pensamos que es necesario realizar un comentario algo más extenso al problema de la adscripción de los medios de información de masas a los partidos políticos. Sobre todo de los medios privados en la que los Consejos de Administración y la más alta dirección se encuentra mediatizados por el poder de determinadas fuerzas políticas.

Muchas veces los ciudadanos se quejan de la manipulación de las noticias y la posición desde la que se relatan. Nos olvidamos a menudo de otra forma de controlar la información: la agenda.

Su imposición, se ha dicho, constituye la mayor de las manipulaciones, sobre todo a la hora de afrontar una convocatoria electoral.

En la actualidad, es tal la relevancia que han adquirido los medios de información

de masas que lo hechos que no aparecen en los medios, especialmente en la televisión, no han ocurrido y las personas que no tienen reflejo en los medios no existen o permanecen en el más absoluto anonimato.

A menudo ignoramos las catástrofes humanitarias de los pueblos en función de la presencia o no de las cámaras de las grandes agencias. Por ejemplo, ¿quién se preocupa de los cristianos sudaneses esclavizados con la anuencia del Gobierno de Jartum?

Estos medios, bajo el control de muy pocas voluntades, quieren transformar la opinión publicada, creada por una minoría privilegiada de políticos y periodistas apoyados por los capitalistas que controlan las empresas de comunicación, en la opinión pública de todos los ciudadanos.

La creación de la agenda pretende imponer los temas que preocupen a la población y hacerle obviar los que puedan afectarle realmente políticamente.

La agenda que proponen los medios elude sistemáticamente la inseguridad ciudadana, el ataque a los valores, la incertidumbre jurídica, los problemas del terrorismo, la pobreza, los bajos niveles prestacionales del llamado Estado del bienestar con determinados colectivos pobres, el desprecio de la Administración al ciudadano, etc.

Y consigue que incluso los ciudadanos críticos lo sean con respecto a los temas propuestos por los medios<sup>2</sup>.

Los medios dominan las estructuras de pensamiento del ciudadano y acotan los problemas cotidianos sobre los que se debe centrar la atención del ciudadano y el ejercicio de libertades como el pensamiento, la libertad ideológica o de expresión.

La libertad de información tiene dos vertientes claramente diferenciadas: de un lado la libertad de los informadores de informar con el único límite de la veracidad, entendida en el sentido de contrastar la noticia, y del otro una dimensión prestacional según la cual existe un recíproco derecho de la comunidad política a ser informada de lo que realmente sucede y con la máxima objetividad. Es aquí dónde hace aguas a nuestro juicio esta libertad, ya que por lo general el ciudadano no escucha lo que existe objetivamente, sino lo que la orientación política del medio permite publicar según criterios de oportunidad política alejados muchas veces de las verdaderas causas y hechos recogidos en el titular.

La politización de los medios de comunicación es tan evidente en España que los militantes de los distintos partidos políticos ya han “escogido” un medio de información particular y propio que es el que siempre ven, leen o escuchan, dando por hecho que los otros medios de comunicación, en su afán por realizar proselitismo ideológico desvirtuarán la noticia o la manipularán para responsabilizar políticamente de lo ocurrido al partido contrario.

<sup>2</sup> Véase: [www.Arbil.Org](http://www.Arbil.Org): “la agenda”.

La “guerra de los medios” además de venir determinada por las audiencias, se produce por cuestiones ideológicas; vivimos inmersos en una campaña electoral constante. Se vive la política desde un prisma partidista y no desde la virtud de atender las verdaderas necesidades del Estado; de ese interés general que implícitamente implica superar las ideologías y aunar fuerzas para la mejora del país<sup>3</sup>.

## **V. 2. Dos garantías relevantes para garantizar la libertad ideológica y el secreto profesional de los profesionales de la información.**

---

<sup>3</sup> Reproducimos a continuación una reflexión (recortada en sus alusiones directas a partidos políticos concretos) en torno a la Comisión parlamentaria del 11-M, que salió publicada en [www.forumlibertas.com](http://www.forumlibertas.com), el 16 de julio de 2004, en el que se muestra de manera meridianamente clara lo que acabamos de exponer:

### **Los daños de la partitocracia española**

Lo que está acaeciendo en la comisión parlamentaria del 11-M es simplemente una indecencia que se produce a ojos de toda la sociedad española. No es, por tanto, ni siquiera una indecencia recatada, sino ostentosa, de escándalo. El fin prioritario de la comisión, que era estudiar por qué pasó lo que pasó, cuáles son los procesos previos, cuáles han sido los fallos y, sobre todo (y remarquémoslo), qué hay que hacer a la luz de la experiencia pasada para intentar disminuir el riesgo de un nuevo atentado de este estilo, ha pasado al olvido. Ni a los diputados, ni a la mayoría de los medios de comunicación, ni a muchos comentaristas, parece preocuparles para nada que España continúe siendo un objetivo bélico de Al Qaeda y las demás organizaciones de su galaxia.

Cualquier ciudadano a quien el partidismo no le ciegue, que observe los periódicos de uno o otro signo, verá con rotundidad que parece que hablen de comisiones distintas, porque sus titulares y sus contenidos poco tienen que ver.

El espectáculo es tremendo porque nos está mostrando que la partitocracia más exacerbada afecta no sólo a la actitud de los partidos políticos ante el bien común, sino a la mayoría de los medios de comunicación, lo cual resulta particularmente terrible porque, a través de ellos, los ciudadanos se forman opinión, y hasta los mandos policiales. A la luz de las declaraciones y sin conocer previamente las simpatías políticas de la mayoría de altos cargos de la policía que han declarado, es posible, en función de sus relatos, designar a priori si son próximos al partido de Gobierno o si pertenecen de pleno al partido de la oposición y no errar en el prejuicio. Es algo dramático, porque resulta que no tenemos una policía del Estado, sino de los partidos, y esto no puede ser porque, en buena medida, hay muchísimos fieles cumplidores de los cuerpos de seguridad cuya profesionalidad pasa por delante de sus preferencias políticas.

Esta brutal división de España según el color del partido donde los pequeños aparatos de cada organización distribuyen las cuotas de poder desde los medios de comunicación, también los privados, hasta la justicia pasando por la policía y por todo aquello que signifique alguna cosa –bancos incluidos– a través de la potencialidad que otorga el hecho de que el gasto público español signifique prácticamente la mitad del gasto total (y esto es una tajada de proporciones cósmicas), no tendrá remedio hasta que introduzcamos, los ciudadanos, medidas objetivas que permitan recuperar el rapto que se ha producido en nuestra democracia.

En otras palabras, no se resolverá el problema hasta que los diputados no sean elegidos persona a persona y directamente por los votos de los ciudadanos, y no como hasta ahora constituyéndose en seres desconocidos que figuran en una lista a la que ciegamente, por “marca”, cada uno vota en función de sus preferencias generales. El 11-M, en lugar de ser una comisión que busca los hechos para evitar que se reproduzcan, se ha convertido en el mayor monumento a la partitocracia y, en consecuencia, a la exigencia urgente de modificar el sistema electoral. O esto, o seguir permitiendo que el país lo mangoneen cuatro.

La cláusula de conciencia ha sido regulada por LO 2/1997, de 19 de junio, cuyo art. 1º la define como un derecho constitucional de los profesionales de la información que tiene por objeto garantizar la independencia en el ejercicio de su función profesional.

En su virtud, según el art. 2.1 de esta Ley, los profesionales de la información tienen derecho a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa en que trabajen en estos dos supuestos:

En primer lugar, cuando en el medio de comunicación con que estén vinculados laboralmente se produzca un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica.

En segundo lugar, cuando la empresa les traslade a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador.

El ejercicio de este derecho dará lugar a una indemnización, que no será inferior a la pactada contractualmente o, en su defecto, a la establecida por la Ley para el despido improcedente (art. 2.2)

El art. 3 y último de esta LO 2/1997 dispone que los profesionales de la información podrán negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio.

Por lo que atañe al secreto profesional, al que se refiere también este precepto constitucional, no ha sido expresamente regulado. Ello no significa que no sea aplicable, sino que la cuestión remite al problema general de los supuestos de aplicabilidad directa de la Constitución. En este sentido se puede afirmar que su aplicación práctica es regla notoria, de modo que no se deduce el tanto de culpa por delito de desobediencia cuando los periodistas llamados a declarar como testigos invocan el secreto profesional para negarse a proporcionar sus fuentes.

La falta de desarrollo legal impide, sin embargo, precisar la existencia de los eventuales límites del derecho en la hipótesis de que se enfrenten otros bienes jurídicamente relevantes<sup>4</sup>.

### **V. 3. *El discurso “políticamente correcto” y la libertad de expresión.***

Otro problema de nuestros días, derivado fundamentalmente de la presión que realizan los partidos políticos sobre los medios de comunicación y éstos a su vez sobre el ciudadano es que llegan a generar lo que se ha venido en denominar de manera coloquial el “discurso políticamente correcto”.

<sup>4</sup> Martín Rebollo, Luís: “Constitución Española” (comentada), Aranzadi, Navarra, 2000.

Este discurso imperante en los medios de comunicación tiene que ver con una serie de lugares comunes pseudo progresistas que desde la televisión y los medios se llegan a imponer sobre la libertad de expresión. Da la impresión que los partidos políticos practican una técnica basada en el “piensas como yo o estás contra mi”, de este modo los grupos sociales se homogeneizan muchas veces por una misma ideología, y llega a convertirse en un motivo de exclusión la simple discrepancia en algún punto del decálogo político.

Este hecho se acentúa todavía más dentro de los propios partidos políticos, así, y a pesar de los requisitos establecidos en el art. 6 de la CE: “su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos; los partidos políticos no suelen ver con buenos ojos las disidencias de los militantes.

La conciencia del militante o del diputado no prevalece sobre el ideario político del partido, por más que la discrepancia se refiera a un solo punto del programa político, ello se suele pagar con la defenestración dentro del partido o con la no inclusión en las listas electorales en la siguiente legislatura.

La libertad ideológica y la libertad de expresión suelen atenuarse en la realidad de los partidos políticos, al margen de la Constitución y de cualquier ley. La organización y estabilidad de los partidos políticos suelen requerir de un solo pensamiento, una única voz y un unánime voto. Muchos ejemplos tenemos en España de esta falaz unanimidad.

**Bibliografía utilizada**

BARTOLOMÉ CENZANO, JOSÉ CARLOS, *Comportamiento y representación política, en obra colectiva Introducción a la política*, VVAA Edic. del Laberinto, Madrid, 2001.

BARTOLOMÉ CENZANO JOSÉ CARLOS, *La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

BARTOLOMÉ CENZANO, JOSÉ CARLOS, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

COLOMER VIADEL, ANTONIO, *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, Edit. Universidad politécnica de Valencia, Valencia, 2006.

COTARELO, R., *Partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1996.

LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986.

MARTIN REBOLLO, LUIS: *Constitución Española (comentada)*, Aranzadi, Navarra, 2000.

MARTINEZ SOSPEDRA y AGUILO LUCIA, *Lecciones de Derecho Constitucional Español, II Derecho Autonómico*, Fernando Torres, Valencia, 1982.

MARTINEZ SOSPEDRA, M., *Aproximación al Derecho constitucional español*, Valencia, 1980.

MOLAS, I., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998.

PEREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, vol. I, Fac. de Derecho, Madrid, 1992.

VALLES, J.M., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

**Páginas web consultadas y utilizadas:**

www. Arbil. Org: “la agenda”.

Subero, Bienvenido, “Un ejercicio de libertad”, en [www.arbil.org](http://www.arbil.org)

[www.forumlibertas.com](http://www.forumlibertas.com), el 16 de julio de 2004



## **¿RESPECTA EL SISTEMA REPRESENTATIVO EL ESPÍRITU DE LA DEMOCRACIA?**

*Elía Domingo Barberá*

Los valores sobre los que está sustentada nuestra sociedad, han sido conformados por pensamientos y teorías que a lo largo del tiempo han aparecido, o bien se han ido transformando, atendiendo todo ello a la idiosincracia del momento histórico. Por ello, cuando nos ponemos a la tarea de definir dichos conceptos o valores, no resulta realmente fácil, debiendo por tanto, para ser coherentes, realizar un análisis histórico-conceptual de los mismos, atendiendo al "espíritu" que en cada momento los ha inspirado.

La Teoría del Estado, a lo largo de su trayectoria, entre muchas cosas, ha intentado explicar, el por qué de la necesidad de esta sociedad, cómo se ha formado, cual es su fin, y como debe regirse y organizarse. Es en el desarrollo de las diversas teorías de la "sociedad institucionalizada", donde aparecen conceptos que la describen, profundizan y se debaten sobre la mejor forma en que ésta puede sobrevivir y llegar a su fin último. Encontramos entre estos conceptos, el de la Democracia, que si bien se defiende hasta la saciedad en la sociedad moderna, no deja de ser objeto de planteamientos confusos en cuanto a su aplicación y forma de proyectarse.

Si la sociedad ha ido cambiando a lo alargo de los tiempos, obviamente la teorización sobre la forma en la que la misma debe regirse y ordenarse también ha sido objeto de cambios, y la democracia como forma de gobierno ha variado en cuanto a los elementos y valores que la conforman.

En base a ello, y dado que en primer lugar es conveniente ofrecer una definición de la Democracia y lo que ésta comporta, es necesario señalar las distintas tradiciones del pensamiento político sobre la democracia.

### **BREVE ANÁLISIS DE LAS TRADICIONES DE PENSAMIENTO DEMOCRÁTICO**

#### **1.- La tradición clásica de la democracia\***

Aristoteles diferenció como tipologías para de regir la polis, tres formas puras, y tres formas impuras, atendiendo a la consecución o no del interés general de las

<sup>1</sup> La división histórica del pensamiento democrático se ha realizado tomando como base la reflejada por Norberto Bobbio, en: "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, México, 1994, págs 493 y ss.

ciudades griegas. El gobierno de acuerdo al interés general lo designa con el nombre de “politia”, mientras que a su forma corrupta le ofrece el término de “democracia” como el gobierno “con ventaja de los pobres”. La forma extrema de degeneración es que la masa y no la ley es la que se considera soberana (demagogia). En la práctica, sin embargo, se consideró que el término “democracia” era el más idóneo para definir el sistema de gobierno de las ciudades-estado, a medida que se iba aceptando que fuera el pueblo la única autoridad legítima para gobernar<sup>1</sup>.

La tradición clásica se remonta a la época de Pericles, S. V a. c., donde la polis griega convivía bajo las premisas de una “democracia”. El sistema democrático de aquella época, dista mucho de la democracia tal y como en la actualidad la podemos concebir. Tendríamos que hacer un análisis, tanto del pensamiento griego de aquella época, como de las circunstancias objetivas que caracterizaban a las ciudades-estado griegas para entender el concepto y valores que se le conferían a este término. En cuanto al primer punto la polis era entendida como el espacio común donde los ciudadanos se desarrollaban, logrando obtener las virtudes que como seres humanos nos diferencian de los animales. Es en el ámbito social donde el hombre obtiene la felicidad con el desarrollo de sus virtudes, y donde el ciudadano actúa correctamente. En base a ello, se pretendía alcanzar la justicia como valor a obtener en la sociedad, y la misma se lograba con la consecución y obtención del bien común. Respecto al segundo punto, recordemos que las polis griegas se caracterizaban por el pequeño número de ciudadanos que las conformaban, y este hecho permitía y hacía factible que los ciudadanos participaran directamente en los asuntos públicos, e incluso se extendía dicha participación en la administración de la sociedad.

Ésta cuestión objetiva respecto al pequeño número de ciudadanos en la polis, no carecía de importancia, y era realmente detonante para que se dieran ciertas premisas que hacían posible la democracia directa en las ciudades-estado, como eran: a) al ser pocos los ciudadanos, esto permitía mayor conocimiento de las necesidades de los otros, y por lo tanto se era más congruente con la consecución del bien común al que debía estar dirigido los asuntos públicos, y por tanto este hecho “*los ayudaría a discriminar el bien común diferenciándolo de sus intereses privados o personales*”<sup>2</sup>, b) igualmente al ser pocos los ciudadanos, facilitaba el que los mismos tuvieran un grado de homogeneidad, en cuanto a recursos económicos, pensamientos, necesidades, etc, encontrando entre ellos un carácter de igualdad latente; c) como último elemento que ensarza esa forma particular de entender la

<sup>1</sup> Véase al respecto Dahl, Robert, *La Democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires, México, 1992, pág. 22.

<sup>2</sup> Dahl, Robert, Op. Cit., 1992, pág. 28.

democracia en las ciudades-estados griegas era que éstas deberían de ser completamente autónomas, siendo autosuficientes, confiriéndoles con ello ese sentido de independencia y libertad para que las mismas fueran gobernadas directamente por sus ciudadanos, sin intromisión de fuerzas externas.

Por tanto, el concepto de democracia dentro de la tradición clásica se refiere al gobierno del pueblo, cuya finalidad es la búsqueda del bien común en las decisiones de los asuntos públicos, y que implica la idea de la igualdad ente sus ciudadanos, cuyas condiciones de vida e ideológica son homogéneas, y donde se convive en circunstancias que permite conocer las necesidades de los conciudadanos. Se tiene el pensamiento del ciudadano pleno, preocupado por los asuntos públicos, puesto que es en el ámbito de la sociedad donde el hombre ha de realizar sus virtudes, encontrando en estas ideas la unión entre la sociedad civil, y la sociedad política, ambas de igual importancia, donde el ciudadano es *“un ser total para quien la política constituye una actividad social natural (...), y para quien el gobierno y el Estado (o más bien, la polis) no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es una extensión armoniosa de sí mismo.”*<sup>3</sup>

## 2.- Tradición Romano-Medieval de la Soberanía Popular

Ya en los juristas medievales encontramos la referencia e introducción a la idea de soberanía popular. En el Digesto se aprecian pasajes donde se apunta a la titularidad del pueblo respecto del poder soberano, y la transferencia que hace del mismo al príncipe, en base a que el príncipe tiene la autoridad, puesto que el pueblo se la ha dado.<sup>4</sup> Esta idea permite la introducción de la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder.

Es necesario destacar la importancia que tuvieron estas premisas para el pensamiento político moderno, encontrándolo en *El defensor de la Paz*<sup>5</sup>, de Marsilio de Padua, una obra clave para entender la concepción de Soberanía Popular, que más tarde será clave para Locke y Rousseau, padres de la democracia moderna. Con ello encontramos, por tanto, en la Edad Media, con Marsilio, la “universitas civium,” corporación del conjunto de ciudadanos, y en la Ilustración Francesa, con

<sup>3</sup> Ibid, pag 27

<sup>4</sup> Las referencias al Digesto, y los pasajes donde se encuentran éstas ideas, se pueden ver en: Bobbio, Norberto y otros, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editoriales, Mexico, 1994 pag 496. Esta influencia se refleja en dos vertientes: la primera en la traslación de la autoridad del pueblo al soberano; la segunda en que aunque el pueblo transfiriera la potestad de hacer leyes, siempre ha conservado el poder de crear derecho a través de la costumbre.

<sup>5</sup> Para un análisis respecto al pensamiento político y teo-político de Marsilio de Padua, véase Godoy Arcaya, Óscar, *Antología del Defensor de la Paz de Marsilio de Padua*, [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_3200\\_1479/rev90\\_godoy.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3200_1479/rev90_godoy.pdf)

Rousseau, la “voluntad general” como ese cuerpo moral y colectivo al que cabe el nombre de Soberano.<sup>6</sup>

### 3.- La tradición republicana

La definición de *res publica* expresa la idea de algo que pertenece a todo el mundo, o de los asuntos de todos, concepto que en un primer momento se aparta sustancialmente de la noción de un poder que pertenece al pueblo<sup>7</sup>, que busca la consecución del interés general, y del bien común, mientras que el de democracia hace referencia al pueblo, como un elemento de *poder*, opuesto al poder de uno y de pocos.

En los escritores medievales existe un paralelismo entre la tripartición de las formas de gobierno y las ideas de “reino” y “república”, pero será Maquiavelo, quien pone en contraposición directa estas últimas (*reino versus república*), retomando la tradición y práctica romana. De esta forma, aunque el concepto de república no se identifica en un primer momento con el de democracia, en adelante, la concepción de “res-publica”, se tomará como una forma de gobierno contrapuesto al gobierno concentrado en una sola persona, y por tanto teniendo como pilar que lo sustenta que el poder es distribuido en distintas instituciones. De esta forma va a existir, frente al concepto de “reino”, o poder de uno, los términos res-pública y democracia que quedarán a partir de entonces íntimamente relacionados. Sin embargo, será con Rousseau cuando encontraremos una total coincidencia e identificación entre el ideal republicano y el ideal democrático, siguiendo la división hecha por Bodino entre forma de Estado y forma de gobierno, donde la República será forma de Estado, y la democracia tratará sobre la forma de gobierno.

La teoría ofrecida por Montesquieu dará paso a tres formas de gobierno: república, monarquía y despotismo, y dentro de la república se comprenderá tanto la república democrática como la república aristocrática.

Adentrándonos un poco más en la concepción de la tradición republicana, encontramos que siguiendo con algunas de las ideas del pensamiento democrático girego, la tradición republicana considerará la virtud como la predisposición de procurar el bien de todos en los asuntos públicos entendiendo que un buen sistema político no solo debe reflejar la virtud de sus integrantes, sino que ha de promoverla<sup>8</sup>,

<sup>6</sup> La “Universitas civium” de Marsilio de Padua y la “voluntad general” de Rousseau, Castello Dubrà, Julio, Primeras Jornadas Interacionales de Ética “no matarás”, Facultad de Filosofía Historia y Letras, Historia y letras- Universidad del Salvador, Buenos Aires, 17,18 y 19 de mayo de 2000. <http://www.salvador.edu.ar/vrid/publicaciones/revista/dubra.htm>

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, Tomo II, Los problemas clásicos*, Editorial Alianza Universidad, Madrid, Tercera reimpresión, 2005, pág 327.

<sup>8</sup> La democracia y sus críticos, Robert Dahl, Op. Cit., pag 36.

y por tanto será el mejor sistema político el que ofrece la igualdad de los ciudadanos ante la ley, siendo el sistema político legítimo aquel donde se da pauta a la participación del pueblo en el gobierno.

Sin embargo no podemos obviar que la base social del sistema político republicano se sustentaba en una base de nacimiento y consolidación del Estado-nación, donde lejos de ser la polis griega (por el creciente número de la ciudadanía), nos encontramos con una realidad complicada por la heterogeneidad en los intereses y realidades de la sociedad, que convertían la principal encomienda de los teóricos republicanos, en la búsqueda de un sistema donde se equilibrasen estos intereses, en concreto, el de uno (monarca), el de los pocos (aristocracia), y el de los muchos (el demos), concurriendo todo ello en la cración de un gobierno mixto que tuviera como objetivo el “bien común”, el interés de la comunidad en su conjunto.

La visión republicana aristocrática, en la creación de un gobierno mixto que equilibre todos los intereses, consideraba como problema el que los intereses de “los muchos”, solaparan la defensa de los intereses de “los pocos”, por ello se centraron en un sistema que restringiera los impulsos de “los muchos”, limitando la función de pueblo a la elección de los dirigentes que gestionen el sistema político, y no a gobernar.

En cambio, la visión republicana democrática, consideraba que el bien público no era el equilibrio de los intereses de “los pocos”, o “los muchos”, sino el bienestar del pueblo. Sin embargo, ante los problemas que encontraban respecto al establecimiento de un gobierno mixto, reemplazaron esta idea por la nueva establecida en la teoría de Montesquie; la separación constitucional e institucional de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), buscando como idea principal el asegurar un equilibrio entre esos poderes del gobierno.

Pero la teoría democrática, con la nueva tradición republicana, no dejaba solucionados los grandes problemas suscitados por el gran tamaño de la nación moderna y la heterogeneidad de los intereses inmersos en ella. Quedaba pendiente tanto cómo entender los diversos intereses, cómo los mismos se podían conocer, y como se podían equilibrar, siendo fieles a la teoría republicana y a las ideas democráticas. La única institución posible considerada para resolver estos planteamientos era la institución de un gobierno representativo. Así, “la democracia podía cobrar una nueva forma y dimensión si a la idea democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no domocrática del gobierno representativo”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> R. Dahl, Op. Cit, pag 41.

#### 4.- La Democracia y el Liberalismo

La ideología liberal<sup>10</sup>, centra su teoría en la limitación del poder del Estado, como una exaltación del valor de libertad, mientras que la democracia pretende que el poder popular se vea reflejado en el Estado. De esta forma, la relación entre liberalismo y democracia se concibe como la relación entre libertad e igualdad. La conjugación de los términos, (libertad-igualdad, liberalismo-democracia), tiene como punto de partida un cambio de paradigma respecto la concepción del individuo dentro del Estado que ya (retrocediendo en el tiempo) Benjamín Constant señaló en su obra *La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en 1819. Para los griegos, no existía el hombre como un concepto separado de la esfera pública y de la esfera privada, es decir, ciudadano y hombre no podían concebirse como dos conceptos por separado, y por tanto los griegos no habían entendido al individuo como persona, y los derechos que le son inherentes, absorbiéndose el concepto de individuo dentro de la comunidad. En la concepción del liberalismo político, el hombre toma forma como ente propio, haciendo valer como derecho la libertad del individuo frente al Estado, y deja de ser por tanto, un elemento integrado a la sociedad sin más. Con ello, la libertad de los antiguos, se configura en la participación directa de los ciudadanos en la creación de las leyes. Para la libertad moderna, el individuo separando su esfera privada de la esfera pública, reivindica sus derechos como persona, entre los que encontramos el derecho de libertad de pensamiento, libertad de reunión, de religión, y entre ellos la libertad política que quedará reflejada por el derecho de elegir representantes en el parlamento y por el derecho de ser elegidos para tal fin. De esta forma la democracia moderna, se considera como una forma de proteger las libertades del individuo, entre las que se encuentra la libertad política como una forma de expresión de la voluntad de cada individuo.<sup>11</sup>

Este reconocimiento de las libertades individuales (entre las que ya hemos dicho, encontramos la libertad de opinión junto con la libertad política por la que se pueden elegir libremente a sus representantes), acentúa una característica sobresaliente de la democracia moderna respecto la democracia de los antiguos. La democracia clásica se

---

<sup>10</sup> Por cuestión de espacio, debo ceñirme a la democracia liberal, si bien recorriendo el tiempo y adentrándonos en el s. XIX, (tras la revolución industrial y los acontecimientos y efectos de la misma), las doctrinas imperantes y que surgieron como consecuencia de la revolución industrial fueron el liberalismo y el socialismo. Éstas tendencias tuvieron repercusión directa en la forma de entender la democracia. En principio resulta curioso ver, como ninguna de las dos la excluyó de su vocabulario, más bien la utilizaron como medio complementario para la consecución de sus fines. En el socialismo, ha servido como refuerzo para situar al pueblo como base del Estado, y mediante la participación popular ejercer un control sobre el poder, e ir incidiendo tanto en las decisiones políticas y económicas. La relación existente entre liberalismo y democracia se concibe como una relación entre la libertad y la igualdad.

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, Tomo II. Los problemas clásicos*, pág 356

basaba en una idea de homogeneidad en cuanto a los intereses y las concepciones, viendo en el disenso un factor perjudicial para la consecución del bien común. Sin embargo, la democracia moderna parte de la base del disenso y de la diversidad, y no se consideran hechos opuestos al orden y bienestar social. Más bien este disenso e convertirá en el principio de pluralidad que caracterizan a las democracias modernas.

Por todo ello, el Estado Liberal, se convierte en un supuesto jurídico del Estado democrático, en dos sentidos inderpendientes: son necesarios el establecimiento de ciertas libertades para el ejercicio correcto de la democracia y es necesario el poder democrático para garantizar las libertades fundamentales.

## LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO MODERNO

Tras un breve paseo por la historia donde se ha tomado como referencia la concepción dada a la democracia<sup>12</sup>, centrémonos en los términos en el contexto del Estado-Nación en el que la teoría de la democracia descansa en la actualidad, y la que se ha ido formando por la concatenación de las ideologías que ha sugerido las distintas tradiciones señaladas. Fijémonos en estas tradiciones ideológicas. Más que excluir términos, han ido conformando y complementando el concepto de democracia.

