

# LA DEMOCRACIA ARMÓNICA: LA CONJUNCIÓN EQUILIBRADA DE LOS MODELOS DEMOCRÁTICOS

Harmonious Democracy: the Balanced Conjunction of Democratic Models

Ramón Luis SORIANO DÍAZ

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

## RESUMEN

El autor defiende una democracia armónica, que no es un modelo nuevo de democracia sino la relación equilibrada de las dos modalidades clásicas de democracia, la representativa y la directa, a las que se añadiría la democracia participativa promovida por los ciudadanos, individualmente o en grupo, al margen de los partidos políticos. La resultante sería un nuevo marco político con menos democracia representativa (la de los partidos políticos y los representantes electos), que actualmente es la democracia exclusiva y excluyente en las sociedades políticas avanzadas, más democracia directa (la de los ciudadanos que sin intermediarios votarían políticas y no sólo a sus representantes) y un nuevo espacio político ocupado por los ciudadanos-actores políticos sin militancia partidista. En cada uno de estos tres modelos democráticos se analiza la definición del modelo, el escenario que actualmente atraviesa y las propuestas concretas de cambio

**Palabras clave:** Democracia representativa, democracia directa, participación ciudadana.

## ABSTRACT

The author advocates a “harmonious democracy”, which is not a new model of democracy but the balanced relationship of the two classic forms of democracy (representative and direct) to which could be added “participatory democracy” promoted by citizens, individually or in groups, outside of political parties. The result would be a new political brand with “less representative democracy” (that of political parties and elected representatives) which is the current exclusive and exclusionary democracy in advanced political societies, with “more direct democracy” (that of citizens who would vote on policies not just their representatives) and a “new political space” occupied by political citizen-agents without partisan militancy. In each of these three democratic models the definition of the model is analysed, the stage they are currently on and concrete proposals for change.

**Key words:** Representative democracy, direct democracy, citizen participation.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es desarrollar mi idea de una democracia armónica concebida como relación equilibrada de tres modelos de democracia: la democracia representativa, la democracia directa y la democracia participativa. La democracia armónica, tal como aquí la planteo y diseño, no parte de cero ni es un modelo totalmente nuevo, sino que se construye sobre modelos históricos experimentados, residiendo su novedad e innovación en la forma de relacionarlos. Quiero no obstante destacar la relevancia que en mi idea de una democracia armónica tiene la democracia participativa, cuyas señas de identidad expongo en el apartado correspondiente.

La estructura del trabajo es sencilla. Dedico a cada uno de los tres modelos democráticos señalados tres apartados: a) definición, b) escenario actual, y c) propuestas de cambios. Qué significa cada uno de estos modelos, cuál es su actual situación y qué cambios deben producirse en cada uno de ellos para alcanzar como resultante la que denomino democracia armónica.

## 2. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: LA NECESARIA AMINORACIÓN DE UN MODELO DEMOCRÁTICO EXCLUSIVO Y EXCLUYENTE

### 2.1. La democracia representativa. Definición

La democracia representativa es la democracia de los representantes electos por los ciudadanos en elecciones periódicas a las que concurren los partidos políticos. Expresado de otro modo, es la democracia en la que los ciudadanos votan a sus representantes y éstos deciden las políticas a llevar a cabo. Los ciudadanos no votan políticas directamente. Es la gran diferencia con el modelo de democracia directa, como veremos, en la que los ciudadanos votan políticas directamente sin la interposición de representantes.

La democracia representativa, tal como la conocemos y forma parte de las constituciones y la vida política actual, se justificaba en los orígenes del Estado de Derecho, porque muy pocos podían votar a sus representantes y menos aún los que podían ser representantes de los ciudadanos. La enorme población analfabeta y servil estaba fuera de la representación activa y pasiva (susceptibles de votar o ser votados para ocupar puestos de representación o gobierno). No podían intervenir en la política quienes carecían de instrucción o patrimonio. La política era sobre todo una cuestión de ciencia y conocimiento. En el siglo XX, de la mano del Estado social de Derecho, la representación activa y pasiva va estando al alcance de todos los ciudadanos conforme van cambiando las circunstancias: a) la concepción de la política como cuestión más de interés que de conocimiento, y nadie puede defender mejor el propio interés que uno mismo, b) la mayor formación de los ciudadanos gracias a la política social del nuevo Estado social. Pero

al mismo tiempo se pone en cuestión la representación política como principio político intangible. Si la política es cuestión de interés y los ciudadanos están cada vez más instruidos, si las nuevas tecnologías permiten votar cómodamente desde un ordenador público o privado, ¿tiene hoy sentido y justificación la representación? Mi respuesta a la pregunta anterior es: No, pero... Porque claramente ahora no tiene sentido y justificación una representación plena y absorbente, exclusiva y excluyente. La representación no puede hoy pretender tal alcance que toda la política se reduzca a la política representada y de los representantes. Pero todavía la representación en sus justos límites es necesaria, conectando con lo que diré al final sobre la inexistencia de un modelo perfecto de democracia de plena validez espacial y temporal. El modelo democrático debe ajustarse, como decían los sabios de la política renacentista, a los tiempos de la sensibilidad democrática. La democracia representativa es todavía necesaria, porque los ciudadanos no pueden por sí mismos decidir directamente y sin representantes sobre todos los asuntos políticos.

## 2.2. El escenario actual de la democracia representativa

La democracia representativa es el modelo democrático exclusivo y excluyente. El propio de las democracias parlamentarias avanzadas de nuestro tiempo, y por lo tanto también de nuestro país. Es exclusiva, porque es el único modelo existente. Es excluyente, porque no permite compartir el escenario político con otros modelos de democracia. Es verdad que en las democracias parlamentarias indicadas aparecen en las constituciones preceptos que reconocen la iniciativa legislativa popular y el referéndum, instrumentos clásicos de democracia directa ciudadana, pero, como veremos más adelante, no suelen ser otra cosa que fórmulas retóricas y faltas de eficacia, que tienen por otra parte la función de legitimar a la dominante democracia representativa aparentando que contiene medios de expresión de la voluntad popular.

El carácter exclusivo y excluyente del único modelo, la democracia representativa, ha propiciado dos hechos preocupantes y cada vez más alarmantes en el mundo de la política española: la *profesionalización de la política* y el *exceso de políticos*. Dos corrosivas lacras que padece la política actual española. La primera contraria al sentido de servicio público de la política. La segunda contribuidora a la crisis económica que padecemos.

