



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE DERECHO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

La revocación de los representantes políticos como instrumento de participación en los asuntos públicos

Autor: Andrés Iván Dueñas Castrillo

Tutor: Carlos Ortega Santiago

Convocatoria: julio

La revocación de los representantes políticos como instrumento de participación en los asuntos públicos

Andrés Iván Dueñas Castrillo
Alumno 4º Grado en Derecho
Universidad de Valladolid

RESUMEN:

La institución del revocatorio es un instrumento de democracia directa que pretende fiscalizar la actividad de los representantes públicos. Como tal, está vigente en países como Cuba, Ecuador, Venezuela o Estados Unidos; regulaciones que son objeto de este trabajo. La posibilidad de introducirlo en nuestra democracia como complemento a la representatividad es una opción que podría mejorar la crisis de legitimidad que vive ahora mismo el sistema español.

ABSTRACT:

The institution of the recall is an instrument of direct democracy which aims supervise the activities of public representatives. As such, it is in force in countries such as Cuba, Ecuador, Venezuela and the United States; regulations which are the subject of this paper. The possibility of introducing it in our democracy to supplement the representation is an option that could improve the legitimacy crisis that lives right now the Spanish system.

Palabras clave: referéndum, revocación, democracia, democracia representativa, democracia directa, participación, representantes, partidos políticos, Constitución, elecciones, rendición de cuentas.

Key words: referendum, revocation, democracy, representative democracy, direct democracy, participation, representatives, political parties, Constitution, elections, accountability.

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
1.- INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Justificación del trabajo	5
1.2 Situación de los derechos de participación política en el Estado Español.....	6
1.3 Primeras conclusiones.....	15
2.- LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA TITULARIDAD DEL MANDATOPARLAMENTARIO. LA PROHIBICIÓN DE REVOCACIÓN ..	15
2.1 Características del mandato representativo.....	15
2.2 La revocación en perspectiva histórica	17
3.- LA REVOCACIÓN EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS COMO EXPERIENCIA HISTÓRICA.....	21
3.1 Planteamiento.....	21
3.2 El caso de la URSS	24
3.3 El caso de Cuba.....	25
4. LA REVOCACIÓN COMO FACULTAD ATRIBUIDA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	29
4.1 Introducción	29
4.2 Mandato representativo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	29
4.3 El tratamiento de los representantes públicos en los distintos partidos políticos españoles	32

5.- LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN EL	
(NEO) CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: LOS CASOS	
DE ECUADOR Y VENEZUELA	35
5.1 Introducción	35
5.2 El caso ecuatoriano	36
5.3 El caso venezolano.....	43
5.4 Características comunes de la revocatoria del mandato en Ecuador y Venezuela	54
6.- LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE	56
6.1 El caso concreto de California	57
7.- CONCLUSIONES.....	59
7.1 La necesidad de la participación en democracia.....	59
7.2 La revocación dentro del sistema representativo	60
7.3 La revocación en el ordenamiento jurídico español	63
BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	74

1.- INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación del trabajo

La crisis de la legitimidad del sistema de democracia representativa y de los partidos políticos es un tema que ha suscitado un gran interés recientemente, sobre todo desde la aparición en nuestro país del denominado *Movimiento 15M* en 2011.

Uno de los eslóganes del *Movimiento 15M* era “no nos representan”, demandado una mayor rendición de cuentas de los representantes políticos a la ciudadanía, así como un control más riguroso de ésta para con aquéllos. Propuestas como la reforma de la Ley Electoral o la introducción de instrumentos de participación en nuestra democracia, se escucharon con fuerza durante las semanas que perduró la movilización de este *Movimiento*.

La sociedad española se empapó del debate político, y ello sirvió para que refrescara esa conciencia que parecía haberse olvidado y se empezaran a demandar cambios en el sistema para favorecer un mayor protagonismo de la propia ciudadanía.

A su vez, los partidos políticos parecen haber pasado de ser asociaciones privadas a instituciones públicas, sin las cuales no funciona nuestra democracia. Participar en política sin la necesidad de pertenecer a un partido político es otra de las demandas de nuestra sociedad, así como una regeneración democrática y una refundación de las organizaciones políticas.

Ante esta situación no son pocas las voces que proponen cambios constitucionales para que tengan un mayor protagonismo las instituciones de democracia participativa existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido se ha pronunciado ya la Junta General del Principado de Asturias, que ha remitido a las Cortes Generales una propuesta de reforma Constitucional, aprobada en tal Parlamento en mayo de 2013, que persigue que se reduzcan los límites al contenido de los asuntos objeto de una iniciativa legislativa popular -ahora se excluyen la materias objeto de ley orgánica, tributaria o Tratados Internacionales-, que las convocatorias de los referéndums tengan carácter vinculante y no tengan limitación en cuanto a su materia, así como que los ciudadanos puedan pedir un cambio en la Constitución.

El objeto de esta investigación pretende profundizar en la institución de la revocatoria del mandato en el contexto constitucional y propuestas para introducir este instrumento en supuestos hoy excluidos por nuestra Carta Magna, teniendo la peculiaridad de ser la única institución de este tipo que recae sobre personas y no sobre decisiones políticas. Hay que recordar que esta figura está relacionada con otras similares, como los referendos derogatorios de leyes, que ya se previó en la Constitución republicana de 1931 en su artículo 66: “*el pueblo podrá atraer a su*

decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral (...)”. Esta figura también se recoge en la Constitución italiana, que prevé en su artículo 75 la posibilidad de someter a referéndum derogatorio una ley o acto con fuerza de ley cuando así lo soliciten 500.000 electores.

En concreto, la investigación quiere examinar de qué forma se podría introducir la figura del referendo revocatorio en nuestro texto constitucional para el caso de diputados, senadores, diputados autonómicos y concejales, así como los términos en los que se haría.

1.2 Situación de los derechos de participación política en el Estado Español¹

1.2.1 La participación en los procesos electorales

El art. 1.2 CE establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español. Partiendo de esta base, se puede decir que la representación tiene un componente participativo y otro sustitutivo, debiendo predominar en un sistema democrático el primero sobre el segundo. Sin embargo, en nuestro sistema, son varios los elementos que limitan tal participación democrática en los asuntos públicos, que a continuación, brevemente, se pretenden sistematizar:

a) La exclusión por motivos de nacionalidad

En una democracia, los integrantes del pueblo gobernado con plena capacidad de autodeterminación política deben formar parte del pueblo gobernante. Así, se debería cambiar la situación actual y los “derechos de gobierno” se deberían ampliar cuanta mayor sea la pertenencia/permanencia (caso de los españoles que residen en España y de los extranjeros con residencia permanente) y reducirse cuanto menor sea ésta (españoles que pasan a residir de manera prolongada en otro país y los extranjeros que dejan de ser residentes). En esta línea, la constitución chilena (art. 14) y la ecuatoriana (art. 63, párrafo segundo) vinculan el sufragio de los extranjeros a su residencia durante cinco años, lo que es un término razonable para que cualquier no nacional pueda participar con plenitud de derechos democráticos en España.

En nuestro texto constitucional sería conveniente proceder a un cambio en el art. 13, que hoy impide el sufragio de los extranjeros en los comicios autonómicos y generales.

b) Sistema electoral y resultados insuficientemente plurales

En España las limitaciones a la “igualdad de oportunidades” y “de resultados” electorales datan del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, que reguló las primas elecciones después de la Dictadura. Ahí aparecen las claves de bóveda del vigente sistema electoral: el mapa, con un mínimo de diputados por circunscripción (dos); una

¹ PRESNO LINERA, M.A.: “Derechos de participación política”, en REY MARTÍNEZ, F. (Dir.): *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 273 y ss.

distribución de escaños que, paradójicamente en un sistema proporcional, suaviza en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación; las candidaturas de listas cerradas y bloqueadas; la fórmula electoral D'Hondt; la barrera electoral (3% de los votos válidos); y “la voluntad decidida de corregir el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”.

Hay que tener presente que la relación de un diputado por cada 80.000 electores está muy por encima de la media europea (1 por cada 45.000)²; y que ello se podría solventar aumentando el número de diputados que, como establece el art. 68.1 CE, oscilará entre un mínimo de 300 y un máximo de 400; y que ahora mismo se encuentra en 350. Sin embargo, vemos cómo las propuestas van encaminadas a reducir el número de escaños en los parlamentos, como ya ha sucedido en el castellano-manchego, lo que disminuirá el pluralismo político de las Cámaras.

Es el art. 68.2 CE el que, efectivamente, indica que la circunscripción electoral es la provincia, siguiendo una tradición que se remonta al S. XIX. Poco sentido tiene seguir manteniendo tal división, dado que el Congreso de los Diputados es una Cámara de representación estatal y que sus diputados representan, efectivamente, a los ciudadanos de la Nación en su conjunto y no a los de una porción de territorio. Por eso mismo tendría más sentido acometer una modificación constitucional que estableciera una circunscripción única estatal o mayor que la provincia, como las Comunidades Autónomas, cuestión que mejoraría el pluralismo político; dejando la representación territorial para el Senado. En este sentido se pronuncia la reforma constitucional del Grupo Parlamentario Mixto y de la Izquierda Plural presentada durante esta legislatura³. Otra medida para mejorar tal pluralismo que no precisaría de reforma constitucional sería reducir el número mínimo de diputados por circunscripción de dos a uno, teniendo así más peso las circunscripciones con un mayor número de habitantes y facilitando el acceso a las Cámaras de las organizaciones no mayoritarias.

En todo caso, la combinación de una cámara parlamentaria con pocos miembros junto con un tamaño pequeño de la mayoría de las circunscripciones provoca una distribución desproporcionada de escaños, que beneficia a grandes partidos e incrementa la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales (lo vemos con la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados del Partido Popular, cuando en las elecciones no llegó el 50% de los votos⁴).

Como consecuencia existen partidos políticos sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados, que componen un Parlamento que no refleja como debiera las preferencias políticas de los ciudadanos, lo que, en opinión de Francisco Bastida, podría

² BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F y VIDAL ZAPATERO, J.M.: *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Thomson Reuters – Lex Nova, 3ª edición, Pamplona, 2014, p. 454.

³ Boletín Oficial de las Cortes Generales: Congreso de los Diputados, núm. 122-1, 24 de mayo de 2013.

⁴ http://elecciones.mir.es/resultadosgenerales2011/99CG/DCG99999TO_L1.htm

llegar a ser inconstitucional⁵. El propio Consejo de Estado ha señalado que “*el sistema electoral del Congreso de los Diputados (...) presenta algunos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de los electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes (...). Un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de éstos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos*”⁶.

Por otro lado, se suele identificar la apertura de listas como una forma que podría facilitar el pluralismo político y la participación ciudadana, pero ello se ha de poner en duda cuando en nuestro país ya disponemos de un sistema así en la elección del Senado y, normalmente, suelen salir elegidos los senadores que encabezan las listas propuestas por el partido.

En suma, es una exigencia de la democracia participativa que se lleva a cabo una reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados que asegure una mayor proporcionalidad en el voto.