Si bien el concepto etimológico de democracia, significa el poder del pueblo, siguiendo a Sartori, podemos distinguir dos tipos de definiciones: las definiciones descriptivas y definiciones prescriptivas de la democracia.<sup>13</sup>

Encontramos en los conceptos descriptivos, aquellos que hacen referencia a la democracia como un régimen de gobierno, pudiendo ofrecer la definición de democracia *“como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimiento”*<sup>14</sup>

Las definiciones prescriptivas, axiológicas o normativas, ofrecen una definición de la democracia atendiendo a su valores intrínsecos. *“Desde esta perspectiva se*

<sup>12</sup> Es menester señalar, que el análisis de las tradiciones y pensamientos respecto a la teoría de la democracia podría hacerse más extenso analizando las teorías del siglo XX, entre ellas las escuelas de pensamiento Elitista, Sociedad Civil, Estructura de Clase, Economía Política y Fuerzas Internacionales, que si bien las mismas ayudarían a avalar el cuestionamiento de este artículo, el hablar de ellas descentraría el objeto de estudio de éste. Por ello, y en aras a ofrecer una simplicidad en este trabajo, para más información sobre estas teorías contemporáneas, véase: Ackerman John M, Democratización: pasado, presente y futuro en Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México Sección Varía, n° 28, , FLACSO-México, Julio-Diciembre, 2006

<sup>13</sup> Efectivamente el ser descriptivo, del deber ser prescriptivo, es lo que debería de ser coincidente: Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, Tomo I Debate contemporaneo*, Alianza Universal, Madrid, Tercera reimpresión, 2005, pag 33.

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura economica, México 1986, pag 14 .

*afirma que la democracia, más que un método, es una cultura, un ethos. Una forma de vida basada en la participación y en la tolerancia; una fe en la libertad, en el pluralismo y en la igualdad*<sup>15</sup>. Pero no hay que obviar una connotación más: la democracia comporta un poder inherente al pueblo para protegerse de los abusos de los poderes, y velar por sus libertades, dentro de un marco de igualdad y de respeto.

Aunque nos pese reconocer, que en la actualidad, la democracia la relacionamos con un sentido meramente formal, como un procedimiento para elegir a los representantes del pueblo, no hay que dejar de lado que las reglas de ese procedimiento deben estar guiadas por principios que, cuanto menos, tienden a relacionarse con el valor sustantivo de la democracia, y que al fin y al cabo son consecuencia de su devenir histórico. Estos principios los podemos centrar en: a) soberanía popular, como expresión que legitima al pueblo como único titular del poder; b) pluralismo, dando cabida a la manifestación de los distintos intereses que caracterizan a una sociedad heterogénea como es la actual, y por tanto expresando el ser incluyente<sup>16</sup> del sistema democrático; c) primacía del derecho, como extensión de la seguridad jurídica que debe regir todo procedimiento democrático, apoyado en unas leyes que den transparencia en cuanto a su cumplimiento<sup>17</sup>; d) la libertad, principio necesario para que pueda crearse el escenario de la libre elección y creación de la voluntad individual; e) el principio de igualdad, por el que se busca la cohesión social, y por el que a los intereses de los ciudadanos se les confiere el mismo peso e importancia.

Y todo ello, para tener como valor y fin último de la democracia actual el *“proveer las condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas esenciales de todos los miembros de la sociedad”*<sup>18</sup>,

## DEMOCRACIA Y SISTEMA REPRESENTATIVO

Acotando por tanto la democracia en su definición formal, es decir, considerándola como un procedimiento, las últimas tradiciones ideológicas señaladas en este trabajo,

<sup>15</sup> Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Faculta de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, pag 283

<sup>16</sup> Esa es otra de las características que según ciertos autores atribuyen a la democracia moderna, respecto de la democracia de los clásicos que catalogan como excluyente, puesto que el concepto de pluralidad como diversidad de ideas e intereses, lo veían como algo peyorativo y contrapuesto al bien común.

<sup>17</sup> No hay que olvidar que la división de poderes de Montesquieu presupone el que la soberanía popular pueda estar representada en los tres poderes. El poder legislativo, cuyos representantes son elegidos por el pueblos, es el poder que crea las leyes, cohesionando con ello el poder de creación de las leyes, a la soberanía popular y su consecuente control por la ciudadanía.

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto, *Diccionario político*, Ibd.

han resuelto que es con la aplicación de un sistema representativo como se podía dar solución a los problemas coyunturales que el pensamiento y estructura de la sociedad han ido estableciendo.

Sin embargo dando un paso más, encontramos que *“durante más de un siglo, en los Estados demoliberales la soberanía nacional ha sido lisa y llanamente soberanía parlamentaria. Ahora, el Parlamento era el Estado; los demás órganos no pasaban de ser sus delegados; él era el único que decidía políticamente cuando legislaba”*.

*Pero, como apunta con finura Sartori, “ello no ocurrió sin que el Parlamento dejara a sus espaldas toda una función que antes cumplía; la articulación de las demandas sociales y su presentación ante el poder. Y, como en política no pueden darse los vacíos, esa zona pasó a cubrirla un ente político nuevo, el partido, encargado de llevar esas demandas precisamente ante el Parlamento.”*<sup>19</sup>

El sistema representativo en el que se basan las democracias liberales, es el sistema en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, designados por el sufragio universal, a través de unas elecciones realizadas con periodicidad regular. Este proceso se integra por dos elementos estructurales básicos: 1.- **la identidad** entre gobernantes y gobernados, donde no debe haber una diferencia de clase entre estas dos figuras políticas. El poder debe descansar en la voluntad, mandato y confianza de los que son gobernados<sup>20</sup>, debiendo estar coordinados junto con los gobernantes para asegurar la unidad política como potestad real (como valor fundamental de la democracia); 2.- **la representación**, que por el contrario se basa en la idea de que esa unidad política, debe estar representada (como un medio a utilizar dentro de sociedades con gran número de ciudadanos, para poder articular las ideas que conlleva una democracia liberal).

En un primer momento, ambos elementos estructurales parecen ser opuestos, y la cuestión será encontrar la mejor forma de conjugarlos. Sin embargo, tenemos que tener en cuenta dos aspectos importantes, a la hora de relacionarlos:

a) Tendremos que detenernos en el término de la **soberanía popular**<sup>21</sup>, encontrando cómo el mismo, en los debates constituyentes tuvo dos vertientes, cuyos exponentes máximos de cada una de ellas fueron Rousseau, y Sieyès respectivamente. La primera teoría, impulsada por Rousseau, fue la de la Soberanía Popular, soberanía no delegable, puesto que siempre está unida a su titular; la segunda la **soberanía nacional** diseñada por Sieyès, que está *íntimamente vinculada*

<sup>19</sup> Torres del Moral, Op. Cit., pag 103.

<sup>20</sup> Le Brazidec, Gwénaél, Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos, en Sistema Representativo y Democracia semidirecta, Coord. Hugo A. Concha Cantú, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, págs 347-381

<sup>21</sup> Efectivamente, en los debates constituyentes de algunos países se encontraron con esta dicotomía. Algunos de ellos acuñaron en sus constituciones el término Soberanía Popular, mientras que otros creyeron

*al principio de representación política, y al concepto moral y abstracto de nación*<sup>22</sup>, y señala a la soberanía como pertenencia de la persona moral abstracta que es la nación, distinta al pueblo que la forma, y que sólo puede operar a través de los representantes asignados<sup>23</sup>. Es ésta teoría de la soberanía nacional, la que ofrece el punto de arranque al régimen representativo.

b) En cuanto a la **representación**, hay que tener en cuenta, que para garantizar la independencia de los representados, se estableció la **prohibición del mandato imperativo**, con la idea de que en la democracia representativa sus representantes debieran de gozar de la confianza del cuerpo electoral y por tanto de sus electores, pudiendo interpretar a discreción los intereses de los gobernados<sup>24</sup>.

Ambas circunstancias no ofrecen un panorama alentador para poder conjugar los elementos estructurales de una democracia representativa. El concepto de la soberanía nacional, implica como delegación, el derecho de actuar en nombre de otra persona, lo que conlleva a una subordinación del representado, hasta llegar al punto que la voluntad del representante substituye a la de los ciudadanos<sup>25</sup>, y queda totalmente desvirtuada la identidad entre gobernante-gobernado, dando pauta a un alejamiento y subordinación de los representados respecto de los representantes, y con ello al implemento de la desigualdad.

En cuanto a la prohibición del mandato imperativo, para que los representantes interpretaran a discreción los intereses de los ciudadanos, no se tuvo en cuenta la mala aplicación, o incluso su abuso, dejando a los ciudadanos sin medios que les ofrecieran un control sobre los representantes, y por tanto quedando indefensos ante las malas gestiones. La representación como medio de hacer valer los intereses de los ciudadanos, queda de esta forma totalmente desvirtuada.

## REALIDAD DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Hemos analizado desde un punto de vista teórico algunas disyuntivas entre el sistema representativo, y la democracia, concluyendo en la incongruencia creada en

---

más acertado el de Soberanía Nacional. Sin embargo, se ofrece esta diferenciación, puesto que aun a pesar de que ambos principios tienen consecuencias distintas, en la actualidad, los sistemas representativos de las democracias liberales están estableciendo sus políticas democráticas como si fuera sólo el principio de Soberanía Nacional el único existente, no apelando a alternativas que hagan un verdadero uso de la Soberanía Popular, que sus constituciones tuvieron como pilar.

<sup>22</sup> Colomer Viadel, Antonio, Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI, Editorial Nomos, Valencia, 2ª edición, 2003, pág 92.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pag 95.

<sup>24</sup> Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, Op. Cit.

<sup>25</sup> Le Brazidec, Gwénaél, Op. Cit., pag 353

la teoría de base. Pero cuando comparamos el sistema representativo que vivimos en la actualidad, con los valores intrínsecos que debe seguir una democracia representativa, la distancia entre ambos conceptos se agranda.

La soberanía popular, queda manca en los sistemas democráticos representativos, donde la identidad entre gobernante y gobernado no se refleja. Los partidos, se han convertido en la base más consistente de la democracia representativa e incluso en los verdaderos sujetos del ejercicio de la soberanía, a pesar de que el verdadero titular sigue siendo el pueblo. La crítica que se les aplica deviene por la usurpación de la soberanía popular y su prepotencia, así como del funcionamiento poco transparente de éstos<sup>26</sup>.

El pluralismo que caracteriza a nuestras democracias modernas, y que nos debía de ofrecer la posibilidad de la defensa de nuestros intereses en esta sociedad heterogénea, con el sistema de representación basado en los partidos políticos, queda empañado por el desprestigio de la desmoralidad que caracteriza a éstos, así como la única defensa de sus propios intereses.

La primacía del derecho, como elemento de seguridad jurídica que refuerza el control del pueblo que la democracia pretende, queda desdibujado, puesto que son las instituciones representativas las que elaboran esas leyes, y marcan las reglas del juego, donde ni control ni responsabilidad se les puede aplicar.

Y en cuanto a la libertad y la igualdad, quedan como meros valores decorativos, ennegrecidos por las grandes desigualdades económicas y sociales que existen en nuestras sociedades.

## **UNA PEQUEÑA REFLEXIÓN**

No es intención presentar un panorama desalentador del sistema democrático representativo. Las teorías se establecen como eso, como teorías, y la cuestión es ver si las mismas en la práctica son o no realizables y son acordes a los principios que las fundamentan. La democracia, como valor, tiene un objetivo constante: establecer una estructura social para que el ser humano entendido de forma integral (que confiere la esfera individual, personal, como la esfera de convivencia con los otros, es decir, la pública), pueda realizarse en un contexto armónico. El fin último es el bien común, sea éste cual sea en las distintas ideologías que se han establecido a lo largo de la historia de los países de tradición liberal, y que el ciudadano se sienta partícipe en la configuración de ese interés general.

---

<sup>26</sup> Torres del Moral, Antonio, *Ibidem*.

El sistema representativo, surgió como una propuesta de llevar a buen término el objetivo de aquella democracia liberal en una sociedad heterogénea. Pero las justificaciones que hicieron considerarlo como una solución a los problemas de la masificación de la ciudadanía, son ahora un componente más para replantear otras alternativas más conexas con una sociedad que está cambiando; con un estado-nación, (en el cual se basa el mismo sistema representativo), que está perdiendo su fuerza y credibilidad frente a sus ciudadanos, guiado por fuerzas internacionales; con unos intereses que cada vez se ven más bifurcados y divididos ante las necesidades sociales que un sistema capitalista nos está implantando, y de los que los partidos políticos, no llegan ni tan siquiera a percartarse, puesto que la realidad vista desde sus sillones de piel les queda muy lejana.

Consecuencia de todo ello, son la lejanía constante entre el ciudadano y el Estado, donde el representado ya no se siente representado, quedando indefenso ante las necesidades que la sociedad le va implantando. Fruto de ello, la apatía, o como reacción de choque, las reivindicaciones que en algunas ocasiones se vuelven violentas. Ni una ni otra son convenientes, pero lo que sí, es que denotan la impotencia ante un sistema en el que nuestra voz se queda limitada a una "X" en una papeleta.

Puede ser el momento de trabajar con las nuevas teoría contemporáneas, y darnos cuenta de los errores cometidos, así como de las incoherencias de este sistema con la realidad actual. Puede ser que el implementar nuevas **instituciones de participación de la ciudadanía** en los asuntos políticos mitigue la impotencia, y la identidad entre el Estado y su ciudadanía vuelva a resurgir.

**BIBLIOGRAFÍA**

ACKERMAN JOHN M, *Democratización: pasado, presente y futuro en Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México Sección Varia, n° 28, FLACSO-México. Julio-Diciembre, 2006.

BOBBIO, NORBERTO, NICOLA MATTEUCCI, Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Ediciones XXI Editores, México, 1994

BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura economica, México 1986

BOBBIO, NORBERTO, G. Pontara, *La crisis de la democracia*, Ariel, Barelona, 1985

Colomer Viadel, Antonio, *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, Editorial Nomos, Valencia, 2ª edición, 2003

DAHL, ROBERT, *La Democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1992

ESCOBAR FORNOS, IVÁN, El sistema representativo y la democracia semidirecta, en *Sistema Representativo y Democracia semidirecta*, Coord. Hugo A. Concha Cantú, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002

GENRO, TARSO, *Crisis de la democracia, Derecho, democracia directa, y neoliberalismo en el orden global*, Ediciones del Serbal, Barcelonna, 2003

LE BRAZIDEC, GWÉNAËL, Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de Iso ciudadanos, en *Sistema Representativo y Democracia semidirecta*, Coord. Hugo A. Concha Cantú, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002

ROUSSEAU, JEAN-JACQUES. *El Contrato Social* (numerosas ediciones).

SARTORI, GIOVANNI, *Teoría de la democracia*, Tomo I Debate contemporaneo, Alianza Universal, Madrid, Tercera reinpresión, 2005

SARTORI, GIOVANNI, *Teoría de la Democracia*, Tomo II, Los problemas clásicos, Editorial Alianza Universidad, Madrid, Tercera reimpresión, 2005

TORRES DEL MORAL, ANTONIO, *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Faculta de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004

TOURAINÉ, ALAIN, *¿Que es la democracia?*, Temas de Hoy, Ensayo, Madrid, 2004

## Referencias Págs Web.

- Castello Dubrà, Julio , Primeras Jornadas Onterancionales de Ética “no matarás”, Facultad de Filosofía Historia y Letras, Historia dy letras- Universidad del Salvador, Buenos Aures, 17,18 y 19 de mayo de 2000. <http://www.salvador.edu.ar/vrid/publicaciones/revista/dubra.htm> febrero 2007
- Godoy Arcaya, Óscar, *Antología del Defensor de la Paz de Marsilio de Padua*, [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_3200\\_1479/rev90\\_godoy.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3200_1479/rev90_godoy.pdf) , febrero 2007

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOLIDARIDAD EN EL ÁMBITO LOCAL

*Vicente Cabedo Mallo*

"(En nuestra ciudad) -dirá Pericles- nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública: pues somos los únicos que consideramos, no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella, y además, o nos formamos a juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando la discusión como un estorbo para la acción, sino como paso previo indispensable a cualquier acción sensata"

*Tucidides. Historia de la Guerra del Peloponeso.*

*Dedicado a mi maestro, el profesor Antonio Colomer Viadel, cuya obra inspira las reflexiones y comentarios de este trabajo\*.*

### I. INTRODUCCIÓN.

Los estudios y análisis sobre la democracia suelen todos comenzar haciendo referencia a la democracia griega y, más concretamente, a la democracia ateniense de los siglos VI y V a. C. No resulta, por ello, baladí que yo haya iniciado también este artículo remontándome a la Grecia clásica y, en particular, a su polis más representativa: Atenas. La concepción de la democracia entendida como libertad para participar y la idea de que la misma sólo era posible en un espacio determinado como era el de la polis, el de la ciudad, apoyaría, por otra parte, la construcción del federalismo de abajo- arriba, a partir del municipio, que muchos defendemos y proponemos como docentes<sup>1</sup>.

El tamaño, la dimensión de una comunidad política reducida como era Atenas, hacía posible la participación ciudadana directa en la toma o conformación de las decisiones políticas. El ciudadano se hallaba absorbido por ese ser colectivo que representaba la polis, siendo para él un honor intervenir, por mandatos breves y, en general,

---

\* Véase, en particular, el capítulo introductorio "La comunidad solidaria como origen de la ciudad equilibrada constituida", en el libro de COLOMER VIADEL, Antonio. *Comunidades y ciudades, Constituciones y solidaridades*, Ed. UPV, Valencia, 2007.

<sup>1</sup> Junto con el Dr Colomer, he impartido, en la Universidad Politécnica de Valencia, el curso de doctorado "La participación ciudadana y la democracia en la ciudad" (cursos 2004/05, 2005/06 y 2006/07).

no reelegibles, en las distintas magistraturas de su comunidad. Todos los ciudadanos<sup>2</sup> participaban en el máximo órgano de la ciudad- estado, que era la Asamblea, ejerciendo de este modo un control de responsabilidad de los magistrados y funcionarios. Recordemos que la misma palabra *democracia* deriva de los vocablos griegos *demos*, que significa “pueblo” -“barrio”-, y *kratía*, que podría traducirse por “autoridad” o gobierno”. Literalmente, pues, la democracia representaría el gobierno del pueblo.

En la actualidad esta participación ciudadana en la toma de decisiones políticas que afectan a la comunidad se realiza fundamentalmente a través de medios indirectos, siendo las elecciones el mecanismo principal de participación política. A través de las mismas elegimos a nuestros representantes, los cuales rendirán cuentas de su gestión al finalizar su mandato, siendo confirmados o removidos en unas nuevas elecciones. Esta **democracia** es calificada como **representativa o electoral**.

De acuerdo con el propio significado de la palabra “democracia”, cabría preguntarse en qué medida es democrática una democracia representativa. En este sentido, Robert Dahl utiliza el término “poliarquía” para referirse a estas democracias representativas, ya que entiende que la democracia, en el sentido griego al que he hecho referencia, no se daría en puridad en ningún Estado.

Lógicamente, dado el tamaño de los Estados, no es concebible la democracia directa. Sin embargo sí es posible ampliar los cauces de participación ciudadana. Desde esta perspectiva, a partir de los años 60 del pasado siglo, la doctrina, como fórmula intermedia entre la democracia directa y la representativa, concibe la denominada **democracia participativa**.

La participación ciudadana puede incrementarse a través de las llamadas instituciones de democracia semidirecta, como son los refrendos o las iniciativas populares. Se trataría de insertar o, en su caso, aumentar la utilización de estas instituciones en las actuales democracias representativas. Algunos autores aluden, en este sentido, al término **democracia plebiscitaria**.

No podemos olvidar tampoco el extraordinario avance de las denominadas nuevas tecnologías, en especial la red de redes: internet. Este medio posibilitaría a los ciudadanos la toma de decisiones políticas o, en todo caso, permitiría a los gobernantes conocer sus opiniones y necesidades. Es la llamada **tecnodemocracia**.

Por otra parte, en esta revitalización de la democracia, que implica involucrar más a la ciudadanía, juega un papel trascendental la sociedad civil. La existencia de asociaciones que estructuran y coordinan a los ciudadanos en defensa de unos intereses (ecológicos, religiosos,...) consolida, sin duda, una democracia, influyendo en la toma de decisiones políticas de los gobernantes.

---

<sup>2</sup> Conviene aclarar que solamente tenían plenos derechos de ciudadanía los nacidos de padres, a su vez, ciudadanos de la polis, excluyéndose a los extranjeros (metecos), a los esclavos y a las mujeres.

Estas instituciones e iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones son realizables en mayor medida en el ámbito local. Como ya he indicado, el tamaño de la comunidad política es una variable independiente que debe tenerse siempre en cuenta.

Por tanto, esta recuperación de la esencia de la democracia, de la libertad de participación y, en definitiva, del gobierno del pueblo, debe partir del escalón territorial más pequeño: el municipio. A partir de dicho escalón, de acuerdo con la consideración del federalismo como un instrumento al servicio de la democracia, es alcanzable el nivel estatal. Se trata, en suma, de construir una participación de abajo-arriba.

Precisamente, en nuestro país, el anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local<sup>3</sup>, al que haré continuas alusiones, incide en la democracia participativa en la ciudad y en la idea del federalismo auténtico, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de solidaridad.

## II. EL FEDERALISMO O LA PARTICIPACIÓN DE ABAJO-ARRIBA: LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD O COMPLEMENTARIEDAD ESCALONADA Y DE SOLIDARIDAD.

En un Estado federal el poder se encuentra distribuido en múltiples órganos de decisión. Dicha distribución del poder respondería a los principios de eficacia política y de favorecimiento de la participación como elemento fundamental de la dignidad política y del sentido de la libertad. El federalismo, por tanto, aproximaría a la ciudadanía los centros de decisión administrativa y política.

Pero el federalismo, a la vez que distribuye las competencias entre la federación y los entes federados, también busca la integración política desde el respeto de la diversidad. Busca de este modo compatibilizar, nos dirá Jaime Cárdenas, las distintas diversidades entre sí y las diversidades con la unidad<sup>4</sup>.

Históricamente el modelo federal inicial de los Estados Unidos respondía a los cánones del llamado federalismo dual, con una estricta separación de competencias entre los entes federados y la federación. Este modelo, como nos hace ver Andrés de Blas<sup>5</sup>, exigía, como consecuencia del moderado papel redistribuidor de la federación

<sup>3</sup> Puede consultarse este Anteproyecto de Ley en la web del Ministerio de Administraciones Públicas: [http://www.map.es/iniciativas/nueva\\_agenda\\_territorial/reforma\\_gobierno\\_local.html](http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local.html)

<sup>4</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime F. "Federalismo y democracia: los riesgos de un federalismo no auténtico", en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo. Memoria*, Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un Nuevo Federalismo, Guadalajara, México, 1995, p. 105.

<sup>5</sup> Cfr. BLAS GUERRERO, Andrés de. "Estado, nación y territorio", en BLAS GUERRERO, Andrés de y PASTOR VERDÚ, Jaime (Coord.). *Fundamentos de Ciencia Política*, UNED, Madrid, 1997, Unidad Didáctica II. 5, pp. 142- 144.

bajo la lógica dualista, una relativa igualdad en potencial económico y humano entre sus socios.

En la actualidad se ha abandonado dicho modelo de federalismo dual, vistos los inconvenientes que comportaba la existencia de competencias exclusivas, y se ha sustituido por el que ha venido en denominarse federalismo cooperativo. En este modelo van a primar las competencias compartidas entre la federación y los entes que la conforman, estableciéndose relaciones de coordinación entre todos ellos.

Este último modelo de federalismo, el cooperativo, se ajustaría más a la idea de federalismo propugnada por Jaime Cárdenas y respondería a la democracia de consenso. Esta democracia de consenso suma, integra, las diversas partes que componen un Estado complejo.

Como habrá podido apreciarse, el federalismo, tal y como lo concibo, no debe ser definido simplemente como una de las formas en que se organiza territorialmente un Estado. Es esta una visión demasiado reduccionista. Existe, por el contrario, una concepción más lata de federalismo, que pondría el acento en el pacto o cadena de pactos en todos los niveles como fundamento del federalismo. Andrés de Blas define esta visión lata del federalismo como aquel proyecto político “defensor de un orden político general en que el pacto ocupa lugar preferente, tanto en relación al modelo de organización territorial como a otros aspectos de la vida política, económica y social”<sup>6</sup>. Sin duda, el federalismo, con este origen contractualista, gozará de legitimidad política y social.

Queda todavía por determinar cómo se articula o articulan este pacto o pactos que son el origen de una federación. Los profesores, cuando explicamos a nuestros alumnos el federalismo, siempre aludimos a la existencia de un Estado federal y de unos Estados miembros o federados que lo componen. Indicamos que el Estado federal puede ser el resultado o bien de un pacto entre Estados soberanos, que pasan a ser Estados miembros de ese nuevo Estado que han decidido crear, o bien de la transformación de un Estado unitario previo en uno federal. Nunca descendemos en nuestras explicaciones teóricas sobre el federalismo a un nivel o escalón inferior al estatal, como es el caso del municipio. Podríamos, sin embargo, citar ejemplos de líderes de la Independencia americana, como Francisco de Bilbao o Francisco de Miranda, que en su día propusieron una federación libre de municipios para organizar los territorios de la América independiente.

El Dr. Colomer ha advertido del error que supone intentar reconstruir un federalismo desde unos modelos de arriba-abajo, cuando lo que tendría que hacerse es

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 140 y 141.

volver a construir la idea federal al servicio del valor democrático, de la participación de abajo-arriba, a partir de ese escalón mínimo que es el municipio<sup>7</sup>.

El federalismo implica, desde un punto de vista competencial, un principio de subsidiariedad o complementariedad escalonada de los distintos niveles de sociedad y de autoridad, según el cual todo aquello que pueda hacerse a escala inferior no debe decidirse en un escalón superior. Debe partirse, por tanto, de la escala local, es decir, del municipio. No podemos olvidar que la ciudad, al fin y al cabo, fue el elemento constitutivo de la territorialidad del Estado moderno.

El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, que actualmente prepara el Ministerio de Administraciones Públicas, en su Exposición de Motivos, parte de la concepción de que en un “Estado social y democrático de derecho no hay intereses estatales, autonómicos o locales, sino intereses de la ciudadanía y que, por tanto, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno exige ponderar criterios de eficacia económica y de participación política”. De ahí, continúa diciéndonos, que “el principio de subsidiariedad requiere conciliar la capacidad de gestión del gobierno local con la ventaja de la proximidad y control ciudadano”. Desde esta perspectiva considera la autonomía local como el ámbito de decisión política abierta a todas las materias que afecten a quines vivan en un municipio, estableciendo una cláusula general de competencias a favor de los municipios.

Ciertamente muchas competencias no pueden ser asumidas por un municipio aisladamente considerado, al contar con unos recursos limitados. De ahí que los municipios puedan asociarse para poder satisfacer las necesidades de sus comunidades respectivas. Aún así muchos problemas no pueden resolverse a escala local, siendo necesario recurrir a un escalón más alto como podría ser el provincial, y así sucesivamente hasta alcanzar el nivel estatal. Obsérvese como el principio de subsidiariedad nos ha conducido hasta el ámbito estatal, pero por un acto consciente, libre y voluntario de integración.

Todavía podemos ascender a un escalón superior al estatal: el federal. Puede, como he expuesto en otras ocasiones<sup>8</sup>, que el bien común, el interés general, exija una coordinación del conjunto de la unión de Estados para tomar decisiones, alcanzándose de este modo el nivel federal.

El Anteproyecto de Ley al que hacemos referencia establece expresamente en su artículo 28.c este principio de subsidiariedad, señalando que de acuerdo con el mismo “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general incumbir preferente-

<sup>7</sup> Cfr. COLOMER VIADEL, Antonio. *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, 3ª edición, Ed. UPV, Valencia, España, 2006, p. 60.

<sup>8</sup> Vid. CABEDO MALLOL, Vicente, “La descentralización política y la integración nacional en América Latina como prerrequisitos necesarios para lograr su integración supranacional”, en *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, nº 48-49, Valencia 2006, pp. 21-30.

mente al gobierno más cercano a los ciudadanos”, añadiendo que “la atribución de una competencia a otro nivel de gobierno debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Significativo también es la consideración de la provincia como “una entidad local territorial determinada por su condición de agrupación de municipios, que garantiza la efectividad de las competencias y los servicios municipales y la aplicación del principio de subsidiariedad” (art. 1.c). Vemos, pues, como señala la Exposición de Motivos, que la provincia cobra una función capital: posibilitar que la subsidiariedad favorezca al gobierno más cercano.

El Gobierno federal será, por tanto, supremo en lo suyo, pero subsidiario en la esfera competencial reservada a los municipios, a las provincias, a las regiones o a los Estados que conforman la federación<sup>9</sup>.

Quisiera destacar la siguiente afirmación de Efraín González: “subsidiaridad es solidaridad entre desiguales”. La explicación de esta equivalencia, tal y como nos la presenta este autor, es sencilla y pedagógica: “El que sabe, tiene o puede más, debe ser subsidiario y justamente complementario del que sabe, puede o tiene menos, en distintos niveles de la vida humana”<sup>10</sup>. De este modo la complementariedad escalonada se convierte en solidaridad entre desiguales.