La profesionalización de la política no es un hecho exclusivamente de nuestro país, pero es en él donde se lleva a los extremos<sup>1</sup>. Nuestros políticos han hecho de la política su profesión, porque dos circunstancias han contribuido a ello: el estreno de una nueva democracia tras la dictadura y el escaso número de militantes

---

1. Un trabajo de D. Daxie (*La démocratie représentative*, Montchrestien, Parid, 1993, 85) aseguraba que en Francia la clase política se caracteriza por su inamovilidad: dos tercios de los diputados salientes volvían a ser reelegidos.

en los iniciales partidos políticos. *Mucho espacio político nuevo y pocos actores para ocuparlo*. Jóvenes candidatos a políticos desde 1978 hicieron de la política su forma de vida y profesión y sentaron un precedente seguido por muchos compañeros. Asumieron importantes responsabilidades políticas militantes con poca formación que, una vez aupados a los cargos, no quisieron mirar atrás, ni recuperar sus antiguas profesiones (si las tenían). Como consecuencia se generó una numerosa clase de políticos, que viven de y en la política, y hacen todo lo posible para mantenerse en ella, pasando de un cargo a otro, convertidos en eslabones de una inmensa cadena de fidelidades personales.

La profesionalización de la política es un hecho claramente evidente para los ciudadanos, porque abundan los políticos maduros que llevan mucho tiempo encaramados en cargos públicos o cargos dentro del partido. Los políticos de largo tiempo es un fenómeno constante de la democracia española<sup>2</sup>. Los políticos no cambian; cambian los cargos que desempeñan; y es tal el número de cambios en la ocupación de los cargos que podemos asegurar que nuestros políticos son profesionales “todo-terreno” de la política, que lo mismo sirven para uno que para otro cargo, cualquiera sea la materia y los cometidos.

La profesionalización de la política no se aviene a la dinámica de una política concebida como servicio público. Los males de la política derivan en parte de su profesionalización. Señalo los puntos negros de la profesionalización de la política:

Primero: la conversión de la política en un trabajo estable genera clientelismo interior y exterior, dentro y fuera del partido. Dentro del partido se forman cadenas de dependencias personales, en las que unos deben su promoción a las influencias de otros; estas dependencias consolidan expectativas recíprocas, que impiden el cambio y la realización de los fines constitucionales de los partidos políticos; éstos se convierten en grandes corporaciones de intereses profesionales; cualquier política es subterráneamente mediatizada por estas cadenas de intereses; nadie arriesga si en ello le va un perjuicio; nadie se enfrenta a las expectativas de sus patronos o mecenas dentro del partido, porque sería como suicidarse profesionalmente; no hay lugar para la libertad de expresión. Fuera del partido político las actividades de los políticos generan unas relaciones clientelistas con las personas que de ellas se benefician y a cambio contribuyen de alguna manera al sostenimiento o prestigio del partido. Podemos hablar de dos clases de clientelismo exterior de los partidos: negro y blanco. Los casos de corrupción política, que han llenado la escena política española desde principio de los años noventa, son ejemplos de clientelismo exterior negro, que se caracteriza por situarse fuera de la legalidad vigente. El político y/o su partido y el cliente obtienen conjuntamente un beneficio incumpliendo la ley (v. gr. una recalificación ilegal de un

---

2. Refiriéndose a los grupos parlamentarios N. Pérez Serrano alude a uno de sus caracteres comunes, tras más de un decenio de régimen democrático en España: “la escasa renovación de los líderes primarios”, situando a tales líderes en “la cabecera de los bancos en que toman asiento los grupos parlamentarios” (*Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, 136). Hoy podríamos pronunciar las mismas palabras.

terreno a cambio de una comisión para el político y/o su partido). Es razonable sospechar que es más abundante el clientelismo exterior blanco, en el que políticos y clientes obtienen recíprocas ventajas dentro de los términos permisivos de la ley, aún cuando sus actuaciones sean contrarias a la moral pública (recomendar una persona al político a cambio de favores electorales del cliente). Estas redes clientelares se consolidan en la medida en que los políticos se eternizan en sus puestos de responsabilidad.

Segundo: la pérdida de credibilidad del discurso político como consecuencia de experiencias negativas de políticos que se mantienen largo tiempo en sus cargos. La permanencia de los políticos en la política les hace acumular experiencias negativas que les invalida para denunciar actitudes reprobables en los demás y afrontar circunstancias propias adversas. Con lo que el discurso político pierde credibilidad y se empobrece.

Tercero: la necesidad de la renovación de las ideas y programas, que no puede venir de otro lugar distinto a la renovación generacional y de personas que ejercen puestos de responsabilidad en los partidos. La experiencia en cualquier profesión provoca estereotipos, y la política, cuando se profesionaliza, no está libre de este problema. La única renovación posible es a través de la savia nueva de gente nueva asumiendo responsabilidades, que puedan ver los problemas de otra manera y con otras soluciones. Nadie duda hoy en Estados Unidos de América de la buena fórmula política de limitar el mandato presidencial a dos legislaturas (enmienda XXII de 1951 a la Constitución de este país). Ojalá se estableciera una regla general de limitación de los mandatos en nuestra Constitución añadiendo un nuevo párrafo al art. 98 en este sentido.

Cuarto: la necesidad de evitar que la profesionalización de la política genere actitudes corporativistas. El corporativismo en un sentido amplio es la defensa y protección a toda costa de los intereses de los miembros de una organización. El corporativismo es la peor lacra de los partidos de cara al ciudadano; la que hace más visible que la política no es una vocación o un servicio, sino una actividad más, en la que los profesionales de la política se lucran y autoprotegen. Cuando el corporativismo se manifiesta tras conductas deshonorosas de los políticos (ilegales o inmorales), el efecto devastador de la credibilidad y confianza de los ciudadanos en sus políticos es incalculable.

Junto a la profesionalización de la política, el problema del exceso de políticos en España. Este exceso de los políticos españoles ha sido puesto en evidencia por algunos medios como un elemento más que contribuye a la crisis económica del país y un ejemplo de colectivo profesional privilegiado, que apenas ha sufrido los recortes en comparación con otros sectores sociales más castigados. El número de políticos de nuestro país y la legión anexa de asesores y cargos de confianza siguen prácticamente igual.

Es alarmante ver las enormes diferencias entre población/número de políticos de España con el resto de los países de Europa. Tenemos trescientos mil políticos más que Alemania, que posee tres veces más habitantes que nosotros, siendo además Alemania un país más descentralizado que España, con más niveles ad-

ministrativos, y tenemos el doble de políticos que Francia e Italia, que tienen un tercio más de habitantes que nosotros. Estos datos se deducen de un artículo de Javier Fonseca publicado en el diario *Aguijón*<sup>3</sup>. Llama la atención de este artículo, montado siguiendo informe de asesores de la Presidencia del Gobierno, el altísimo número de políticos de empresas públicas o con participación estatal (131.250), situados especialmente en empresas municipales de transportes o vivienda, de alcaldes (8.112) y concejales (65.896) y de políticos contratados como cargos de confianza (más de 40.000). El estudio en mi opinión contiene algunas incorrecciones, como contabilizar en el número de los políticos a los liberados sindicales y patronales, no tener en cuenta que el mismo político puede desempeñar varios cargos, o que un buen número de concejales no tienen retribución. No obstante, incluso teniendo en cuenta estas imprecisiones del estudio, sigue siendo alarmante el contraste del número de nuestros políticos y el de los demás Estados pertenecientes a la Unión Europea.