1.2.2 Los partidos políticos como instrumento de participación política

De acuerdo con los arts. 6 y 22 de la Constitución, los partidos son un fenómeno asociativo que “*expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental para la participación política*”.

Sin dejar de ser entidades privadas, en los Estados de nuestros días el partido gobernante y su líder, como autores e intérpretes de la función de orientación política, se han convertido en el auténtico “Príncipe moderno”, en la expresión usada por Antonio Gramsci⁷.

Efectivamente, como establece el art. 6 CE, los partidos políticos son *instrumento fundamental para la participación política*, pero parece que de ello se ha pasado a que sean prácticamente el único instrumento posible para intervenir en ella. Pocas otras opciones hay de participar en política que no sea a través de un partido político, lo que ha conllevado a que se entiendan éstos, en muchas ocasiones, no como un medio para mejorar la sociedad, sino como un fin en sí mismo, enrocándose, en algún momento, en decisiones electoralistas que no buscan el interés común; mientras que la sociedad tiene pocas maneras de cuestionar tales actitudes de forma institucional.

⁵ BASTIDA FREIJEDO, F.J.: “Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de LOREG. Propuesta para una reforma”. *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009.

⁶ *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral*, 2009, pp. 157 y ss.

⁷ GRAMSCI, A.: *La política y el Estado Moderno*, Biblioteca del Pensamiento Crítico-Diario Público, Madrid, 2009, p. 99.

Por ello es importante investigar la mejora de las existentes fórmulas de democracia directa previstas en nuestra Constitución o, incluso, la posibilidad de implementar otras nuevas que ayuden a mejorar la calidad de la democracia representativa de nuestro país, como puede ser el revocatorio del mandato.

1.2.3 La participación ciudadana como parte de la esencia y valor de la democracia

Las tesis que han minusvalorado las posibilidades de los instrumentos de participación ciudadana adoptaron, en principio, una posición elitista, desde la que se combaten unas formas de intervención ciudadana que pretenden ir más allá que la entrega del voto a una opción política. Estas tesis elitistas mantienen que únicamente los que integran el Parlamento tienen capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”. Mantener hoy tales tesis llevaría a sostener que los ciudadanos, no virtuosos, eligen de entre ellos a los más excelentes para representarlos.

Existen también otras argumentaciones, en apariencia más moderadas, que consideran que abrir las puertas a la participación directa puede poner en grave peligro alguno de los logros democráticos, lo que se ha denominado la “tesis del riesgo”.

- La participación política directa y la falacia de sus riesgos

Hay que situar las reticencias a estas formas de participación democrática en el contexto de la transición de la Dictadura a la Democracia, donde se exageraron sus peligros.

Sobre el referéndum derogatorio, se pasó de darle cobertura constitucional a suprimirlo durante su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura, pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios, salvo del de Alianza Popular⁸.

En otros ordenamientos, como el italiano, el Tribunal Constitucional de este país mantiene que la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular.

Teniendo en cuenta que hoy tenemos una sociedad lo suficiente madura, en términos democráticos, y habiendo pasado casi 40 años desde la Dictadura, no se puede sostener que el pueblo no sea capaz de decidir por sí mismo cuestiones de especial trascendencia y de participar activamente en la toma de decisiones políticas que afecten a su vida diaria.

- La iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1978
 - a) La exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución

⁸ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_081.PDF

Tal cosa no estaba prevista en términos excluyentes en el Anteproyecto de Constitución, pues el art. 157 –“*la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta*”- remitía al art. 80, donde se regulaban las diferentes iniciativas legislativas, incluida la popular.

Solé Tura argumentó que el cambio no impedía “*el desarrollo de la democracia semidirecta, sino que refuerza el protagonismo del Parlamento, de los partidos políticos como canales de expresión, y no tiene por qué incidir ni impedir el desarrollo de la democracia semidirecta que está prevista en el texto constitucional, que, en todo caso, no solo hay que plantearla, sino que hay preverlo todavía más*”⁹.

En el sistema constitucional español no encontramos argumentos democráticos que justifiquen la exclusión de la iniciativa legislativa popular tanto en lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional previsto en el art. 167 como al más agravado del art. 168. En ambos supuestos, los ciudadanos podrían trasladar a las Cortes su aspiración a una reforma más extensa o limitada de la Norma Fundamental.

De admitirse la iniciativa popular en el procedimiento regulado por el art. 168, los ciudadanos podrían impulsar un cambio de la Constitución, en cierta medida ratificarían ese impulso inicial cuando se procediera a la elección de las Cortes que tendrían que ratificar la decisión y, finalmente, tendrían la última palabra sobre el nuevo texto por la vía del referéndum.

Como se ha comentado en las páginas iniciales, la Junta General del Principado de Asturias ha realizado ya una propuesta de reforma constitucional, impulsada mediante el ejercicio colectivo del derecho de petición¹⁰.

En concreto, las modificaciones que plantea esta iniciativa aprobada por la Junta General son:

“Uno. El apartado 3 del artículo 87 de la Constitución queda redactado como sigue:

3. Una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas, y a las proposiciones les será en todo caso de aplicación lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 134.

⁹ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_093.PDF ; intervención de Solé Tura en pp. 3.465 y 3.466

¹⁰ El derecho de petición es la facultad que asiste a toda persona de dirigirse a los poderes públicos para hacerles conocer un hecho o un estado de cosas y para reclamar su intervención. Está previsto en el artículo 29 CE y se ha de entender como derecho individual o colectivo, con ciertas restricciones para colectivos como los pertenecientes a la Fuerzas e Institutos armados y de los Cuerpos sometidos a la disciplina militar.

No procederá dicha iniciativa para la aprobación o modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni en materias tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

Dos. El artículo 92 de la Constitución queda redactado como sigue:

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a plebiscito de todos los ciudadanos. Esta consulta será convocada por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, o a iniciativa de quinientos mil electores.

2. Podrá ser sometida a referéndum la derogación de leyes en vigor, cuando así lo soliciten ante la Mesa del Congreso de los Diputados quinientos mil electores. El resultado del referéndum será vinculante cuando haya participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y haya sido aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos. No procederá esta iniciativa en materias tributarias, presupuestarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

3. El plebiscito y el referéndum se realizan en la misma fecha que en los procesos electorales de ámbito nacional siempre que coincidan con el mismo año.

4. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento del plebiscito y de las distintas modalidades del referéndum previstas en la Constitución.

Tres. El artículo 166 de la Constitución queda redactado como sigue:

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en el artículo 87”¹¹.

Vemos, por tanto, que la propuesta va encaminada a reformar la Constitución en tres sentidos:

1. El primero de ellos es facilitar el uso de las Iniciativas Legislativas Populares, reduciendo las materias sometidas a veto por la Constitución a las tributarias, de carácter internacional o lo relativo a la prerrogativa de gracia; pudiendo realizarlas sobre cuestiones reguladas mediante Ley Orgánica.

2. En segundo lugar, propone, al menos, tres reformas de calado en cuanto a los referendos:

¹¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales: Congreso de los Diputados, núm. 194-1, 24 de octubre de 2014.

a. La primera de ellas es permitir que sea la propia ciudadanía la que pueda solicitar la convocatoria de un referéndum, en un número idéntico a las Iniciativas Legislativas Populares (quinientos mil electores).

b. En segundo lugar, que tales referendos puedan versar sobre leyes en vigor, a solicitud también de quinientos mil electores.

c. En tercer lugar, propone un cambio sustancial con la legislación actual en materia de referendos: que éstos sean vinculantes y no meramente consultivos.

3. Por último, también formula que la iniciativa de reforma constitucional no la tengan únicamente el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; sino también la propia ciudadanía, a partir de la modificación del artículo 166 CE.

b) Las materias excluidas a la iniciativa legislativa popular

Efectivamente, hemos analizado que la propuesta de reforma constitucional va encaminada a reducir las materias excluidas de las ILP. En el debate constitucional aparecieron reticencias respecto a las materias susceptibles de iniciativa popular. Así, el diputado Pérez Llorca sostuvo la posibilidad de *“conflictos gravísimos (...) que podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema”*¹². Eso provocó que durante la tramitación del Proyecto de Constitución se acotase todavía más esta iniciativa, pues en la redacción inicial quedaban fuera la legislación tributaria, la materia internacional y la prerrogativa de gracia, pero no las leyes orgánicas (art. 80.4 del Anteproyecto de la Constitución)¹³. Con ello, el constituyente quiso ahorrar al legislador eventuales presiones políticas externas respecto a un conjunto de materias especialmente sensibles. Pero de lo que se trata en un sistema democrático es, en cambio, de que las personas destinatarias de las decisiones políticas y normas jurídicas puedan dialogar con el legislador y, si en algún ámbito deben poder hacerlo, sin que esto suponga presión ilegítima alguna, es en las materias política, social o económicamente más sensibles. Lo que parece antidemocrático es la exclusión de esa forma mínima de debate en materias tan relevantes como las normas electorales o derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, la huelga, educación, etc.

c) Las leyes reguladoras de la ILP

Además de la LO 3/1984 se han aprobado normas equivalentes en las Comunidades Autónomas. La proporción evidencia, en algunas CCAA, la mayor dificultad que impone la Constitución a las iniciativas de ámbito estatal: así, se exigen 40.000 firmas en Andalucía para una población de casi 8.500.000 personas, 50.000 en

¹² www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF

¹³ www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

Cataluña para más de 7 millones y medio de habitantes; lo que extrapolándolo al ámbito estatal implicaría que en lugar de 500.000 firmas se requirieran entre 200.000 y 350.000. En otras CCAA, como la nuestra, Castilla y León, han preferido no implantar un número fijo de firmas necesarias, sino un porcentaje de electores, establecido en este caso en un 1% del censo vigente en el día de presentación de la iniciativa legislativa (art. 2 Ley 4/2001, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León).

Además, en Comunidades como Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Castilla y León Galicia e Islas Baleares se prevé que para la defensa de la proposición de ley en el trámite en toma de consideración ante el Pleno del Parlamento, la Comisión Promotora pueda designar a uno de sus miembros o firmantes, aunque ello se tiene que desarrollar por los Reglamentos de las Cámaras; salvando el riesgo de que el contenido de la ILP quede desvirtuado, como sucedió con la presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca en 2013, hasta tal punto de que decidió retirarla simbólicamente¹⁴.

Por último, es preciso indicar que, en ningún caso, la ILP es preceptiva y que, en ocasiones, la voluntad de los que formularon la propuesta queda quebrada (como sucedió en el caso aludido en el anterior párrafo) dado que, al hacer suya la propuesta el Congreso de los Diputados, puede ser modificada con total libertad por los representantes, pudiendo llegar a aprobarse un texto totalmente distinto al inicialmente presentado, más aún cuando ni siquiera los proponentes pueden defender la iniciativa en sede parlamentaria. Esto quiere decir que, en ningún caso, el contenido de la ILP vincula a las Cámaras.

1.2.4 El referéndum en la Constitución de 1978

El referéndum abrogatorio o derogatorio estaba previsto en el art. 85 del Anteproyecto de Constitución¹⁵:

“1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.

2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores.