Este principio de solidaridad aparece positivizado en la Constitución española de 1978, en su artículo 2, y se presenta como un engarce entre el principio de unidad y el derecho a la autonomía, recogidos también en el mismo precepto constitucional<sup>11</sup>. Es la misma solidaridad entre desiguales que veíamos y que se concreta en el artículo 138.1 de esta Carta Magna, que reza así: “El estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”.

El Anteproyecto de Ley no olvida tampoco este principio de solidaridad. En la Exposición de Motivos describe el escalón provincial desde la solidaridad municipal. Así señala que la provincia y su órgano de Gobierno, la Diputación provincial, “no son algo distinto a los propios municipios, sino que forma parte de una misma comunidad política local, son los propios municipios trabajando conjunta y solidariamente”.

---

<sup>9</sup> He tomado como referencia para señalar las distintas escalas la división político-administrativa española. Por supuesto, el número de escalones es meramente orientativo y su denominación cambiará de unos Estados a otros.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín. “Criterios sobre el espíritu del federalismo mexicano”, en *Foro Nacional...*, cit., p. 55.

<sup>11</sup> Art. 2 de la Constitución española: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La solidaridad, desde la posición que defiendo, no debe limitarse a las relaciones entre Estados federados o entre éstos y el Estado federal, sino que también debe darse entre municipios y entre éstos y el Estado miembro e, incluso, el propio Estado federal. Serían éstas relaciones de solidaridad que se darían de sociedad a sociedad. Pero cabe todavía dar un paso más y plantear la solidaridad de sociedad a persona y entre personas.

El federalismo de abajo-arriba, de acuerdo con estos principios de subsidiariedad y de solidaridad, rechazaría las siguientes negaciones: la negación de los gobiernos federales por parte del gobierno federal; la negación de la realidad municipal por parte de la entidad federativa; y la negación de formas básicas de índole familiar o vecinal por parte del municipio. La federación, los Estados miembros y los municipios no pueden construirse sobre las ruinas de las entidades federativas, los municipios y las unidades de familias o vecinales, respectivamente.

### III. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL.

Considero que una posición federalista democrática exige la pretensión de la participación generalizada de todos los ciudadanos, no sólo en la dimensión política sino también en la económica, en la cultural y, en general, en todos aquellos problemas que atañen a la comunidad de la cual forman parte. Esta democracia participativa sólo es posible desarrollarla en mayor medida, como veíamos en la introducción, en un ámbito concreto: el municipio. En los municipios los ciudadanos no son ajenos al destino colectivo de la comunidad a la que pertenecen.

A nivel local desde hace ya algunos años se están desarrollando experiencias muy interesantes en materia de participación ciudadana. En este sentido se han creado concejalías municipales de participación ciudadana y como iniciativa que involucra de los ciudadanos podríamos destacar, entre otras, la de los llamados “presupuestos participativos” (vgr. Municipios de Rubí, en Cataluña, o de Petrer, en la Comunidad Valenciana).

El anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local tiene como objetivo prioritario “mejorar la participación ciudadana en la vida política social, lo que conlleva incrementar la calidad democrática de ésta” (Exposición de Motivos). Participación ciudadana que considera que es “seña de identidad de la vida local”, imponiendo a los Ayuntamientos que regulen cualesquiera procedimientos y órganos adecuados para el fomento y la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local (art. 18 Participación). Con esta finalidad el propio Anteproyecto introduce en el Estatuto del Vecino (arts. 15 y 16) una serie de medidas para impulsar la participación. Destacaría, a nuestros efectos, los derechos a ser in-

formado y a dirigir solicitudes a la Administración municipal con relación a todos los expedientes y documentación municipal, a pedir la consulta popular y a ejercer la iniciativa popular.

La consulta popular y la iniciativa popular son dos instituciones de democracia semidirecta que permitirían a los ciudadanos sentirse partícipes de la comunidad que conforman. Con relación a las consultas, el Anteproyecto dispone que “los Alcaldes, previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local” (art. 19).

Podemos señalar algunas críticas a esta regulación de referendos. Por una parte, considero que se menoscaba la autonomía municipal al supeditar la convocatoria de los mismos a una autorización del gobierno autonómico. También resulta criticable la limitación de las materias objeto de consulta, excluyendo los asuntos económicos de la Hacienda Local. Por otro lado, cabría preguntarse qué consecuencias, a parte de la pérdida de legitimidad, tiene para un Alcalde si no convoca estas consultas populares. Al respecto, como veremos a continuación, el Anteproyecto ha previsto la posibilidad de plantearle una consulta a través de una iniciativa de los ciudadanos. Por último, es importante señalar que el Anteproyecto no indica si las consultas serían o no vinculantes.

Por lo que respecta a las iniciativas ciudadanas, el art. 20 dispone que “los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proposiciones de ordenanzas en materias de la competencia propia municipal”, señalando un número de firmas necesarias según el número de habitantes de la localidad. Estas iniciativas deben ser sometidas a debate y votación sobre su admisibilidad en el pleno municipal. De especial interés, como señalaba en el párrafo anterior, tiene la posibilidad de que las iniciativas lleven incorporadas una propuesta de consulta popular municipal. Considero que en estas circunstancias un Alcalde no podría negarse a convocar una consulta popular.

Plantear la participación ciudadana a nivel municipal en los términos expuestos comporta, lógicamente, dotar a los municipios de una autonomía amplia y efectiva. Es decir, que los municipios, de acuerdo con el tan aludido principio de subsidiariedad o complementariedad escalonada, deberían gozar de todas aquellas competencias que los mismos pudieran asumir y contar con unos recursos económicos suficientes. A partir de esta autonomía podrían desarrollarse cauces de participación que permitiesen a los ciudadanos, como en la polis ateniense, tomar parte en la conformación de las decisiones políticas, asumiendo responsabilidades públicas de toda índole, e incluso dar un paso más y extender dicha participación a todos los ámbitos

que afectan a una comunidad. El Anteproyecto de Ley recoge esta autonomía local en su art. 2, y en el art. 21, relativo a la cláusula general de competencia, indica que el municipio, para la gestión de sus intereses, tiene competencia en todas las materias no atribuidas expresamente por la legislación al Estado o a las Comunidades Autónomas.

Con anterioridad, en 1999, se reformó la LO del Tribunal Constitucional, introduciendo un nuevo capítulo titulado “De los conflictos en defensa de la autonomía local”, en cuyo artículo 75bis se prevé la posibilidad de plantear conflictos, ante el Tribunal Constitucional, en defensa de la autonomía local ante normas con rango de ley, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Estarán legitimados para plantear estos conflictos (art. 75ter): a) el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley; b) un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente; y c) un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial. Hay que destacar que un recurso de esta naturaleza no lo tiene un lander alemán ante su Tribunal Constitucional, pese a ser Alemania un Estado Federal.

En la introducción he aludido a la importancia de la sociedad civil en una democracia. En el ámbito local, esta participación ciudadana se ha empezado a articular, dada la crisis de legitimidad de los partidos políticos, a través de movimientos asociativos populares como son las asociaciones vecinales. Participación democrática que no está exenta de dificultades pues nos enfrentamos, en muchas ocasiones, ante una desconfianza recíproca entre el poder local y estos movimientos populares. Existe el temor por parte del poder local de que su legitimidad representativa se ponga en tela de juicio o incluso llegue a ser sustituida al promover esa participación. Por su parte, los movimientos populares desconfían de una relación estrecha con el poder local que les haga perder su autonomía y su espíritu reivindicativo<sup>12</sup>.

Hay que intentar compatibilizar y respetar, por una parte, la legitimidad democrática de los órganos del poder local, alcanzada en las urnas, y, por otra, la legitimidad de estos grupos, asociaciones, que representan a diversos colectivos de la

---

<sup>12</sup> Este problema de la doble desconfianza recíproca ha sido tratado reiteradamente por el profesor Antonio Colomer en los libros citados y también en su trabajo “Para una teoría de la Administración Pública Cooperativa”, en COLOMER VIADEL, Antonio (Coor.). *La participación en las Administraciones Públicas, ¿Cooperación o enfrentamiento?*, Colección Amadis, Ed. UPV, Valencia, 2006, pp. 33 y ss.

comunidad. La participación democrática permitirá a los ciudadanos hacerlos protagonistas conscientes de la vida en común.

El Anteproyecto no olvida referirse a la sociedad civil, a las asociaciones de ciudadanos, y así en su art. 18.2 encomienda a las entidades locales que promuevan el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitarán la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsarán su participación en la gestión de la Entidad local. Como ya he indicado, estas asociaciones juegan un papel trascendental en una democracia, creando, como explica la profesora Elisa Chuliá, “un espacio de libre intercambio de visiones e ideas, en el que, a través de la discusión y el debate, se va fomentando la opinión pública”<sup>13</sup>.

Por último, debo también señalar que el susodicho Anteproyecto, en el apartado 4 del art. 18, alude a la tecnodemocracia. Al respecto señala que “Las Entidades locales y, especialmente, los municipios, fomentarán la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la relación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos de encuestas y consultas ciudadanas”

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

El federalismo debe estar basado en el principio de complementariedad escalonada, principio que, como veíamos, comporta la solidaridad entre niveles que se reclaman mutuamente: entre persona y persona, entre persona y sociedad y entre sociedad y sociedad. El escalón, el nivel básico, es el municipio, en cuyo ámbito territorial es posible esa democracia participativa, esa libertad de participar de los griegos.

La ciudad, el municipio, no puede ser considerado una mera agrupación de individuos sino un ser colectivo del que todos los ciudadanos forman parte, conscientes de la vida en común y convencidos de que la vida ciudadana implica participación en la vida política.

Con relación a la Constitución española, debe destacarse que el municipio es considerado como parte de la organización territorial del Estado, gozando de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), lo que permitiría llegar a considerar al Estado como una comunidad de comunidades municipales<sup>14</sup>. Comu-

<sup>13</sup> CHULIÁ, Elisa. “La Teoría Política: Algunos debates contemporáneos”, en SODARO, Michael J. *Política y Ciencia Política. Una introducción*, Mc Graw Hill, Aravaca (Madrid), Cap. 2, p. 25.

<sup>14</sup> COLOMER VIADEL, A.. *Constitución, Estado...*, cit., p. 226.

unidad de comunidades que nos recuerda a la federación libre de municipios que propugnaban Francisco de Bilbao y Francisco de Miranda.

El federalismo construido de abajo-arriba estaría al servicio del ser humano que convive en sociedad, en comunidad, estableciéndose una complementariedad escalonada y respetuosa entre los distintos niveles de sociedad y de autoridad. Este es, sin duda, un federalismo auténtico, democrático, participativo y solidario.

La participación ciudadana, más allá del derecho de sufragio, puede potenciarse en el ámbito local. En los municipios pueden introducirse instituciones de democracia semidirecta como las consultas populares o las iniciativas ciudadanas, favorecer la constitución y desarrollo de la sociedad civil y hacer uso de las nuevas tecnologías para facilitar la participación ciudadana.

El Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local recoge, por una parte, la idea del federalismo auténtico, aproximando el poder a la ciudadanía, y, por otra, las instituciones y las medidas que facilitan una mayor participación de los ciudadanos en la vida política. Por ello, la valoración de dicho Anteproyecto, aunque podría, sin duda, mejorarse (vgr. ampliando la participación ciudadana a otros ámbitos como el económico), es positiva. En realidad, como ya he comentado, desde hace unos años algunos municipios ya habían comenzado a involucrar a sus vecinos a través de diversas iniciativas participativas como los llamados presupuestos participativos.

Ahora bien, el paso de la norma y su vigencia formal, a su plena efectividad y arraigo en la realidad es lento y difícil. Pocos municipios españoles han elaborado los Reglamentos de Participación Ciudadana, lo que era preceptivo desde la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, en el año 2003, y entre los que lo tienen elaborado, sólo en unos pocos se aplican real y efectivamente.

La democracia representativa o electoral debe ser ampliada y recobrar la esencia etimológica de la misma palabra democracia.

**Bibliografía:**

BLAS GUERRERO, Andrés de. “Estado, nación y territorio”, en BLAS GUERREO, Andrés de y PASTOR VERDÚ, Jaime (Coord.). *Fundamentos de Ciencia Política*, UNED, Madrid, 1997, Unidad Didáctica II. 5.

CABEDO MALLOL, Vicente. “La descentralización política y la integración nacional como prerrequisitos necesarios para lograr su integración nacional” en *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, nº 48-49, Valencia, 2006, pp. 21-30.

CARDENAS GRACIA, Jaime F. “Federalismo y democracia: los riesgos de un federalismo no auténtico”, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo. Memoria*, Comité Organizador del Foro Nacional Hacia un Nuevo Federalismo, Guadalajara, México, 1996

CHULIÁ, Elisa. “La Teoría Política: Algunos debates contemporáneos”, en SODARO, Michael J. *Política y Ciencia Política. Una introducción*, Mc Graw Hill, Aravaca (Madrid), 2006, Cap. 2.

COLOMER VIADEL, Antonio. *Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI*, 3ª edición, Editorial Universidad Politécnica de Valencia (UPV), Valencia, España, 2006.  
\_\_\_\_\_(Coord.). *La Participación en las Administraciones Públicas. ¿Cooperación o enfrentamiento?*, Colección Amadis, Ed. UPV, Valencia, 2006.  
\_\_\_\_\_*Comunidades y ciudades, Constituciones y solidaridades*, Colección Amadis, Editorial de la UPV, Valencia, 2007.

GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín. “Criterios sobre el espíritu del federalismo mexicano”, en *Foro Nacional...*, cit.

## DEMOCRACIA DIRECTA: ¿NECESIDAD O UTOPIA?

*Luis Zapater Espí*

### I. INTRODUCCIÓN

Tras las elecciones municipales celebradas el 27 de mayo de 2007, en las semanas sucesivas se han vuelto a suceder reacciones a los consiguientes pactos post-electorales que denotan el evidente descontento de una parte sensible de la población española con el sistema partidocrático actual. Si Cataluña, con el elevado índice de abstención que cosechó, ha sido un ejemplo notorio del rechazo de una buena parte de la población a la oligarquía política reinante, el caso de Navarra ha sido la guinda más destacada de un pasteleo electoral que en varias pequeñas localidades ha supuesto cómo indignados ciudadanos veían desperdiciado su voto al ver encumbrado con él a opciones políticas no deseadas como consecuencia de las negociaciones posteriores y el consiguiente reparto de alcaldías y concejalías, con varias combinaciones explosivas de colores de partidos radicalmente opuestos en el amplio espectro político, pero acordados circunstancialmente para poder repartirse cargos públicos municipales.

Estos fenómenos percibidos como “traición” a los principios de los partidos por sus propios representantes no son, empero, los únicos problemas que afectan a la calidad de la democracia española. El muy cuestionable sistema electoral de circunscripción provincial, combinado con la regla D’Hondt ha tenido un efecto de cara al normal desarrollo institucional y a la convivencia ciudadana claramente perjudicial, en la medida en que ha permitido elección tras elección que poco más de una decena de escaños pertenecientes a los partidos separatistas decidan el futuro de millones de españoles, dado que se convierten en la clave de la gobernabilidad del país. Todo un ejemplo de perversión del sistema representativo, y cuyas nefastas consecuencias todavía no se han desarrollado en su plenitud, y sin duda acarrearán consecuencias de inapreciable gravedad de cara a la pacífica convivencia de los españoles, hipotecando gravemente el futuro de las generaciones venideras al suponer la instauración de la tiranía de la minoría sobre la mayoría, que es precisamente el polo opuesto de lo que la Democracia Directa pretende.

La erosión de la popularidad de esta “democracia realmente existente” (en palabras de nuestro genial filósofo Gustavo Bueno),<sup>1</sup> está llevando a una limitada aunque cultivada parte de la población, cada vez más numerosa, a plantearse el modelo de democracia directa como vía alternativa al modelo de democracia institucional-

<sup>1</sup> Bueno, Gustavo, *Panfleto Contra la Democracia Realmente Existente*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2004.

zado en la mayoría de los países de Occidente, que en el caso de España se ve agravado por una larga tradición bipartidista, y, a la postre caciquil, que hunde sus raíces en el periodo de la Restauración. Si, como decía Ortega, las revoluciones las inician minorías, es la intención del redactor de este artículo reflejar un poco cuáles son las ideas “revolucionarias” que en el debate sobre la democracia se están vertiendo para preparar, en un futuro tal vez lejano, la alteración del orden político existente.

Dado que la inmensa mayoría de los medios de comunicación oficiales (de la prensa, radio y TV) dependen de los grupos de intereses económicos que apoyan en mayor o menor medida a alguno de los tres grandes bandos dominantes de la política nacional (socialistas, populares o separatistas), y, por razones evidentes de interés particular, no prestan atención alguna a iniciativas de propuestas políticas alternativas, la mayoría de los que abogamos por la instauración de la Democracia Directa hemos de recurrir a Internet como única vía apologética de nuestra propuesta política, que, con cuentagotas, va contando con cada vez más apoyos de la parte de la población más instruida, sin que por ello deje de ser en estos momentos una lejana utopía.

Corresponde en este artículo exponer la alternativa de la Democracia Directa recogiendo las reflexiones que en este sentido van apareciendo en la web, a la vez que hacer un pequeño análisis de Derecho comparado sobre la calidad de la democracia en los países donde existen instituciones de la Democracia Directa.

La democracia ha de entregar el gobierno efectivo de las cosas públicas al pueblo, o no será democracia, sino un fraude que se presenta con ese nombre para engañar a la población desde el principio. Cuando las tareas de gobierno hayan de estar desempeñadas por representantes deberían ser realmente “representativos”. En caso contrario serán más bien “autorrepresentadores” de sus propios intereses y provechos.

Si de verdad nos interesa la participación ciudadana en las instituciones y en la vida política, debemos prestar atención a aquellas iniciativas que pretenden que en el marco de decisión de las grandes cuestiones públicas pueda ser oída la voz de la ciudadanía por medio de un nuevo modelo político que sea alternativo a la llamada “democracia representativa”.

Si queremos tener una clase política verdaderamente sometida, no sólo a los compromisos adquiridos con el votante, sino a la Ley y al Derecho, no deberíamos pasar por alto que la solución eficaz a los males del sistema democrático actual pasa precisamente por más democracia, y sólo puede afianzarse ese principio democrático si se optara decididamente por el establecimiento de la Democracia Directa.

Tanto si entendemos que el poder democrático es consecuencia de un “pacto social” como el resultado de una confrontación partidaria donde deciden las mayorías, deberíamos concluir necesariamente que el electorado debería tener capacidad

de decisión para poder exigir responsabilidades a los electos e incluso vetar aquellas decisiones de estos que fueran una violación de los principios democráticos, en particular de los compromisos pre-electorales adquiridos.

## II. ORÍGENES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Coinciden la mayoría de los historiadores en que ha sido Grecia la pionera de la Democracia Directa, y así la mayoría de ellos afirman que era posible debido a la reducida dimensión territorial y los pocos habitantes con que contaban las polis griegas, pero omiten que existían dos factores adicionales que permitían el desarrollo de esa Democracia en plenitud: la homogeneidad étnica y la existencia de una misma cultura y religión, todo lo cual dotaba a estas verdaderas “ciudades-Estado” de una cohesión social impensable en las sociedades occidentales post-modernas, divididas internamente por el multiculturalismo, y en las que los objetivos políticos a nivel estatal no se deciden en función del bien común, sino a partir de los intereses de los grandes grupos neo-feudales de presión.

En estas pequeñas poblaciones, quienes tenían la calidad de ciudadanos se reunían en un lugar preestablecido para tratar los asuntos de interés común, consistentes en proyectos de ley y toma de decisiones en materia de nombramientos. Estos, generalmente, eran efectuados por sorteo.

En cuanto a los proyectos de ley, los mismos podían ser presentados a la Asamblea por cualquier ciudadano, durante la primera reunión anual. Todos los ciudadanos tenían el derecho de voto pasivo y activo; sin embargo, como en gran parte de los cargos públicos no se recibía remuneración alguna por su desempeño, únicamente los ciudadanos que contaban con una posición económica desahogada podían aspirar a ocuparlos.

Otro factor que hacía posible el ejercicio de la democracia directa por los ciudadanos atenienses fue el hecho de que contaban con esclavos, pues éstos se encargaban de la actividad económica y del sostenimiento de la población, por lo que aquéllos disponían de suficiente tiempo para preparar y atender los asuntos públicos. Aún así, era una minoría la que participaba dentro de la población, pues quedaban excluidos los extranjeros, los esclavos, las mujeres y los menores. Se calcula que en las asambleas a las que se convocaba periódicamente para la discusión de los asuntos comunitarios, participaba únicamente el diez por ciento de los habitantes de las *polis*.

Por lo tanto, si ha existido un sistema de gobierno en el cual haya sido practicada la democracia en la forma más pura, es decir, sin ningún elemento extraño a la voluntad de los ciudadanos, esto ha ocurrido en la comunidad ateniense de la antigüedad.

Pero esta situación cambió debido a dos factores: primero, el hecho natural biológico consistente en la reproducción humana, que trajo aparejado el crecimiento demográfico, y segundo, la conquista paulatina de libertades e igualdades de grandes sectores de la población, que fue generando dificultades para que los individuos pudiesen concurrir a los foros de costumbre a fin de ventilar los problemas de interés común en forma directa, haciéndose necesario, por razones prácticas, abandonar tal método de discusión y toma de decisiones y crear otro que permitiera la participación ciudadana, aunque fuera por medio de otros individuos que pudieran dedicarse de lleno, a la resolución de las necesidades colectivas. Tal fenómeno hizo realmente impracticable el autogobierno, toda vez que en los Estados, desde que se rebasaron los estrechos límites de la polis griega, ya no han vuelto a funcionar de la misma manera lo que se conoció como la democracia directa.<sup>2</sup>

Tras el aristocratismo senatorial romano, suprimido por la toma del poder absoluto de los emperadores, asistimos en la Edad Media a una fragmentación de poder político, en un marco donde la democracia era absolutamente residual cuando no inexistente, reducida a las asambleas ciudadanas de la oligarquía comerciante. En un marco social de este tipo era imposible el retorno de la Democracia Directa.

No será hasta el triunfo de la Revolución Francesa cuando vuelva a plantearse la utopía de la Democracia Directa. A partir de aquí la historia del desarrollo de la legislación directa es verdaderamente fascinante. Los orígenes del sistema suizo pueden remontarse a la asamblea popular germánica (la *Landsgemeinden*), una asamblea popular de todos los ciudadanos varones. Ésta sobrevivió en Suiza a la influencia de Rousseau, y por medio de él los revolucionarios franceses redactaron la Constitución de 1793 que contenía una cláusula para que los ciudadanos iniciaran referéndums, pero que nunca llegó a entrar en vigor, dada la efímera y sangrienta vida del régimen de la *Convention* establecido por Maximilien Robespierre.

La Democracia Directa suiza es deudora de la Revolución Francesa, del gironista Marie Jean Condorcet y del filósofo alemán Friederich Albert Lange.<sup>3</sup> Tras la década de 1830 los referéndums se generalizaron en Suiza y fueron extendidos en 1874 y 1921. La generalización de la DD suiza en las segunda mitad del siglo XIX fue el resultado de una profunda insatisfacción de las masas suizas sobre el funcionamiento del sistema representativo. El mismo Lange, en su “Comentario sobre la Instauración de la Nueva Constitución del Cantón de Zürich” de abril de 1869, –en aquél momento la Constitución con mayor Democracia Directa del mundo–, aludía a la “extraordina-

<sup>2</sup> Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa. México. 1989, p. 517.

<sup>3</sup> Sobre Condorcet, véase Kölz, Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte* Bern, 1992; sobre Lange, véase Mittendorf, Volker: *Friedrich Albert Lange: Sozialphilosoph und Politiker in der demokratischen Bewegung der Schweiz*, 1997

riamente profunda insatisfacción con las crasas deficiencias del sistema representativo”, como la causa mas significativa de aquella “convulsión de emociones” que había precipitado el inicio de la DD, “como un cristal a partir de una solución saturada”.<sup>4</sup>

En Estados Unidos la Constitución había sido sometida al Pueblo para su aprobación en Massachussets en 1778, mientras en 1898 Dakota del Sur llegó a ser el primer Estado en permitir la iniciativa directa. Entre 1898 y 1918, diecisiete Estados europeos adoptaron este procedimiento.

Gran Bretaña, de gran tradición parlamentarista, no ha estado, en cambio, nunca en la vanguardia del desarrollo de la Democracia Directa, apostando siempre por la representativa. Como el Profesor Walker argumenta: “Gran Bretaña ha favorecido las instituciones representativas más que la Democracia Directa, y nunca ha establecido un referéndum nacional hasta 1975.”<sup>5</sup>

Una de las consecuencias de la crisis de la democracia liberal representativa en los años veinte y treinta fue el establecimiento de instituciones de democracia directa en los llamados “regímenes autoritarios” (la Italia fascista, la Alemania nacionalsocialista o la España de Franco), sobre todo del referéndum. Así, fue significativo el referéndum por el que en 1938 una abrumadora mayoría de votantes en Alemania y en Austria votaron a favor de la anexión de Austria al Reich (99,08% dieron el sí en Alemania y 99,73% en Austria). Tras la derrota del Eje en la guerra civil intraeuropea de 1939-45, la Democracia Directa pasó por un periodo de desprestigio por los partidarios de la democracia representativa, por el uso que dieron estos regímenes a las instituciones de aquélla, desprestigio que aún hoy perdura pues, como veremos, sus detractores a menudo exhiben la etiqueta del totalitarismo para atacar a sus partidarios.

Actualmente, a pesar de que en el mundo democrático es la democracia representativa la más utilizada y generalizada, la expresión más genuina de la Democracia Directa, el referéndum, ha servido para marcar destacados hitos políticos en diversos países. Así, podemos destacar:

En Irlanda, cuando la Constitución del Estado irlandés Libre fue sustituida por la Constitución de Irlanda por el plebiscito el 1 de julio de 1937.

En España, el 20 de julio de 1947: Se proclama la Ley de Sucesión tras ser aprobada en referéndum. Dicha Ley permitiría que la Sucesión a la Corona Española recayera en el Príncipe Juan Carlos.

El referéndum convocado en España en 1985 para decidir la adhesión de la misma a la OTAN, en el que el voto afirmativo resultó ganador.

<sup>4</sup> Der Landbote, Winterthur, 20-4-1869 (recogido en <http://www.andigross.ch/html/disegnodd.pdf>)

<sup>5</sup> “Democracia Directa”, en Tribuna de Europa, nº 6 (II Época), 1996, p. 19

El referéndum de 1988 en Chile donde se votó por la continuidad en la presidencia de D. Augusto Pinochet.

En 2003, cuando D. Andrés Manuel López Obrador convocó a los habitantes del Distrito Federal a votar sobre la continuidad de su gobierno 3 años más, y ganó el referéndum con más del 75% de los votos.

En 2004, el difundido referéndum revocatorio convocado en Venezuela para que los votantes evaluaran el desempeño del Presidente Hugo Chávez, donde resultó ganador.

Los diversos referéndums de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en varios países de la Unión Europea.

En 2006, el importante Referéndum de ampliación del Canal de Panamá, el cual fue aprobado.

En 2007, referéndum en Costa Rica para aprobar o no el TLC con EEUU.

En 2007 el referéndum convocado por el Presidente de Venezuela Hugo Chávez para reformar la Constitución, que tuvo por resultado una mayoría del “no”.

### III. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Según el Profesor Walker,<sup>6</sup> las tres variedades principales de las iniciativas acordes a la Democracia Directa son la iniciativa legislativa, el referéndum y el *recall*.

La iniciativa es un procedimiento que permite a un prescrito número de votantes obligar a poseer un “mandato electoral” consistente en poder elegir si una ley propuesta por ellos mismos debe ser adoptada o si una ley ya vigente debe ser rechazada.

La iniciativa legislativa ha estado presente en Austria, Italia, los cantones suizos y en el Estado de Columbia de los Estados Unidos.

El referéndum legislativo permite a un específico número de votantes (normalmente el 3 o el 5%) pedir un referéndum que afecte a una ley que ha sido aprobada por el Parlamento, pero que todavía no ha tenido efecto. El efecto de una petición válida es que la Ley no entrará en vigor hasta que los votantes no hayan tenido oportunidad de aceptarla o rechazarla en referéndum. Si la mayoría vota contra ella, la medida es rechazada y el Parlamento no puede introducir una medida similar por un periodo determinado. El Estado de Columbia tiene una versión de este sistema. Los suizos no sólo tienen esta posibilidad, sino que además tienen el derecho de votar la ratificación de ciertos tratados internacionales.

El “recall” se define como “el poder del pueblo de pedir el establecimiento de una votación sobre la renovación o destitución de un funcionario público”. Esto existe en

<sup>6</sup> Harrinton, Patrick, “Direct Democracy” en *Third Way*, nº 20, 1995.

trece Estados estadounidenses para cargos de la Administración Federal (En el caso español sería interesante introducirlo no sólo para cargos de la administración estatal, sino sobre todo para la autonómica).