Pero el problema no reside solamente en el número excesivo de políticos sino en las subvenciones y ayudas del Estado y las Comunidades a la actividad política. Si contabilizamos además las subvenciones y ayudas a los sindicatos y organizaciones de empresarios, la cifra resultante es tan astronómica que por sí misma casi serviría para salir de la crisis en la que nos encontramos. El BOE de 16 de julio de 2012 publicaba la subvención para “gastos ordinarios de funcionamiento” concedida a los partidos políticos para el segundo trimestre del año —insisto: segundo trimestre—, que arrojaba una cifra astronómica<sup>4</sup>. Son muchas las voces críticas que afirman que partidos y sindicatos deberían subvencionarse con las cuotas de sus propios afiliados.

### 2.3. Propuestas concretas de cambio en relación con la democracia representativa

El cambio de la democracia representativa exclusiva hacia una democracia armónica exige la colaboración ciudadana: el cambio de mentalidad y la posterior exigencia desde las bases ciudadanas, porque nuestros representantes no van a mover un dedo para aminorar el control absoluto de la política. A la democracia representativa le cabe el duro y difícil papel de autolimitarse dando paso a los otros modelos de democracia, la democracia directa y la democracia participativa;

---

3. Fonseca, J., “Un estudio desvela que España es el país con más políticos por habitante de Europa”, *Diario Aguijón*, 25.04.2012. Los datos de población contenidos en el estudio y referidos al año 2010 son los siguientes: Alemania: 81.702.329; Francia: 64.876.618; Italia: 60.483.521; España: 46.081.574.

4. Resolución de 6 de julio de 2012, de la Dirección General de Política Interior, por la que se publican las subvenciones estatales anuales, para atender los gastos de funcionamiento ordinario, abonadas a las diferentes formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, durante el segundo trimestre del ejercicio 2012 (BOE 16.07.2012, núm. 169).

dejar que parte de su terreno lo ocupen estos modelos, compartir con la democracia directa algunas de sus exclusivas prerrogativas y permitir la presentación de alternativas y el control de las acciones de sus actores políticos por los ciudadanos apiñados en torno a una democracia participativa. El proceso hacia una democracia cada vez más directa y más participativa desde una democracia representativa, que aquí se sostiene, es un camino difícil de transitar, puesto que numerosos enemigos acechan en el camino a quienes pretendan una merma de las posibilidades de la democracia representativa.

La llave del cambio no estará en los medios, sino en las personas, porque los legisladores —nuestros representantes— se opondrán a su sustitución por nosotros mismos, los ciudadanos, en la tarea política. Se producirá una lucha entre electores y elegidos, voluntad popular y voluntad política, ciudadanos y políticos.

¿Qué papel le queda desempeñar a la democracia representativa en un sistema de democracia armónica? Pues no poca cosa, sino una doble función: a) la propuesta, el debate y decisión sobre los asuntos políticos cotidianos, y b) la toma de posición respecto a los asuntos políticos relevantes cuya decisión en referéndum corresponde a los ciudadanos.

El problema más complicado de las funciones indicadas se sitúa en el listón de las propuestas referendarias de iniciativa popular, o expresado de otra manera el deslinde entre las políticas que corresponden a los ciudadanos y las que atañen a los representantes. Quizás una forma fácil de atajar esta difícil cuestión sea la de reservar las leyes orgánicas, que tratan de los asuntos más relevantes, a la decisión ciudadana y la legislación ordinaria no orgánica a los representantes. Es un terreno por explorar, en el que hay que ir con cuidado, y que exige un debate previo. El listón debe ir avanzando poco a poco conforme aumenta la experiencia referendaria ciudadana.

### 3. LA DEMOCRACIA DIRECTA: EL AUMENTO DE SUS ACTORES Y COMPETENCIAS

#### 3.1. La democracia directa. Definición

La democracia directa es el modelo democrático en el que los ciudadanos votan directamente políticas y no meramente a representantes para que ellos mismos decidan las políticas. Los ciudadanos se ponen en el lugar de sus representantes de la democracia representativa<sup>5</sup>. La democracia directa puede ser plena, si los

---

5. Las definiciones más comunes sobre la democracia directa destacan la relevancia de los temas sometidos a la votación ciudadana y la ubicación de los ciudadanos en el lugar de sus representantes. Definiciones desde el objeto y el sujeto. Sirva de ejemplo la definición de I. Budge: “es el régimen en el que el pueblo como un todo vota sobre las más importantes decisiones políticas” y “el cuerpo de ciudadanos adultos votan directamente sobre la mayoría de los asuntos sobre los que en una democracia representativa vota el Parlamento” (Budge, I., “Direct Democracy: Setting

ciudadanos votan todos los asuntos políticos, y parcial, cuando sólo lo hacen en determinados temas. La relevancia de la democracia directa dependerá del número e importancia de los temas políticos encomendados a los ciudadanos.

Los instrumentos clásicos de la democracia directa contemplados en las constituciones avanzadas son la iniciativa legislativa popular y el referéndum. Ambos tienen una estructura y alcance diversos según las constituciones. La iniciativa legislativa popular consiste en una proposición de ley presentada por una fracción electoral para ser sometida a votación de los parlamentarios. El referéndum es una propuesta legislativa presentada por una fracción electoral para ser sometida a la votación de los ciudadanos. La fracción o porcentaje de ciudadanos exigidos es lógicamente más elevado en el referéndum que en la iniciativa legislativa popular.

La tradición histórica partidaria de la democracia directa —como los socialistas utópicos o Rousseau— la han situado en las pequeñas repúblicas, porque es allí donde puede producirse el contacto e intercambio de los ciudadanos necesarios para la toma directa de las decisiones políticas. Las circunstancias han cambiado. Ya no es necesaria la reunión física y asamblearia para el debate y la emisión del voto, y por consiguiente ya no se justifican algunos argumentos clásicos de los críticos contra la democracia directa. Ésta es un hecho cada vez más cercano debido a la tecnología. Cada día aumenta con progresión geométrica el número de ciudadanos que disponen de un ordenador doméstico desde el que podrían emitir su voto sobre asuntos políticos fácilmente en su propia casa. También las instituciones públicas disponen de numerosos ordenadores, desde donde podrían hacerlo cómodamente las personas, cada vez más escasas en número, desprovistas de un ordenador familiar. En un libro de los ochenta se afirmaba que “la tecnología moderna ha convertido la participación directa del pueblo en el debate político y la toma de decisiones en una posibilidad perfectamente practicable”.<sup>6</sup> Con mayor razón son factibles en nuestros días las decisiones ciudadanas directas.