¹⁴ http://www.eldiario.es/sociedad/PAH-retira-ILP-dacion-desahucios_0_123187836.html

¹⁵ El más conocido en nuestro entorno es el art. 75 de la Constitución italiana de 1947, que prevé: “se convocará referéndum popular para decidir la derogación total o parcial de una ley o de un acto con valor de ley, cuando lo requieran quinientos mil electores o cinco Consejos regionales (...). La propuesta sometida a referéndum será aprobada si en la votación ha participado la mayoría de los que tienen derecho a ello y se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos”.

3. *El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contarán en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum.*

4. *El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.*

5. *Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80”.*

Este texto, que tenía en España el precedente del art. 66 de la Constitución de 1931, como se ha recordado en la introducción, resultó modificado parcialmente por la Ponencia constitucional, en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios salvo el de Alianza Popular, de acuerdo con la cual: “1. *Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”.* Esta es, en esencia, la redacción que acogerá el texto definitivo de la Norma Constitucional.

El resultado y el inconveniente del referéndum de nuestra Carta Magna es que, cuando los gobiernos controlan el referéndum, tenderán a utilizarlo solamente cuando esperen ganar.

Sin embargo, hemos visto como la propuesta de la Junta General del Principado de Asturias va encaminada a modificar estos términos e introducir una nueva modalidad de referendo en nuestro ordenamiento: el referéndum derogatorio. Y es que éste puede operar como un instrumento de control ciudadano de la labor legislativa que, normalmente es, a su vez, consecuencia del impulso gubernamental, lo que permitiría ejercer, máxime en contextos de mayorías absolutas, uno de los instrumentos de fiscalización: puede aportar una forma de vigilancia del poder por parte de la sociedad. En suma, el referéndum derogatorio puede servir como una forma de democracia de contrapeso, como un contrapoder dirigido a mantener las exigencias de servicio al interés general por parte de las instituciones.

Más novedoso sería el referendo revocatorio, objeto de esta investigación: en él se dan elementos tanto de la ILP como del referendo, como su propio nombre indica, ya que, en determinados casos (como se apunta en las conclusiones), la propia ciudadanía sería la que tomara la iniciativa de solicitud de la convocatoria del tal referendo, como en la ILP, siendo precisa la decisión final, también, de la ciudadanía. En este caso, tanto en la fase inicial como en la final la intervención sería directamente de los electores.

1.3. Primeras conclusiones

Siguiendo al profesor Presno Linera, se puede concluir que la democracia participativa se contrapone a la democracia inactiva, donde el papel del ciudadano se limita a la intervención en la selección de los representantes. En sociedades como la española, es incongruente limitar la intervención política a los procesos electorales, con una ciudadanía que cada vez demanda una mayor democratización de nuestro sistema.

Además, no existen argumentos democráticos suficientes que justifiquen la exclusión de la iniciativa popular en materia de reforma constitucional, ni en el conjunto de materias que prevé el vigente art. 87.3 CE.

Es necesario modificar el art. 92 de la Constitución y todo el sistema de referéndum en nuestro ordenamiento jurídico, para introducir la figura del referéndum derogatorio de leyes o, el que atañe a esta investigación, el referéndum revocatorio de mandatos de elección popular, como se anota al final de este trabajo.

En suma, la participación ciudadana es consustancial a la “democracia real” y la capacidad deliberativa; y la madurez democrática de los ciudadanos españoles precisa de la introducción de estos mecanismos de democracia directa y participativa. Por eso, la democracia española tiene mucho que ganar mejorando la implicación de la ciudadanía en la vida política del país, haciendo posible que el pueblo gobernado pueda ser, en mayor medida, pueblo gobernante.

2.- LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA TITULARIDAD DEL MANDATO PARLAMENTARIO. LA PROHIBICIÓN DE REVOCACIÓN

2.1 Características del mandato representativo

Ya se ha comentado previamente que los partidos han pasado a ser los nuevos “príncipes” que, casi en su totalidad, monopolizan los procesos electorales y dirigen la actividad parlamentaria con la disciplina de voto. Tal es el punto que podría hablarse de la existencia de un doble mandato para el representante: el de sus electores y el del partido en cuyas listas se presentó como candidato¹⁶, siendo más fuerte la vinculación con este último.

Asimismo, la totalidad de la actividad parlamentaria se canaliza a través de los Grupos Parlamentarios, que son una extensión de los partidos políticos en las Cámaras legislativas, aunque en la teoría Grupo Parlamentario y Partido Político no estén ligados jurídicamente. Sin la aprobación o autorización de estos Grupos Parlamentarios no se puede hacer prácticamente nada, sin que apenas quede espacio para la iniciativa del parlamentario individual, perdiendo el representante, así, su autonomía. De esta forma,

¹⁶ BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F; VIDAL ZAPATERO, J.M.: op. cit., pp. 447 y ss.

los diputados, en la actualidad, se limitan a seguir las instrucciones recibidas y no intervienen activamente en la adopción de decisiones.

Es de destacar que, además, el Parlamento ha perdido la función característica por la que nació: ser el órgano legislativo o el órgano de toma de decisiones del poder político. El centro de decisión se ha desplazado al Gobierno y a la Administración, por un lado, y a la dirección de los partidos, por otro, hasta el punto de que los debates en su seno han perdido toda su esencia, ya que los diputados no buscan convencerse dialécticamente los unos con los otros, sino que las Asambleas Legislativas han pasado a ser una mera plataforma de publicidad (sin olvidar su actividad como órgano fiscalizador del Ejecutivo).

Tal es así que, en palabras del profesor Aragón, habría que distinguir al Parlamento como órgano y al Parlamento como institución, donde actuaría como órgano cuando adoptase las decisiones por mayoría y como institución al ser la representación del pluralismo político¹⁷.

La Constitución Española ha regulado el mandato representativo a través de lo dispuesto en su art. 67 y es de destacar la prohibición de mandato imperativo del apartado segundo de tal artículo. Ello es así porque el mandato representativo significa que el representante lo es de toda la Nación y no (sólo) de sus electores, por lo que éstos no pueden revocarlos durante su mandato, ni someterles a instrucciones de ningún tipo. Sin embargo, esta prohibición de mandato imperativo ha quedado claramente desdibujada por el mandato imperativo de los partidos políticos, pareciendo más bien que los diputados representan a éstos en vez de a la Nación y a sus electores, pervirtiendo tal institución y siendo necesario un nuevo análisis de la misma.

El reconocimiento del mandato libre se introdujo en la Constitución dado que no hay delegación o transmisión, en sentido estricto, de voluntades (más allá de que el elector vote a una determinada lista porque manifieste la voluntad de cumplimiento del programa electoral del partido que ha elegido), dado que no hay una voluntad del pueblo previamente manifestada: los electores no se han pronunciado sobre la concreta cuestión que decide en el órgano legislativo su representante, por lo que éste no es un simple portavoz encargado de trasladar acuerdos adoptados previamente. Esto, desde otro punto de vista, sí que ocurre con los partidos políticos: es un simple portavoz de los acuerdos adoptados en su seno, por eso se manifiesta el posible vaciamiento de la prohibición de mandato imperativo por la Constitución, a pesar de que muchos representantes, efectivamente, intervengan en la toma de decisiones de su partido a través de los órganos de éste o a través de los debates internos de los Grupos Parlamentarios.

En todo caso, en la representación política los actos de los representantes vinculan siempre a los representados (por eso no es necesaria la ratificación de lo

¹⁷ ARAGÓN REYES, M.: "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, p. 26.

acordado por aquellos) y, lo que es más importante, al representante no se le puede exigir una responsabilidad jurídica por no atenerse al mandato recibido; sólo una responsabilidad política encarnada en la periodicidad de las elecciones y en la posibilidad de que el electorado le castigue no reeligiéndole, algo que se ha manifestado claramente insuficiente. No puede ser que un partido político prometa un programa electoral y lo incumpla flagrantemente, pervirtiendo así la confianza depositada en éste por la ciudadanía, sin que ésta pueda exigirle una responsabilidad durante sus cuatro años de mandato. El incumplimiento del “contrato” que significa el programa electoral con los electores no acarrea ninguna sanción política dentro de la legislatura ni, por supuesto, jurídica.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 10/1983, estableció qué entiende por concepto de representación política: *“lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya (...) es el establecimiento de una presunción de que la voluntad de los representantes es la voluntad de los representados, presunción en razón de la cual sus actos son imputados a los representados en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor”*. Cabe la pregunta de si estamos ante una presunción iuris tantum o iuris et de iure y de si no cabe destruirla a través de algún mecanismo de rendición de cuentas y exigencia de responsabilidad política de los representantes.

2.2 La revocación en perspectiva histórica¹⁸

2.2.1 En el surgimiento del gobierno representativo

Tradicionalmente, la prohibición de mandato imperativo ha venido ligada íntimamente a la imposibilidad de que los electores puedan revocar a sus representantes durante el ejercicio de su mandato. Es necesaria la existencia de una relación de confianza entre los electores y sus elegidos, así como que los segundos sean responsables de su actividad pública como representantes frente a sus representados. Esa relación de confianza (trust), no encontraría su concreción práctica en la institución de la revocación (recall), sino fundamentalmente en las elecciones periódicas, como se ha aludido a ello anteriormente.

La incompatibilidad de la revocación con los presupuestos esenciales de la representación política encuentra diversas justificaciones en el pensamiento del Estado liberal, pero en el fondo la opción por proscribir el recall de la estructura del gobierno representativo es más una decisión de carácter político.

En los orígenes del Estado liberal la mayor parte de los pensadores del gobierno representativo anteponen esta forma política a la del gobierno democrático. El gobierno del pueblo es presentado como una forma bruta de gobierno, que se identifica con la democracia directa postulada por Rosseau. En el otro extremo, el gobierno representativo se presenta como la mejor garantía de libertad de los ciudadanos y como

¹⁸ ORTEGA SANTIAGO, C.: *El manato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, pp. 147 y ss.

el mejor modo de conducir los asuntos públicos, ya sea desde un punto de vista práctico o desde el punto de vista de que sean los más “sabios” y “aptos” los que decidan en nombre de la sociedad.

En cualquier caso, el gobierno representativo exige de modo necesario que los ciudadanos puedan elegir a los representantes, estableciéndose esa relación de confianza entre comitentes y representantes. Desde esa perspectiva de la relación de confianza, se deriva la responsabilidad de los cargos públicos frente a sus representados y la necesidad de que existan mecanismos de actuación de dicha responsabilidad. Por esta razón, la institución de la revocación de los elegidos por parte de sus electores no es incompatible desde un punto de vista lógico con la representación política tal y como se entiende en los orígenes del Estado liberal.

Nada impide que el recall o revocatorio se pueda acomodar a la lógica de la democracia representativa. Así, la institución de la revocación presupone la existencia de representantes a los que corresponde decidir sobre asuntos públicos que no pueden ser decididos directamente por sus representados, por los ciudadanos. Dicha revocación sirve precisamente para exigir responsabilidad a los representantes que se han apartado de las opciones políticas queridas por sus representados, rompiendo ese vínculo de confianza. Tal es así que la revocación puede considerarse como una consecuencia anudada al derecho de elección.