## IV. LOS BENEFICIOS DE LA LEGISLACIÓN DIRECTA

### A) ARGUMENTOS A FAVOR DE LA DD

#### 1. Expectativas en torno a la DD

En Profesor Walter ve el primer beneficio de la legislación directa en un mayor control, en la creación de un sistema de controles y balances:<sup>7</sup>

“La Legislación Directa no está dirigida a sustituir las asambleas representativas, ni siquiera ello ha ocurrido en ningún país donde ha sido adoptada. Su propósito es servir de control de las fuerzas que tienden a hacer “representativas” asambleas que sean poco representativas.”<sup>8</sup>

Creemos que éste es un inteligente punto de vista. Algunos grupos políticos han defendido modelos de Democracia Directa que parecen asumir que lo que la gente quiere es constante participación en la política. Pero ni siquiera los que viven de la política pueden estar todo su tiempo valorando decisiones políticas. La complejidad de la vida post-moderna hace inviable y absurdo que leyes, reglamentos o iniciativas locales sean continuamente debatidas y votadas, lo que además crearía un evidente clima de incerteza e inseguridad jurídica.

Lo que la mayoría de la gente desea es, en cambio, el derecho de veto sobre medidas que sienten que les afectan directamente y que ven inconvenientes: Un derecho de forzar a adoptar una medida que ellos realmente quieren, un derecho a cesar funcionarios corruptos o incompetentes. En definitiva, lo que la mayoría de la gente quiere es el derecho a la iniciativa, al referéndum o al *recall*. Por ello es tan rechazable un modelo de reforma que confiara en su sistema de delegados que considero fundamentalmente antidemocrático.

El Profesor Walter también cree que la legislación directa incrementa la legitimidad de la Ley:

“En una Democracia la única fuente posible de legitimidad es la Voluntad del Pueblo. En cuanto la iniciativa y el referéndum son las formas más directas de asegurar la voluntad popular, tienen grandes ventajas de serlo.”<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

Las razones a favor de la DD expuestas por los autores pueden sintetizarse así:<sup>10</sup>

- El control y uso de poder político debería ser transferido de las manos de unos pocos a los amplios hombros de la mayoría.”
- La vida democrática depende del continuo equilibrio de tendencias contrapuestas.
- El Pueblo debería tomar posesión de un más amplio conocimiento y opinión pública.
- Las autoridades, estadistas y representantes intentarían conocer más activamente los pensamientos y deseos del Pueblo si se instituyera la DD.
- El Pueblo se dirigiría a dichas autoridades con una expresión más clara y genuina de sus necesidades.
- La vida moral y espiritual del pueblo se vería estimulada y fortalecida por la DD, al sentirse involucrado en los grandes asuntos del bienestar público.
- DD supone tomar en nuestras propias manos las decisiones que afectan nuestro propio destino.
- “El deseo del pueblo y el espíritu de los tiempos, la comprensión del hombre medio y los grandes pensamientos de los estadistas deberían ser pacíficamente negociados y reconciliados.”
- La creación de un régimen popular en satisfactoria unión con su representación”.<sup>11</sup>

Nada mejor que escuchar la voz de los portavoces de la revolución democrática que entre 1867 y 1869 estableció el sistema de la DD sobre el anterior régimen liberal del Cantón de Zürich para identificar los elementos justificadores de la instauración de la DD, latentes en el “corazón del movimiento democrático”:

Primeramente. “En nuestra opinión, (*EL Corazón del Movimiento*) consiste en que el Pueblo sea capaz por medios constitucionales de imponerse según su propia capacidad de juicio, a lo cual los representantes electos se han negado arrogante y terminantemente en toda ocasión”.<sup>12</sup>

En segundo lugar:

“Protestamos por la degradación y menosprecio hacia el Pueblo de Zürich, que consiste en haber sido declarado incompetente para reconocer el verdadero pro-

---

<sup>10</sup> Las siguientes afirmaciones doctrinales son obtenidas a partir de Gross, Andreas & Klages, Andreas, 1996: “Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich,” en: Auer, Andreas, (Hrsg.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Actes du Colloque organisé les 27-29 avril 1995 par la Faculté de droit et le C2D, 267-281

<sup>11</sup> Der Landbote, 17-12-1868, p. 274 (Recogido en <http://www.andigross.ch/html/disegnodd.pdf>)

<sup>12</sup> Der Landbote, 1-3-1868, p.279 (Recogido en <http://www.andigross.ch/html/disegnodd.pdf>)

greso y para hacer los sacrificios necesarios (para conseguirlo). Vemos en esta falsa estimación del Pueblo las principales semillas del presente movimiento.”<sup>13</sup>

Lo que aquí se expresa como expectativas y esperanzas, junto con la demanda por DD, puede ser traducido en lenguaje político moderno como la demanda por una mayor y pública capacidad de reflexión, mayor debate, más reuniones públicas, mayor reflexión compartida, más oportunidades para trabajar públicamente en temas, más acuerdo político y más equilibrio, más poder para todos y menos poder para una selecta minoría, un mejor equilibrio y más precisa distribución del poder, en resumen: Más debate público y mayor deliberación, menos despotismo, mayor legitimidad mediante el esfuerzo por persuadir (en lugar de dictar), y a través del respeto por la capacidad del Pueblo para discernir y alcanzar juicios vinculantes. Cuando John S. Dryzek escribió que “Alrededor de 1990” ha habido un “deliberado giro” en la teoría democrática, podría ser disculpado al llegar a concluir –a la vista de los debates de DD en Suiza y los Estados pioneros de DD en Estados Unidos- hace más de 100 años –que Dryzek está desfasado un siglo completo en su apreciación.<sup>14</sup>

## 2. Beneficios de la DD

Una DD que cuente con un diseño institucional altamente desarrollado puede ofrecer a la sociedad política los siguientes beneficios:

- La DD evita la desmotivación política de los ciudadanos, propia de las democracias representativas.<sup>15</sup>
- La DD mantiene la soberanía popular en períodos entre elecciones. En las democracias representativas puras los ciudadanos no tienen apenas medios de presión para influir sobre sus representantes políticos elegidos en los periodos entre elecciones.
- La DD mejora la gestión pública. Varios estudios han demostrado que en aquellos cantones suizos o estados norteamericanos con DD el nivel de gasto público y los impuestos están sensiblemente por debajo de los que no disponen de ella.<sup>16</sup>
- La DD hace la política más comunicativa. La legitimidad política tiene que ser creada, confirmada o retada mediante comunicación.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Dryzek, John, “Democracia Deliberativa y Más Allá”, en *Liberales Críticos*, Oxford University Press, 2000

<sup>15</sup> Otrademocraciaesposible.net

(<http://www.democracia-real.org/html/modules.php?name=News&file=article&sid=247>)

<sup>16</sup> Ibidem.

- La DD fuerza la discusión pública de puntos de vista y las diferencias de opinión, las cuales de otra forma tienden a ser suprimidas e ignoradas. Por ello mejora el proceso de toma de decisiones.
- La DD da a las minorías sin representación parlamentaria la posibilidad de ser oída su voz legítimamente, evitando un sentimiento colectivo de frustración que desemboca en el rechazo al sistema que en situaciones de crisis de una sociedad dada puede desembocar en un marco socio-político turbulento.
- La DD habilita una distribución más precisa del poder político y permite que nadie en el poder cuente con el privilegio de no contar con la población gobernada al funcionar con amplia mayoría para gobernar. En Suiza, por poner un ejemplo, antes de aprobar una Ley se realiza una fase de consenso que incluye no sólo a los partidos, sino a los demás agentes sociales y al resto de la sociedad.
- La DD es un catalizador de reformas electorales más justas: Tanto en Estados Unidos como en Suiza las instituciones de DD han sido consistentemente utilizadas para democratizar procesos electorales.<sup>17</sup>
- La DD favorece el cambio social necesario atendiendo las prioridades de la mayoría de la población, por lo que es un motor de reformas. En los países donde ha sido una manera tradicional de participación política ha permitido acelerar cambios necesarios, como el sufragio femenino, las listas abiertas, la limitación de los mandatos presidenciales, etc.
- La DD permite el retorno del modelo clásico de Parlamento como verdadera cámara de representación popular y de debate de la sociedad. Si en la mayoría de las democracias representativas el papel del Parlamento se reduce a ser un mero vocero de las decisiones tomadas de antemano por las élites oligárquicas que controlan los partidos, en cambio, allí donde las instituciones de DD están implantadas, el papel del Parlamento como cámara de discusión y decisión legislativa sale ampliamente reforzado, volviendo al modelo primigenio de la polis griega, donde era una verdadera cámara de debate ciudadano.
- La DD evita la impunidad de la “clase política” cuando realiza prácticas teñidas de corrupción, por el control de los representantes electos que supone y por el mayor grado de transparencia que conlleva.
- La DD evita la violencia política. Los instrumentos de la DD actúan como válvula de escape en situaciones donde los ciudadanos no encuentran medios institucionalizados de influir sobre sus representantes, y pueden optar por la violencia política para defender sus intereses.
- La DD evita el típico “contrato de adhesión” que realizan los grandes partidos

<sup>17</sup> Ibidem.

- con el elector, propensos al “abuso de derecho”, porque no exige que se acepte todo el programa de un partido cuando se vota en las elecciones, permitiendo al ciudadano que pueda expresar su opinión en asuntos específicos.
- La DD disminuye el poder de influencia de los grupos poderosos. Aunque las organizaciones con gran poder político y económico pueden influir en el resultado de las iniciativas populares, sobre todo si no se imponen límites en los gastos de campaña de un referéndum o el estado no financia estos gastos, esa influencia es mucho más difícil en una democracia directa. Los grupos poderosos tienen un acceso muy directo a los representantes electos y a las élites que dirigen los partidos, por lo que su poder de influencia en una democracia representativa es muy elevado. En una democracia directa el riesgo disminuye considerablemente, ya que deben ejercer su influencia en millones de ciudadanos a la vez.

### Expectativas de eficiencia de la Democracia Directa a nivel individual, social e institucional

(Fuente: <http://www.andigross.ch/html/disegnodd.pdf>, p. 3)

INDIVIDUAL	SOCIAL	INSTITUCIONAL
Mayor motivación política	Más debate público y político	Políticas más abiertas y accesibles
Políticamente mejor informado	Mayor aprendizaje social	Mayor legitimidad de decisiones
Mayor comunicación política	Más esfuerzos por alcanzar acuerdos	Menor distancia ciudadano-político
Mayor cualificación política	Más interacciones dentro de la comunidad	Mayor transparencia en los motivos de toma de decisiones
Mayores oportunidades de participación	Mejor división de poderes	Políticas más abiertas y medios de comunicación más accesibles
Mejor orientación política	Mayor integración social	Eliminación de monopolio político

## **B) LAS OBJECIONES A LA DD**

¿Cuáles son las objeciones que se ponen a menudo a la democracia directa? Podríamos clasificarlas en los siguientes argumentos:

1º La iniciativa y el referéndum minarían o socavarían el vigente sistema democrático.

2º Los votantes no son competentes para juzgar propuestas legislativas.

3º La iniciativa y el referéndum instalarían la tiranía de la mayoría.

4º La democracia directa es costosa e inconveniente

5º La Democracia Directa no funcionaría bien en este país.

7º La Democracia Directa puede ser la antesala del fascismo.

Todos estos argumentos son justamente rebatibles: frente al primero, cabe decir que el actual sistema político, al recaer las decisiones en los partidos favorece la corrupción y priva al pueblo de participar, luego no es tan malo si socava un sistema donde se dan estos vicios.

Respecto del segundo, que resulta curioso que los grandes partidos creen que el Pueblo es incompetente de juzgar propuestas electorales pero no para votarlos a ellos.

Respecto al tercer argumento cabe objetar la realidad misma de los países que como Suiza disfrutan de la democracia directa, en las que ni existe tiranía de la mayoría ni existe una democracia formal, ni nada que se le parezca.

Respecto del 4º, resulta gracioso que a estas alturas del s. XXI aún se diga que no se puede juntar a la gente en la plaza pública para que vote en referéndum, que es muy costoso, etc., cuando vivimos en la era informática, por lo que hay otros medios alternativos para poder recabar la voluntad popular libremente manifestada.

Respecto al 5º, si la Democracia Directa funciona en Suíza, ¿Por qué no podría funcionar en España? ¿No existe en ello un complejo de inferioridad típicamente hispano?

Respecto al inconveniente de que fue usado por el Fascismo, es el más absurdo de todos. En primer lugar porque el estar en contra de la democracia directa no supone ser “más demócrata”, sino por regla general menos. Un ejemplo: uno de los que reprocharon a la Democracia Directa ser instrumento del Fascismo fue un tal Vladimir Ilich Lenin que era tan “demócrata” que llegó al poder en un golpe de mano secuestrando a los parlamentarios que no pertenecían a su partido y fusilándolos después. Pero además, hay que decir que si por haberlo usado el Fascismo es inválida la designación directa, entonces deberíamos de dar por terminada la carrera espacial, (dado que fue Verner Von Brau, ingeniero del III Reich, el que inventó el cohete), destruiríamos las autopistas y volveríamos a circular sólo en doble dirección, (ya que

las autopistas se inventaron en la Alemania de Hitler), y además deberíamos paralizar toda la investigación genética porque el impulso inicial en este campo también se dio en la Alemania nacionalsocialista.

Dado que existen democracias que usan la designación directa, identificar democracia directa con Fascismo o populismo es manipulación y demagogia.

## **V. ELEMENTOS DECISIVOS EN EL DISEÑO DE LA DD**

### **A) ELEMENTOS DECISIVOS EN LA DD**

A la hora de examinar la viabilidad y funcionamiento de la DD es necesario partir de unas cuantas cuestiones que el sistema de DD debería tratar de resolver de la manera más democrática posible.

Los cinco elementos procedimentales más importantes y definitivos de la DD son:

- 1º) Los temas políticos excluidos del proceso de toma de decisiones mediante DD.
- 2º) Límites de firmas: ¿Cuántas firmas de electores son necesarias para forzar un referéndum?
- 3º) Límite temporal: ¿Cuánto tiempo establece el sistema diseñado para recabar las firmas?
- 4º) Requerimientos de mayorías: ¿Qué requerimientos especiales se aplican para la mayoría decisoria de los votantes en referéndum?

#### Elementos esenciales para el buen funcionamiento de la DD

La idea central que preside el análisis de los elementos esenciales para el buen funcionamiento de la DD es la relación existente entre el ciudadano-la administración Electoral y el Parlamento.

El Parlamento debe estar bien coordinado con la Administración Electoral, y ésta saber coordinar bien la iniciativa ciudadana. El Parlamento debería poder debatir todas las iniciativas populares con suficiente número de firmas y debería existir el derecho de las mayorías y minorías parlamentarias de poder presentar contrapropuestas a la iniciativa popular, de modo que los votantes pudieran elegir al menos entre tres opciones.

Va a resultar determinante en la calidad democrática de la DD en cuestión cuál es el procedimiento de recogida de firmas. Y aquí será esencial si la recogida de fir-

mas es libre, o si por el contrario los ciudadanos deben firmar en oficinas públicas bajo supervisión de la autoridad administrativa.

Otro aspecto determinante será el grado de formación del electorado: Se debe realizar un importante esfuerzo institucional para asegurar que los votantes estén apropiadamente informados en los correspondientes temas y que éstos pueden ser adecuadamente debatidos. Por lo menos se debería proporcionar un folleto de votante; los medios electrónicos actuales de comunicación permiten vías adicionales de información.

## **B) ELEMENTOS ÚTILES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA DD**

A continuación pasamos a analizar elementos que facilitan la DD desde el punto de vista del procedimiento:

Necesidad de establecer tiempo suficiente para que todos los agentes sociales puedan informarse y expresar su opinión sobre la iniciativa popular lanzada. Un periodo de debate de entre 4 y 6 meses sería lo ideal.

Establecimiento de tiempo de discusión de las iniciativas populares suficiente en el Parlamento.

Igualdad de recursos para los agentes sociales implicados y transparencia en la financiación del proceso de iniciativa popular.

Votación siempre libre, y secreta, bien mediante papeleta, por correo o por correo electrónico.

Establecimiento y regulación de diferentes tipos de iniciativa popular (referéndum, derecho de petición, etc.)

## **VI. DD Y DERECHO COMPARADO**

Resulta interesante examinar la distinta repercusión internacional que han tenido las ideas de la DD. Desde un punto de vista histórico, fijándonos en el arraigo de las instituciones de la DD es curioso que no se pueden establecer en el mundo Occidental a priori basados en la pertenencia a una determinada cultura para observar si ésta ha favorecido más o menos las instituciones de la DD: Pese a que el Reino Unido de la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América poseen indudables aspectos culturales en común (la pertenencia al mundo cultural anglo-sajón, origen étnico similar de la mayoría de la población, religión protestante mayoritaria, etc.) observan una sensible divergencia en lo que se refiere al modelo de democracia de sus respectivos países, siendo la Gran Bretaña el paradigma típico de democracia representativa, mientras que, por el contrario, la evolución de las 13 colonias de Norteamérica ha dado paso en varios estados del actual Estados Unidos a formas de DD.

En lo que respecta a la Europa Occidental, además de la tradición democrática directa suiza, tan sólo observamos un desarrollo institucional avanzado de la DD en Alemania, siendo por ello globalmente la DD bastante residual en comparación con la democracia representativa.

Una clasificación *prima facie* teniendo en cuenta los anteriores considerandos podría dividir las democracias occidentales en tres grupos:

- 1º) Aquéllos que cuentan con un pleno desarrollo institucional de la que es tan importante a nivel institucional, sino más, que la indirecta. (Sólo Suiza).
- 2º) Aquéllos que, pese al predominio de la democracia indirecta, existen mecanismos de participación directa bastante desarrollados, eficaces y efectivos de la DD (Alemania y Estados Unidos).
- 3º) Aquéllos en los que la DD es claramente residual o incluso inexistente (el resto de países occidentales).

Sobre la base de la información facilitada en Gross, Andreas, "El Diseño de la Democracia Directa y sus Cualidades", en Theo Schiller & Volker Mittendorf, *Direkte Demokratie als Systemergänzung*, Fourschungsbeiträge und Perspektiven, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, Agosto/2002, he creído conveniente realizar una comparativa aumentada en relación a los países que ahí se analizan, pero utilizando los mismos parámetros objeto de comparación. El resultado da pie a interesantes conclusiones:

La presente tabla muestra que los procedimientos establecidos en Suiza hacen más fácil obtener una buena calidad de DD que en Alemania, y en algún grado más fácil que en Estados Unidos. En cuanto a España, como veremos ni siquiera puede hablarse de calidad de DD, dado que como veremos es casi inexistente.

A simple vista puede apreciarse que el país analizado con mayor salud democrática en lo que a DD se refiere es Suiza, seguida de Estados Unidos, pero de lejos. La larga tradición de DD en Suiza ha asegurado no sólo la pervivencia de las instituciones democráticas, sino que augura una continuación en una época turbulenta, –como la que nos ha tocado vivir–, cosa que no puede predicarse, precisamente, de buena parte de lo países de Europa Occidental inmersos en el conservadurismo de las democracias representativas desde hace doscientos años. Lo que más destaca de Suiza es el equilibrio casi perfecto entre democracia directa e indirecta, situación de equilibrio a la que no puede llegar la democracia estadounidense por el mayor peso que tiene la indirecta en el país, si bien cuenta al menos con la ventaja, en relación a las demás democracias representativas, de contar en varios Estados de la Unión con importantes mecanismos de participación directa altamente respetados por las instituciones.

**Comparación de las condiciones de entorno más importantes para la Democracia Directa en Suiza, los estados de Estados Unidos y los estados federales alemanes,** en particular relacionados con las políticas públicas y la integración en los procesos parlamentarios de toma de decisiones:

<b>COMPARACIÓN ENTORNO</b>	<b>Estados de EEUU</b>	<b>Suiza</b>	<b>Länder germanos</b>	<b>España</b>
<b>Estructura de propiedad de la TV</b>	Dominio de la propiedad privada	TV de titularidad pública, con pocos canales privados	TV pública y privada	TV pública y privada
<b>Medios en general</b>	Dominados por emisoras de TV de propiedad privada junto con los principales medios impresos	Muy variado e importantes medios impresos	Variedad de medios impresos y de TV	Variedad de medios impresos y de TV
<b>Tradición de reuniones públicas</b>	Marginal	Intacta (gran tradición democrática)	En decadencia	Gran tradición de protesta pública ciudadana
<b>Cultura política</b>	Tradición política republicana; DD marginal	Integración de democracia directa e indirecta	Miedo tradicional del pueblo, dominado por el sistema representativo de élites	Ignorancia tradicional del pueblo, manipulado por el sistema representativo de élites
<b>Cultura democrática</b>	Relación desinteresada entre democracia directa e indirecta	Integración entre democracia directa e indirecta	Dominio de la democracia indirecta	Dominio de la democracia indirecta y maniqueísmo bipartidista
<b>Jurisdicción constitucional</b>	Altamente respetada	Jurisdicción sólo a nivel cantonal	Altamente respetada	Respetada, pero con dudas crecientes sobre su imparcialidad
<b>Importancia y naturaleza de los partidos políticos</b>	Partidos débiles (más como grupos de presión de votantes); grupos poderosos de intereses	Partidos débiles, sindicatos fuertes	Política casi totalmente dominada por los partidos; sindicatos fuertes	Política casi totalmente dominada por los dos grandes partidos y sus socios ocasionales; sindicatos fuertes institucionalmente, pero débiles en afiliación

Las conclusiones de este estudio revelan asimismo, que si bien en Alemania la DD es existente, pero más bien marginal, en España es prácticamente inexistente. Por ello no es de extrañar que en el país ibérico la protesta o la frustración ciudadana a veces se manifieste de manera no articulada, al margen de las instituciones, y que vaya el Pueblo por delante de lo que planean los partidos (es decir, por “mecanismos” de “Democracia Directa” no encuadrables en las categorías de la Ciencia Política sobre la misma, es decir, no institucionales, y que podríamos denominar “a la española”): Las protestas multitudinarias más recientes contra la llamada “política antiterrorista” del actual ejecutivo de Zapatero son buena prueba de ello, como en sentido opuesto lo fueron las protestas contra el apoyo a la intervención armada en Iraq contra el Gobierno de Aznar. En España, las mayorías parlamentarias y el tremendo aparato logístico de los dos grandes partidos, con sus consiguientes medios de información adscritos, llevan a gobiernos de uno u otro signo, no sólo a no consultar al Pueblo (salvo contadas excepciones de pequeñas concesiones a la DD, como lo fue el referéndum sobre la OTAN en 1986), sino incluso a gobernar de espaldas a los deseos de la mayoría de la población. El caso español se ve agravado, además, por el cuestionamiento permanente al que se ven sometidas las instituciones (entre ellas el Tribunal Constitucional y las más altas instancias judiciales) como consecuencia de la politización de la vida institucional española causada por los dos grandes partidos, que juegan sus bazas contra el otro manipulando las instituciones a su favor, y causando un descrédito del sistema en sí mismo considerado. En un escenario así es impensable la aparición de mecanismos de DD, no ya porque sea algo que traten de evitar los dos grandes partidos, sino porque no existe siquiera una cultura democrática y ciudadana que le sirviera de base.

## VII. PROPUESTAS DE MEJORA Y FUTURO DE LA DD

La DD es impensable sin la participación y el debate. Para que la DD sea operativa es necesario que sus procedimientos estén planificados y que se facilite la comunicación a todos los niveles entre el más amplio espectro de ciudadanos. Es precisamente la comunicación, -en la medida en que es vehicular de demandas sociales y permite que el pueblo incremente su interés sobre los asuntos públicos-, lo que más desagrada a los partidarios de las democracias oligárquicas.

Pero no cualquier forma de participación y de comunicación entre la sociedad y el Estado permite los mayores ámbitos de DD: La reflexión, el debate, la discusión, las reuniones y la interacción requieren tiempo, así como intentar alcanzar el consenso entre los representantes de las organizaciones y grupos interesados. Si no se permite tiempo suficiente, los procedimientos volverán a favorecer a los grupos de in-

tereses particulares, que son los intereses de los poseedores de mayores recursos y de las fuerzas que desean evitar el debate. Las asignaciones temporales para las diferentes fases del proceso deben tener las proporciones adecuadas para cada etapa. Especial interés tiene dejar tiempo suficiente para la recogida de firmas.

Y todo ello sin olvidar que la DD es mucho más que teorías, estadísticas y procedimientos, ni tampoco debe servir para que, por el contrario, y al socaire de las voces a favor de la autogestión, se desarrollen una serie de iniciativas meramente instintivas, utópicas o insensatas, carentes de viabilidad en el mundo en que vivimos.

En cualquier caso, la calidad de la DD que diseñemos dependerá de la calidad de sus materiales, y en todo ello la calidad de las formas va a hacer depender mucho el resultado final. Por ello es imprescindible que la Administración Electoral y las demás administraciones que se relacionen con la misma para preparar los procedimientos necesarios para implantar la DD actúen con eficacia, justicia, transparencia y corrección. Y es imprescindible también que exista una buena comunicación entre los agentes sociales y el Parlamento, sin que éste tenga más poder que el pueblo, pues en aquellos casos en los que el Parlamento tiene la última palabra sobre la vinculación del resultado de un referéndum el grado de frustración ciudadana puede arrastrar consigo a la misma idea de Democracia. Resulta ejemplificativo en sentido negativo el caso de Eslovenia, donde la DD existente permite articular propuestas legislativas al Parlamento, pero no proyectos de Ley que permitan cambiar la Constitución, por lo que el Parlamento puede revocar una Ley que cuente con amplio respaldo ciudadano votada en referéndum, bien votando en contra de la misma con el argumento de que va en contra de la Constitución, o incluso cambiando la Constitución para evitar que la iniciativa legislativa ciudadana llegue a materializarse en una Ley.

Tampoco debe olvidarse de la necesidad de asegurar tiempo suficiente para preparar los debates públicos en el periodo previo al referéndum. Las iniciativas de DD que se tramiten vía referéndum sin apenas tiempo de debate y de consulta popular pueden poner en entredicho no sólo la eficacia de la DD a la hora de servir a los intereses ciudadanos, sino poner en cuestionamiento a la misma idea de DD.

Hemos dicho que la calidad de la DD depende de la calidad de sus materiales. Y la calidad de cualquier obra humana depende, sobre todo, de la calidad del capital humano, esto es especialmente cierto en el caso de la DD. Por ello, y a modo de reflexión final debe tenerse en cuenta que ni la DD ni los sistemas o formas de gobierno que prefiramos son ídolos en sí mismos considerados, sino que deben ser valorados en la medida en que sirvan al Pueblo que es su soporte. Ningún sistema es eterno ni debe ser idolatrado, sino en función de las necesidades populares a las que debe servir.

La idea de Democracia, en la medida en que por sí supone el gobierno del pue-

blo, para el pueblo y por el pueblo no puede ser ajena a las grandes transformaciones sociales que se están produciendo en el ya nuevo milenio. Sólo una base ciudadana bien formada y equilibrada, con conciencia de identidad e interés de participación en la política puede ser la garantía y el sustento, no ya de la DD, sino de la misma idea de Democracia. Los griegos tenían casi infinitamente más fácil que nosotros articular la idea de democracia en unas sociedades étnica y culturalmente homogéneas, y con una población escasa que permitían una gran participación de todo el pueblo en la vida nacional. Y digo esto, porque la pregunta que lanzo al viento, y queda en el aire para otro debate es la siguiente: ¿Qué futuro tiene la DD en un contexto cada vez más globalizado, en un momento histórico de pérdida de las identidades nacionales, y de creciente complejidad de las sociedades post-industriales, donde una masa importante de la población de origen foráneo no sólo no se adapta a las sociedades democráticas, sino que incluso no comparte los valores de la Democracia, que son precisamente los de la sociedad occidental?



## UNA NUEVA FILOSOFÍA POLÍTICA Y SU DESAFÍO A LA DEMOCRACIA: EL NEO-REPUBLICANISMO.

*Antonio González Carrillo*

*José Luis Colomer Viadel.*

*Dedicado a todos los jóvenes que podrán llevar a cabo esta filosofía política.*

### 1. Los orígenes del neo-republicanismo.

El pensamiento político de la segunda mitad del siglo XX ha estado hegemonizado por las teorías liberales y comunitaristas. En la última década ha surgido con energía un nuevo paradigma alternativo: el neo-republicanismo filosófico político. La perspectiva innovadora de esta filosofía política procede de la labor investigadora de un conjunto de profesores universitarios como Q. Skinner y J. Braithwite y sobre todo la figura de Philip Pettit, profesor irlandés de la Universidad de Columbia de Nueva York, con su obra “Republicanismo: una teoría de la libertad y del gobierno” (1997), considerada por algunos el paradigma del pensar republicano.