Pero otros nuevos argumentos han aparecido y se concentran en tres puntos: formación, interés y tiempo. Los ciudadanos carecen de la formación adecuada para votar políticas o no manifiestan interés por la cosa pública o no disponen de tiempo para ocuparse de ella. Estas críticas en los tres frentes indicados encuentran la réplica en los partidarios de la democracia directa. La formación de los ciudadanos ha aumentado con las políticas sociales del Estado social, extendiendo la educación a todos los ciudadanos, gratuita en los primeros niveles. Los ciudadanos muestran interés por los asuntos públicos cuando se les permite participar y ven que sus propuestas se llevan a cabo. Y disponen de tiempo porque internet les permiten votar cómodamente desde sus ordenadores privados o los ordenadores habilitados al efecto por las instituciones públicas.

---

Appropriate Terms of Debate”, en vol. col. de D. Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1996, 137).

6. Arblaster, A., *Democracia*, Alianza, Madrid, 1992, 128.



Por el contrario la democracia directa dispensa importantes beneficios en diversas dimensiones: a) desde el punto de vista del *sujeto* todos los ciudadanos participan y deciden en asuntos políticos; la democracia directa es el ejemplo de una democracia ciudadana plena, b) desde el punto de mira del *procedimiento* la discusión horizontal de los temas políticos; no una discusión entre ciudadanos y elites políticas, como acontece en la democracia representativa; un plano de igualdad en la discusión y debate, c) desde el punto de vista del *objeto* los temas políticos pueden ser planteados frente a la selección y criba de los partidos políticos, d) desde la perspectiva de la *forma* aumentan las condiciones de la transparencia y la publicidad frente a la publicidad parcial interesada permitida por los partidos políticos, e) desde el horizonte del *interés de los ciudadanos* crece el impulso político originado en los ciudadanos, que se sienten protagonistas e intervienen sin las ataduras de los partidos políticos, y f) desde el punto de vista de la *fidelidad de la voluntad ciudadana*, el más importante de todos los argumentos: la identidad entre la voluntad política y la voluntad ciudadana frente a las distorsiones inevitables de la democracia representativa; en la democracia directa es el pueblo quien decide por sí mismo, sin delegados que interfieran y deformen la pureza de su voluntad.

### 3.2. El escenario actual de la democracia directa

Las constituciones de las sociedades avanzadas suelen incluir los citados procedimientos, iniciativa legislativa popular y referéndum, y sus parlamentarios también suelen referir que el ordenamiento jurídico de sus países contiene elementos de democracia directa, de tal modo que no se desarrolla toda la política por medio de representantes.

A la hora de la verdad, si uno lee detenidamente la legislación de desarrollo de ambas instituciones, advierte que en realidad constituyen fórmulas retóricas e ineficaces y no verdaderos instrumentos para que los ciudadanos puedan votar políticas. En las constituciones son numerosas las lagunas y obstáculos de ambos instrumentos de democracia directa (que yo prefiero denominar de democracia semi-directa debido al escaso o nulo peso que suelen tener en ellos la iniciativa popular).

Sin ánimos de generalizar indico algunos obstáculos de los referéndums, allí donde son reconocidos: a) es controlado por los partidos políticos, que desarrollan un importante papel en el proceso del referéndum, b) no es habitual su uso, porque se exige una fracción electoral muy alta, c) a veces ni siquiera es vinculante para el Gobierno, adquiriendo la función de una mera consulta ciudadana, d) presenta importantes limitaciones materiales, como las cuestiones presupuestarias, tributarias, internacionales, etc., sobre las que no puede recaer un referéndum, y e) la ausencia de iniciativa popular, quedando en manos de los Gobiernos y Parlamentos la posibilidad de proponer un referéndum.

La iniciativa legislativa popular también presenta su rosario de obstáculos que hacen que sea escasamente utilizada: a) el alto número de firmas exigibles

en la propuesta (en España: del medio millón hacia arriba); es ya un importante medio disuasorio, b) en una sociedad exclusivamente vertebrada políticamente a través de los partidos movilizar a tan alto contingente de personas exige enormes recursos y organización, c) la iniciativa legislativa popular necesita ser tomada en consideración por el Parlamento para su discusión y eventual aprobación; los parlamentarios guardan, por lo tanto, la llave para que la iniciativa del pueblo sea aprobada.

En España el panorama es aún más negro, pues ya el mismo texto constitucional corrobora la naturaleza de convidados de piedra de las instituciones para la legislación ciudadana. En el caso de la iniciativa legislativa popular porque ya el constituyente le pone trabas a su ejercicio al dejar en manos de los parlamentarios su posible tramitación. En el caso el referéndum porque el único referéndum contemplado en la Constitución es el referéndum de iniciativa del presidente del Gobierno, excepción hecha de los referéndums para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, ya consumados, y el inaccesible referéndum de reforma constitucional. La iniciativa legislativa popular presenta el gran obstáculo de la doble criba parlamentaria, pues la proposición de ley ciudadana necesita primero ser admitida a trámite por la Mesa del Congreso y posteriormente ser tomada en consideración por el Pleno del Congreso. Una doble traba que convierte a la iniciativa ciudadana en un juguete manejable a voluntad de los representantes. La democracia representativa interfiere y doblega a su voluntad a uno de los dos instrumentos de democracia directa.

No podemos decir que el referéndum atraviesa una situación parecida a la iniciativa legislativa popular, porque los constituyentes se han olvidado de él. No hay en nuestro país un referéndum de iniciativa popular, en contraste con países cercanos, como los escandinavos, Suiza o Italia. El único referéndum, de iniciativa de la Presidencia del Gobierno (ni siquiera el constituyente ha previsto un referéndum a propuesta de las Cortes), tiene el peligro de convertirse en un plebiscito en manos del Gobierno: un arma exclusivamente gubernamental. Imposible imaginar una mayor adulteración de un instrumento clásico de democracia directa.

La explicación de la lamentable acogida constitucional de la iniciativa legislativa popular y el referéndum reside en palabras de algunos ponentes constitucionales en la necesidad de consolidar a los partidos políticos en los inicios de la nueva democracia española, que habían sido denostados y satanizados sin piedad por el régimen franquista durante cuarenta años. Fortalecieron a los partidos políticos hasta el punto que se olvidaron de la iniciativa ciudadana y consagraron una única democracia de partidos políticos. Toda la escena política para los partidos. Y también se olvidaron de que una constitución surge con vocación de perdurabilidad y no es fácil cambiarla, como corrobora la experiencia española, pues la Constitución de 1978 apenas ha cambiado en treinta años. Consolidados los partidos como única expresión de la voluntad popular (a pesar de que el art. 6 de la Constitución dice de ellos que no es la única) es casi imposible levantar el estado de cosas y pretender que nuestros políticos compartan su poder decisorio exclusivo con los ciudadanos.

### 3.3. Propuestas concretas de cambio en relación con la democracia directa

No se trata de echar las campanas al vuelo y cambiar de sistema, de sustituir la democracia representativa por una democracia directa, sino de construir una democracia verdaderamente armónica mediante la conjunción de los tres modelos democráticos —representativo directo y participativo— cada uno situado en sus propios dominios de la política—; democracia armónica, cuyo significado ya abordaba en un artículo de 1999: “Ciudadanos pasivos y participación democrática”<sup>7</sup>. Quede, pues, claro que definiendo una *democracia directa parcial*, que irá a más en el proceso de la experiencia y el aprendizaje de este tipo de democracia

Mi propuesta en este campo es doble: *una iniciativa legislativa popular libre del control de los políticos y un referéndum de iniciativa popular*. Que la primera se discuta sin cortapisas en el Parlamento y las Comunidades Autónomas y que el segundo pueda ser activado por una fracción electoral de los ciudadanos en los ámbitos del Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios.