En la lógica de la representación política nada impide que aquellos ciudadanos que por su capacidad económica o por su posición social pueden elegir a los representantes de la Nación, puedan estar llamados a renovar su confianza en los elegidos no sólo con la periodicidad de las elecciones, sino también durante la legislatura a través de la revocación. Por esta razón, cuando los teóricos del gobierno representativo liberal argumentan en contra del recall, lo hacen desde justificaciones eminentemente prácticas.

La periodicidad de las elecciones es considerada el modo más adecuado, en cambio, para que los servidores públicos recuerden su dependencia del pueblo, del que derivan sus poderes y al que corresponde renovar la confianza depositada en los representantes.

En Estados Unidos, sin embargo, la vinculación de los cargos públicos representativos a los designios de sus representados era más difícil de argumentar para el Senado, ya que la Constitución incluía una duración del mandato de los senadores de seis años.

Por esta razón, el debate acerca del recall en el proceso constituyente americano se centró en la posibilidad de incorporar a la Constitución la posible revocación de los Senadores por las legislaturas estatales encargadas de nombrarlos. Razones políticas impidieron que tal posibilidad se incluyese en la Constitución.

Siendo el Senado la institución cuya finalidad es garantizar la participación de los Estados en el gobierno federal, éstos deberían estar bajo el control de las legislaturas que los nombraban. Así, las legislaturas deberían disponer del poder de revocar al senador que se niegue a cumplir con los deseos de su legislatura.

El debate sobre esta cuestión continúa abierto en los EEUU, sobre todo porque a partir de los comienzos del S. XX un buen número de Estados han incorporado a sus legislaciones la institución del recall de los funcionarios públicos de elección popular, aunque la doctrina parece decantarse de forma generalizada por la inconstitucionalidad de esas previsiones normativas de los Estados para los cargos federales, ya que el régimen jurídico de los miembros del Congreso en cuanto a su acceso y permanencia del cargo es una materia que corresponde al legislador federal, pero no ha habido pronunciamientos en este sentido.

La compatibilidad entre la revocación y el gobierno representativo también está presente en los planteamientos históricos de la Revolución Francesa:

En las “Observaciones sobre el Dictamen del Comité de Constitución concerniente a la nueva organización de Francia”, de 2 de octubre de 1789, Sieyès expone sus propuestas acerca del sistema de elección de representantes. La nueva organización de Francia, con la que concuerda Sieyès, habrá de llevarse a cabo a través de asambleas escalonadas de electores y compromisarios que culminará en la Asamblea Nacional (este sistema era similar al incorporado en la Constitución de Cádiz a través de las diferentes juntas electorales).

En la base de esta pirámide con distintos niveles se sitúan las asambleas primarias, cuya función principal es, entre otras, la de confeccionar las listas de elegibilidad. Para Sieyès en esa función ha de incluirse el derecho de inscribir y el de radicar, esto es, del de apartar de la lista de elegibles a determinados ciudadanos, pero si es representante no podrían revocarlo.

En cuanto a los diputados, considera este autor que los territorios o bailías encargadas de la elección de dichos diputados han recibido ese encargo de la Nación entera, de las bailías en su conjunto. Ha sido la Nación la que ha atribuido a dichas bailías la competencia para decidir en nombre de la Nación al elegir diputados y, por esa razón, a las bailías no les asiste un derecho particular para revocar a los representantes que designa.

Por lo tanto, corresponde al poder constituyente, como único intérprete de la voluntad nacional, proporcionar la regla y las condiciones de la revocación de los diputados.

En conclusión, siguiendo los planteamientos de Sieyès, la revocación no es incompatible con el gobierno representativo, pero de preverse para los diputados de la Nación habrá de hacerse en la Constitución. Al cuerpo electoral que elige al representante, por tanto, no le asiste por añadidura el derecho a revocarlo.

2.2.2 En la democracia directa y en la evolución del gobierno representativo

Como se acaba de exponer, la institución de la revocación no es incompatible con los presupuestos propios del gobierno representativo, aunque tal institución se haya vinculado tradicionalmente con la democracia directa. Rousseau, como teórico clásico de la democracia directa, afirma la necesidad de que sean los ciudadanos los que adopten directamente las decisiones públicas. Asimismo, acepta la realidad fáctica de que en los Estados modernos es imposible que el pueblo decida directamente sobre todas las cuestiones, lo que puede ser competencia de una asamblea legislativa elegida por los ciudadanos. Pero, sin embargo, los diputados, en tal contexto, no pueden ser considerados como representantes del pueblo que actúan libremente en nombre de sus electores, sino como comisarios, como mandatarios que han de traducir la voluntad de sus representados. De esta forma, nos encontramos con los presupuestos propios del mandato imperativo.

En un sistema así, habría que buscar alguna fórmula que garantizara que la actuación de los diputados respete y se corresponda con la voluntad y las instrucciones de los electores, institución que sería la revocación, dado que permite cesar durante la legislatura a aquel diputado que no haya actuado según la voluntad del pueblo. Robespierre llegó a afirmar que la destitución de sus mandatarios era un derecho imprescriptible del pueblo en un gobierno basado en la responsabilidad de los servidores públicos.

Sin embargo, con la consolidación del gobierno representativo liberal van a entrar en cuestión estas premisas, dado que los autores que defienden este modelo mantienen que habría que distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos. A partir de este principio, la Constitución es la que determina la forma en que se organiza el poder político y el gobierno representativo, las funciones que corresponden a los ciudadanos y a los representantes, etc.

De esta forma, los integrantes del poder legislativo son representantes de toda la Nación y, como tales, están encargados de formar la voluntad general sin vinculación a los mandatos o instrucciones de sus electores, lo cual no impide que exista un vínculo de confianza y de responsabilidad entre los diputados designados y las distintas porciones en que se divide la Nación. Sin embargo, parece lógico que, si es así, la circunscripción electoral fuera la misma Nación y no dividirla en circunscripciones territoriales más pequeñas, como sucede en España.

Esta confianza se renovarían o perderían dada la periodicidad de las elecciones, pero parece que nada impide que se concretara también a través de la revocación durante la legislatura.

A pesar de ello, siguiendo estas tesis, si la Constitución no atribuye tal poder a los electores, no es posible considerar que los mismos son titulares implícitos de la facultad de revocación (algo que sí sucede, por ejemplo, en constituciones como la

ecuatoriana, donde es la Carta Magna la que otorga tal poder a los electores sin que deje de ser una democracia representativa, como se expondrá más adelante).

3. LA REVOCACIÓN EN LOS ESTADOS SOCIALISTAS COMO EXPERIENCIA HISTÓRICA

3.1. Planteamiento

La revocación del mandato sancionada en el constitucionalismo de los Estados socialistas parte de la base de la idea expresada por Lenin en el Decreto de 2 de diciembre de 1917 según la cual: *“toda institución electiva, o asamblea representativa, sólo puede ser considerada realmente democrática y representante efectiva de la voluntad popular, si se reconoce y aplica el derecho de los electores a revocar a sus elegidos”*¹⁹. También apuntó que *“el derecho de representación está limitado, porque, si bien es cierto que el pueblo tiene derecho a votar una vez cada dos años, ocurre con frecuencia que sus votos llevan al Parlamento a hombres que ayudan a aplastar al pueblo mismo, y éste carece del derecho democrático de destituirlos de sus puestos, de tomar medidas eficaces para poner fin a sus acciones”*²⁰.

Efectivamente, si bien el mandato imperativo en la actualidad no es la regla general, fue la regla –y sigue siéndolo– en los países socialistas. En estos países, la ley disponía no sólo que el parlamentario era responsable ante los electores, sino que contenía también disposiciones que garantizaban el ejercicio efectivo de esa responsabilidad.

Primeramente, el diputado tenía la obligación de dar cuenta con regularidad a sus electores de su acción personal y de las actividades de su asamblea. Después, el diputado podía ser revocado por sus electores si había traicionado su confianza o si había cometido un acto “indigno” de su función²¹.

La idea general que subyace detrás del revocatorio en los países socialistas es que, en la medida en que se considere que el parlamentario está jurídicamente vinculado por las promesas efectuadas a sus electores, no es ilógico permitir a sus electores que le revoquen si no si no cumple sus promesas²².

De esta forma, las distintas Constituciones de los Estados socialistas reconocen, dentro de los derechos políticos de los ciudadanos, su participación en la gestión de los

¹⁹ DE VEGA, P.: “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985, p. 25.

²⁰ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Cuba: deudas pasadas y retos presentes desde la norma”, en WELP, Y., y SERDÜLT, U. (coords.): *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y suiza*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2014, p. 190.

²¹ VAN DER HULST, M., *El Mandato Parlamentario. Estudio comparativo mundial*, Unión Interparlamentaria de Ginebra, Ginebra, 2000, p. 10.

²² Ídem., p. 19.

asuntos del Estado y en la discusión preliminar de las leyes y de las Constituciones y en ciertos casos en las consultas referendarias, así como la participación en los procedimientos electorales para la formación de los órganos representativos, incluidos los judiciales²³.

En la mayor parte de los ordenamientos socialistas la asamblea electiva nacional, formada con voto directo de los ciudadanos, se considera como el máximo órgano del poder estatal (hay que tener presente que, en algunos ordenamientos, como el cubano, hasta la reforma constitucional de 1992, los diputados a la Asamblea Nacional no eran elegidos directamente, sino que los designaban los delegados de las Asambleas Municipales). Estos supremos órganos representativos no deben confundirse con los parlamentos de los Estados *burgueses*, a juicio de la doctrina oficial, que subraya cómo en los ordenamientos socialistas se establecen numerosas instituciones democráticas que aseguran una participación directa del ciudadano en la gestión del poder, así como una circulación estrecha entre los órganos representativos y otros órganos estatales. Entre las soluciones organizativas que se utilizan para concurrir, y corregir, el principio de representación mediante la asamblea, podemos encontrar, además del principio electivo, la gran importancia que se atribuye al sistema de dependencia entre el diputado y el electorado, estando obligado el primero a informar constantemente de su actuación, dándose la posibilidad a los electores de revocarlo²⁴.

Asimismo, la Asamblea Nacional del Poder Popular –como se llama en la mayoría de Estados socialistas, aunque la podemos encontrar con diferente nomenclatura-, en cuanto órgano supremo, nombra a los demás órganos constitucionales y, en particular, al propio colegio restringido, al presidente de la República, cuando se contempla este órgano, al Consejo de Ministros o a los miembros del Tribunal Supremo. Los diputados pueden plantear preguntas no sólo a los ministros, sino también a los jueces y a los procuradores.

Consecuencia última de la relación fiduciaria es la facultad de revocación de los titulares nombrados, que pueden ser revocados por la Asamblea en cualquier momento²⁵.

Yendo a los textos constitucionales de dichos Estados, podemos encontrar distintas referencias a la institución del revocatorio.

Comenzando por la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de 1977, su art. 107 dispone que “*el diputado tiene el deber de rendir cuentas de su gestión y de la labor del Congreso de los Diputados, del Soviet Supremo o del soviets de diputados populares local ante los electores, colectividades y organizaciones sociales que lo han elegido.*”

²³ VERGOTTINI, G.: *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padua, 1981, p. 519.