El republicanismo es una tradición filosófico-política de largo recorrido histórico, que se remontaría al republicanismo clásico de la Grecia de Isócrates y a la Roma republicana de Cicerón hasta el republicanismo moderno de Maquiavelo, Montesquieu y Rousseau y que desembocaría en el neo-republicanismo actual de Habermas y Arendt. Partiríamos de la “Política” de Aristóteles y “Sobre la República”, de Cicerón como referentes clásicos del primer republicanismo que desembocará en el moderno republicanismo, que se forja entre el Renacimiento italiano y posteriormente continúa la Ilustración europea y tiene como principal hito histórico a dos revoluciones, a ambos lados del Atlántico: la norteamericana y la francesa, que combatieron, respectivamente, la opresión dominadora del colonialismo y la resistencia al despotismo.

El nuevo republicanismo, de carácter plural, es una filosofía política normativa que busca el ideal del buen gobierno y de la buena sociedad, que propone como modelo un hombre libre, autónomo e independiente de todas las servidumbres, oponiendo la libertad y el civismo ciudadano al sometimiento de arbitrariedades, mediante el postulado del autogobierno de una comunidad de ciudadanos liberados.

La utopía republicana sería aquella en la que la ciudadanía se considerara libre cuando no existiese ningún poder arbitrario que tuviera la capacidad de interferir en sus vidas, dándose por tanto una ausencia de dominación de unos hombres sobre otros. Este republicanismo, tal como lo concibe Pettit, tendría a la vez un carácter anti-atomístico y anti-totalitario, al considerar que el ciudadano solitario no existe

como tal sino en mutua dependencia y al considerar frente al determinismo filosófico que no somos meros números en el azar histórico.

La política republicana se concibe como un modelo de democracia, entendida ésta como consentimiento informado de una ciudadanía activa donde el gobierno hace lo que diga el pueblo y no a la inversa, pretendiendo poner en marcha una acción política eminentemente práctica, por ponerse manos a la obra.

Los ciudadanos republicanos deben ser exigentes con el Estado mediante el control efectivo de la toma de decisiones del gobierno, teniendo en cuenta la cláusula del constitucionalismo y fomentando las virtudes cívicas en la vida pública. Las fuerzas políticas y sociales neoconservadoras consideran este ideal republicano de gobierno y vida política en libertad como demasiado radical e impracticable, cuando por el contrario nos encontramos ante una nueva filosofía política atractiva y entusiasta que tiene vocación de ser hegemónica, de ser alternativa tanto al liberalismo como al comunitarismo.

Una de las tesis fundamentales que defiende Pettit es que en la historia de las ideas el ideal de ciudadanía republicana se hizo invisible a partir de la segunda mitad del siglo XIX por el empuje del liberalismo político y se ocultó con el bolchevismo en el siglo XX. El republicanismo de nuestros días es un elogio y defensa del paradigma republicano encarnado en los ideales de la República, cuyas leyes republicanas se oponen a la ley de la jungla del liberalismo, y a todas las tiranías a derecha e izquierda, opresiones y totalitarismos diversos.

A inicios del siglo XXI hay que comenzar a tomarse en serio el republicanismo nuevo que proclama un nuevo tipo de ciudadanía, activa y participativa, libre en la ciudad. El descubrimiento del profesor Pettit consiste en ahondar en las potencialidades de la vieja idea republicana de gobierno y de vida en común. La única libertad aceptable sería aquella en la que cada ciudadano estuviese a salvo de las interferencias arbitrarias de otros, disfrutando en un estatus psicológico del disfrute de ser libre en paridad con los demás conciudadanos.

El núcleo y enfoque general de la teoría política pettitiana es su concepción de la libertad como no dominación que elimina la vulnerabilidad que supone el ejercicio arbitrario del poder por el que los ciudadanos adquieren su condición de tales al sentirse inmunes a toda interferencia arbitraria por parte del Estado o de otros ciudadanos.

En su análisis y exploración como historiador de las ideas políticas parte el filósofo P. Pettit de contrastar su propia concepción de la libertad republicana con las concepciones históricas acerca de la libertad de B. Constant, que distinguía entre libertad de los antiguos y libertad de los modernos, y de la concepción liberal de Isaiah Berlín que concebía la libertad como no interferencia a partir de su conocida dicotomía entre libertad negativa y libertad positiva. Siendo ambas visiones del problema

de la libertad para el pensamiento neo-republicano, claramente insuficientes, por lo que se propone superarlas mediante una sólida argumentación lógica, original, didáctica e incisiva en su planteamiento filosófico político.

Se trataría de recuperar el ideal republicano a partir del exhaustivo análisis histórico del ascenso y declive de la concepción republicana de libertad, mostrando sus ventajas, a la vez que se defiende la necesidad de seguir considerándolo como un ideal político esencial, aquí y ahora. El estudio de la realidad republicana en la Historia, confiesa Pettit, cautivó inmediatamente su interés y su imaginación, introduciendo el concepto de ilibertad, de ciudadanos que se sienten inseguros, sin criterio propio, a merced de poderes que se le muestran como ajenos.

La propuesta republicana se fundamenta en un poder mirar de frente a los demás, aliándose estratégicamente con el paradigma feminista inaugurado por las sufragistas británicas como M. Wollstonecraft, siendo urgente una formulación distinta de la libertad, de carácter incluyente, no sólo de varones propietarios, sino también de niños, jóvenes, inmigrantes y mujeres, junto a la fundamentación del pensamiento republicano en dos hechos históricos de enorme calado: las revoluciones norteamericana y francesa, como referencias sobre cómo arrebatar el poder arbitrario de los déspotas, sean el poder patriarcal, colonial o aristocrático.

Las teorías políticas de Pettit, que se reflejan a lo largo de su obra, reciben las influencias directas de su maestro, el pensador republicano demócrata Q. Skinner, el pensador republicano-comunitarista M. Sandel y del economista indio Amartya Sen, entre otros, con los que mantiene un continuo diálogo, no exento de polémicas puntuales.

El plan de su principal obra: “Republicanism: una teoría de la libertad y el gobierno” en la que nos centraremos, consta de dos partes bien diferenciadas: la primera dedicada a exponer su concepción de la libertad republicana de la no dominación como ideal político y la segunda donde diseña cómo sería un Estado de derecho republicano - constitucional. La originalidad de su planteamiento filosófico-político es debatir con el liberalismo hegemónico en su propio campo de juego, a saber, la idea misma de libertad, al considerar que la libertad liberal de la no interferencia debe ser superada por la idea de la no dominación republicana.

El giro republicano tiene como retos básicos plantearse de manera novedosa las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la democracia de la vida cotidiana, las relaciones asimétricas de poder, la toma de decisiones políticas que nos afectan como ciudadanos, en definitiva de lo que se trata es de profundizar en una democracia avanzada y exigente.

El republicanismo no es cínico, ni milenarista, sino que por el contrario tiene una clara vocación de ser mayoría social, no quedando relegada a exquisitos círculos

académicos, sino que quiere hacerse entender por la gente, al ser plenamente asumibles sus ideales políticos para la inmensa mayoría de la población, aunque conlleve dificultades su aplicación práctica en el mundo financiero y empresarial y en la agenda política.

Apuesta decididamente el republicanismo por la fuerza del diálogo racional, por el debate abierto de ideas, sin caer en ningún momento en dogmatismos estériles o pragmatismos romos, de respeto al espacio político público, preguntándose ¿quién teme al republicanismo?

Por tanto se hace cada vez más necesario elaborar una nueva teoría política basada en una concepción de la libertad como no dominación, de llegar a ser ciudadanos plenamente libres, no sometidos a la dominación arbitraria de poderes fácticos. Si toda dominación es indeseable, la libertad llega a convertirse en un ideal político práctico, pues merece la pena luchar por vivir en una buena sociedad dentro de un Estado decente, de ciudadanos independientes de poderes arbitrarios, sin estar sometidos a los abusos de los poderosos.

Para Pettit, vivir a la sombra de la arbitrariedad de otro es verse forzado a aceptar lo inaceptable, lo que genera una enorme incertidumbre en la ciudadanía que acabaría por impedirnos percibir a los otros como conciudadanos. De lo que se trataría ahora es de recuperar los viejos ideales del republicanismo histórico, universalizándolos.

Poder disfrutar de la libertad práctica como ciudadanos adultos, es el ideal del nuevo republicanismo defendido por el filósofo político Philip Pettit, sin caer por ello en falsos libertarismos liberticidas, ni menos aún en populismos románticos, sino que la defensa de la causa republicana supone una reconceptualización de la idea de libertad como no dominación, rescatando el elogio de las olvidadas virtudes cívicas, motores de la sociedad republicana.

La revigorización del republicanismo pasa por el empuje cívico de una democracia exigente, un republicanismo democrático, no siendo éste un pensamiento alí-corto sino de amplios vuelos que hunde sus raíces en el último Jefferson y en la Francia de los ilustrados y en las enseñanzas de la Sociología Crítica de la primera Escuela de Frankfurt. La audacia intelectual de Pettit consiste en hacer una síntesis del republicanismo cristiano, comunitarista, instrumental, democrático y protosocialista, ir más allá de la concepción liberal de libertad que impuso el liberalismo filosófico y político hace más de un siglo.

El nuevo republicanismo sale a escena presentándose como un humanismo cívico fundamentado en dos pilares básicos: un modelo de ciudadanía y una teoría de la virtud. Redescubrimos con las aportaciones de Pettit, una nueva idea de República para el siglo XXI, el ser considerados primordialmente como ciudadanía activa, responsable y participativa.

## **2. El problema del gobierno, la libertad y los retos a las democracias**

La filosofía política de los años setenta del siglo pasado insistía (con J. Rawls y otros) en el tema de cómo podría alcanzarse la justicia en sociedad, quince años más tarde el tema central que ocupará el pensamiento de muchos teóricos políticos es la libertad, entendida en un sentido, sino nuevo, si ocultado a la reflexión política desde hace más de un siglo. Este es, en la opinión del pensamiento neorrepublicano, el déficit de los sistemas políticos actuales: el no poseer unas leyes justas que aseguren una libertad entendida como no-dominación, de la que debe poder gozar, en su opinión, cualquier ser humano. Libertad que consistirá básicamente en que nadie podrá estar sometido a la voluntad arbitraria de nadie. El medio para garantizar el logro de esas leyes será una actuación decidida sobre las instituciones más básicas de la democracia. Para uno de los autores neorrepublicanos más influyentes del momento actual, el profesor Ph. Pettit<sup>1</sup>, la forma de evitar que un estado cobre una forma dominadora, arbitraria, consistiría en garantizar por todos los medios que al ejercicio del poder le quede el menor margen posible para un ejercicio arbitrario del mismo. ¿Cómo hacer máximamente inmanipulables los instrumentos del poder? Se deben establecer tres condiciones genéricas previas que el sistema debe satisfacer<sup>2</sup>. La primera, que el sistema constituya “un imperio de la ley y no de los hombres”; la segunda, que disperse los poderes legales en diferentes partes; y, por último, tercera, que haga a la ley relativamente resistente a la voluntad de la mayoría, esta no debería poder modificar al menos ciertas áreas fundamentales del cuerpo de leyes. Podría parecer que esta es ya una antigua lección aprendida por los sistemas políticos, al menos la mayoría de los occidentales, pero a los ojos de un nutrido grupo de filósofos de la política, cada vez más extenso, y con diversas variantes coincidentes en un núcleo común, esto no es así. El imperio de la ley se ve violado cada vez que los gobernantes aplican el derecho de gracia y legislan a parte para un grupo de individuos o familias. También lo hacen los jueces o administradores que se aprovechan de la oscuridad de las leyes para sus actuaciones. Suponiendo que la acción del gobierno es necesaria, esta debe ser siempre legal y no particularista. Se debe permitir un grado de discrecionalidad en la aplicación de las leyes, pero siempre y cuando esta se realice dentro de restricciones encaminadas a reducir la discrecionalidad. Esta mera exigencia salva, en opinión de sus defensores, gracias a sus virtualidades (imparcialidad y universalidad, entre otras), las críticas marxistas al derecho en el sen-

<sup>1</sup> Pettit, Ph. *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford University Press, 1999 (edic. Orig., 1997). Trad. cast. *Republicanismo, una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós, Barna, 1999.)

<sup>2</sup> Pettit, Ph., op. cit, p., 173, (ed. orig.); p.,227 y ss. (trad. cast.). Estas condiciones serán “de salida”, pudiéndose “desmontar”, si el debate posterior alcanza esa determinación.(v.“Republicanismo. Una teoría...”p., 261).

tido de ser clasista y estar sesgado.

En cuanto al segundo punto, la dispersión del poder, deudora de la famosa división de Montesquieu, exige la clara división de la función de hacer la ley, la de ejecutarla o administrarla y la de dirimir en las controversias de la aplicación de la ley. En apoyo de esta medida estarían las de la elección de dos cámaras con bases distintas y la descentralización del poder central en un sistema federal de estados, también la existencia de pactos o convenciones internacionales que ligen a los gobiernos y que deberían interpretar esas convenciones. El objetivo último de todos estos procesos sería el de “dispersar el poder”.

Por último, se tiene que encarar la condición contramayoritaria. En uno u otro aspecto importante cada uno de nosotros pertenecemos a una minoría, y por tanto, la mayoría de nosotros no tiene interés en vivir a merced del sufragio de la mayoría de turno. Los caminos para el cambio de leyes fundamentales, deben ser “rutas particularmente tortuosas”, que prevengan frente al dominio del gobierno. Algunas medidas del punto anterior ya caminan hacia ese objetivo. ¿Cuales serán las buenas leyes que hay que proteger? Volvemos al punto de partida: aquellas que protejan al individuo del dominio arbitrario de otros individuos o del gobierno mismo.

Un cambio radical que predica este pensamiento en la teoría democrática consiste en afirmar que la esencia democrática consiste más que en el consenso, en crear las condiciones que hagan posible que las decisiones políticas, jurídicas o administrativas sean disputables. ¿Disputables cómo? ¿Por la vía negociadora o por la del debate? La primera vía exige que todas las partes intervinientes tengan el poder suficiente para poder amenazar a las otras partes, corriéndose el peligro de dejar excluidos a grupos que carezcan del poder suficiente. La segunda es, pues, la preferida, y tiene a la base la idea de que los administradores deben responder ante los afectados de sus decisiones, o dicho de manera clara, estos tienen que tener, en primer lugar, el papel de servidores públicos. El debate, pues, debe ser instituido en una *república deliberativa* (deliberative republic) que posea las bases para el mismo: un consenso sobre las materias que deben ser discutidas en el parlamento, en el poder ejecutivo y en el judicial; los canales precisos para que *todos* los grupos puedan expresarse en las disputas en esos ámbitos, con lo cual la democracia debe ser también *incluyente*; y, por último, un foro, diferente del de la protesta popular, para organizar la contestación por parte de cualquier ciudadano de las decisiones de los que gobiernan, legislan o juzgan. El tema de cómo formar las comisiones de ciudadanos que intervengan en esos ámbitos se convierte ahora en una de las nuevas tareas de la filosofía política. Otro tema de la investigación republicana, de “acuciante necesidad”, es el de separar los mundos del gobierno y los negocios, evitar la corrupción en política, que haría imposible cualquier avance en la dirección deseada.

El ideal democrático que se está contestando es el de la democracia entendida

como un mercado político en el que disputan el poder los distintos grupos de interés. Los instalados en el poder por la fuerza de los votos podrían en ese modelo negarse a admitir cualquier polémica sobre sus decisiones, imponiendo a su vez la dictadura de los números. Y en el caso de disentir de sus decisiones, no podré verlos sino como “gente que detenta un grado de poder arbitrario sobre mí”<sup>3</sup>.

La meta política consiste, en cambio, en fundar unas instituciones que fomenten el ideal de la libertad como no-dominación, ideal que el liberalismo abandonó en pro del de no-interferencia, ideal que, triunfando con el capitalismo naciente, muestra su aspecto ideológico más frío al impedir expresar a los trabajadores y a las mujeres, entre otros, las nuevas caras de la dominación: inseguridad, pérdida de su dignidad básica, de estatus, y la exigencia de un comportamiento apaciguador ante el dominador (ya sea empresario o marido)<sup>4</sup>. El nuevo lenguaje republicano desea reivindicar, frente a la sumisión y la inseguridad frente al poderoso, la independencia y el estatus de ciudadanos que puedan tratar de igual a igual al administrador o empresario. No se mantiene un rechazo de plano de la economía de mercado, mas bien entiende que su propuesta podría dar a los empresarios un plan de futuro para su empresa más seguro que el del liberalismo, en el que dejen de haber incertidumbres entorno a las decisiones políticas fundamentales y estar dependiendo de su mayor o menor capacidad negociadora frente a otras corporaciones en competencia para agradar al gobierno de turno.

El estado no puede estar vinculado a una particular concepción del bien, en esto coinciden liberalismo y neo-republicanismo, pero este último piensa que para alcanzar el ideal de no-dominación se debe contar con la implicación mutua de la gente de manera voluntaria. Este ideal sólo se puede realizar para uno si se realiza para varios o incluso para todos, es común. El ideal de no-dominación es un bien básico, deseable independiente del resto de deseos que poseen las personas. Pero debe perseguirse por vía estatal. El estado ha de desarrollarse, sin limitarse a ser un mero protector del libre juego económico. Para un desarrollo no desviado del ideal, la filosofía política debe entrar en temas como qué tipo de sanciones no alienantes deben aplicarse y cómo seleccionar (cribar) a los agentes adecuados. Por tanto, no es de extrañar su novedosa propuesta de que la filosofía política entre a aclarar temas, otrora considerados “pedestres” como la mejor manera de organizar una comisión.

Las leyes que promueven todos los objetivos republicanos necesitan, como

<sup>3</sup> Republicanismo, Ph. Pettit,(1999) p., 266.

<sup>4</sup> El ideal liberal de ser dejado solo y en paz, cobró alas en los tempranos días del capitalismo industrial y les resultó beneficioso y “muy conveniente pensar que el ideal representaba un ideal universalmente atractivo”, estos prescindieron del hecho de que (...) “negaban por consecuencia a las mujeres y a los trabajadores un lenguaje en el que poder expresar su protesta y su *inseguridad*, la imperiosidad del *medro estratégico* y la falta de *estatus* que iban de la mano de su particular ubicación social.” Pettit, Ph, op cit., p.,177.

medio indispensable para su mantenimiento y mejora, de una virtud ciudadana ampliamente difundida. La seguridad de haber alcanzado la no-dominación estriba en que mis conciudadanos la reconozcan como respetable en sí misma y no actúen no-dominadoramente sólo por miedo a ser sancionados jurídicamente.

La ley no representa, como en cierto liberalismo, la frontera donde acaba mi libertad, es más bien, su condición necesaria, su garantía frente a los poderosos, nos trae la seguridad de que no estaremos sometidos a intromisiones arbitrarias. Pero a su vez esa ley debe surgir de la deliberación democrática que selecciona los intereses según criterios de imparcialidad y de interés general. La mayoría no es una amenaza, ya que en los intereses justos que contiene esas leyes estarán recogidos los intereses de todos. Los derechos no son barreras que defienden a individuos “autónomos”, los únicos derechos son los derechos políticos, que no son previos a la constitución de la comunidad política. ¿Deberían deliberar sólo los mejores elegidos por ciudadanos no virtuosos, como opinaban Sieyès o Constant?: eso rebajaría, en su opinión, la calidad de la deliberación, evitaría el desarrollo de la virtud participativa en la ciudadanía, que quedaría poco identificada con las leyes, y no se alentaría la virtud en sus representantes<sup>5</sup>. La ley justa es garantía de libertad no dominadora, esta ley sólo puede surgir en una democracia máximamente participativa, provista de una deliberación pública de sus decisiones, que limite la libertad de los tiranos, y esta deliberación, a su vez, requiere de una virtud cívica en sus participantes. Esa virtud necesita de una exigente tarea educativa para ser cultivada, esta no puede ser sólo ofrecida por el estado, debe surgir, más bien, de la propia interacción de los ciudadanos convencidos de la importancia de extender una libertad del que se siente autónomo pero acompañado: el ciudadano republicano.

### 3. Políticas prácticas del ciudadanía.

Las prácticas políticas de la libertad como “no dominación” o las causas republicanas son, entre otras, cuatro:

**3.1. Ecologismo/Medioambientalismo:** erradicar las dominaciones medioambientales. Dañar al planeta es dañar a la persona. Pettit se refiere ampliamente a la alianza entre ecologistas y republicanos hoy día. Según Pettit, una teoría política verde sería aquella en la que el Estado adopte una determinada perspectiva ecológica, más allá de un antropocentrismo que algunos achacan al republicanismo. ¿Es defendible

---

<sup>5</sup> Félix Ovejero Lucas, *Republicanism: el lugar de la virtud*. Isegoría, Revista de Filosofía moral y política (Madrid-España), n° 33, diciembre 2005, p. 121, nota 64.

el republicanismo desde una óptica ambientalista? Sí. El Estado debe tener un ojo puesto en los intereses humanos y otro puesto en los intereses no-humanos. El Estado debe hacer suya la causa ambientalista.

**3.2. Feminismo/Igualdad.** Más del 50% de la Humanidad sigue padeciendo dominación de género, como mutilación y esclavitud sexual, universalización de la pornografía o superexplotación femenina en los países en vías de desarrollo. Maltrato y asesinatos de mujeres a manos del machismo: Discriminación de las mujeres en forma de discriminación de sueldo, la falta de promoción profesional o a órganos directivos que reproducen los esquemas de dominación.

Las Administraciones públicas han tenido que asumir las demandas del movimiento feminista. El caso del feminismo. Si todos los hombres nacen libres ¿por qué las mujeres nacen esclavas? se preguntaba Mary Astell en la década de 1690. El ideal de una mujer que no tenga que vivir a disposición de padre o marido, que no tenga que mendigar la venia de éstos o ganar su favor se mantiene desde los escritos de Mary Wollstonecraft y la polémica abierta por John Stuart Mill en el siglo XIX, bajo la influencia de Harriet Taylor, contra lo que ellos llamaban la sujeción de las mujeres.

El republicanismo, hay que admitirlo, no siempre ha resultado atractivo para las feministas, que aparecía asociado a imágenes masculinistas de la participación democrática y del activismo público. Pero, hoy, esa asociación está fuera de lugar. Hay mucho que hacer aún en este frente, porque las mujeres padecen aún una vulnerabilidad especial en sus hogares, en los puestos de trabajo y en las calles de diferentes ciudades. Y cuando las mujeres procuran, individual o colectivamente, por la mejora de su situación, se encuentran a menudo con que las instituciones de la sociedad les son hostiles. Tales agravios tienen que ser audibles y hallar resonancia en el auditorio de una política verdaderamente republicana.

### **3.3. Interculturalismo en una sociedad multicultural.**

¿Puede resultar atractivo el ideal de la libertad como no dominación a las minorías étnicas y culturales? ¿Qué ocurre cuando una minoría religiosa, inmigrante o étnica no acaba de integrarse en la cultura dominante? El republicanismo busca erradicar las dominaciones étnicas.

Pettit en su obra “Republicanismo” (1997) se refiere ampliamente a la apuesta intercultural hoy. El Estado republicano debe servir a los intereses de los miembros de culturas minoritarias, en pie de igualdad con los intereses de los miembros de la cultura preponderante.

### **3.4. Socialismo democrático ciudadano.**

¿Pueden ser vigorizados los ideales socialistas a partir del ideal republicano?

El socialismo del siglo XIX ( Karl Marx ) consistió básicamente en fundamentar las luchas obreras contra la “esclavitud asalariada”. Un Marx republicano: lucha por el salario justo, por la sindicación de los trabajadores. El socialismo del siglo XX: la explotación se ha ido suavizando, aún quedan numerosos sectores desregularizados en el planeta en el siglo XXI. Estatuto de derechos de los trabajadores, negociación y derecho a huelga, salud e higiene, desempleo, seguridad social. La humanización del capitalismo es una victoria de los trabajadores. Más de 50 años de Estado de Bienestar en Occidente.

Socialismo del siglo XXI: el nuevo socialismo ha de ser ciudadano, republicano, asentado en una democracia de la vida cotidiana. Llámesele Socialismo cívico, de los ciudadanos o “ciudadanismo”. El nuevo socialismo debe encontrar su futuro: ampliando sus objetivos básicos como el de erradicar la dominación de clase, y alcanzar el fin de toda dominación no democráticamente construida.

En definitiva, concluimos que las “causas republicanas” son causas socialistas y las causas socialistas son “causas republicanas”.

Para los socialistas, los trabajadores no son esclavos asalariados. Los trabajadores asalariados mostraron su descontento en el siglo XIX cuando el capitalismo empezó a desarrollarse articulando un discurso desde la izquierda contra las interferencias arbitrarias de los patronos contra los empleados, porque éstos deseaban disfrutar de la libertad como no-dominación.

Otras “causas republicanas” serían: la defensa exterior, la seguridad interior, la independencia personal y la prosperidad económica..

En conclusión, el ideal republicano es perfectamente congenial con una perspectiva feminista y socialista, incluso con una perspectiva ambientalista radical, así también puede resultar atractivo a quienes se preocupan primordialmente de las necesidades de las culturas minoritarias.

El republicanismo supone:

a) una nueva concepción del régimen democrático:

Nueva teoría de democracia de ciudadanos vigilantes, democracia contestataria y disputativa: que los representados puedan siempre disputar las decisiones de sus representantes. La democracia vigilante republicana no es tanto estar bien representados sino disputar las decisiones de sus representados. Clave: el activismo público o potestad ciudadana.

b) un determinado tipo de estado.

Nuevo tipo de estado: los liberales son escépticos respecto a la acción estatal ¿Defienden los republicanos un estado de gran tamaño e intervencionista a ultranza? No, ciertamente. El estado no debe tener rubor en ampliar su radio de acción: más libertad frente a dominación. Entre las responsabilidades del estado está como ob-

jetivo el erradicar toda dominación. El poder del estado está limitado, minimizado, por la potestad ciudadana.

La libertad como no-dominación es un ideal pluralista que puede esperar adhesiones procedentes de un amplísimo espectro de intereses y opiniones característicamente contemporáneos.

El ideal republicano tiene que ser un ideal dinámico que atraiga a los trabajadores, a las mujeres o a los miembros de una cultura minoritaria. Aceptar la libertad republicana no es aceptar un ideal yerto, aplicado mecánicamente, sino abrazar un ideal abierto.

Las causas republicanas deben ser contempladas desde un nuevo prisma: el sujeto histórico del ciudadano global partiendo el examen histórico de lo que vivieron, sintieron y aspiraron los padres de las Revoluciones francesas y estadounidense, (que en España bien podría hacerse desde la perspectiva del “regeneracionismo”), que con suma brillantez hace Pettit desde una sólida argumentación lógico-filosófica. La libertad es un bien, con supremacía sobre otros bienes y otras opciones. El neo-republicanismo actual pretende abarcar todas las dimensiones de la dominación de nuestros días.

La globalización aparece como causa de muchos de los actuales fenómenos de dominación: la globalización de los mercados financieros, los procesos acelerados de urbanización de millones de personas en entornos misérrimos, migraciones masivas en busca de nuevas oportunidades han recrudecido fenómenos de dominación a escala mundial. Nuevos problemas económicos causados por el dumping social, la deslocalización, la llegada incontrolada de inmigrantes o de los nuevos problemas ocasionados por el terrorismo global. El mercado global requiere un gobierno global que se defienda de una globalización neoliberal inhumana y desgobernada.

El ciudadano global sabe de todo esto y tiene su propia visión global del mundo: las grandes dominaciones producidas por las grandes empresas multinacionales que han adquirido un poder enorme en la vida diaria de los ciudadanos. Los “lobbies” ciudadanos deben organizarse frente a los “lobbies” empresariales, los consumidores ciudadanos contra los nuevos abusos. Empresas globales tratan de impedir que los trabajadores se sindicalicen o ejerciten su derecho (constitucional) a huelga, agreden a los derechos humanos más básicos o colocan productos contaminantes en los mercados más atrasados. El ciudadano global quiere que se ponga freno a esta irresponsabilidad corporativa de las grandes empresas y empieza construir un discurso de responsabilidades ante la sociedad.

#### **4. Conclusión**

Las críticas a los planteamientos republicanos suponen que ésta tradición filosófico- política tiene problemas conceptuales y prácticos insolubles, como serían, entre otros, su difícil aplicación en el ámbito de las grandes corporaciones económicas, no ajustadas a control democrático alguno, así la de determinar su encaje con la tradición de carácter marxista, siendo ambas objeciones superables, dado que las organizaciones empresariales están sometidas a democracia interna y Marx es considerado por su teoría de la emancipación como republicano.