En cuanto a la iniciativa legislativa popular es necesaria una nueva iniciativa de creación legislativa del pueblo accesible y practicable, con un número de firmas ciudadanas razonable (doscientos cincuenta mil), sin el zancadilleo constante de los órganos de la democracia representativa (admisión a trámite y toma en consideración), con fijación legal del plazo para ser sustanciada y discutida en el Parlamento, una vez registrada en la Mesa del Congreso de los Diputados, y defendida en el Pleno del Congreso por una representación de la comisión promotora de la iniciativa.

Estos son los rasgos de una nueva iniciativa legislativa popular, verdadera y accesible iniciativa, y no un mero florero de adorno de nuestra Constitución, que sirva para ser contemplado con complacencia por nuestros parlamentarios (a salvo de molestas exigencias populares) y con desesperanza por los ciudadanos políticamente sensibilizados.

En cuanto al referéndum un instrumento de esta naturaleza sin iniciativa popular es un referéndum a medias. El verdadero referéndum es el referéndum de iniciativa popular, no el de contestación a una propuesta de los órganos de la democracia representativa. La fórmula no es la de ir al pueblo para que afirme o niegue lo que le proponen los partidos políticos, sino la de permitir que el pueblo haga una propuesta sin la *conurrencia necesaria* de los partidos políticos y que ésta sea sometida al voto del pueblo. Como mal menor, si a los contumaces partidarios de la democracia representativa no les gusta que el pueblo haga una propuesta legislativa —sobre una decisión política de especial transcendencia, de ratificación de una ley, de derogación de una ley, de reforma de la Constitución—,

---

7. Soriano, R., “Ciudadanos pasivos y participación política”, *Sistema*, núm. 150, mayo de 1999, 113-128. Desde esta fecha, incluyendo mi libro *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil* (Comares, Granada, 2002), denominaba “democracia ciudadana” lo que en este artículo llamo “democracia armónica”, que me parece que responde mejor al significado y alcance del modelo democrático que definiendo.

pónganselo difícil al pueblo soberano, pero no le dejen fuera de la iniciativa de referéndum, precisamente porque el pacto social constitucional expresa con claridad que el pueblo es soberano, el único soberano. El soberano sí es *único*, pero no es *única* la democracia representativa. La democracia representativa es y debe ser *una forma* de democracia

Creo que hay que abrir la Constitución a otras modalidades de referéndum, las que ya estaban en el primer Anteproyecto de la Constitución. Además del referéndum constitucional ordinario para la toma de decisiones de especial transcendencia, los referéndums autonómicos y de reforma constitucional, la Constitución debe incorporar los referéndums legislativos —de ratificación y de derogación de leyes—, el referéndum regional dentro de las Comunidades autónomas y el referéndum municipal. Por lo tanto, un aumento de los referendums que tenemos en España, que en realidad se reduce a uno: el presidencialista sobre decisiones políticas de especial transcendencia, puesto que los autonómicos se sustanciaron en una vez, al constituirse las Comunidades Autónomas, y el de reforma constitucional es hasta ahora una *rara avis*, cuyo vuelo nadie se atreve a levantar.

La iniciativa popular en el referéndum de reforma constitucional se impone de suyo: además de los órganos indicados en la Constitución deben tener la iniciativa una elevada fracción de electores. Esta iniciativa será sometida a la discusión del Congreso de los Diputados, que podrá ofrecer un texto alternativo a la iniciativa popular para ser sometido junto con el texto de dicha iniciativa a la aprobación de los ciudadanos. La iniciativa popular va siempre a referéndum, pero en el proceso nuestros diputados deliberarán sobre ella y, si lo estiman conveniente, le opondrán un texto distinto y concurrente, para que el pueblo decida cuál prefiere de los dos. Es la opción del art. 121 de la Constitución suiza, que me parece más razonable y legítima que la excluyente opción de nuestra Constitución.

Lógicamente los referendums deben ser sometidos a la racionalidad procesal y por ello es necesario establecer limitaciones<sup>8</sup>. El problema del referéndum no reside en la naturaleza de la institución, sino en el hallazgo de una buena y oportuna legislación. Esta legislación acertada sería el contrapunto de las opiniones críticas que parecen defender más un territorio político propio y exclusivo que

---

8. Acostumbrados a los instrumentos de una democracia representativa exclusiva, a algunos, si no a la gran mayoría, les parecerá atrevida mi intención de introducir en el ordenamiento jurídico español un referéndum de iniciativa popular y con mucho más alcance que el tímido —por decir algo— referéndum de nuestra Constitución. No hay motivos para ello, pues la introducción del referéndum debe ser reconducida y enmarcada en una serie de límites que se exponen a continuación. No se trata tampoco de una innovación, de un precedente sin tradición alguna, ya que el modelo de referéndum que aquí se sostiene cuenta con experiencias previas, en las que la práctica del referéndum no ha dado lugar a que se resienta la estabilidad política de unos regímenes privilegiadamente representativos. Por otro lado, estos referendums ya estaban en el primer Anteproyecto de la Constitución española, y fueron cercenados de la noche a la mañana por la ponencia constitucional tan temerosa, al parecer, de abrir las decisiones políticas a los ciudadanos como preocupada por fortalecer el papel de los partidos políticos.

los inconvenientes de un instrumento de participación política ciudadana. En este sentido creo que el referéndum debe estar sometido a una serie de límites:

*Límites en los proponentes:* 500.000 firmas acreditadas en el referéndum estatal. Es una cifra muy alta teniendo en cuenta los índices de participación política de los españoles. De hecho, la iniciativa legislativa popular, que exige similar cifra de firmantes, apenas se ha practicado en nuestro país. Lo mismo cabe asegurar de los límites numéricos del referéndum autonómico (diez por ciento de la Comunidad) y municipal (veinticinco por ciento de la población del municipio)

*Límites jurisdiccionales:* el Tribunal Constitucional (en la esfera del Estado) y el Tribunal Superior de cada Comunidad (en la esferas de la Comunidad y municipal) tendrán que admitir la propuesta de referéndum, examinando su compatibilidad con el ordenamiento jurídico español. También ejercerán, excepcionalmente, la competencia de fijar un techo en la práctica referendaria, si el número de peticiones de referendums sobrepasara las condiciones idóneas para su ejercicio, estableciendo la ley correspondiente criterios claros para que esta competencia no se convierta en una varita mágica para que los altos tribunales, controlados por los órganos de la democracia representativa, impidan el ejercicio del referéndum, como está sucediendo en Italia, en la que las decisiones de la Corte Constitucional sobre la admisibilidad de los referendums están cosechando un extenso clamor crítico.