²⁴ *Ídem*, p. 533.

²⁵ *Ídem bis*, p. 550.

*El diputado que no justificare la confianza de los electores podrá ser revocado, en cualquier momento, por decisión de la mayoría de éstos, con arreglo al procedimiento establecido por la ley*²⁶.

Siguiendo por la Constitución de Polonia de 22 de julio de 1952, su art. 88 establecía que *“el modo de presentación de las candidaturas y la organización de las elecciones, así como el modo de revocación de los diputados y de los miembros de los Consejos populares, están determinados por la ley”*.

Por su parte, la Constitución de Checoslovaquia de 11 de julio de 1960 en su art. 29 decía que *“los ciudadanos y las organizaciones tienen el derecho de dirigir a los cuerpos de representantes y a los demás órganos del Estado, proyectos, realizaciones y quejas; los órganos de Estado están obligados a responder de manera concienzuda y en los plazos señalados”*; constitucionalizando, de esta forma, el mandato imperativo. Su art. 86, el apartado segundo, era el que recogía la figura del revocatorio: *“los Comités Nacionales se componen de diputados elegidos por el pueblo, responsables ante el pueblo y revocables por el pueblo”*²⁷.

También la República Democrática Alemana, en su Constitución de 6 de abril de 1968 reconocía como derecho de los ciudadanos, en el art. 21.2, la facultad de *“exigir a las representaciones populares, sus diputados, los derechos de órganos estatales y económicos que rindan cuentas de su labor”*. De esta forma, según el art. 57.2, el diputado que faltare gravemente a sus obligaciones podía ser revocado *“por los electores conforme a los procedimientos establecidos por la ley”*²⁸.

Por mencionar un último ejemplo de las Constituciones de los Estados socialistas en Europa, la Constitución búlgara de 16 de mayo de 1971, en su art. 7 establecía que, en su apartado primero, *“los diputados y consejeros son responsables ante sus electores y han de rendirles cuentas de su actividad. Pueden ser revocados antes de la expiración de su mandato”*, continuando en el apartado segundo diciendo que *“la revocación de los diputados y consejeros se efectúa por decisión de los electores conforme al procedimiento fijado por la ley”*²⁹.

Por supuesto, también es interesante mencionar la actual Constitución vigente de la República de Cuba, de 24 de febrero de 1976, reformada en 1978, 1992 y 2002; según la cual, en su art. 68, dentro de los principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales, en el apartado a), establece que *“todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables”*; su apartado b) que *“las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios”*, constitucionalizando, de nuevo, el mandato

²⁶ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/827/11.pdf>

²⁷ GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL B.: *Textos constitucionales Socialistas*, Colegio Universitario de León, León, 1977, pp. 139 y ss.

²⁸ Ídem, pp. 239 y ss.

²⁹ Ídem bis, pp. 273 y ss.

imperativo; y su apartado c) que “*los elegidos tienen el deber de rendir cuentas de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento*”³⁰.

Valgan estos ejemplos como ilustrativos del principio general en los Estados socialistas del mandato imperativo de la población respecto de sus representantes y del uso normal de la institución del revocatorio para con ellos. Para concretar un poco más en la regulación de alguno de ellos, veremos a continuación los casos específicos de la URSS –con la legislación de 1959- y la actual ordenación en Cuba.

3.2. El caso de la URSS

Fue en 1959 cuando en la URSS se legisló por primera vez acerca del derecho a revocar diputados electos. La Ley de Revocación de 30 de octubre de 1959, en su preámbulo, disponía que la revocación era “*una expresión de la soberanía del pueblo soviético y asegura la responsabilidad efectiva del diputado a sus votantes*”.

Su artículo primero declaraba que al diputado se le podía revocar en cualquier momento, pero no sin causa justificada, cuando perdiera la confianza de sus electores o si cometía actos que lo invalidasen para ser diputado.

Según el artículo dos, tenían el derecho de iniciativa de la revocación las organizaciones del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), los sindicatos, el Komsomol (Unión Comunista Leninista de la Juventud de la Unión, la organización juvenil del PCUS), las organizaciones públicas cooperativas y de otro tipo, las autoridades del distrito de la ciudad, los colectivos laborales y las unidades militares.

Tras la petición de revocación de un diputado, era el *Soviet Supremo* el encargado de estudiar si dicha petición se ajustaba a la ley y a causas justificadas, convocando si era procedente una votación para decidir sobre la cuestión, según el artículo cuatro.

Dicha votación, por lo establecido en el artículo 5, correspondería a los electores de la circunscripción en cuestión, siendo convocada una reunión específicamente para ello (es decir, no podría plantarse la revocación en cualquier reunión del diputado con sus electores; había que seguir un proceso, pasando por el *Soviet Supremo*).

El artículo 6 garantizaba el derecho a hacer campaña en la circunscripción a favor o en contra de la revocación del diputado.

Finalmente, el artículo 10 dictaminaba que el diputado sería revocado si había mayoría de votos a favor de su revocación, entendiéndose que bastaría con mayoría simple, ya que no se aludía en ningún momento a la mayoría absoluta o cualificada³¹.

³⁰ http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2009/06/go_x_03_2003.pdf

³¹ RAMOS DÍEZ-ASTRAIN, X.M., *Análisis comparativo de modelos políticos del socialismo real*, Instituto Universitario de Historia de Simancas-Universidad de Valladolid, Valladolid, 2014, p. 37.

Por tanto, según esta regulación, los electores únicamente participaban en la fase última de votación, no teniendo capacidad de iniciativa directa, como sí sucede en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos que hoy reconocen la institución revocatoria.

3.3 El caso de Cuba

Resulta interesante indicar que ya la Constitución cubana de 1940 reconocía la institución de la revocación para el nivel municipal en su art. 219: “*como garantía de los habitantes del Término Municipal respecto a sus gobernantes locales, se dispone lo siguiente: (...) c) La revocación del mandato político podrá solicitarse contra los gobernantes por un tanto por ciento de los electores del Municipio en la forma que la Ley determine*”. Sin embargo, faltó la ley de desarrollo in extenso de la institución³².

Los criterios a favor de regular la revocación en Cuba aparecieron desde el primer congreso del Partido Comunista. Allí se reconoció a la revocatoria y a la rendición de cuentas como “*dos pilares fundamentales en la manifestación concreta de los principios del centralismo democrático, de la participación real y de las facultades de decisión de las masas en los asuntos del poder estatal*” (Partido Comunista de Cuba, 1976: 177).

En los límites del sistema político cubano, hay que señalar que, debido a que el partido único es una de sus notas fundamentales, la revocatoria del mandato, entonces, no puede estar relacionada causalmente con el incumplimiento de un programa político o plan de trabajo de los electos, ni con ningún otro documento verificable en el cual se consignen supuestos compromisos de estos con el pueblo; sino que se ha apoyado en el vínculo de la rendición de cuentas, la que constitucionalmente es reconocida³³.

La Ley actual que regula el procedimiento de revocación en Cuba es la Ley 89, aprobada el 14 de septiembre de 1999, “*De Revocación del Mandato de los elegidos a los Órganos del Poder Popular*”.

Esta ley parte de la idea de que es imprescindible la distinción entre la representación y el mandato. El representante, dentro de los términos de la prohibición del mandato imperativo, al ser irrevocable, no rinde cuentas a nadie, lo que constituye una carta blanca para su actuación a espaldas de los que en el ejercicio soberano del sufragio, cifraron sus esperanzas en un programa de gobierno, que después puede ser olvidado. Sin embargo, en el mandato imperativo, esto no es así³⁴.

Ya hemos visto que es el art. 68 de la Constitución cubana donde aparece expuesta la revocación del mandato. Asimismo, el art. 75 reconoce como atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular “*revocar la elección o designación de las*

³² GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Cuba: deudas pasadas y retos presentes desde la norma”, cit., p. 189.

³³ Ídem, pp. 191 y 192.

³⁴ SIERRA SOCORRO-MATANZA, J.J., *Algunas consideraciones acerca de la revocación de mandatos en el sistema político cubano*, p. 67.

personas elegidas o designadas por ella". El art. 85, por su parte, registra que "los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular les puede ser revocado su mandato en cualquier momento, en la forma, por las causas y según los procedimientos establecidos en la ley". También el art. 105 otorga la atribución a las Asambleas Provinciales del Poder Popular, en su apartado c), la posibilidad de "elegir y revocar al Presidente y Vicepresidente de la propia Asamblea"; al igual que el art. 106, apartado b), hace para con las Asambleas Municipales del Poder Popular, que tienen la facultad de "elegir y revocar al Presidente y al Vicepresidente de la Asamblea". Finalmente, el art. 112 establece que "el mandato de los delegados a las Asambleas Locales es revocable en todo momento. La ley determina la forma, las causas y los procedimientos para ser revocados".

Observamos, por tanto, como en el sistema político cubano los representantes del pueblo son mandatarios en el sentido estricto de la palabra, desempeñando sus funciones bajo la forma de mandato, es decir, son ejecutores de mandatos. Se deben, por tanto, a quienes los eligieron y en consecuencia rinden cuentas de su gestión y pueden ser revocados en cualquier momento, debido al control permanente de los electores sobre los elegidos³⁵.

Asimismo, en un sentido técnico, solo los que confieren un mandato tienen el derecho a revocarlo. La mencionada Ley 89, en su art. 1, señala que "la revocación puede comprender el mandato conferido tanto por los electores, como el otorgado por la asamblea correspondiente".

En el art. 5 se señalan las causas que deberán estar presentes para que la revocación proceda:

a) Incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del mandato conferido.

b) Incurrir en hechos que lo hagan desmerecer de buen concepto público.

c) Manifestar una conducta incompatible con el honor de ser representante del pueblo en un Órgano del Poder Popular".

Vemos aquí una diferencia importante con la Ley de 1959 que regulaba el revocatorio en la URSS. Mientras que, en Cuba, se explicitan las causas por las cuales un representante puede ser revocado, en la URSS era el Soviet Supremo el que estudiaba si la petición de revocación de un diputado se ajustaba a causas justificadas, proporcionando, así, la ley cubana una mayor seguridad jurídica que su homóloga soviética.

Hay que tener presente que las elecciones de delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular y a la Asamblea Provincial del Poder Popular; y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, en Cuba, son directas y la Ley, en su art. 6,

³⁵ SIERRA SOCORRO-MATANZA, J.J.: op. cit., p. 68.

apartado a), solo reserva a los electores la facultad de revocar el mandato conferido al delegado de su circunscripción. Los delegados a las Asambleas Provinciales y diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, en cambio, solo pueden ser revocados, según el apartado b) del citado artículo, por las Asambleas del Municipio por donde fueron elegidos. Es preciso señalar que, según el art. 11 de la Ley Electoral nº 72, las elecciones se celebran cada cinco años para la Asamblea Nacional y para las Asambleas Provinciales; mientras que para las Asambleas Municipales la convocatoria es cada dos años y medio.