El neo-republicanismo prioriza y mantiene el orden valorativo de la tríada revolucionaria francesa: la libertad primero, a la par la igualdad, seña de identidad de la izquierda, y fraterna solidaridad entre los pueblos y la Humanidad. Por tanto, las ideas centrales del republicanismo actual giran en torno a las nociones de libertad y ciudadanía, una tercera vía entre el liberalismo (no igualitarista) y el comunitarismo (negador de la individualidad).

Las siguientes cuestiones, son de suma importancia para el republicanismo:

¿Por qué ha estado invisible durante tanto tiempo el republicanismo?, ¿cuándo desplazó la concepción liberal de la libertad a la concepción republicana?, ¿cómo no siendo la libertad liberal hegemónica acabó finalmente siéndolo?, ¿cuándo se dio el punto de inflexión, de declive de la libertad republicana?, ¿cómo y por qué ha surgido históricamente la dominación?, ¿por qué la consentimos?, ¿qué instituciones serían las más adecuadas para promover el republicanismo? La respuesta a estas preguntas constituyen las bases del nuevo republicanismo.

Al responder a estas preguntas dedica el profesor Pettit su obra acerca del republicanismo de nuestro tiempo, respondiendo con rotundidad, lo que supone una de sus ideas- fuerza principal, que la tradición liberal dio un golpe de mano teórico contra la tradición republicana hegemónica hasta el siglo XIX, sin que nadie se apercibiera de tal usurpación. El republicanismo acabó por hacerse invisible, se evaporó para filósofos e historiadores.

De lo que se trata ahora es de volver a hacer visible el ideal republicano de libertad. Volver a la senda republicana de pensamiento y acción, siguiendo una serie de estrategias para conseguir la implantación de la libertad como no dominación, éste sería el objetivo último del republicanismo democrático y cívico.

Por tanto, el republicanismo sería una filosofía política superior al liberalismo, ya que la concepción republicana de libertad concibe a ésta como un bien personal y social, de interés público, apelando al recurso a los poderes recíprocos y a la estrategia de la prevención constitucional de un Estado republicano que debe proteger la no dominación, igualar los recursos entre dominadores y dominados, a través de una renta básica de ciudadanía, en una democracia de las instituciones que promocióne

las virtudes cívicas entre la ciudadanía.

### **Bibliografía:**

BOBBIO, N. y VIROLI, M. Diálogo en torno a la República. Tusquets Kriterion. Barcelona, 2002.

ESCUADERO, M. Homo Globalis. En busca del buen gobierno. Espasa. Madrid, 2005.

KYMLICKA, W. Ciudadanía multicultural. Paidós (Estado y sociedad) Barcelona, 1995.

OVEJERO, F. y otros. Nuevas ideas republicanas (Autogobierno y sociedad). Paidós (Estado y sociedad), Barcelona, 2003.

OVEJERO, F. La libertad inhóspita. Modelos humanos y democracia liberal. Paidós. Barna, 2002.

PETTIT, PH. Republicanismo, una teoría sobre la libertad y el gobierno. Paidós. Barna, 1999.

NICOLET, C. L'idée républicaine en France (1789-1924) ed. Tel Galimard, Paris, 1982

VAN PARIJS, PH. Libertad real para todos. Paidós (Estado y sociedad) Barcelona, 1996.

*Republicanismo: un debate político de nuestro tiempo.* Revista de Occidente, número 247. HELENA BÉJAR y otros. Madrid, Diciembre de 2001.

*Republicanismo.* Isegoría. Revista de Filosofía Moral y política. Madrid, nº 33, diciembre 2005.



## LA MEDIACIÓN COMO FORMA PARTICIPATIVA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Juan Francisco Mejías Gómez

### I.-INTRODUCCIÓN: COMPATIBILIDAD DEL SISTEMA JUDICIAL Y OTROS SISTEMAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS; EN PARTICULAR LA MEDIACIÓN

Si bien es cierto que nuestra Constitución, en su artículo 117.3 atribuye, en exclusiva, al Poder Judicial, la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y si bien es también cierto, que juzgar y hacer ejecutar lo juzgado es una forma de resolver conflictos intersubjetivos de intereses, no es menos cierto que juzgar no es la única forma de resolver conflictos.

La mediación supone “la devolución del conflicto” a sus protagonistas, de tal manera que serán ellos mismos los autores de la resolución del mismo, participando, de esa manera en una de las funciones básicas de cualquier sociedad, esto es, la gestión y resolución de los conflictos que surgen en su seno.

En efecto, el ejercicio exclusivo de la jurisdicción que monopolizan los órganos del Poder Judicial, no excluye, de ninguna manera, que los conflictos que surjan entre los ciudadanos puedan ser resueltos por vías diferentes de la jurisdiccional.

*En la presente ponencia me propongo defender la tesis de que estas formas alternativas de resolución de conflictos no solo no deben ser vistas con malos ojos por los miembros del Poder Judicial, sino que estos deben coadyuvar a su potenciación como mejor manera de poder ofrecer, desde la jurisdicción, una adecuada respuesta a las demandas que a diario nos realizan los ciudadanos cuando acuden a los Juzgados y Tribunales. Asimismo, defiendo en este trabajo la “participación ciudadana” como forma óptima de gestionar y resolver los conflictos que surgen en el seno de la sociedad.*

Como afirmaba el profesor RAMOS MÉNDEZ en su artículo “Medidas alternativas a la resolución de conflictos por vía judicial en el ámbito civil patrimonial”, *si bien es cierto que el Poder Judicial tiene el monopolio de la fuerza jurídica, ello no excluye que la mayor parte de las soluciones alternativas se busquen, precisamente, por cauces y caminos en los que no hay que utilizar la fuerza.*

Aunque la jurisdicción constituya la “última ratio” a la que todos los ciudadanos podrán acudir para obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos (artículo 24 de nuestra Constitución), nada puede objetarse a la existencia de fórmulas, sean estas públicas o privadas, de solución de conflictos. A título de ejemplo, podemos observar que, en otros ámbitos de la administración, y como me-

canismo alternativo, han aparecido instrumentos homónimos que prestan servicios públicos conviviendo con los que se realizan desde la Administración.

En la actualidad se aprecia que los ciudadanos acuden con frecuencia a los tribunales para dirimir sus disputas y ello se debe, fundamentalmente a los siguientes **motivos**:

a.- **Ausencia de cultura de la transacción**, todos los conflictos pretenden dirimirse por vía heterocompositiva, y no por vía autocompositiva, cediendo cada una de las partes en alguna de sus posiciones al objeto de llegar a un acuerdo beneficioso para ambas.

b.- **Tendencia a que todos los problemas de los ciudadanos sean resueltos por los poderes públicos**. Esta es una de las consecuencias del llamado “Estado del Bienestar”, en el que los ciudadanos exigen del Estado que atienda todas y cada una de sus carencias, necesidades y problemas. Esto ha generado una costumbre, a modo de inercia social, consistente en que si dos personas tienen un problema no les compete a ellas resolverlo, sino al poder público. Existe una cultura acomodaticia a abdicar la propia responsabilidad en un tercero, que siempre es el Estado, como ente todopoderoso capaz de resolver todos los problemas de sus ciudadanos.

c.- **Complejidad cada vez mayor de la vida social**, en todos sus aspectos, con especial consideración del ámbito mercantil. Ello ha originado, inevitablemente un mayor número de conflictos, al ser también cada vez mayor y de mayor complejidad el abanico de relaciones sociales existente.

d.- **Exigencia por parte de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos**. Existe hoy día una mayor conciencia social, tanto a nivel individual como a nivel colectivo, de su derecho a que los derechos y libertades que les reconocen las leyes tengan una proyección práctica y no se queden en papel mojado, como ocurría en otros tiempos. Esta es la consecuencia de una sociedad más democrática, más libre y más culta, y por ello exigente del respeto a los derechos constitucionalmente reconocidos.

e.- **Creciente protagonismo social, político, jurídico y económico del Poder Judicial**. En efecto, con los Jueces y Tribunales ha pasado que de ser personajes anónimos, desconocidos y de escaso interés social, se ha pasado, en el breve plazo de veinte años, a que las noticias judiciales sean el pan nuestro de cada día en todo tipo de medios de comunicación. Afirmino, sin temor a equivocarme que existe una manifiesta inflación de información judicial. Ello ha dado lugar a que los ciudadanos hayan redescubierto la existencia e importancia del Poder Judicial y acudan a él para la resolución de sus conflictos, en lugar de acudir a otras vías diferentes y alternativas y quizá más adecuadas, según el tipo de conflicto a solucionar.

f.- **Excesivo protagonismo del Estado y ausencia de regulación jurídica que invite a los ciudadanos a acudir a vías alternativas** de resolución de conflictos.

Ciertamente, en los últimos años y muy especialmente en la década de los ochenta, en España, se ha observado un afán del Estado por intervenir en todo tipo de cuestiones e intentar asumir la respuesta a todo tipo de demandas sociales. Esto es sencillamente imposible e inviable. El Estado tiene un marco de actuación determinado, distinto evidentemente en el Estado Liberal que en el Estado Social y Democrático de Derecho, pero desde luego lo que no puede, ni desde la perspectiva de los medios materiales o económicos ni desde la de los medios humanos, es pretender ser la panacea a todos los problemas de los ciudadanos. Quizá por ello, y pensando que podía asumir el solo, via Poder Judicial, la solución de todos y todo tipo de conflictos entre los justiciables, ha dejado de lado la regulación, con la convicción necesaria, de otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esto es, a mi juicio, un error, puesto que ni el Estado está en disposición de dar respuesta a todos los conflictos intersubjetivos de intereses, ni tiene por que menospreciar, arrinconar, olvidar o eludir, la regulación de otras formas alternativas de evitación y resolución autocompositiva o heterocompositiva, pública o privada, de conflictos. Al contrario, creo que debe claramente potenciarlos como forma de dar mejor satisfacción a las demandas de los ciudadanos y de mejorar la respuesta que desde el Poder Judicial se da a tales demandas, evitando la masificación de asuntos en los órganos judiciales lo cual solo conduce al deterioro y progresiva degradación de la respuesta judicial.

g.- Se produce también, con cierta frecuencia, la utilización del proceso como forma de “**vindicta social**”, con la intención de “enquistar el conflicto” y hacerlo durar eternamente utilizando torticeramente todos los medios que el ordenamiento jurídico pone al alcance de los ciudadanos para la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

La explicación de la excesiva judicialización de los conflictos intersubjetivos de intereses tiene mucho que ver con el renovado papel atribuido al Poder Judicial a partir de la promulgación de la Constitución Española de 1.978. Ciertamente, la nueva configuración del Estado realizada por nuestra Constitución atribuía al Poder Judicial un papel que hasta ese momento no había tenido, principalmente en lo relativo a constituirlo en el principal, y a veces único, garante de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Así se explica la redacción del artículo 24 al afirmar que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

Merece la pena destacar la expresión “**tutela judicial efectiva**”, sobre la considero oportuno hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar debe ponerse de manifiesto que únicamente la **Constitución Italiana de 27 de Diciembre 1.947** habla del **derecho a la tutela judicial efectiva**

de derechos, así el artículo 24 de la mencionada norma constitucional preceptúa que todos pueden actuar en juicio para tutelar sus propios derechos y sus legítimos intereses. Así mismo afirma que la defensa es un derecho inviolable en cualquier estado o grado del procedimiento.

Añade que mediante instituciones especiales se asegura a los pobres los medios para actuar y defenderse ante cualquier jurisdicción.

Finalmente, el citado precepto termina diciendo que la ley determinará las condiciones y las formas para la reparación de los errores judiciales.

Por otro lado, el artículo 113 de la mencionada Constitución dispone que **contra los actos de la Administración Pública se admitirá siempre la tutela jurisdiccional de los derechos** y de los intereses legítimos ante los organismos de la jurisdicción ordinaria o administrativa.

Dicha tutela jurisdiccional no podrá ser excluida ni limitada a medios particulares de impugnación o a determinadas categorías de actos.

La ley determinará los organismos jurisdiccionales que pueden anular los actos de la Administración Pública en los casos y con los efectos previstos en la ley.

Excepción hecha de la citada Constitución Italiana de 1.947 y de la Constitución Española de 1.978, ninguna otra Norma Constitucional europea hace referencia expresa al derecho a la tutela judicial o jurisdiccional efectiva.

Por su parte, el artículo 20.1 de la **Constitución Portuguesa** de 2 de Abril de 1.976 disponía que **se garantiza a todos el acceso a los tribunales** para la defensa de sus poderes, no pudiéndose denegarse justicia a nadie por insuficiencia de medios económicos.

A mi juicio, el reconocimiento del mencionado derecho, que constituye una garantía de extraordinaria importancia y calado en relación a los ciudadanos-justiciables, tiene su explicación en razones de carácter histórico y socio-político.

En efecto, tanto en el caso italiano como en el español, la gestación y nacimiento de ambas normas constitucionales coincidieron, además, con cambios de organización política de gran profundidad, hasta el punto de que en ambos casos se estaba produciendo un cambio de sistema político radical en relación al sistema político anterior.

En el caso italiano acababa de producirse la finalización de la II Guerra Mundial, con la derrota de los sistemas fascistas. En el caso español, se estaba produciendo la Transición Política desde un sistema autoritario a uno democrático.

Tales coyunturas socio-políticas determinaron que se encomendara al Poder Judicial, que en ambos casos nacía como el verdadero tercer poder, la garantía de los derechos fundamentales e intereses legítimos por entender que correspondía a este poder la salvaguardia última del catálogo de derechos y libertades reconocidos y garantizados en la parte orgánica de ambas Constituciones.

No obstante, en mi opinión, si bien por las razones apuntadas puede entenderse la redacción de los mencionados preceptos constitucionales, **lo bien cierto es que la tutela de los derechos fundamentales no corresponde únicamente al Poder Judicial**, sino al resto de los poderes del Estado, e incluso a aquellas instituciones de derecho privado que tienen la obligación de respetarlos y hacerlos efectivos, caso de los procedimientos alternativos o complementarios de resolución de conflictos (arbitraje, mediación, conciliación, entre otros).

En efecto, cuando un ciudadano se dirige a cualquier Administración Pública tiene derecho a que tal administración actúe con escrupuloso respeto a los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por la Norma Constitucional. *Así mismo cuando varios ciudadanos deciden escoger las vías alternativas de la mediación, la conciliación o el arbitraje, es evidente y claro que tales ciudadanos tienen perfecto derecho a que el arbitro, mediador o conciliador, actúe siempre con pleno respeto a los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Es absurdo pensar que únicamente corresponde al Poder Judicial garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, puesto que esto atañe a todas la Administraciones Públicas así como a las entidades de Derecho Privado citadas.*

Ahora bien, lo que si es cierto es que el Poder Judicial constituye el **último baluarte** al que pueden acudir los ciudadanos para obtener la tutela de sus derechos fundamentales e intereses legítimos, evitando cualquier situación de indefensión. Este es, realmente, el núcleo esencial de las competencias de la jurisdicción.

*A mi juicio, hubiera sido más correcto, desde una perspectiva teórica, incluir en el actual artículo 24 de nuestra Constitución un primer número que se dedicara a la **tutela de derechos y libertades fundamentales**, en general, y en particular referido a todas las Administraciones Públicas y a los institutos destinados a la resolución de conflictos mediante vías alternativas a la jurisdicción.*

Resulta muy curioso comprobar como la **Constitución Española de 1.812** no solo no reconoce este derecho a la tutela judicial efectiva, sino que pretende, más bien limitar al máximo la intervención de los jueces potenciando fórmulas alternativas de solución de conflictos.

Así el *artículo 280 del texto constitucional de 1.812* disponía que no se podrá privar a ningún español del derecho a terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, elegidos por ambas partes.

Por su parte el *artículo 281* disponía que la sentencia que dicten los árbitros se ejecutarán si las partes al hacer el compromiso no se hubieren reservado el derecho a apelar.

Tales artículos vendrían a garantizar lo que podría denominarse “**derecho a la tutela arbitral**”, en paralelo a un inexistente reconocimiento del “derecho a la tutela judicial”.

Así mismo, el artículo 282 afirmaba que el alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias deberá presentarse a él con ese objeto.

El artículo 283 determinaba que el alcalde con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención y tomará, oído el dictamen de los dos asociados, la providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial.

Finalmente, el artículo 284 determinaba que sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación no se entablará pleito ninguno.

Estos últimos tres artículos regulan la obligatoriedad de la conciliación como presupuesto previo para poder acudir posteriormente a la vía judicial para cualquier reclamación civil o para ejercer la acción penal por injurias. Además la función de conciliador, se atribuye “ex lege” al alcalde del pueblo, y no al juez, con la peculiarísima forma de conciliación, que más se parece a un arbitraje obligatorio que se regula en el artículo 283 de la Constitución de Cádiz.

Tal regulación pone, de manera evidente, de manifiesto el gran recelo que el legislador constitucional de Cádiz tenía hacia un cuerpo judicial procedente del Antiguo Régimen y al que la nueva configuración de poderes -siguiendo la doctrina de la división de poderes- configuraba como un poder autónomo, independiende de los otros dos poderes y por ello, mucho más difícil de controlar. Ello justifica que se propenda, desde la propia Constitución de 1.812, a favorecer soluciones alternativas a la propia vía judicial -cosa absolutamente insólita y que no es fácil ver en ningún texto constitucional- que además son realizadas por órganos dependientes del Poder Ejecutivo -los alcaldes-.

Resulta muy reveladora la lectura de las actas de las deliberaciones realizadas en las Cortes de Cádiz para darse cuenta inmediatamente de este recelo, por otra parte, a mi juicio, plenamente justificado. Ciertamente, cuando los diputados debatían la supresión de la tortura y de los apremios ilegítimos, se imputaba a los jueces la responsabilidad de su utilización habitual para obtener determinadas confesiones o declaraciones posteriormente utilizadas en el procedimiento penal y que incluso servían para fundamentar la condena del imputado. Ante este panorama resultaba justificado que los constituyentes pretendieran en cierta manera hurtar a los jueces algunas de las competencias que les corresponderían según el nuevo esquema de distribución de poderes.

Si bien podemos referirnos al arbitraje, la mediación, la conciliación, el mini-trial, etc., como sistemas alternativos a la vía judicial de resolución de conflictos, no es menos cierto que , incluso con mayor precisión, **cabría referirse a estos y otros**

**institutos más que como sistemas alternativos a la vía judicial, como procedimientos complementarios** a la misma, en el sentido de vías no excluyentes, opuestas o antagónicas a la judicial.

Resulta decisivo el **cambio de determinadas mentalidades** para las cuales el recurso a la jurisdicción es el único válido para la resolución de todo tipo de conflictos intersubjetivos de intereses.

En primer lugar debe decirse que esto no es cierto en la realidad, puesto que determinados sectores o áreas de la litigiosidad jamás llegan, probablemente por fortuna, a los Juzgados; a título de ejemplo podemos citar los pleitos que superan los doscientos millones de pesetas. Basta con echar una ojeada a las estadísticas judiciales para poder apercibirse de que juicios donde se reclamen más de 300.000 euros hay muy pocos al año en un Juzgado. Los autores que han estudiado este tema encuentran la explicación en el hecho de que, a partir de determinadas cuantías, ninguna de las partes se arriesga a plantear el asunto ante un Juzgado por el riesgo que ello supone en cuanto a poder perder todo y además por la condena en costas, que en un procedimiento de estas características pueden ser bastante elevadas, así como por los intereses desde la demanda, ante la posibilidad de que tales procedimientos, por su propia complejidad se prolongen excesivamente, lo que unido al principal sobre el que se fijan los intereses resulta extraordinariamente gravoso. En la práctica, tales conflictos suelen resolverse por vías autocompositivas, generalmente, el acuerdo inter partes o incluso por la mediación extrajudicial.

En segundo lugar, la existencia de otros cauces para la resolución de conflictos intersubjetivos de intereses es complementaria a la propia vía judicial.

*No se trata de opciones contradictorias, antagónicas o enfrentadas, sino muy al contrario, estamos en presencia de distintas vías, cada cual con unas ventajas y unos inconvenientes, pero que pueden perfectamente complementarse y actuar coordinadamente en aras del fin que les es común; la resolución de conflictos entre las partes.*

**En concreto la complementariedad entre mediación y jurisdicción es especialmente significativa en materia de familia.**

## **II.- SISTEMAS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS APLICADOS A LOS PROCEDIMIENTOS DE FAMILIA: MEDIACIÓN FAMILIAR.**

Dadas las mayores facultades de actuación de las que está dotado el Juez de Primera Instancia en los procedimientos de familia al no estar vinculado por el Principio Dispositivo de la misma manera que en los demás procedimientos civiles, ello posibilita que el Juez pueda, y a mi juicio deba, favorecer en cualquier fase del procedimiento, incluida la fase de ejecución, el acuerdo entre las partes. Fundamental-

mente porque **cualquier solución pactada entre las partes siempre será cumplida más fácilmente que si es acordada “ex imperium” por el Juez. Cualquier solución pactada es asumida como propia y por ello es cumplida por propia convicción, mientras que cualquier solución impuesta, aunque lo sea legítimamente por el Juez, es asumida como una solución extraña y no propia y generalmente para que sea cumplida también debe acudir a la vía coactiva.**

Como decía, siempre que sea posible y las circunstancias lo aconsejen, el Juez intentará la avenencia entre las partes e incluso remitirá a las mismas a un mediador de familia especializado.

Este es pues un ejemplo de la complementariedad entre mediación y jurisdicción, no ya como vías alternativas en el sentido de excluyentes, sino complementarias.

Podemos sistematizar las vías alternativas/complementarias de resolución de conflictos en dos grandes opciones; la **vía autocompositiva y la vía heterocompositiva**.

Llamamos **vías autocompositivas** a aquellas que se caracterizan por que son las propias partes, auxiliadas, ayudadas o motivadas o no por un tercero, las que protagonizan el acuerdo. No se someten a un tercero para que este resuelva sino que son las propias partes las que determinan la solución al conflicto, limitándose el tercero -mediador, conciliador...- a aproximar a las partes en el acuerdo pero nunca hasta el punto de imponerles la solución.

En cuanto a las **clases o formas de autocomposición** y en su relación con el proceso, puede hablarse de autocomposición al margen del proceso o **extraprocesal** o autocomposición en el proceso o **intraprocesal**.

Un ejemplo de la autocomposición intraprocesal lo encontramos en la antigua comparecencia del juicio de menor cuantía, en la actualidad, la audiencia previa del juicio ordinario.

Como formas de autocomposición intraprocesal, podemos citar las siguientes: allanamiento, renuncia, desistimiento y transacción judicial.

Como forma de autocomposición extraprocesal puede citarse la transacción extrajudicial.

Dentro de la autocomposición procesal, podemos distinguir la intraprocesal, ya citada y la postprocesal, que es aquella que tiene lugar después de dictada sentencia y en la fase de ejecución de la misma.

Finalmente, por **heterocomposición** entendemos aquellos sistemas de solución de conflictos, sean de carácter público (jurisdicción) o sean de carácter privado (arbitraje), en los que **un tercero da la solución a las partes**, las cuales se limitan a realizar las alegaciones que consideran oportunas y desarrollan los medios de prueba pertinentes para la defensa de sus respectivas posiciones.

Posteriormente desarrollaré los diversos procedimientos de autocomposición.

Finalmente y siguiendo a RAMOS MENDEZ debe decirse que si bien nuestro sistema judicial funciona de manera relativamente satisfactoria, no es menos cierto que la percepción que tienen los ciudadanos respecto de la Administración de Justicia es negativo.

Ciertamente resoluciones judiciales que aun siendo favorables llegan tarde y convierten las victorias en pírricas, o resoluciones judiciales que, aun siendo completamente favorables, devienen en inejecutables por razones no de funcionamiento del sistema, sino por razones de que la vida económica ha ido tan deprisa que las circunstancias de solvencia de una empresa o una persona cinco años después no son las mismas.

Refiere el citado autor que nuestros pueblos latinos son maximalistas y tienden a buscar la perfección. Se pretende que todos los conflictos intersubjetivos de intereses sean resueltos por los órganos estatales destinados al efecto (Jueces y Tribunales) de manera rápida y satisfactoria. Naturalmente esto tiene un coste que no nos podemos permitir como país.

Además al ciudadano se le ha vendido todo un catálogo de derechos constitucionales que se han maximalizado en la Constitución, por la doctrina del Tribunal Constitucional, las resoluciones de los Jueces y Tribunales y en general la práctica judicial y de los demás profesionales del derecho, que exigen el cumplimiento máximo de todas las garantías constitucionales. Nos encontramos ahora mismo en un país donde más y mejor se respetan los derechos y libertades de los ciudadanos y donde el derecho a la tutela judicial efectiva es una realidad diaria. No obstante aún nos queda camino por recorrer.

Naturalmente esto es algo positivo, pero la reacción que se ha producido por parte del ciudadano es que este quiere, exige, el máximo, quiere la garantía total, quiere el funcionamiento al cien por cien del sistema y no tolera disfunciones. Está bien, no obstante que esto sea así, pero seguramente hay que ser algo más modestos.

En definitiva, se ha llegado a un punto en que los ciudadanos, sabedores de los derechos que les asisten, se han decidido a ejercerlos en masa, de tal forma que la estructura del Estado en tanto que Poder Judicial se ha revelado como insuficiente para resolver satisfactoriamente, con un alto nivel de calidad y con la necesaria rapidez, los conflictos que a aquellos afectan. Incluso incrementando las plantillas judiciales, y dotando de mayores medios materiales, el problema seguiría existiendo.

Una solución podría ser, sin lugar a dudas, **potenciar otros sistemas** diferentes a la vía judicial contradictoria en cuanto a la solución de conflictos, lo que posibilitaría que **la jurisdicción fuese uno, y no el único, sistema de resolución de litigios**. Ciertamente siempre constituiría el último recurso, como corresponde a un Estado de Derecho, pero la diversificación de vías de resolución coadyuvaría en gran manera a mejorar la calidad de la respuesta judicial en la resolución contradictoria de conflic-

tos intersubjetivos de intereses.

Antes de entrar en el análisis pormenorizado de cada una de las distintas figuras alternativas/complementarias a la vía judicial de resolución de conflictos, conviene hacer unas breves consideraciones en relación a la **obligatoriedad** de tales procedimientos, analizando tal situación desde dos planos distintos.

En primer término desde el plano puramente sociológico relativo a la conveniencia o no de tal obligatoriedad.

En segundo lugar desde el punto de vista de su legalidad, y más concretamente, de su constitucionalidad.

Analizando la primera cuestión, es decir, la conveniencia de establecer mecanismos autocompositivos o heterocompositivos alternativos a la vía judicial, debe decirse para comenzar que, por su propia naturaleza, aparece como lo más razonable que no se establezca obligatoriedad alguna por cuanto la propia esencia de funcionamiento de tales procedimientos presupone la voluntariedad (mediación, conciliación, arbitraje).

Por ello, en principio, parece que lo más razonable sería no establecer ninguna clase de obligatoriedad, regulando tales procedimientos de una manera absolutamente voluntaria o facultativa, poniéndolo a disposición de las partes por sí, de manera voluntaria, consideran oportuno hacer uso de los citados sistemas alternativos de resolución de conflictos.

Este ha sido el criterio rector de la reforma de la *Ley de Enjuiciamiento Civil operada por ley de 6 de Agosto de 1.984*, mediante la cual se **suprimió la obligatoriedad del acto de conciliación** en los procedimientos declarativos ordinarios.

No obstante, determinados sectores doctrinales apuestan por la conveniencia de establecer la obligatoriedad de algunos sistemas alternativos, con especial consideración de la mediación.

En el campo de la **mediación familiar**, los **profesionales** del citado campo apuestan por establecer un **sistema obligatorio de mediación** y ello, especialmente, en función de los resultados obtenidos.

El argumento principal para mentener este criterio se apoya en el razonamiento de que **obligar a las partes a intentar un acuerdo supone un acicate que favorece la posterior consecución de un acuerdo**. De tal forma que si no se estableciera como obligatorio el intento de mediación, este prácticamente nunca se conseguiría. Por contra, cuando la mediación se fija como un requisito obligatorio las partes, en un porcentaje considerable de casos, suele dar resultados favorables. Es decir, el simple ofrecimiento voluntario a las partes de la mediación no suele producir nunca resultados positivos, esto es lo que dicen los expertos estadísticos y son datos objetivos.

En **Derecho Comparado** puede observarse que en **California**, desde 1974 la **mediación es un requisito obligatorio** para poder presentar posteriormente de-

manda de divorcio.

En el mismo sentido en **Francia** el Código Civil establece la **obligatoriedad** de intentar la conciliación antes de acudir a la vía contenciosa, en materia de procedimientos matrimoniales.

En concreto el artículo 252 del Code Civil dispone que para presentar demanda de divorcio contencioso es necesaria la conciliación.

Para el divorcio de mutuo acuerdo no se exige la conciliación como requisito procesal, no obstante, es posible en cualquier fase del procedimiento.