*Límites materiales,* puesto que determinadas materias estarán fuera de la posibilidad de referéndum, como las cuestiones internacionales, financieras y tributarias, inicialmente. No debe existir un elenco fijo de materias excepcionadas al ejercicio del referéndum, sino una relación variable conforme evoluciona la sensibilidad, la formación y la participación políticas ciudadanas. Hay que acertar con las materias referendarias. Que no se repita el fracaso del jurado español por no haber colocado el legislador bajo su jurisdicción el conocimiento de los delitos pertinentes, y por haber escogido un modelo de jurado, el jurado puro, para el que no estaba preparada la población española. Me llama la atención que recientemente el atolondrado legislador español no haya tenido en cuenta las observaciones que al respecto exponía en una monografía de los ochenta, titulada “El nuevo jurado español” (1984).<sup>9</sup> En la actualidad el clamor doctrinal y de los medios de comunicación contra el modelo de nuestro jurado no deja de arreciar.

*Límites formales:* los referendums serán concentrados en las fechas de las elecciones políticas (como es usual allí donde están reconocidos), y en otras fechas, si ello fuera necesario, debido al alto número de referendums planteados.

---

9. Soriano, R., *El nuevo jurado español*, Ariel, Barcelona, 1984.

#### 4. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA INEXISTENTE POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS

##### 4.1. La democracia participativa. Definición

Democracia participativa no significa en el contexto de este artículo una fórmula genérica o incluso redundante para algunos (quienes podrían criticar que ya la democracia indica participación del pueblo). Tiene un sentido más concreto, pues significa la democracia practicada por los ciudadanos en general, y no únicamente por los ciudadanos encuadrados en los partidos políticos. Es *la democracia de la pequeña política*, la que practican los ciudadanos en su entorno espontáneamente en solitario o en grupos y asociaciones de base. La democracia de quienes sin formar parte de partidos e instituciones se preocupan por los asuntos públicos de su entorno: de su ámbito laboral, barrio, municipio, asociaciones, etc., defendiendo intereses sociales generales (que no les afectan directamente) o intereses de colectivos y grupos (que les pueden afectar más directamente)

Ahora bien, no planteo una alternancia o contraste de la democracia participativa ciudadana y la democracia representativa, pues, como dije al principio de este trabajo, concibo los tres modelos democráticos en un sentido complementario. No pretendo sustituir un modelo por otro. Y en este horizonte los ciudadanos no hacen política contra los partidos y las instituciones que éstos dominan, sino que practican política allí donde los partidos no llegan o no quieren llegar.

No sólo la participación de los ciudadanos en la vida pública no debe ser exclusivamente institucional, sino que es conveniente que no lo sea. Porque esta participación debiera moverse espontáneamente y siguiendo los cauces generados por los propios ciudadanos constituyendo *grupos de ciudadanos de acción política*, preocupados por la vida política del país. Grupos de ciudadanos sin la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos, de menor pretensión que éstos, pero también carentes de sus limitaciones, dependencias y lastres.

Utilizo la expresión “grupos” para destacar dos características: la espontaneidad y la escasa organización de los miembros que forman los grupos. También podríamos utilizar la expresión “colectivos de ciudadanos”, aunque ésta presentaría quizás una excesiva informalidad. Hablo de grupos y no de asociaciones, porque cuando se habla de asociaciones muchos piensan en formas sociales estables y organizadas jurídicamente. No es el caso de muchos grupos. Los grupos no tienen que adoptar la forma de unas asociaciones dotadas de estructura y funcionamiento regulados estrictamente, aunque nada impide que los grupos en su evolución den lugar a asociaciones o que incluso nazcan ya con la estructura de las asociaciones.

Las asociaciones, cuando se hacen complejas, presentan dos riesgos: el *dirigismo de su élite*, bien porque a ésta le interesa actuar al margen de las bases sociales, o bien porque a estas bases les interesa descargar sus preocupaciones en los responsables de las asociaciones (o por ambas razones conjuntamente), y las *dependencias y limitaciones* derivadas de los pactos externos y las exigencias de las fuentes de financiación.

Cuando decimos *acción política* nos referimos a este término en su acepción más amplia, equivalente a acción en la vida política del país; y más concretamente nos referimos a los mismos asuntos de quienes hacen la política y persiguen fines políticos (actores de la política) y a los programas y proyectos políticos (objeto o materia de la política).

#### 4.2. El escenario actual de la democracia participativa

La democracia participativa, tal como aquí se entiende, es prácticamente inexistente en nuestro país. Desde luego mucho menos que en otros lugares con mayor espíritu cívico. ¿Quién hace política en nuestro país al margen de las estructuras de los partidos políticos? ¿Quién hace política fuera del control o amparo partidista? Amparo para los afines, control para los extraños. Cualquiera que se mueva políticamente, provoca en los ciudadanos la pregunta por el partido que le ampara, porque no conciben hacer política fuera de los partidos políticos. La excepción a la regla son las agrupaciones electorales que nacen al calor de las próximas elecciones; pero la mayoría son engullidas por los partidos o se convierten ellas mismas en partidos. Pero estoy hablando de una política vocacional y persistente y no al reclamo de unas elecciones. Tampoco del brote político que surge motivado por acontecimientos extraordinarios, como los asesinatos de ETA. De los movimientos ciudadanos tan espontáneos como caducos que se general al calor de hechos extraordinarios. Me refiero a la pequeña política de los ciudadanos, vocacional y persistente, constituyendo un grupo o colectivo de crítica política, de control del comportamiento público de sus representantes políticos, de propuesta de actuaciones políticas elevadas a los organismos públicos, llevando a cabo intervenciones directas, escritos a la prensa, demandas, informes, etc. La suma de estas pequeñas políticas de los ciudadanos llevaría a la gran política ciudadana ausente en nuestro país.

Porque es el caso que en España, y en general en las sociedades avanzadas, predominan los grupos de ciudadanos sensibilizados por intereses concretos: el medio ambiente, el pacifismo, los menores, los internos de las prisiones, etc., pero no por los intereses más amplios de la vida política. Por otra parte, estos grupos —a los que se les llama de diversa manera ONGs, movimientos sociales, movimientos ciudadanos, etc.— adquieren con el tiempo unas estructuras mayores y un funcionamiento cada vez más regular y complejo, con lo que llegan a convertirse en verdaderas instituciones, desapareciendo de ellos la espontaneidad, la autonomía y el dinamismo que al principio les caracterizaban. Cualidades que aquí defienden para los grupos de ciudadanos no institucionalizados.

En la vida pública de nuestro país la presencia de grupos de acción política, tal como aquí se les considera, prácticamente no existe. O el ciudadano o las instituciones; no hay una franja intermedia. El ciudadano participa escasamente en la vida política y deja que los políticos hagan la política del país; es un mero comparsa de la gran escena, con montaje incluido, de la política de los políticos.