Es decir, con el acto electoral directo del pueblo, se otorga un mandato que, en los dos últimos casos, no puede ser revocado de forma directa. De hecho, según el art. 7.1 de la Ley 89, los electores solamente tienen la facultad promover el revocatorio del mandato cuando se trate de un delegado a la Asamblea Municipal (25% de los electores), y nunca para cualquier otro representante. En estos casos serán los electores quienes, mediante voto secreto, adopten la decisión final, en virtud de lo establecido en el art. 21. Por tanto vemos que, la forma de revocatorio de la Asamblea Nacional y de las Asambleas Provinciales, es diferentes que la forma de elección de sus integrantes, por lo que debería realizarse una revisión normativa para que haya una correlación entre ambas.

A mayor abundamiento, vemos cómo el legislador cubano, influido por el principio de representación, ha decidido otorgar la facultad de revocar popularmente a los delegados municipales solo a los inscritos en la última elección, a partir de que fueron ellos quienes confirieron el mandato. Esto va en perjuicio del principio de participación, pues impide revocar a los nuevos electores que por mayoría de edad o cualquier otra causa hubiesen adquirido el derecho al sufragio, aun cuando a posteriori comenzaren a ser parte de la relación política con el representante y se vieran afectados por su gestión³⁶.

Se advierte, asimismo, que, excepto para los representantes de las Asambleas Municipales del Poder Popular, el resto de los integrantes de los órganos sólo pueden ser revocados indirectamente. Aunque en las leyes cubanas se regula como una revocatoria del mandato, en realidad se configura como una institución de control horizontal. Se podría decir que se combina la regulación de una revocación popular directa con una indirecta, ésta última sin intervención de la ciudadanía, la que no debería considerarse como una revocatoria en *strictu sensu*³⁷.

En caso de que la revocatoria prosperase, hay que acudir a la Ley número 72 cubana, de 29 de octubre de 1992, que regula el procedimiento electoral general. Su Título VIII lleva por rúbrica “*del modo de cubrir los cargos electivos vacantes en los órganos del Poder Popular*”.

³⁶ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Cuba: deudas pasadas y retos presentes desde la norma”, cit., pp. 199 y 200.

³⁷ Ídem, p. 201.

En primer lugar, el Capítulo I se refiere al modo de cubrir los cargos vacantes de delegados a la Asamblea Municipal. El art. 146 señala que los cargos que resulten vacantes, salvo que se produzca en los seis últimos meses del período de mandato, son cubiertos mediante una elección parcial.

El art. 147 indica que la Asamblea Municipal, en un plazo no superior a 30 días, ha de nombrar a la Comisión Electoral de Circunscripción, que se encarga de ejecutar el proceso de elección del nuevo representante; y ésta debe convocar elecciones necesariamente dentro de un plazo de 45 días desde su constitución.

En cuanto al caso de los cargos vacantes de delegados a las Asambleas Provinciales y a la Asamblea Nacional se refiere el Capítulo II. Para las primeras, salvo que la remoción sea en los seis últimos meses del mandato, el art. 152 señala que la elección para cubrir el cargo se realiza por la Asamblea Municipal correspondiente, dentro del término de 60 días a partir de declararse vacante el cargo.

En los supuestos en que durante el mandato resulte vacante un cargo de diputado, según el art. 153, el Consejo de Estado podrá disponer que la Asamblea Municipal correspondiente elija al diputado para cubrir el cargo.

Para los órganos unipersonales, en primer lugar, el Capítulo III se dedica a regular la forma de proceder en el caso de que queden vacantes los cargos de Presidente y Vicepresidente de las Asambleas Municipales y Provinciales.

En ambos casos, el Presidente ha de convocar la Asamblea en un plazo no superior a 45 días desde que quede vacante el cargo para proceder a la elección, o el Vicepresidente en el caso de que el cargo vacante sea el de Presidente.

Si cesan ambos en la Asamblea Municipal, quien la convoca es la Asamblea Provincial; mientras que si lo mismo ocurre en esta, la convocatoria la ha de realizar el Consejo de Estado.

En caso de que sea el Presidente del Consejo de Estado el que cese, la regulación del Capítulo V, y en concreto el art. 160, dispone que lo sustituya el Primer Vicepresidente. En todos los demás casos de vacantes en el Consejo de Estado, es la Asamblea Nacional la que procede a cubrir el cargo vacante.

En caso de que cesen en sus funciones de manera simultánea el Presidente y el primer Vicepresidente, el art. 161 establece que el Consejo de Estado deberá convocar a sesión extraordinaria a la Asamblea Nacional para cubrir tales cargos vacantes.

En conclusión vemos, por tanto, que la elección de los cargos vacantes, excepto para el caso de los representantes en las Asambleas Municipales, siempre es indirecta y no por sufragio universal, dada también las diferencias entre el sistema representativo cubano y los sistemas representativos de origen liberal.

4. LA REVOCACIÓN COMO FACULTAD ATRIBUIDA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

4.1 Introducción

La consolidación del Estado democrático en el continente trae consigo una relativa generalización de las fórmulas electorales proporcionales, donde difícilmente se puede incorporar el instrumento de la revocación, teniendo en cuenta la dificultad de determinar en un sistema electoral proporcional cuáles son los electores que pueden iniciar y decidir un proceso de revocación y, sobre todo, por las alteraciones que se podrían derivar del mismo en cuanto a la representatividad de las distintas formaciones políticas que preserva la fórmula proporcional³⁸.

Por tanto, siguiendo al profesor Ortega, los partidos se consolidan como las organizaciones esenciales para que se reponga la relación representativa entre diputados y senadores, cumpliendo también lo dispuesto en el art. 6 CE que los considera como el instrumento fundamental de participación política. Es, de esta forma, el partido político el que asume el papel de garante de la responsabilidad de los diputados respecto de sus representados en la democracia representativa. Así, la dialéctica entre revocación y prohibición de mandato imperativo se desplaza desde la relación entre los ciudadanos-electores y los representantes, a la relación entre los diputados y su correspondiente formación política. La revocación formulada desde los presupuestos teóricos de la democracia directa, por su parte, encontrará su continuación más evidente en las constituciones de los Estados socialistas, como se ha visto en el anterior punto, sobre todo a partir de la II Guerra Mundial.

4.2 Mandato representativo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Las dos sentencias de relevancia que sentaron la jurisprudencia del TC sobre esta cuestión son la 5/1983 y la 10/1983. Ambas entran en el fondo de la constitucionalidad del antiguo art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 21 de julio de 1978, que disponía que *“tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato”*.

Efectivamente, en la primera de las sentencias, se discute si este artículo vulnera el art. 23.2 CE en cuanto al derecho de permanecer en los cargos públicos. Hay que recordar el tenor literal del citado precepto, *“asimismo (los ciudadanos) tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes”*. Tal y como precisa el TC en esta sentencia, la alusión in fine a *“los requisitos que señalan las leyes”* no ha de comprenderse de forma

³⁸ ORTEGA SANTIAGO, C.: op. cit., p. 159.

absoluta, sino que el derecho a permanecer en los cargos públicos “*será susceptible de amparo en la medida que las leyes establezcan una causa de remoción que viole un derecho fundamental o que no se ajuste a las condiciones de igualdad que marca el art. 23.2 CE*” (F.J. 3°).

El TC, además, argumenta que para que los representantes den efectividad al derecho reconocido en el art. 23.1 CE de los ciudadanos a participar en asuntos públicos, “*la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, y no de la voluntad del partido político (...). En definitiva, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores*”. En relación con este argumento, aunque efectivamente el TC hace alusión expresa a las elecciones periódicas, podría tener cabida el revocatorio por parte de los electores, ya que de ellos depende la permanencia en el cargo del representante, como se expondrá en las conclusiones.

En este caso, la representación en el Estado democrático está vinculada a una de las manifestaciones del derecho de participación de los ciudadanos, esto es, la elección de representantes por sufragio universal, alejándose el TC del razonamiento liberal clásico que, como ya se ha señalado, sostenía que los representantes públicos representaban a la Nación y no a los ciudadanos³⁹.

En suma, el TC llega a la conclusión de que el antiguo art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 es inconstitucional, “*en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad –mediante la expulsión– el presupuesto de hecho que da lugar al cese en el cargo público va contra la Constitución y, en concreto, contra el derecho a permanecer en el cargo público de su art. 23.2, al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo como es el regulado en el art. 23.1 de la misma*” (F.J. 4°). Además, tal norma vulneraría el principio de igualdad, ya que no se trataría de la misma forma a los representantes elegidos a través de una lista propuesta por un partido político que a los que hubieran sido electos por una lista de una agrupación de electores.

De manera similar se pronuncia el TC en su sentencia 10/1983, al concebir que “*la titularidad del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión popular*” (F.J. 2°); argumentación que, de nuevo, podría dejar abierta la posibilidad de dar entrada en nuestro ordenamiento a la institución del revocatorio, siempre y cuando éste dependiera, en última instancia, del cuerpo electoral, a lo que me refiero en las conclusiones de la investigación. Esta idea adquiere más fuerza si continuamos analizando la sentencia, al advertir que “*aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución la idea de representación va unida a la de mandato libre, no es teóricamente inimaginable un*

³⁹ BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en *REDC*, n° 21, 1987, p. 201.

sistema de democracia mediata indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representantes". Efectivamente, el art. 67.2 CE dispone que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo; por lo que, para introducir cualquier tipo de revocatorio, sería preciso modificar la Constitución (de ello me ocuparé en la parte final del trabajo), pero esto mismo no se dice de los representantes en la Administración Local. Es más, se continúa sosteniendo que *"si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o la licitud de la facultad de revocación concedida a los electores, o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan, como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del representante en las funciones que el pueblo le ha conferido. No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí"*, refiriéndose en este último caso a los partidos políticos.

Se deja, así, una puerta abierta a la introducción de la figura del revocatorio en la Administración Local, dado que *"lo propio de la representación (...) es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados"* y que *"el desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella"*. Efectivamente, para el TC, el ciudadano como representado es cotitular de un derecho fundamental, que se vaciaría de contenido si se rompiera de forma ilegítima dicha presunción⁴⁰. Es más, teniendo en cuenta la atribución que hace nuestra Constitución en el art. 6 a los partidos políticos como aquellas organizaciones que expresan el pluralismo político, que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y que son instrumento fundamental para la participación política; y teniendo en cuenta la afirmación de que no se puede otorgar a una instancia que no reúne todas las notas para considerarse poder público la facultad de determinar *"por sí misma"* el cese de un representante, sí que podría haber, en relación con las facultades conferidas por el art. 6 CE, que fuese quien lo promoviese, pero siempre y cuando tuvieran en su mano la última decisión el cuerpo electoral, esto es, el pueblo como soberano, ya que son ellos los titulares de tal representación, como se indica al final del trabajo.

A mayor abundamiento, se trata de afirmar que el representante tiene con quienes le eligieron un deber de fidelidad a los compromisos políticos especificados en su programa. Aunque es cierto que la condición representativa del mandato impide derivar a favor de los electores frente a los elegidos acciones que puedan suponer imperatividad en el comportamiento de éstos; no es menos cierto que hay situaciones en las que lo que el representante hace no es utilizar su legítima libertad de actuación para cada cuestión puntual, sino defraudar en globo la opción votada por sus representados.