El artículo 252 del Code dispone que cuando el Juez busca conciliar a los esposos, debe entrevistarse personalmente con cada uno de ellos separadamente, antes de reunirlos a los dos a su presencia.

Los abogados deben, si los esposos lo piden, asistir y procurar el acuerdo.

El artículo 252-1 del mismo cuerpo legal, determina que la tentativa de conciliación puede ser suspendida y reanudada sin formalidad alguna, concediendo a los esposos un periodo de reflexión máximo de ocho horas.

Si pareciese útil un periodo más prolongado, el Juez puede decidir suspender el procedimiento o recurrir a una tentativa de conciliación, dentro del plazo máximo de seis meses, adoptando las medidas provisionales necesarias.

Siguiendo con el Derecho Francés, debe hacerse una mención a la Ley 95-125; de 8 de Febrero de 1995 , referida a las disposiciones del procedimiento civil, la cual dispone, resumidamente, lo siguiente:

El Juez puede designar a un tercero para conciliación o mediación, al objeto de que las partes se pongan de acuerdo. La mediación podrá ser intentada en cualquier fase del procedimiento.

La duración de la conciliación o de la mediación se fija inicialmente por el Juez, que puede proceder a su renovación.

El mediador y el conciliador tienen obligación de sigilo, pero informará al Juez de quien quiere y quien no quiere llegar a un acuerdo.

No obstante, no se pueden utilizar las declaraciones hechas ante el mediador en otro procedimiento.

En caso de acuerdo, las partes pueden acudir al Juez para que le de fuerza ejecutiva.

En el **Derecho Portugués** también podemos encontrar regulación relativa a la mediación y a la conciliación en el ámbito de los procedimientos de familia.

En concreto el artículo 1.774 del Código Civil Portugués determina que en el proceso de divorcio habrá siempre una tentativa de conciliación de los conyuges.

Si en el proceso de divorcio litigioso la tentativa de conciliación no hubiera dado resultado, el Juez procurará obtener el acuerdo de los conyuges para el divorcio por mutuo acuerdo.

En cualquier momento del proceso de divorcio contencioso se puede pasar a

mutuo acuerdo.

El artículo 1.775 del mismo cuerpo legal dispone, en relación al divorcio por mutuo acuerdo, que presentada la demanda el Juez convocará a los conyuges a una comparecencia -"conferencia", según afirma literalmente el precepto- e intentará conciliarlos.

Si no lo consigue les dará un periodo de reflexión de tres meses para que presenten una nueva demanda.

Si los conyuges presentan nueva demanda pasados los tres meses "de reflexión", los cita para una segunda comparecencia, donde, igualmente, intentará conciliarlos.

El artículo 1.778-A afirma que el divorcio por mutuo acuerdo podrá ser acordado por el encargado del Registro Civil.

Finalmente, el artículo 1.915 del Código Civil Portugués, introducido por Ley de 25 de Noviembre de 1.977, afirma que, a requerimiento del Ministerio Público, de cualquier pariente del menor o de persona a cuya guarda esté confiado el menor, de hecho o de Derecho, puede solicitar al Tribunal la suspensión en el ejercicio de la patria potestad, cuando cualquiera de los padres infrinja culposamente los deberes para con los hijos, con perjuicio de estos, o cuando por inexperiencia, enfermedad u otras razones, no esté en condiciones de cumplir sus deberes.

Parece ser, por tanto, que la tendencia es a establecer la obligatoriedad de la mediación o de la conciliación en el campo del Derecho de Familia.

En el campo del **Derecho del Trabajo** también se aprecia la misma **tendencia favorable a la obligatoriedad de la mediación**. En este campo al existir intereses colectivos en juego, la necesidad de la mediación obligatoria como paso para acudir a la vía judicial resulta especialmente necesaria.

Ya en el campo del **Derecho Civil Patrimonial**, quizá la mediación obligatoria no surta tan buenos efectos como ocurre en el campo del Derecho de Familia. Ello se debe, a mi juicio, a dos factores que concurren en el campo del Derecho de Familia y no se dan de forma tan clara en el ámbito del Derecho Civil Patrimonial.

Tales factores son, primero la "**intensidad del conflicto**" y segundo "**las consecuencias previsibles**" para el caso de **no obtenerse acuerdo**.

Me explico; en materia de **familia** los conflictos suelen estar teñidos de enconos personales muy manifiestos, además de que en los procesos familiares, se ventilan, además de cuestiones económicas, asuntos de carácter eminentemente personal (atribución de la guarda y custodia de los hijos, establecimiento de un régimen de visitas para el conyuge no custodio). Estos elementos dotan al conflicto de una especial "intensidad" que no se da en otros litigios

Esta "especial intensidad" de estos conflictos justifican y aconsejan la búsqueda del acuerdo a través de la negociación, precisándose en la mayor parte de las ocasiones un mediador para acercar las posiciones de las partes, a menudo muy dis-

tanciadas.

En segundo lugar el temor a las “consecuencias previsibles” en caso de no acuerdo, el miedo a los nefastos resultados que podrían desencadenarse si se sigue por la vía judicial contenciosa, hacen que las partes se avengan a negociar y por eso es lícito y conveniente agotar todas las posibilidades que favorezcan la vía consensuada, entre las que está la del establecimiento de la mediación o conciliación obligatoria.

A mi juicio, lo procedente es la obligatoriedad de la “sesión informativa”, esto es, la primera de las fases de la mediación. A partir de ahí, el proceso debe ser completamente voluntario, en caso contrario, el uso de la mediación resulta completamente inútil.

Así, resulta curioso constatar como la **ley de 6 de Agosto de 1.984, suprimió la obligatoriedad del acto de conciliación** en los procedimientos declarativos ordinarios, y sin embargo **introdujo la comparecencia en el Juicio de Menor Cuantía** donde se pretende, como primer objetivo, que las partes lleguen a un acuerdo o transacción judicial, con la intervención del Juez de Primera Instancia como mediador, que ponga fin a la contienda de manera no contradictoria.

Cosa distinta es establecer la obligatoriedad de vías heterocompositivas no judiciales, en concreto del arbitraje.

### III.- LA MEDIACIÓN.

La mediación constituye una forma de solución de conflictos por medio de la cual *son las propias partes las que consiguen poner fin al mismo mediante un acuerdo adoptado tras una negociación en la cual el mediador o los mediadores únicamente intentarán aproximar las posiciones o incluso proponer el acuerdo, pero, en ningún caso la solución al conflicto es decidida, ni mucho menos impuesta a las partes, por el mediador o los mediadores.*

Precisamente por eso consideramos que la mediación es un procedimiento autocompositivo y no heterocompositivo.

Podemos decir, pues, que *la mediación es una forma alternativa, pacífica de resolución de conflictos, en la que las partes enfrentadas, ayudadas por un mediador, puedan resolver sus disputas, en un foro justo y neutral, hasta llegar a una solución consensuada, que se traduce en un acuerdo satisfactorio y mutuamente aceptado por las partes.*

Las **ventajas de la mediación** pueden cifrarse en que es un procedimiento de resolución de conflictos que constituye a las propias partes en las protagonistas de la solución, las propias partes son sus propios jueces.

Precisamente este hecho determina que, una vez alcanzada la solución, al haber sido esta alcanzada fruto del mutuo y sincero convencimiento de las partes, sea cumplido voluntariamente y en sus justos términos por aquellas. Cumplimiento que se realizará “por convicción” y no “por coacción”, como suele ocurrir cuando la solución proviene de una resolución judicial que ponga fin a un procedimiento contradictorio.

Al ser un acuerdo lo que pone fin al conflicto, el sistema se convierte, alcanzada la solución, en no adversarial, donde no hay ni vencedores ni vencidos, puesto que mediante recíprocas concesiones el consenso alcanzado es satisfactorio para ambos.

Finalmente debe decirse que la mediación salvaguarda mejor la privacidad de las partes y además reduce los costes económicos y emocionales en la solución del conflicto.

Una cuestión a dilucidar es si la mediación, como concepto jurídico general, puede predicarse tanto de la mediación laboral, como , por ejemplo, de la familiar. Es decir si puede darse un concepto general de mediación válido para todas las especies o clases existentes.

En mi opinión, si puede darse un **concepto unívoco para todas las variedades de mediación**, por cuanto lo que es común a todas ellas es el protagonismo de las partes en cuanto a la consecución de la solución, que siempre es pactada, así mismo la intervención del o de los mediadores es de auxilio, ayuda o colaboración, pero en ningún caso son quienes dan la solución y menos aún la imponen.

De tal manera que el concepto es común, por serlo los objetivos y la forma de llegar a la solución, no obstante, los instrumentos que permiten el acuerdo no son los mismos.

Pongamos dos ejemplos:

a.- En la mediación familiar destacan elementos de carácter personal que condicionan el modo de actuar del mediador, el cual pondrá como principal objetivo el beneficio de los hijos, en especial si fueren menores de edad.

Por otro lado el enfrentamiento personal que estará patente condiciona la actuación del mediador, que tendrá que suavizar las posiciones de las partes hasta que estas, mediante mutuas concesiones, logren aproximar posiciones hasta la consecución de un acuerdo mutuamente satisfactorio.

En el ámbito familiar, la consecución de un acuerdo sólido y satisfactorio para ambos conyuges resulta fundamental especialmente de cara al cumplimiento de lo pactado. Téngase en cuenta que los acuerdos en materia de familia suelen ser “de tracto sucesivo”, esto es se prolongan en el tiempo incluso durante años (ejemplo: régimen de visitas a los hijos del conyuge no custodio), por lo cual si la determinación por ejemplo de las visitas ha sido realizado por el mutuo y recíproco convencimiento de las partes, convencidas de la bondad del mismo, ello facilitará su cumplimiento voluntario, además de haberse evitado un procedimiento judicial contradictorio que, de

ordinario, suele empeorar las relaciones interpersonales entre las partes.

b-. En materia laboral, en especial si el conflicto es de carácter colectivo, el mediador tendrá que acudir a otros criterios a la hora de enfocar el conflicto e intentar acercar a las partes.

Una primera novedad es la posibilidad de utilizar “mediadores interpuestos”, algo insólito en otro tipo de mediaciones.

Efectivamente, en ocasiones el conflicto puede ser tan enconado entre trabajadores y empresarios que ni siquiera estén dispuestos a sentarse en torno a una misma mesa para negociar un acuerdo que a todos conviene.

En estos supuestos, la negociación por “mediadores interpuestos” suele servir para ir aproximando posiciones hasta lograr el acuerdo.

Por otro lado el mediador laboral no puede examinar la situación personal de todos los afectados. Piénsese en un conflicto colectivo que afecte a varios miles de personas. En tal caso el mediador deberá hacer hincapié solo en las cuestiones de carácter económico y laboral en juego, pero no puede, por imposibilidad física y por falta de competencia objetiva, abordar cuestiones de que sean de carácter personal. No podrá el mediador laboral valorar la repercusión de su mediación en las respectivas familias de los trabajadores, aunque sin duda alguna el acuerdo afectará a tal situación.

Por otra parte, el mediador laboral, que normalmente será un funcionario público, dada la obligatoriedad de la mediación para poder acudir posteriormente a la vía judicial, tiene en su mano, en ocasiones, y sobre todo si el mediador es un alto funcionario, determinados incentivos que puede ofrecer a las partes para favorecer el acuerdo.

Tales instrumentos son desconocidos en otras modalidades de mediación.

La mediación como estrategia para resolver conflictos, ha sido utilizada, en el ámbito jurídico en Derecho Laboral y en Derecho Internacional, y fuera del ámbito jurídico, en Psicología. En el campo del Derecho de Familia comenzó a utilizarse, por primera vez en EEUU (Coogler, 1978, Folberg, 1984, Haynes, 1981); posteriormente es utilizada en Canadá (Irving, 1980).

Surge, en principio, como una alternativa al procedimiento judicial, y sobre la base de la siguiente tesis **ganar en el proceso judicial no significa resolver el conflicto.**

El procedimiento contencioso incita, por su propia naturaleza adversarial, al enfrentamiento, a veces cruel, entre las partes que si bien ya se había iniciado antes de comenzar ahora se convierte prácticamente en un duelo a muerte. Los abogados y procuradores de las partes, en ocasiones -por desgracia demasiadas-, toman iniciativas procesales con el único y exclusivo objeto de obtener ventajas para su propio cliente, sin consideración alguna al perjuicio que puedan ocasionar a la parte

contraria y lo que es peor, a los hijos, que se hallan en terreno de nadie, recibiendo agresiones de ambas partes y sin defensa posible. El procedimiento se convierte en una guerra cruel y despiadada que nunca soluciona el conflicto. Por las partes el proceso se vive como una simple batalla en el contexto de una guerra larga y cruenta.

Lo bien cierto es que cada vez la mediación va cobrando mayor fuerza como instrumento de resolución de conflictos, especialmente en el ámbito familiar, y así puede observarse en **Derecho Comparado**, en concreto, que además de ser obligatoria en California desde 1.974 para la admisión a trámite de la demanda de separación, igualmente en Canadá se ha establecido un servicio de mediación familiar dependiente del centro de protección de la juventud y de la infancia.

Por su parte en Nueva Zelanda, desde 1980 la Ley de Procedimiento Familiar establece el marco de transformación del sistema adversarial al conciliatorio.

En Inglaterra y Gales la reformada ley del divorcio, de 1990, introduce elementos para limitar la conflictividad en las crisis matrimoniales.

En Francia el Código Civil establece la obligatoriedad de acudir a la conciliación antes de intentar la vía contenciosa en procedimientos matrimoniales.

En Argentina el Decreto 1.480/92 establece normas para el uso de la mediación. Se potencia la mediación como método no adversarial de resolución de conflictos.

Por su parte la Recomendación 12/86 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a medidas tendentes a prevenir y reducir la sobrecarga de trabajo de los Tribunales de Justicia, incluye las siguientes:

a-. proveer, con las ventajas apropiadas, procedimientos de conciliación que antes del planteamiento del litigio o en el marco del mismo puedan evitar el pleito,

b-. imponer al Juez, como una de sus tareas principales, la búsqueda de un acuerdo amigable entre las partes, en todos los asuntos que se le planteen, al inicio del proceso o en cualquier fase apropiada del mismo,

c-. consagrar como una de las normas deontológicas de los abogados, e invitar a las instancias competentes a reconocer como tal, la búsqueda de la conciliación con la parte contraria antes de recurrir a la vía judicial, así como en cualquier fase apropiada del litigio.

Finalmente, y ya en nuestro país, el Gobierno vasco ha puesto en marcha un programa de mediación familiar que se define como un servicio no paralelo, ni al margen de la sede jurisdiccional de resolución de conflictos, sino como un sistema que complementa y ayuda a los Juzgados de Familia.

Por su parte el Parlament de Cataluña elaboró la Ley sobre Mediación.

La Comunidad Valenciana también llevó a cabo su Ley de Mediación Familiar, al igual que Andalucía y Galicia.

Finalmente debe decirse que cada vez se exige que los mediadores gocen de una mayor preparación técnica al objeto de que puedan desarrollar de la manera más

efectiva su función de acercamiento de las partes.

Otra cuestión a dilucidar es si la mediación es un fenómeno extrajudicial, o dicho de otra manera, si cabe que el **Juez realice alguna forma de mediación**.

A propósito del planteamiento de esta cuestión merece la pena traer a colación la antigua **comparecencia del Juicio de Menor Cuantía, hoy Audiencia Previa del Juicio Ordinario**;

La mencionada comparecencia fue introducida por la Ley de 8 de Agosto de 1.984, la misma que suprimió el acto de conciliación obligatorio en los procedimientos declarativos ordinarios.

Como primer objetivo, la comparecencia pretende que las partes lleguen a un acuerdo y que mediante la transacción judicial quede resuelto el litigio de manera no contradictoria. La ley impone al Juez de Primera Instancia la obligación de exhortar a las partes para que lleguen a un acuerdo. Pero ¿puede el Juez hacer de mediador?, es más ¿debe hacer de tal?, en caso positivo ¿cuales son los límites de sus facultades como mediador?, ¿no es incompatible ser mediador y Juez al mismo tiempo?, ¿debe el mediador estar revestido de “potestas” o basta que tenga solo “auctoritas”.

Respondiendo a las anteriores preguntas, mi opinión es la siguiente:

a-. La **comparecencia impone, no solo permite, al Juez de Primera Instancia desplegar su actuación mediadora para que las partes lleguen a un acuerdo**. Ciertamente cuando la ley dice que el **Juez exhortará** a las partes a que lleguen a un acuerdo lo que quiere decir es que hará lo posible para que actor y demandado terminen por acuerdo sus diferencias, por lo que me parece claro que el Juez si debe ser mediador.

b-. Las facultades del Juez de Primera Instancia deben ser las que se derivan lógicamente de su función de Juez en el mismo procedimiento. Evidentemente **no podrá manifestar a las partes cual es su criterio definitivo sobre la cuestión planteada pues ello supondría prejuzgar el asunto** y por tanto perdería la imparcialidad imprescindible para poder resolver el litigio. Otra cuestión distinta sería si puede o no emitir una opinión provisional, contando solo con la prueba documental, lo cual podría realizarse perfectamente a petición de las partes.

Con el mencionado límite, debe el Juez intentar aproximar las diferentes posiciones de las partes, pidiendo aclaraciones, e intentando que las partes hablen y negocien con la finalidad de que lleguen a un acuerdo.

A mi juicio si el Juez se lo propone y está convencido de su papel mediador, pueden obtenerse buenos resultados.

Por lo anteriormente manifestado, entiendo que el mediador puede estar reves-

tido tanto de “auctoritas” como de “potestas”, es más el hecho de que la mediación la realice el Juez puede constituir un elemento de convicción que, en determinados supuestos, no en todos naturalmente, pueda funcionar.

Por último, me referiré a un tipo de mediación que denominaré **“mediación judicial”** que puede ser utilizada con éxito en procedimientos de familia.

Por tal entiendo la mediación que se realiza en el seno de un procedimiento de familia, normalmente separación o divorcio, y en cualquier fase del mismo, incluida la fase de ejecución de sentencia.

Ante una discrepancia de las partes sobre, por ejemplo la interpretación de determinadas cláusulas del convenio regulador en relación al régimen de visitas del conyuge no custodio, puede el Juez (yo creo que debe) convocar a una comparecencia para que las partes personalmente expongan sus posiciones.

El papel del Juez considero que debe ser, primeramente, recordar a las partes que aunque hayan dejado a vayan a dejar de ser conyuges, nunca dejarán de ser padres, por lo que, en atención a la responsabilidad que conlleva la paternidad, tienen la obligación de comunicarse y actuar en común en beneficio de los hijos. Cualquier solución pactada por los conyuges siempre será más acertada y más ajustada a la situación familiar concreta que la mejor sentencia producida por un Juez que necesariamente desconocerá elementos de gran importancia para la resolución de la controversia. Además una solución pactada genera la conciencia íntima de que es la más conveniente para todos, y facilita el cumplimiento voluntario del acuerdo, sin tener que acudir a la ejecución forzosa judicial.

Puede el Juez “advertir” a las partes que, para el caso de no llegar a un acuerdo resolverá inflexiblemente, sin atender a nuevas pretensiones de las partes sobre la interpretación del convenio, y que por otra parte no terminarían nunca.

Tras tal advertencia, el Juez suspenderá la comparecencia para que las partes reflexionen sobre lo que acaban de escuchar y sobre lo que constituye el objeto del litigio.

Pasado el plazo lo más probable es que las partes hayan efectivamente llegado a un acuerdo. Al menos esta es mi experiencia personal como Juez.

Finalmente, el Juez debe remitir a las partes a un mediador de familia pues, muy probablemente las partes volverán en lo sucesivo a diverger en la interpretación del convenio regulador y la solución definitiva pasa por una mediación más profunda, previniéndoles que el mediador informará al Juez sobre como se ha desarrollado el proceso negociador y citará a las partes a una nueva comparecencia en la cual las partes expresarán al Juez los acuerdos a los que han llegado tras la intervención del mediador profesional.

Actuando de esta forma las partes podrán llegar a una solución negociada, ciertamente impulsados por el Juez -de ahí la denominación de **“mediación judicial”**

que será siempre mucho más beneficiosa para las partes, y sobre todo para los hijos que una solución impuesta. Además se evitarán innumerables problemas de ejecución, con el consiguiente alivio de trabajo del Juzgado.

Podemos plantearnos, en el el tema de:

#### **IV.- LA MEDIACIÓN DESDE DOS PUNTOS DE VISTA; DE LEGE DATA Y DE LEGE FERENDA.**

**1.-De lege data**, es lo cierto que, en en ámbito del Derecho de Familia, disponemos de escasos instrumentos legales que se encuentren a nuestra disposición para poder aplicar la mediación familiar en conexión con un procedimiento judicial en trámite.

En realidad, los medios legales al alcance del Juez son dos: el artículo 39.1 de nuestra Constitución y el artículo 158.4 del Código Civil, introducido por la Ley Orgánica 1/1.996, de Protección Jurídica del Menor.

Entendiendo que lo establecido en el artículo 39 de nuestra Constitución no es un simple pronunciamiento retórico, sino, como creo, una auténtica norma jurídica vinculante, por aplicación del artículo 9.1 de la propia Ley Fundamental, corresponde a los Poderes Públicos -y por lo tanto, al Poder Judicial- velar por la protección de los hijos.

El referido precepto debe ponerse en conexión con el artículo 158.4 del Código Civil que permite, al Juez Civil o Penal, de oficio o a instancia del propio menor, del Fiscal o de los parientes del menor, la adopción, por parte del Juez de aquellas medidas que evitan daños al menor y que le alejen de peligros.

Naturalmente, partiendo de la base que la mejor forma de solucionar los conflictos familiares es la autocomposición, esto es, el acuerdo, el consenso -por que solo de esta manera se pacifica realmente el conflicto-, considero que una de las medidas que es posible adoptar en cumplimiento de los dos preceptos arriba expresados es el sometimiento de las partes a mediación. Sometimiento que se realizará por remisión del Juzgado, y en cualquier fase del procedimiento, como después se analizará, y que puede ser facultativo u obligatorio. Es decir, pueden las partes ser remitidas a mediación bien como una simple posibilidad que se les otorga con el fin de que puedan llegar a puntos de acuerdo que satisfagan a ambas partes, bien puede realizarse una derivación obligatoria a mediación. Generalmente esto último tendrá lugar en los casos más graves y de mayor peligro o posibilidad de daño para los hijos menores, en este caso la negativa de una de las partes a conseguir cualquier tipo o clase de acuerdo, derivándose de ello, objetivamente, daños para el hijo menor, puede ser susceptible de encuadrarse den-

tro de lo establecido en el artículo 170 del Código Civil, y por tanto dar lugar a una suspensión o privación, temporal o definitiva de la patria potestad, de uno o de los dos progenitores.

Otra cuestión a determinar es por quien se realizará la remisión a mediación y en que fase del procedimiento es ello posible.

En principio, la remisión a la mediación podría ser posible, por aplicación del artículo 158.4 del Cc, en cualquier fase del procedimiento, naturalmente dándose el presupuesto de la existencia de hijos menores, de forma que nada impediría que, en la fase que fuera pudiera el Juez, de oficio o a instancia de las partes, del Fiscal, del propio menor o de los parientes próximos de este, remitir a las partes a mediación, quedando suspendido el trámite.

Lógicamente, la fase del procedimiento en la que se encaje la mediación determinará en gran parte su contenido, por cuanto, a título de ejemplo, si la mediación se produce antes de sentencia, el margen de maniobra de las partes y del mediador será muy superior a si la mediación se produce en fase de ejecución de sentencia, puesto que, en tal caso, el ámbito de la negociación quedará enmarcado por lo dispuesto en la sentencia, que en ningún caso puede ser alterada en fase de ejecución.

Por otro lado, se plantea la cuestión de por quien se efectuará la derivación a las partes a mediación y ante quien se producirá esta, es decir quien o quienes deberán ser el o los mediadores.

En mi opinión, considero que, en el ámbito del Derecho de Familia, y a diferencia de lo que podría ocurrir en otros campos del Derecho Civil, la derivación la realizará siempre el Juez, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 39.1 de nuestra Constitución y 158.4 del Código Civil.

En cuanto a quien será el mediador, creo que deben dejarse claras las siguientes cuestiones:

a.- Si nos encontramos en fase anterior a la sentencia, lo razonable es que la mediación propiamente dicha no la realice el Juez, puesto que será el que deberá dictar sentencia y no resulta adecuado ni conveniente que, a través del proceso de mediación, el Juez anticipe, deje entrever, sugiera, o las partes crean que anticipa, deja entrever o sugiere su futura resolución definitiva (otra cosa sería que se le solicitara una “opinión provisional”, admisible, a mi juicio). No es bueno que el Juez pierda, antes de la sentencia, su imparcialidad o su imagen de imparcialidad.

Por lo tanto, en tales casos el mediador debería ser un tercero que bien podría ser el Secretario Judicial, que gozaría de la “autoritas” necesaria para alcanzar éxito en la negociación y sin embargo no se produciría el riesgo del “pre-juicio”, puesto que no es el Secretario quien dictará sentencia.

También podría ser mediador el letrado, el psicólogo y el asistente social, aunque, probablemente, lo más eficaz será la constitución de equipos multidisciplinares

de mediadores, compuestos por abogados, psicólogos y asistentes o trabajadores sociales. En efecto, partiendo de la base que los conflictos familiares suponen una multitud de conflictos, algunos de orden patrimonial-jurídico (disolución de la sociedad de gananciales) y otros de orden personal (relación con los hijos, odios recíprocos entre los conyuges, implicación de los entornos familiares de cada una de las partes...), resulta claro que el mejor mediador será aquel que, a través de expertos en cada una de las materias objeto de disputa, permita acercar las posiciones de las partes para que, cediendo parcial y recíprocamente en sus posiciones, puedan llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas.

b.- Después de sentencia, entiendo que quien debe llevar el timón de la mediación es el propio Juez, pues ya no se produce el peligro de “pre-juicio”, ya que lo esencial del conflicto ya está resuelto en la sentencia y el auto que resuelva los desacuerdos producidos entre las partes no variará en nada el contenido de la sentencia.

No obstante, a pesar de ello, entiendo que la mediación propiamente dicha tampoco debe hacerla el Juez, más bien el debe ser el inductor o promotor de la mediación, que será realizada por otras personas.

En concreto, bien por los propios letrados de las partes, bien por el Secretario Judicial, bien por el equipo interdisciplinar antes citado. En cuanto a la forma de realizar la mediación, me remito tanto a lo dicho con anterioridad como a lo expuesto, en forma de texto articulado, en el epígrafe de “propuestas de lege ferenda”.

**2.-“De lege ferenda**, la alternativa que propongo se contiene, por lo que a la ejecución de sentencia se refiere, en el texto articulado que propongo en el último epígrafe de la presente ponencia.

Por lo que se refiere a las fases procesales previas a la sentencia, la mediación intra-procesal debería llevarse a cabo por el Secretario Judicial, por las razones anteriormente apuntadas, y la mediación extra-procesal por el equipo mediador interdisciplinar también expresado.

## **V-. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA**

1-. La Jurisdicción no ostenta el monopolio de la resolución de conflictos, si bien la vía judicial debe ser siempre el último recurso al que puedan acceder los justiciables para salvaguardar sus derechos e intereses legítimos.

2-. Para prestar un mejor servicio público a los ciudadanos, los poderes públicos deben articular un sistema lo suficientemente amplio y diversificado que permita tanto una adecuada respuesta judicial, como por otras vías alternativas o comple-

mentarias.

La tutela de los derechos y libertades no debe realizarse “solo” por los Jueces y Tribunales, sino por todos aquellos órganos, públicos o privados, administrativos o judiciales, que tengan como función la resolución de los conflictos, ya sea por vía autocompositiva como por vía heterocompositiva. De manera que además de “tutela judicial efectiva” debe hablarse de “tutela de derechos e intereses legítimos”. En definitiva, a todos los órganos con funciones de resolución de conflictos, se les debería exigir, legalmente, el respeto a los derechos constitucionales de las partes contendientes y por tanto una actuación escrupulosamente respetuosa de aquellos.

3-. Deben los poderes públicos fomentar instrumentos de resolución de conflictos por el consenso y el acuerdo entre las partes, conjugando la agilidad, la eficacia y la economía procesal con el respeto más exquisito a los derechos y garantías procesales establecidos en nuestra Constitución.

4-. En concreto debe potenciarse la vía consensual en materia de Derecho de Familia, debe incentivarse todo lo posible la solución consensual al existir elementos de carácter personal en juego que precisan del acuerdo entre las partes para que el resuelto pueda ser debidamente ejecutado, así como con el fin de evitar que el proceso judicial contribuya a incrementar y agrandar el conflicto familiar preexistente.