No quiere decir esto que los grupos de esta naturaleza nunca hagan acto de presencia, pero ésta es muy limitada (casi inexistente).

La participación directa de los ciudadanos en la esfera política facilitaría la recuperación de dos importantes colectivos situados al margen de las instituciones políticas. Por una parte, los marginados sociales, cada vez más numerosos, que ni participan, ni presionan, ni votan; por una diversidad de circunstancias viven en unas condiciones de vida gravemente precarias, que les colocan distantes de la mayoría social. ¿Se marginan estos colectivos o el sistema les margina? ¿Cualquier sistema genera estos colectivos marginales? Quizás una mayor facilidad en la participación en la cosa pública, una mayor proximidad entre ciudadanos e influencia política podría suponer un acicate para la recuperación de estos numerosos colectivos, que ven como un muro infranqueable a las instituciones políticas. Por otra parte, los abstencionistas, una importante franja electoral, que no votan a los partidos políticos, ni se sienten vinculados a las decisiones de unos Parlamentos dominados por los partidos, de los que piensan que no les representan, ni velan por sus intereses políticos.

La inexistencia de una real democracia participativa explica y justifica el abortamiento perpetrado por los partidos políticos de algunos despuntes de colectivos ciudadanos, a quienes al principio se les tolera, si su acción política no es trascendente e influyente, y después se les sataniza, si tal acción puede producir efectos políticos importantes contrarios a los intereses del partido. Ante la oposición de los partidos, los pequeños y aislados focos ciudadanos claudican o son absorbidos por la política partidista. ¿Quién no ha oído ante estos pequeños brotes ciudadanos, zaheridos y no obstante resistentes, expresiones como ésta: ¿Qué partido está detrás de ellos? Y cuando se sospecha que no hay nadie tras ello, expresiones como esta otra: ¿Por qué no se convierten en partido político para ser más efectivos? Expresiones de quienes no conciben una política fuera de los partidos políticos. Preguntas lógicas de quienes no contemplan en el panorama nacional otra política que la que practican los partidos políticos o, lo que es lo mismo, otro modelo de democracia que la democracia representativa.

### **4.3. Propuestas concretas de cambio en relación con la democracia participativa**

El cambio ante la situación política actual, la de una política sin ciudadanos, pasa por el rearme de la sociedad civil, lo que implica que los ciudadanos asuman la responsabilidad que les corresponden como ciudadanos y que comporta el honroso título de ciudadanía. La solución está en el cambio de mentalidad de los ciudadanos, que les haga convertirse en auténticos protagonistas de la vida política (función que por esencia les pertenece), delegando sus competencias políticas sólo en la medida en que sea necesaria, y exigiendo constantemente a los políticos rendición de cuentas por sus actuaciones, como corresponde hacerlo al mandatario respecto al mandante, al delegado respecto al delegante. Que los ciudadanos se sientan soberanos, como realmente son.



No supone esta recuperación del protagonismo ciudadano marginar las instituciones políticas de las democracias parlamentarias, sino poner a éstas en su verdadero sitio, y complementarlas con las iniciativas que directamente, dentro del respeto a esas instituciones, los ciudadanos quieran desarrollar en la vida política. Estas iniciativas complementarias darían nueva savia e impulso a la acción política, que si se centra exclusivamente en las instituciones probablemente no estaría a la altura de las exigencias del cambio social y las expectativas sociales. Se ha dicho que con frecuencia las instituciones y su inevitable tendencia a la burocratización, cuando se hacen complejas, van por detrás de las demandas de la sociedad.

Citar los tipos de estas iniciativas sería tarea compleja, porque es pretender encerrar en clichés y estereotipos iniciativas espontáneas, que debido a su naturaleza son difícilmente clasificables. Me atrevo a citar, no obstante, y sin generalizar algunos grupos de ciudadanos que podrían servir de marco para la realización de las iniciativas:

1. *Grupos de opinión y crítica políticas.* Hay numerosos grupos para atender a cuestiones y problemas concretos; cualquier ONG valdría como ejemplo, de carácter local, nacional o internacional. Tales grupos reúnen a personas sensibilizadas por temas determinados. Pero no son estos grupos sectoriales los referenciados en el rótulo, sino grupos cuyo interés sea la política práctica en todas sus dimensiones: lo que hacen los políticos, los programas y proyectos políticos, los objetivos, alcance, límites de la actividad política, etc. Son grupos de opinión y crítica porque están constituidos por ciudadanos que debaten, expresan sus ideas y propuestas ante la opinión pública, toman decisiones e influyen en la sociedad y sus gestores públicos. Estos grupos son informales, frente a la organización de los partidos; libres en su expresión, frente al control interno de la opinión dentro de los partidos; de actuación rápida y expedita, frente al movimiento lento y jerarquizado de los partidos. Pueden mostrar una variedad en su composición y funcionamiento, con mayor o menor organización, influencia social, dedicación a sus fines, etc.

2. *Grupos de control de las acciones políticas.* Son grupos de ciudadanos que tienen por objeto el saneamiento de la vida política y la presencia en la misma de los principios de la moral pública. No se trata de un control excesivo o inoportuno, sino de supervisar solamente el ámbito propio de la delegación de los ciudadanos efectuada a sus representantes o comisionados. Ni más, ni menos. En este sentido el control debe aplicarse a dos ámbitos: a) la coherencia de los programas políticos y de las actuaciones de los políticos, ya que son elegidos por la voluntad ciudadana en función del cumplimiento de dichos programas, y b) la legalidad y corrección ética de los actos de quienes ostentan puestos de responsabilidad política, especialmente de los altos cargos, cuyas actuaciones más suelen afectar a los derechos de los ciudadanos.

Los políticos hacen lo que los ciudadanos les permiten. La impunidad de los políticos es la muestra palpable del escaso nivel cívico de una sociedad política. España se caracteriza por el alto grado de impunidad de nuestros políticos y botón

de muestra son las escasas dimisiones producidas en contraste con otros países (también de nuestro entorno) ante comportamientos ilegales o inmorales.

El control de la ejecución de los programas políticos especialmente debe tener lugar cuando se actúa en contra de ellos intensamente y de una manera evidente. Cuando no sólo hay omisión sino actuación en contra. Porque en este caso a los políticos les falta legitimidad democrática al actuar en contra de su programa por el que obtuvieron los votos de los ciudadanos. En los días de firma de este artículo, los sindicatos mayoritarios de España, UGT y Comisiones Obreras, e Izquierda Unida están pidiendo insistentemente la convocatoria de un referéndum para convalidar la política del Gobierno totalmente contraria a la contenida en el programa político por el que el PP ganó las elecciones. No deja de ser trágico-cómica esta petición de referéndum cuando el único que puede activarlo es el presidente del Gobierno<sup>10</sup>.