⁴⁰ BASTIDA FREIJEDO, F.J., "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", cit., p. 202.

En este segundo caso, no estaríamos en el terreno del mandato imperativo, sino en el del superior del principio democrático, entendido como deber general de fidelidad a los propios electores⁴¹. Sería en este escenario donde podría entrar en juego un supuesto revocatorio del representante público.

4.3 El tratamiento de los representantes públicos en los distintos partidos políticos españoles

Todos los partidos políticos de nuestro país hacen referencia a la relación que tienen los representantes públicos elegidos a través de sus listas con los órganos internos de éstos, teniendo la obligación de firmar un compromiso que la mayoría de organizaciones denominan “estatuto del cargo público”. Sin embargo, algunos de estos compromisos pueden quedar diseminados teniendo en cuenta el análisis que se ha hecho sobre el papel de los partidos políticos en la titularidad de la representación pública.

Empezando por Izquierda Unida (IU), el art. 92 de sus estatutos federales dispone que la organización federal mantiene una relación directa con los cargos públicos pertenecientes a los Grupos Parlamentarios de las distintas Administraciones Públicas.

Es el art. 95 el que regula los deberes de estos representantes, entre los que se encuentra mantener la lealtad y el compromiso con el partido político, mantener la vinculación y el respeto al programa electoral de IU, sus acuerdos y resoluciones; o, lo que más nos interesa, ponerse a disposición de los órganos de IU para seguir los criterios emanados de los órganos de dirección y mantener el cargo a disposición del órgano correspondiente, mediante el compromiso público de dimisión en el cargo en el supuesto de ruptura con IU⁴².

Continuando por PODEMOS, este partido reconoce el derecho de sus inscritos a promover consultas revocatorias, que deberán ser promovidas, al menos, por el 1% del censo y obtener el apoyo de un 20% de los inscritos o el 25% de los círculos validados; sometiéndolas posteriormente a votación. No se hace ninguna distinción entre cargos internos y representantes públicos, por lo que parece que esta disposición también afectaría a los últimos.

Asimismo, el Código Ético de esta formación recoge la obligación de que sus cargos públicos sean meros representantes que tengan que vincular sus decisiones al método abierto de participación a lo largo de todo su mandato⁴³.

Por su parte, Ciudadanos reconoce en el art. 5.5 de sus estatutos, de nuevo, que si los representantes públicos que hayan sido elegidos a través de sus listas electorales

⁴¹ GARRORENA MORALES, A., *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pp. 35-36.

⁴² http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Estatutos_aprobados_XAsambleaIU_Def.pdf

⁴³ <http://podemos.info/wp-content/uploads/2015/06/Documento-organizativo.pdf>

estuvieran en desacuerdo con los principios programáticos, deberán renunciar al cargo electo⁴⁴.

En cuanto a la regulación en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), su normativa reguladora de los cargos públicos reglamenta que los miembros de su Grupo Parlamentario están obligados a acatar los Principios y Resoluciones aprobados por su Congreso y que todos los miembros aceptan el compromiso de presentar su dimisión si una vez elegidos causasen baja en el PSOE.

Es más, la propia ordenación interna del PSOE dice que los cargos públicos electos estarán vinculados a los programas electorales del partido y a las resoluciones y propuestas electorales aprobadas en los órganos internos⁴⁵.

Para Unión, Progreso y Democracia (UPyD), de nuevo, los cargos públicos *del partido* (parece que se asume la titularidad por parte de la organización de la representación pública) deben defender en todo momento los principios y fines de la formación, sus acuerdos y programas electorales⁴⁶.

En el caso del Partido Popular (PP), son los artículos 10 y 11 de los estatutos aprobados en su XVII Congreso los que regulan los cargos de representación institucional. Antes, el art. 7, regulador de los deberes de los militantes, en su apartado 1-b) impone la obligación de todo afiliado a este partido de cumplir los estatutos, reglamentos y otras normas que constituyen el ordenamiento interno del partido, así como las instrucciones y directrices de sus órganos de gobierno y grupos institucionales, ajustando su actividad política a los principios, fines y programas del PP.

Ya en el art. 10, su apartado 2, dispone la obligación de que los cargos públicos y orgánicos han de formalizar un acatamiento de los principios y pautas de conductas establecidos en los estatutos a través de una Carta de Compromisos individual para cada sujeto.

Esta Carta de Compromisos, según el art. 11.1, se ha de suscribir previamente a la aceptación de un cargo público u orgánico y es un documento que contiene un conjunto de obligaciones de contenido ético y deontológico.

El apartado 3 del mismo artículo 11, establece cuáles son los extremos de tal Carta de Compromisos, pero no hay ninguna disposición que aluda a la posible disposición del representante al partido político como sanción, ni siquiera se menciona la exigencia de su dimisión.

Hay que acudir al régimen disciplinario para observar qué ocurre en caso de que los representantes públicos del partido incurrieran en alguna acción u omisión tipificada en sus estatutos.

⁴⁴ <http://www.ciudadanos-cs.org/estatico/docs/interna/protocolos/20141128/cs-estatutos-1.pdf>

⁴⁵ <http://www.psoe.es/source-media/000000515500/000000515572.pdf>

⁴⁶ <http://www.upyd.es/Estatutos-de-UPyD>

El art. 13.1, en sus apartados e) y f), caracteriza como infracciones muy graves, en primer lugar *“la desobediencia a las instrucciones o directrices que emanen de los órganos de gobierno y representación del partido, así como de los grupos institucionales del mismo”*, y, a continuación, *“toda manifestación o declaración hecha con publicidad, que incite al incumplimiento o descalificación de las decisiones válidas y democráticamente adoptadas por los órganos de gobierno y representación del partido, o de los grupos institucionales del mismo”*.

De la misma forma, el art. 14.1, en su apartado i), regulariza como infracción grave *“desobedecer las instrucciones o directrices de los órganos de gobierno y representación del partido, o de los grupos institucionales del mismo, cuando no constituya una infracción muy grave”*.

Para el caso de las infracciones muy graves, los estatutos las sancionan con la inhabilitación para desempeñar cargos en el seno del partido o en representación de éste por un período determinado de tiempo; idéntica sanción que para las infracciones graves⁴⁷.

Vemos cómo en el PP no ocurre lo mismo que en otras formaciones políticas, como IU, donde, en caso de ir en contra de los acuerdos adoptados en los órganos internos o del programa electoral, los representantes han de ponerse a disposición de tales órganos internos; o, al contrario que en el caso de Podemos, no se articula ningún mecanismo revocatorio en caso de que no se acataran los acuerdos referidos.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia del TC considerada y la regulación de nuestra Constitución en torno al mandato representativo, podríamos concluir que la regulación interna de los partidos políticos en relación con los representantes públicos que han sido elegidos por sus listas electorales, en el sentido de que se han de poner a disposición de su partido en caso de que vayan en contra de sus principios, programa o acuerdos adoptados (caso de IU, PODEMOS, PSOE, UPyD y Ciudadanos), resultan un claro “brindis al sol”. En ningún caso pueden disponer ni exigir a los representantes que asuman dichas obligaciones que, en caso de incumplimiento, no incurrirían en ningún caso en conducta antijurídica, basándose en la prohibición del mandato imperativo del art. 67.2 CE; si bien es cierto que su actuación podría desaprobarse éticamente.

Como ya se ha apuntado, esta regulación interna sí que podría tener cierto recorrido en la Administración Local, ya que no se prohíbe expresamente tal mandato imperativo, pero en todo caso éste no corresponde a los partidos políticos, por los argumentos ya expuestos, sino al soberano, esto es, al pueblo.

Por tanto, como también se ha señalado, los partidos políticos podrían ser los impulsores de cualquier remoción o revocación de los representantes que salieron elegidos en sus listas en virtud del art. 6 CE pero, en último término, no podrían ser

⁴⁷ http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_xvii.pdf

quienes tomaran la última decisión, que correspondería al cuerpo electoral, ya que se violaría el art. 67 CE, como se anota en las conclusiones.

Es más, podría darse la contradicción, además, de que aunque los partidos políticos son organizaciones más estables y duraderas que los candidatos electos, nadie puede asegurar que el partido sobreviva a *sus* representantes (como sucedió con Unión del Centro Democrático) y, aunque la composición y estabilidad ideológica y programática de los partidos es más sólida y equilibrada que la de los candidatos electorales en sus listas, nadie puede garantizar que el partido sea siempre más fiel defensor del programa electoral que sus representantes⁴⁸.

5.- LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN EL (NEO) CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: LOS CASOS DE ECUADOR Y VENEZUELA

5.1 Introducción

Son tres las constituciones latinoamericanas que parecen inspirar nuevos paradigmas democráticos: la venezolana de 1999, la ecuatoriana de 2008 y la boliviana de 2009; que han ampliado la participación ciudadana. Una virtud de estas tres constituciones es la expansión de la revocatoria del mandato. En este apartado he querido centrarme en la regulación de Ecuador y Venezuela.

Autores latinoamericanos, como Teodoro Yan Guzmán, han definido a la revocatoria popular del mandato como aquella institución de democracia directa cuya finalidad es remover a una autoridad del poder público del Estado, generalmente electa, y con intervención de la ciudadanía, antes de que expire el período de cumplimiento de sus funciones, lo que constituye una sanción (o propuesta) de origen popular a los representantes y, a su vez, una expresión del empoderamiento político del ciudadano.

Por tanto, veremos cómo en la regulación del referéndum revocatorio en estas legislaciones es preciso distinguir entre dos fases: la promoción o puesta en marcha (petición revocatoria), y la consulta popular para decidir si procede o no la revocación (consulta o votación revocante). Por tanto, podríamos hablar de *full recall* cuando la ciudadanía interviene en ambas fases, tanto para promoverla como para decidirla; y de *mixed recall* si la ciudadanía solo interviene en una de ellas⁴⁹.

Aunque esta sea una apreciación más propia de la Ciencia Política, para el profesor Guzmán Hernández, una de las causas de la introducción de los derechos de

⁴⁸ BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, cit., p. 218.

⁴⁹ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en VICIANO PASTOR, R (ed.): *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 302.

participación política como verdaderos derechos fundamentales en estas Constituciones, es que la gestión pública de la mayoría de los representantes en estos países ha estado históricamente señalada por el desentendimiento respecto a las necesidades y expectativas de los electores, la ineficiencia y la corrupción; cuestiones que también afectan especialmente a nuestro contexto político actual en el Estado Español.

5.2 El caso ecuatoriano

5.2.1 La regulación en la Constitución de 1998

Antes de la Constitución de 1998, en Ecuador, ninguna norma reconocía el derecho a la revocatoria del mandato.

En el contexto político ecuatoriano, la expansión de instituciones de participación ciudadana respondió a la necesidad de implementar instrumentos para complementar el desempeño de la democracia representativa en el país⁵⁰. El referendo revocatorio fue introducido en la Constitución a través de una Consulta Popular celebrada el 25 de mayo de 1997. En su pregunta 13 se hacía la pregunta siguiente: ¿está usted de acuerdo con que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones de conformidad con la ley?