En este sentido sería muy conveniente que por parte del Poder Legislativo se reformara la legislación vigente, potenciando las comparecencias de los conyuges a presencia judicial al objeto de que pueda el Juez, mediante lo que he denominado “mediación coactiva”, aproximar las posiciones de las partes e intentar que lleguen a un acuerdo beneficioso para la familia, y en especial para los hijos menores.

Estas comparecencias deben de introducirse tanto en la fase del procedimiento declarativo correspondiente, como en la fase de ejecución del auto o de la sentencia.

Finalmente, entiendo que debe establecerse -en la Comunidad Valenciana ya está instaurado- un programa de mediación familiar gratuito, que pueda ser utilizado por los conyuges en cualquier momento del procedimiento, y que pueda, también, ser utilizado por el Juez para lograr el acuerdo entre las partes.

A mi juicio, tal mediación debería regularse con el carácter de obligatoria. Esto supondría un acicate que impulsaría a las partes a la negociación, y sería un elemento que permitiría al Juez valorar la voluntad de cada una de las partes y le sería muy útil para resolver a falta de acuerdo.

**Bibliografía utilizada:**

“Proceso, autocomposición y defensa”.  
NICETO ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO.  
Universidad Autónoma de México. 1.970.

“Aproximación al concepto, fundamento y regulación del arbitraje”  
Trabajo de Investigación.  
ELENA MARTINEZ GARCÍA.

“La conformidad en el proceso penal”  
SILVIA BARONA VILAR.  
Tirant Monografías. 1.994.

“Introducción al Derecho Procesal”  
JUAN MONTERO AROCA.  
Tecnos. 1.979.

“Arbitraje, Mediación y Conciliación”  
Cuadernos de Derecho Judicial. 1.995.

“Actas de las Cortes de Cádiz”  
ENRIQUE TIERNO GALVÁN.  
Taurus. 1.964.

“Constituciones españolas o extranjeras”  
JORGE DE ESTEBAN.  
Taurus. 1.979.

“Doctrina y Jurisprudencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil”  
CARLOS VÁZQUEZ IRURZUBIETA.  
Edersa.



## EL DEFENSOR DEL PUEBLO ENTRE EL TRIBUNO DE LA PLEBE Y EL “PODER NEGATIVO”.

*Antonio Colomer Viadel*

Los días 11 y 12 de diciembre de 2006 participé en la Universidad de Sassari, en Cerdeña, en un Encuentro bajo el título “Coflitto e Costituzione Republicana”. El motivo central de estudio era el 2500 aniversario de la secesión de la plebe de Roma que se retiró al Monte Sacro. La causa de ese conflicto con los patricios era el carácter intolerable de las deudas de los plebeyos por el comportamiento opresor y abusivo de los usureros.

La solución de este conflicto histórico tuvo una enorme importancia en la historia de la República de Roma, e incluso en toda la historia romana, ya que un año después de esta retirada al Monte sacro, en el 494 A. C., es decir, en el 493, se crea la magistratura del Tribuno de la Plebe, dotada de una protección especial y de un poder nuevo que es fundamental en la organización política romana.

Dos destacados romanistas contemporáneos, los profesores Pierangelo Catalano, de la Universidad de Roma, y Giovanni Lobrano, Decano de la Facultad de Giurisprudencia, de la Universidad de Sassari, organizadores de este Encuentro, me habían invitado ya que desde hace tiempo hemos colaborado en la Conferencia de Ciudades Históricas del Mediterráneo, desde la valoración destacada del municipalismo y del principio democrático de autogobierno libre de los ciudadanos.

Aporté un trabajo sobre el Derecho comunitario europeo y el Defensor del Pueblo de España, en donde quería destacar tanto el refuerzo a la protección de los derechos de los ciudadanos que la aplicación de este Derecho comunitario supone, así como el valor de la creación del Defensor del Pueblo Europeo, factor de fortalecimiento de la conciencia de la ciudadanía europea e instrumento de control de la administración comunitaria de la UE.

Evidentemente, esta propuesta de colaboración nacía del convencimiento de un nexo entre la magistratura del Tribuno de la Plebe y los Defensores Cívicos o Defensores del Pueblo, aunque fuera como remoto antecedente.

El Tribuno Plebeyo tiene una fuerza y una capacidad de influir en las otras magistraturas romanas y condicionar sus decisiones que le otorgan un papel relevante y, en cierta medida, decisivo en la organización del Derecho Público romano. En primer lugar, su elección popular en los *Comitia Tributa*, asambleas de las tribus, luego su capacidad de paralizar las resoluciones de todas las magistraturas, no concediendo el pláacet, lo que supone un verdadero derecho de veto. Posteriormente, los

decretos de los *Comitia Tributa* tuvieron fuerza de ley, bajo la forma de plebiscitos. En todo tiempo fue intermediario con el Senado, y podía detener a los demás magistrados y citarlos ante la Asamblea del pueblo.

La dedicación de tales Tribunos les obligaba a que durante el año que duraba su mandato no podían salir de la ciudad de Roma y su casa tenía que estar abierta día y noche para atender cuanta reclamación quisieran dirigirles. Recordemos que su número fue de dos, cinco y diez, en la última época. Lo cierto es que arrancaron a los patricios la igualdad civil y política y les amenazaron siempre con leyes agrarias.

Una prueba del enorme prestigio de esta magistratura es que al iniciarse con Augusto la época imperial, la institución del Príncipe se basó en dos pilares republicanos: el *Imperium Proconsulare Maius* y la *Tribunicia Potestas Sacrosanta*. En el futuro conceder esa potestas tribunicia era la forma de designar sucesor entre los Emperadores. Cicerón en su obra sobre la república Romana y al analizar esa potestas de los Tribunos de la Plebe como garantes de la libertad de los ciudadanos ante el poder de gobierno de los magistrados patricios, y a la vez garante de la obediencia de estos magistrados a la voluntad del pueblo, sostiene que sin este tribunato no existe república<sup>1</sup>.

En continuidad con esta tradición en el siglo IV d. C. los Emperadores Valentiniano y Valente crean los Defensores Civitatis en la Constitución del año 375, que se integra en el Libro I del Código de Justiniano.

En la Edad Media existe una continuidad tribunicia a través del gobierno de las ciudades y destaca en el siglo XIV el caso de Cola di Rienzo, que en Roma instituye del 1344 al 1347 el Tribuno del Popolo y propone la unificación de Italia mediante una confederación de las comunas (ciudades), cuyo órgano de gobierno sería una asamblea de los delegados de las ciudades. En la ciudad de Bolonia se instituyen en 1377 los Tribunos de la Plebe.

Uno de los análisis más brillantes y elogiosos es el realizado por Nicolás Maquiavelo al considerar que la creación de los tribunos de la plebe en Roma es lo que hace a la república más perfecta, ya que la separación de la plebe y del senado romano hace libre y potente a aquella república<sup>2</sup>. El sistema mixto romano era de carácter dual y diferente a la concepción moderna de los tres poderes, con todas sus consecuencias sobre la soberanía y la representación.

En esta evolución debe citarse también la obra de nuestro Juan de Mariana, en relación al Justicia de Aragón, como magistrado intermedio entre el Rey y el pueblo, a la vez que afirma la superioridad del poder popular sobre el real en su obra “De

<sup>1</sup> CATALANO, P. “Tribunato e resistenza”, Ed. Paravia, Torino, 1971; y LOBRANO, G. “Diritto pubblico romano e costituzionalismi moderni”, Sassari, 1990, y “Modelo romano y constitucionalismos modernos”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1990.

<sup>2</sup> MAQUIVELO, Nicolás. “Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio”, Libro I, c. 3-4

rege et regis institutone” (Toledo, 1599). Johannes Althusius, que fue síndico (alcalde) de la ciudad de Emden, defendería una teoría similar aunque más moderada.

Al llegar al siglo XVIII se establece la conexión entre el derecho de resistencia popular y el poder tribunicio como instrumento de la voluntad popular. Va a ser Rousseau el gran constructor del derecho de resistencia (véase *El Contrato Social*, 1, III, c. X, y el *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, segunda parte. Respecto al tribunado, el Libro IV del *Contrato Social*, cap. V).

Montesquieu en *El espíritu de las leyes* será contrario tanto al derecho de resistencia como al tribunado (1, V, cap. VIII y XI).

Las consideraciones sobre el tribunado roussoniano contenidas en el Libro IV, cp. V, del *Contrato Social*, otorgan a esta institución un papel conservador de las leyes y el poder legislativo –recordemos que las leyes son expresión de la voluntad general de las asambleas populares, según Rousseau- y de proteger al soberano (el pueblo) contra el gobierno, como hacían en Roma los Tribunos del Pueblo,... y, algunas veces, mantener el equilibrio entre una parte y otra como hacían los Ephoros en Esparta... El Tribuno no debe tener ninguna porción del poder legislativo ni del ejecutivo, pero... “ne pouvant rien faire il peut tout empêcher...”. Esta última frase resume el binomio soberanía popular- poder negativo que continuará a ser expuesto por Rousseau en su obra “El proyecto de Constitución para Córcega”.

La doctrina del poder negativo será también desarrollada por Fichte en Alemania y por la doctrina romanística que encuentra expresiones del lado negativo de la soberanía de los ciudadanos en el exilio, la secesión, la resistencia o la huelga, aunque también pueda haber otro poder negativo indirecto a través de instituciones.

Los Tribunos del Pueblo de Rousseau o los Sacrosantos Ephoren de Fichte son instituciones propias de este poder negativo indirecto.

En el periodo de la Revolución francesa, la reflexión sobre la huelga y, en especial la huelga general, como expresión de este poder es desarrollada por Babeuf en su *Manifiesto de los Plebeyos*, publicado en *Le Tribune du Peuple*, nº 35, 30 de noviembre de 1795.

Recordemos también el juramento realizado por Simón Bolívar en el Monte Sacro en 1805, comprometiéndose con la liberación de América, y como incluyó en la Constitución de Bolivia de 1826 un tribunato con funciones parecidas a la de la institución antigua romana.

En el proyecto de Constitución de la República romana de 1849 se crean instituciones similares.

La inclusión del derecho de huelga como derecho fundamental en Italia va unida a la consideración de ésta como un reivindicación no sólo económica sino política. Giuseppe Grosso realiza una asimilación del derecho de huelga al poder tribunicio. Existe la dificultad –señala el autor– de distinguir entre huelga económica y huelga po-

lítica, y son cada vez más amplias las implicaciones políticas del derecho de huelga y del poder sindical en el marco de un orden democrático<sup>3</sup>.

La idea de que los ciudadanos- trabajadores al cesar el trabajo ejercen la soberanía en su aspecto negativo ha sido frenada por un reduccionismo económico para integrar la resistencia en el orden jurídico estatal.

Un rescate del papel de los sindicatos asimilable a la organización de la plebe y en conexión con el derecho de resistencia se encuentra en Mortati para el cual los movimientos emanan de las fuerzas políticas también para sostener a la Constitución material contra tentativas de subversión efectuadas por quien, habiendo asumido el poder, se vuelva contra el régimen<sup>4</sup>.

Si volvemos al inicio de la era contemporánea y del Estado constitucional hay que señalar que la hegemonía de la burguesía liberal supone la cancelación del Tribunato Plebeyo y la negación del derecho de resistencia como garantía constitucional fijada ya en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Hegel y Mommsen al teorizar sobre la construcción del Estado construyen un sistema de Derecho sin la presencia de ese Tribunato de la Plebe.

La transformación de la soberanía popular en soberanía nacional y la preponderancia del sistema de división de poderes y del mandato representativo se imponen a la concepción dualista clásica del Derecho público romano y las herencias posteriores ya citadas. Es evidente que la institución tribunicia era contradictoria al ordenamiento del Estado de Derecho liberal en cuanto institución política "impeditiva". Las Constituciones liberal- burguesas han rechazado igualmente el derecho de resistencia, sea ejercida como soberanía negativa o poder negativo directo del pueblo o poder negativo indirecto de las instituciones que defienden los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, fue significativa la obra "Della resistenza politica individuale e collettiva", escrita en 1885 por Vittorio Emmanuelle Orlando, que veía en el Tribunato una organización jurídica de la resistencia popular. Tal concepción puede entroncar con la idea de Burdeau de soberanía popular en sentido estricto: soberanía que pertenece a todos los ciudadanos y a cada uno de ellos, y no a una entidad abstracta sea nación o Estrado.

El rescate del concepto de poder negativo ha sido obra de algunos autores de la doctrina romanística italiana y de algún periodista y jurista de aquel país como Mario Castelli. Este último ha destacado que el Estado como aparato no es soberano sino una estructura que debe usarse como instrumento de las personas y de las varias comunidades de personas. Defiende el más amplio respeto a la autonomía ciu-

<sup>3</sup> GROSSO, P. "Tradizione e misura umana del diritto", Edizioni di Comunita, Milán, 1976, pp. 267 y ss.

<sup>4</sup> MORTATI., C. "Istituzioni di diritto pubblico », II, Paduva, 1967, pp. 297 y ss.

dadana y regional para que pueda organizarse el poder negativo. Este poder se expresa mediante formas de resistencia pasiva, voluntariado e incluso propone que este poder que no es tal pero condiciona al poder, se organice mediante asociaciones de personas que controlen la autenticidad del servicio público y la más directa vinculación del ejecutivo al voto popular<sup>5</sup>.

Especial significación tiene la obra del profesor Catalano desde una crítica radical a la concepción liberal del Estado y la reivindicación tanto de la institución romana del Tribuno de la Plebe como de la idea roussoniana de poder negativo<sup>6</sup>.

Desde la perspectiva constitucional, el profesor Barbera ha visto en la obra citada de Catalano sobre derechos de libertad y poder negativo una “tentativa de dar forma a algunos poderes de las organizaciones de masas”<sup>7</sup>.

Conviene recordar el contexto histórico de Italia en el que escriben Castelli y Catalano. La inestabilidad cultural, institucional e histórica de aquellos años 70 y 80 en los que la estructura política y gubernamental era débil y cambiante, y la estructura cultural llevaba a no tener una idea de Italia suficientemente precisa. Se trata de la búsqueda de una mayor y mejor democracia, la cual se puede satisfacer profundizando los canales para una ordenada expresión de la soberanía del pueblo, bajo la forma del poder negativo<sup>8</sup>.

Castelli señala como ejemplo de respuesta la figura del Ombudsman, institución propia de algunos países del norte de Europa, en el que encuentra alguna analogía con el “abogado del común”, de la República veneciana, deseando que el modelo fuera imitado en otros países, y sintiendo que la propuesta no haya encontrado eco en Italia<sup>9</sup>.

La posición de Catalano es más radical, tanto en la crítica como en las alternativas. Respecto a estas últimas, existe la influencia del espíritu de mayo del 68 que apuntó la posibilidad de nuevos protagonismos sociales y políticos, especialmente de los sindicatos y los movimientos estudiantiles, que podría llevar a una “revolución constitucionalizada”. La experiencia de los ciudadanos es que el poder de gobernar (que incluye el de legislar) es ejercido por un “continuo” que comprende las direcciones de los partidos de mayoría, el Gobierno y el Parlamento. Es evidente que la crisis de la división de poderes que se observa en Italia va a ser un fenómeno general de los regímenes parlamentarios.

<sup>5</sup> CASTELLI, M. “In tema di destabilizzazioni” en *Aggiornamenti sociali*, nº 4, 1981, pp. 277 y ss.

<sup>6</sup> CATALANO, P. “Diritti di libertà e potere negativo. Note per l’interpretazione dell’art. 40 Cost., nella prospettiva storica”, en *Studi in memoria di C. Esposito*, III, Padova, 1972.

<sup>7</sup> BARBERA, A. “Principi fondamentali, art. 1 y 2”, en *Commentario della Costituzione* (Compilador G. BRANCA), Bologna- Roma, 1975, p. 71.

<sup>8</sup> CASTELLI, M. “Sviluppo democratico e potere negativo oggi in Italia”, artículo inédito de 1997, conservado en el “Fondo Castelli”, Roma.

<sup>9</sup> En Italia se han creado los Defensores cívicos de algunas regiones autonómicas pero no existe un Defensor a nivel estatal.

En general, Catalano considera que el Estado de Derecho liberal, basado en los principios de la representación y la división de poderes, ha cancelado el derecho de resistencia y la idea de un poder tribunicio, dejando inermes a los ciudadanos en medio poderes políticos y sociales cada vez más poderosos. En consecuencia, sólo a partir del aspecto “negativo de la soberanía” es posible tratar de construir, a través de instrumentos directos (sindicatos, universidad), una forma de poder negativo que actúe sobre el “ordenamiento de la República”. Es más, un fuerte poder negativo presupone y puede contribuir a imponer un poder positivo que para ser su interlocutor válido y fidedigno necesita ser compacto y fuerte. En estas reflexiones se trasluce la inestabilidad gubernamental y la debilidad general de la situación política italiana de la época.

La regulación de la objeción de conciencia, las formas toleradas de desobediencia civil, pueden ser funcionales al Estado liberal tecnocrático, así como la regulación de algunos contrapoderes integrados constitucionalmente.

De ahí que el autor escriba que en “una situación como ésta no tiene sentido, claro está, proponer como modelo una institución característica de Europa septentrional como es el Ombudsman. Tal órgano de control del poder ejecutivo y judicial y de los poderes locales se reduce a un complemento de la (liberal) división de los poderes y a un moralismo más o menos ligado a los intereses de los partidos”<sup>10</sup>.

A raíz de mi intervención en el foro de Sassari y de comentar que la institución del Ombudsman era complementaria a otras garantías jurisdiccionales importantes en la defensa de los derechos de los ciudadanos, se desató una cordial polémica cuando el profesor Catalano me reprochó el que tal argumentación no era coherente con una concepción integralmente bolivariana que hubiera bebido sus raíces en las fuentes de la República antigua romana. Por mi parte, le indiqué que aún compartiendo la importancia de la regeneración democrática para una mayor participación ciudadana, creía que garantías jurisdiccionales para hacer real la tutela judicial efectiva me seguían pareciendo valiosas, siempre que tanto los jueces y tribunales como cualquier comisión u órgano administrativo juzgador respondieran al esquema de la TRIPLE I: independencia, imparcialidad e integridad. Además, indiqué una diferencia fundamental entre el Ombudsman y el Defensor del Pueblo español: el primero no puede actuar contra actos del legislativo, mientras que nuestro Defensor está dotado del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y también del recurso de amparo, que, junto al ejercicio de la acción de responsabilidad de funcionarios y cargos de las Administraciones, pueden configurar una naturaleza de “poder negativo” indirecto doblemente. Primero por ser institución que defiende los derechos ciudadanos y, en segundo lugar, porque no “impide” por sí

<sup>10</sup> CATALANO, P. “Un concepto olvidado: “poder negativo””, en *Revista General e Legislación y Jurisprudencia*, Tomo LXXX de la segunda época, n° 3, marzo 1980, p. 241.

mismo sino eleva los recursos ante el Tribunal Constitucional que debe ser quien resuelve, o las acciones ante el Ministerio Fiscal.

Claro está que el profesor Catalano en el análisis de este poder negativo considera que la idea de una institución política “impeditiva” se ha transformado en la de un simple control de constitucionalidad, complementario de la división de poderes.

Otro problema distinto es la deriva un tanto esquizofrénica de la naturaleza de nuestro Defensor que en su origen es Comisionado de las Cortes Generales y, por otro, puede recurrir las leyes emanadas de tales Cortes. Ciertamente es que el artículo 6 de la Ley Orgánica del Defensor señala que no está sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

Para reforzar esta naturaleza política popular propuse hace algún tiempo, al sugerir la creación de los Defensores Municipales, que éstos fueran de elección popular directa de las comunidades municipales donde tuvieran que ejercer su función, lo que reforzaría su legitimidad también en la acción persuasiva frente a las Administraciones y dotaría a sus recursos de un respaldo social y popular indiscutible<sup>11</sup>.

No he tenido inconveniente en proponer en las conclusiones de una reciente investigación una posible reforma constitucional encaminada a la elección directa popular del Defensor del Pueblo. El riesgo de choques institucionales queda mitigado por el carácter indirecto de su poder, ya que al final son otras instituciones, como el Tribunal Constitucional, las que deciden y resuelven los recursos y las sugerencias que el Defensor plantea.

Estas consideraciones últimas se entremezclan con una cuestión en donde hay factores políticos y emocionales que interfieren a la hora de hacer un juicio sereno. Me refiero a las peticiones de comparecencia del Defensor del Pueblo para explicar la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña, a la que se añadió y se vinculó otra petición de reprobación y cese del Defensor del Pueblo realizada por el Grupo Parlamentaria Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya-Verds<sup>12</sup>.

Varios Grupo Parlamentarios –el Catalán, el de Esquerra Republicana de Catalunya, el de Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya-Verds- solicitaron la comparecencia para que el Defensor explicara los motivos que le llevan a interponer un recurso de inconstitucionalidad. Es la primera vez que se hace aunque la Defensoría

<sup>11</sup> Esta tesis la defendí en el “Manifiesto de la Federación de Municipios Libres del Perú, de 2001. Véase su texto en COLOMER VIADEL, A. “Crisis y reformas en Iberoamérica ¿...y la revolución?”, Ed. Nomos, Valencia, 2002, y también en el cap. “Poder local y desarrollo solidario”, de mi libro “Comunidades y ciudades, constituciones y solidaridades”, colección Amadis, Ed. UPV, Valencia, 2007.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. De Relaciones con el Defensor del Pueblo, nº 77, jueves 19 de octubre de 2006.

ha presentado en distintas épocas unos veinte recursos de inconstitucionalidad. Llama también la atención que antes de que se expliquen esos motivos ya se ha presentado otra petición de reprobación y cese y varios de los Grupo Parlamentarios, sin oír al interesado, adelantan que votarán a favor del cese. Además de juicios de valor descalificadores, especialmente del Grupo ERC –“títere de la derecha reaccionaria, ariete de la catalonofobia y abanderado de la reacción”, etc.–. Uno de los argumentos reiterados, por cierto, en su contra es que no recurrió contra el Estatuto valenciano cuando la regulación del Síndic de Greuges catalán y valenciano es idéntica. Tal apreciación es manifiestamente incorrecta por varias razones. En primer lugar el Síndic valenciano, regulado en el artículo 38 del Estatuto de la Comunidad valenciana, supervisa la Administración de la Generalitat Valenciana y las locales de su Comunidad; mientras que en el art. 78.1 del Estatuto catalán se dice que el Síndic de esta Comunidad supervisa la actividad de su Administración, pero, en este Estatuto, se establece además el carácter “exclusivo” de la competencia del Síndic, con lo que cierra el paso a poder acudir al Defensor del Pueblo y beneficiarse el ciudadano de la capacidad de éste para presentar recursos de inconstitucionalidad o de amparo. Este carácter exclusivo no aparece en el Estatuto valenciano. También podríamos hacer mención a que el artículo del Síndic catalán amplía sus competencias a todas las personas físicas y jurídicas que tengan un vínculo contractual con la Generalitat catalana, lo que no ocurre en la regulación del Estatuto valenciano.

La hora de hacer un juicio sereno, tan difícil cuando se entremezclan elementos emocionales y políticos, será, en todo caso, cuando oigamos las argumentaciones del debate de reprobación y cese, aún no realizado, y que según acuerdo de la sesión de 19 de octubre, será el único que se realizará refundiendo las otras peticiones de comparecencia para informar de los motivos del recurso por el Defensor del Pueblo <sup>13</sup>. De todas formas, conviene recordar lo argumentado por el Diputado Mardones del Grupo Parlamentario canario sobre la autonomía y libertad del Defensor en el desempeño de sus funciones y la inexistencia expresa de límites cuando el mismo considere que deben ser ejercidas sus competencias en materia de recurso, mientras que la reprobación o cese podrá ser por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes de su cargo (art. 5.1.4 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), lo que pareciera dudoso en este caso.

En la misma sesión del 19 de octubre del 2006 tuvo lugar la presentación del Informe Anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2005, y es interesante

---

<sup>13</sup> En mi capítulo inicial de este libro, “Algunas reflexiones sobre la regeneración democrática y la conciencia ciudadana” al incluir el reforzamiento de “El Defensor del Pueblo”, entre las medidas a adoptar, me refiero al debate en las Cortes sobre el cese del Defensor del Pueblo, de 14 de febrero de 2007, y a la “teoría de la incongruencia” allí expuesta, y la crítica de la misma.

destacar el crecimiento de las quejas presentadas que en aquel año alcanzaron las 39.750, una mayoría de ellas de carácter colectivo, lo que supone el agrupamiento de ciudadanos y un síntoma de salud cívica. En el comentario de alguno de los Diputados se destacó que la institución del Defensor era la más valorada por los españoles en las encuestas de opinión.

Sin lugar a dudas se trata de una magistratura de persuasión pero que debe fortalecerse reforzando todos aquellos elementos que le aproximan, aunque sea indirectamente, a la clásica concepción del poder negativo y del antiguo Tribunalado de la Plebe. En este sentido, también merecería estudiarse otra reforma constitucional que permitiera al Defensor promover la convocatoria de referéndum popular, aunque con algunos tamices o mediaciones, pero, en suma, remitir al pueblo soberano la última palabra sobre cuestiones de especial trascendencia.

La complejidad técnica y burocrática del Estado actual provoca una verdadera selva legislativa y reglamentaria y una jungla de decisiones administrativas, abrumadoras y agobiantes. La mediación de los aparatos burocráticos no alivia, a menudo, esta sensación de indefensión y agobio que siente el ciudadano. Por ello, es más necesario que nunca reforzar ese papel clave de la Defensoría del Pueblo mediante una red simbiótica en donde se integren los Defensores populares autonómicos, los municipales, que debieran crearse, y el Defensor estatal para proteger los derechos de la ciudadanía e impulsar en ella la conciencia democrática y participativa en reclamo ante injusticias, negligencias y cualquier comportamiento inequitativo.



## COLABORADORES DEL LIBRO “REGENERAR LA POLÍTICA”

Coordinador: Prof. Dr. *Antonio Colomer Viadel*, Director del Área de Derecho Constitucional de la Universidad Politécnica de Valencia (UPV), Fundador y Vicepresidente de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel (1984-1996), Director del Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO), y del Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo (IBEM). Presidente del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB, 1992-2002). Ha escrito alrededor de 50 libros, algunos de los cuales en esta misma colección Amadis que dirige.

Prof. Dr. *José Carlos de Bartolomé Cenzano*, Profesor Doctor contratado de Derecho Constitucional en la UPV, investigador asociado del INAUCO y del IBEM, autor de varios libros, entre ellos “El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades”, publicado por el CEPC, “La Comunidad Valenciana: Instituciones Políticas y Derecho Autónomo”, y “Derechos fundamentales y libertades públicas”, editados por la Ed. Tirant Lo Blanch.

Licenciada Doña *Elia Domingo Barberá*, Secretaria Judicial, investigadora asociada del INAUCO y del IBEM, fue profesora de Derecho Público durante 4 años en la Universidad Nacional de Quintana Roo (México), autora del libro “Constitución y Derecho Indígena en el estado de Quintana Roo”, editado por la UNAM, México.

Prof. Dr. *Vicente Cabedo Mallol*, Profesor Doctor contratado de Derecho Constitucional en la UPV, secretario del consejo de redacción de la Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal, del INAUCO. Es autor de los libros “Constitucionalismo y Derecho Indígena en América Latina”, publicado en esta misma colección Amadis, y “Marco Constitucional de la protección de menores”, editado en la colección Política y Derecho, PO-DER, del IBEM.

Prof. Dr. *Luis Zapater Espí*, Juez de primera de instancia, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la UPV, investigador asociado del INAUCO y del IBEM, autor de los libros “El nacionalismo ruso”, publicado en la colección Amadis y “Asia Central: Conflictos étnicos, nuevo nacionalismo e Islam”, en la colección Crónicas del Provenir, del INAUCO.

Prof. Don *José Luis Colomer Viadel*, Profesor de Filosofía de Bachillerato (Sagunto, Valencia), investigador asociado al INAUCO y el IBEM, coordinador de los libros “Estudios para la Antropología”, publicado en la colección Política y Derecho, PO-DER, del IBEM, “Introducción a la política” e “Introducción a lo social”, ambos en Ediciones del Laberinto.

Prof. Don *Antonio González Carrillo*, Profesor de Filosofía de Bachillerato (Córdoba), representante del Movimiento Ciudadano en la Fundación Córdoba 2016 y vicepresidente de la Asociación “Córdoba futura”. Ha colaborado como autor en los libros “Introducción a lo social” y “Estudios para la Antropología”.

Prof. Don *Juan Francisco Mejías Gómez*, Magistrado-Juez de primera de instancia en Torrente (Valencia), Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la UPV, Secretario General del Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (GEMME).

Este libro se editó el mes de abril del año 2008 con una tirada de 1000 ejemplares, impresos en UGARIT Comunicación Gráfica, Moncada, (Valencia).