Estas medidas de control no pueden ser desarrolladas en la esfera interna de las instituciones, dada la voracidad institucional de los partidos políticos, presentes en todas las instituciones públicas, cuyos mutuos intereses se contrarrestan a la hora de la verdad (¿quién puede tirar la primera piedra?); de ahí los casos clamorosos, puestos de manifiesto por los medios de comunicación, del vulgarmente denominado “pasteleo” de los partidos frente a situaciones de evidente corrupción, injusticia o ilegalidad, ante las que los partidos han claudicado por atender a pactos de mutuo interés tan evidentes como inconfesados.

También es claro que estas medidas no pueden ser ejercitadas en la esfera interna de los partidos políticos; los militantes carecen de la debida libertad de expresión e influencia social, que pueda prevalecer fuera del campo de los propios intereses partidistas (al menos no pueden hacer pública esta libertad expresiva) y están obligados a la disciplina de partido (que es algo más intenso y condicionante que la mera disciplina de voto, a la que nos tienen acostumbrados los parlamentarios); son demasiados límites y obstáculos para que los militantes puedan desempeñar funciones de control de la buena salud de la actividad política.

Como consecuencia, son los ciudadanos y los grupos de ciudadanos, sin apercibirse ni lastres, quienes están en condiciones de realizar una denuncia pública sobre el incumplimiento de los compromisos políticos de los partidos votados en las urnas y las actuaciones contrarias al derecho y a la moral pública de los representantes de la voluntad popular.

3. *Grupos de iniciativas dirigidas a las instituciones.* Son grupos de ciudadanos que tienen una actuación más selectiva en sus preocupaciones por la cosa

---

10. Sin embargo los ciudadanos podrían tener la oportunidad de oponerse a la política gubernamental del presidente Rajoy, contraria *intensa y evidentemente*, a los puntos de su programa ganador de las pasadas elecciones, si nuestra Constitución hubiera incorporado los referendums aprobatorios y derogatorios de leyes (que como he dicho estaban presentes en el primer Anteproyecto de la Constitución).

pública, ya que su actuación se traduce en la solicitud, el informe o la denuncia elevados a las instituciones sobre temas de interés social.

En el número de las iniciativas presentada ante las instituciones destacan las dirigidas a los órganos de representación política: Parlamentos, Cámaras, Asambleas y Concejos. En el proceso de acercamiento a la sociedad, las mesas de estos órganos de representación de la voluntad de los ciudadanos no sólo reciben propuestas de los grupos parlamentarios, con el carácter vinculante en cuanto al procedimiento indicado en los reglamentos, sino también los informes, denuncias y solicitudes de los ciudadanos y los grupos que éstos constituyan. Las iniciativas ciudadanas destacan el lado de la comisión de los órganos de representación, en los que los representantes actúan a modo de comisionados o mandatarios de los ciudadanos, en la medida y sólo en la medida en que no puedan actuar por sí mismos, o sea conveniente que actúen sus representantes. Así el Parlamento no es sólo el órgano de los legisladores y de los debates de los parlamentarios en comandita con los partidos políticos, el lugar donde los representantes del pueblo debaten entre sí (frecuentemente sin atender a los programas votados por los ciudadanos y que justifican su presencia en el Parlamento), sino también el lugar y punto de referencia donde deben llegar las iniciativas de los ciudadanos precisamente para enriquecer las propias de los parlamentarios, para impulsar otras nuevas, o para avisar de que las leyes del Parlamento no se cumplen. En estos cometidos los ciudadanos no se arrojan un papel que no les corresponde, sino una función propia y primaria, complementaria de las desarrolladas por los parlamentarios, ya que éstos son sus representantes y comisionados, y en ningún contrato o norma está escrito que la actividad de los ciudadanos tengan que limitarse exclusivamente al acto de la elección de sus representantes.

Incluso hay dos fundamentos más, además del general antes precisado, a favor de las iniciativas parlamentarias de los grupos de ciudadanos: no ejercitar los parlamentarios una representación real por circunscripciones (ésta es meramente nominal y sólo en el acto de las elecciones) y no estar sujetos al denominado mandato imperativo de sus electores (por exigencia constitucional). Los parlamentarios ni se relacionan, ni tienen que relacionarse con los electores a quienes deben su escaño (salvo alguna excepción y a título voluntario), ni tienen que seguir, una vez electos, sus consignas en el ejercicio de la representación parlamentaria. Son dos razones para que las ausencias reales de contacto de los representantes con sus representados, los ciudadanos, se remedien de alguna y siempre insuficiente manera con la atención a las iniciativas de los ciudadanos elevadas al Parlamento.

## 5. DEMOCRACIA ARMÓNICA Y DEMOCRACIA IDEAL (A MODO DE COROLARIO)

La democracia armónica no es un modelo nuevo de democracia sino la relación equilibrada de las dos modalidades clásicas de democracia, la representativa y la directa, a las que se añadiría la democracia participativa promovida por los

ciudadanos, individualmente o en grupo, al margen de los partidos políticos. La resultante sería un nuevo marco político con *menos democracia representativa* (la de los partidos políticos y los representantes electos), que actualmente es la democracia exclusiva y excluyente en las sociedades políticas avanzadas, *más democracia directa* (la de los ciudadanos que sin intermediarios votarían políticas y no sólo a sus representantes) y *un nuevo espacio político* ocupado por los ciudadanos-actores políticos sin militancia partidista.

No hay un modelo ideal de democracia, sino la democracia correspondiente a la sensibilidad y ethos democrático de una sociedad determinada. No existe un modelo de democracia perfecta universalizable en el espacio y el tiempo. El modelo para todos los tiempos y todos los lugares. Los teóricos renacentistas de la política así lo creían: desde el realista Maquiavelo al idealista Giannotti. Ellos tenían muy en cuenta la idiosincrasia de cada sociedad para diseñarle un determinado modelo político. No había una sola república, sino varias en función de las circunstancias y los tiempos.

Desde esta concepción de la dificultad de un modelo ideal de democracia es desde el que concibo y construyo mi idea de una democracia armónica, que no parte de cero haciendo tabla rasa de los modelos ya experimentados, sino que intenta conjuntarlos y equilibrarlos, ajustando las *dosis y techos* de estos modelos al ethos democrático de las sociedades avanzadas de nuestra época. En la naturaleza y alcance de estas dosis y techos es donde se encuentra la innovación que supone mi idea de una democracia armónica. Y la fijación de estas dosis y techos de los tres modelos democráticos conjuntados —el representativo, el directo y el participativo— ha sido el objeto de este trabajo. Válidos para y dentro de nuestra sociedad política, la que nos ha tocado vivir. No para las futuras, cuyos ethos y exigencias no se nos alcanzan, pues siempre los cambios de los tiempos van muy por delante del alcance de nuestras mentes. El problema para el politólogo consiste en acertar en el punto de una franja que va desde el inmovilismo al excesivo dinamismo, desde la quietud del modelo diseñado como ideal y universalizable al frenesí de un sinfín de modelos al albur de un poder constituyente social continuado y sin descanso. Huelga decir que mi democracia armónica no es sino un modelo de democracia sometido a plazo de caducidad.