Esta cuestión, al ser aprobada en tal consulta popular, fue objeto de debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y se incluyó en las reformas constitucionales. Sin embargo, se distorsionó la voluntad popular, pues se estableció la posibilidad de ejercer este derecho únicamente sobre “alcaldes, prefectos y diputados” y no sobre todas las autoridades elegidas por el voto popular, como así lo establecía la pregunta citada⁵¹.

En concreto, en el período constitucional desde 1998 hasta 2008, la única norma que regulaba la revocatoria del mandato era la Constitución, y lo hacía de la siguiente manera:

Su art. 26 la reconoce como derecho fundamental, al encontrarse dentro del Título III de los derechos, garantías y deberes y, más concretamente, en su Capítulo 3, de los derechos políticos, y disponía que “*los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho (...) de revocar el mandato que confieren a los dignatarios de elección popular (...)*”.

⁵⁰ CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S.: “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, en WELP, Y; y SERDÜLT, U (coords.): *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012, p. 83.

⁵¹ VERDUGO SILVA, J.T.: *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2007, p. 106.

Ya en el Título IV, “*de la participación democrática*”, dentro de su Capítulo 2, es donde se regula de una forma más detallada:

El art. 109 disponía que “*los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo*”. Vemos que en este artículo, por tanto, se introducen unos presupuestos habilitantes determinados, como son los actos de corrupción o el incumplimiento del plan de trabajo.

Para ejercer la iniciativa de la revocatoria del mandato, según el art. 110, era preciso al menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral. Porcentaje muy elevado que conllevó una serie de consecuencias que veremos más adelante.

Una vez que el Tribunal Electoral, en consonancia con el mismo art. 110, verificara que la iniciativa cumplía con los requisitos establecidos, se debía proceder a la convocatoria de elecciones revocatorias en los diez días inmediatamente posteriores a la verificación; mientras que las elecciones propiamente dichas se celebrarían dentro de los treinta días siguientes a la convocatoria.

En cuanto a los plazos para poder ejercer la revocatoria, el art. 111 indicaba que, cuando se trataba de actos de corrupción, “*la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario*”; mientras que para los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podía solicitar “*después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones*”. En ambos casos, solo se podía ejercer por una vez dentro del mismo período.

El art. 112, a su vez, establecía la obligatoriedad en la participación de la consulta de “*todos los ciudadanos que gocen de derechos políticos*”. La decisión de la revocatoria sería “*obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial*”, teniendo como efecto inmediato la cesación del funcionario, “*y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la ley*”.

En la regulación de 1998, como se ha indicado, no existía norma jerárquica inferior que regulara este derecho. Por eso mismo, el Tribunal Supremo Electoral tuvo que dictar el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato el 11 de julio de 2001, que desarrolló tal derecho.

En la Constitución de 1998 también se recogían unas condiciones causales para activar el mecanismo, según su art. 111: los actos de corrupción o el incumplimiento injustificado del plan de gobierno registrado durante la campaña.

En casos de corrupción, el reglamento que desarrolló estos artículos adicionalmente dispuso, en su art. 50, el requisito de una sentencia ejecutoriada previa que determinase que la autoridad cuestionada se encontraba involucrada en algún acto

de corrupción. Sin embargo, con este requisito se eliminaba el mismo proceso revocatorio, ya que un funcionario pierde el derecho de ocupar un cargo público al tener una sentencia previa. En cuanto al incumplimiento del plan, el Tribunal Supremo Electoral era el órgano encargado de establecer si existía o no tal incumplimiento para luego dar paso al proceso electoral de revocatoria. En suma, el proceso revocatorio quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral, y de la eficacia del poder judicial⁵².

En la práctica, realmente, no hubo experiencias en procesos de esta índole. Puede que ello fuera debido a uno de los obstáculos señalados, como era la falta de una ley orgánica que regulara explícitamente este mecanismo de democracia directa con todos sus detalles. Sin embargo, si bien los derechos políticos como este son de configuración legal, al ser un derecho fundamental, ello no puede en ningún caso conducir a un total vaciamiento de su significado constitucional. Así, el art. 18 de la Constitución Ecuatoriana de 1998 establecía que “*no podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos*”. Asimismo, al recoger la propia Constitución los elementos básicos de la revocatoria, con los cuales, desde un punto de vista práctico, podría ser ejercitado el referéndum, no debería haber sido inconveniente para que se hubiera producido tal.

Otra de las posibles causas por las cuales no se ejerció este derecho es, probablemente, los altos porcentajes necesarios para iniciar el proceso. La necesidad de que fueran el 30% de los inscritos en el padrón electoral de la circunscripción territorial respectiva hacía que fuera, en realidad, impracticable esta institución⁵³.

Precisamente por estos motivos, durante el período legislativo 2003-2007 se presentaron hasta siete proyectos de ley de reforma a la Constitución que tomaban en consideración el mecanismo de la revocatoria del mandato. Algunas mantenían que se debían ampliar los sujetos de la revocatoria del mandato, incluso ciertas propuestas defendían que se debía ampliar a todas las autoridades de elección popular; y otras iban en la línea de descender el proceso necesario para la iniciativa de la revocatoria al 25 o, incluso, al 20%⁵⁴.

5.2.2 *La regulación en la Constitución de 2008*

La regulación de la revocatoria en la Constitución de 2008 ha traído consigo novedades que apuntan a su mayor democratización: se amplía su objeto a todos los cargos de elección popular, se disminuye el porcentaje para su promoción a un 10%, aunque se exige un 15% para el caso del Presidente de la República; y se eliminan las causales de la Constitución, por lo que, en opinión del profesor Guzmán Hernández, se

⁵² CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S.: op. cit., p. 91.

⁵³ VERDUGO SILVA, J.T.: op. cit., p. 114.

⁵⁴ Ídem, p. 120.

reduce la mediación del órgano que recepta la solicitud a verificar si ésta cumple con los requisitos de autenticidad y legalidad, cuestión que se limita únicamente a la forma.

De la regulación de 1998 se reiteran los siguientes aspectos: la mediación de un órgano del poder público para llegar a la consulta, limitada a la aceptación de la solicitud por parte del Consejo Nacional Electoral; sus efectos inmediatos al concluir la consulta; la regla de la mayoría absoluta para decidirla; su supeditación a término, al no poder solicitarse antes de que finalice el primer año del período para el cual fue elegido el revocable, ni durante el último, sólo por una vez dentro de este período; y, por último, la especificación de que los gastos de la puesta en práctica del mecanismo, se imputaban al Estado.

Tanto su regulación constitucional en 1998 como en el 2008 preveían que el sujeto revocante fuese aquellas personas que gozaran de los derechos políticos al momento de promoverse, siempre que estuviesen en relación con el revocable, sobre la base de estar inscrito en la circunscripción electoral correspondiente⁵⁵.

El derecho de los ecuatorianos a revocar el mandato de las autoridades de elección popular se encuentra ubicado sistemáticamente en el Título II de la Constitución, que lleva por rúbrica “*Derechos*”, concretamente en su Capítulo quinto, de “*derechos de participación*”. El art. 61 reconoce como derecho, entre otros, en su apartado 6 el de “*revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular*”.

Ya en el Título IV, sobre la “*participación y organización del poder*”, en su Capítulo primero, Sección cuarta, sobre la “*Democracia directa*”, se contiene una regulación más concreta de la revocatoria.

El art. 105 vuelve a reiterar que “*las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular*”.

Como se ha indicado, este artículo vuelve a repetir algo ya contenido en la Constitución de 1998, como es que la solicitud de revocatoria ha de presentarse “*una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada*”. A su vez, de nuevo se indica que “*durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato*”. Este mismo artículo es el que establece los porcentajes requeridos para la solicitud de la revocatoria señalados anteriormente (10% en general y 15% para el caso del Presidente de la República).

El art. 106 indica que el Consejo Nacional Electoral, una vez aceptada la solicitud presentada, “*convocará en el plazo de quince días a revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días*”, plazos superiores a los de la

⁵⁵ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, cit., pp. 311-312

Constitución de 1998, que eran de 10 días para la convocatoria de las elecciones, que se celebrarían dentro de los treinta días siguientes a ésta.

Para la aprobación de la revocatoria, según este mismo artículo, se precisa de la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para el Presidente de la República, que se necesita de la mayoría absoluta, pero de los sufragantes.

En cualquier caso, *“el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de la revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución”*.

A diferencia de la anterior etapa constitucional, en esta ocasión sí que se ha regulado la revocatoria del mandato, a través de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 12 de abril de 2010, que regula todos los mecanismos de democracia directa reconocidos constitucionalmente.

El art. 5 de la citada ley recoge la garantía del Estado del ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, entre los que se encuentra la revocatoria del mandato.

En tanto la revocatoria del mandato es reconocida como un derecho político de los ecuatorianos, los motivos mínimos y suficientes que conlleven a su activación deberían sintetizarse en la pérdida de legitimidad de los representantes por el inadecuado desempeño del cargo público⁵⁶. Sin embargo, los arts. 25 y ss. de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que regulan esta institución, sí que recogen unos presupuestos habilitantes necesarios para poder ejercer la iniciativa de la revocación, que son: incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y en la ley; aunque en la Constitución no se recoja ninguna condición, como sucedía en la de 1998.

Ya la Constitución señala que la revocatoria solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último, pudiéndose realizarse durante el período de gestión de la autoridad señalada tan sólo un proceso revocatorio; pero la ley añade, a su vez, que *“una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato”*.

Asimismo, la Constitución es la que establece el plazo del Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE) para convocar la revocatoria en el caso de aceptarse la solicitud presentada, siendo la ley la que señala que el CNE dispondrá de *“un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada”* en el art. 25.

Hay que señalar que la ley parece transgredir el art. 105 de la Constitución, ya que impone unos porcentajes superiores a los establecidos constitucionalmente para

⁵⁶ CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S.: op. cit., p. 91.

solicitar la revocatoria en ciertos casos. Aun así, estos porcentajes se introdujeron tras la resolución No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011 de la Corte Constitucional, por lo que tales plazos no son una decisión arbitraria del legislador, sino que se ajustan a tal sentencia, a pesar de que no se entienda por qué se aumenta el porcentaje requerido en algunas situaciones:

- El 25% de los electores inscritos en el padrón electoral para las circunscripciones de hasta 5.000 electores.
- El 20% de respaldos para las circunscripciones de 5.001 a 10.000 electores.
- El 17,5% de respaldos para las circunscripciones de 10.001 a 50.000 electores.
- El 15% de respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores.
- Y el 12,5% de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores.

Para los demás casos, en circunscripciones que sobrepasen los 300.000 electores, se precisa del 10% de respaldos, tal y como indica la Constitución, a excepción del Presidente de la República, para lo que se necesitan, en todo caso, el 15% de respaldos.

El órgano que recepta la solicitud – el CNE-, según la ley, además de verificar si ésta cumple los requisitos de forma, también controla si está motivada. El art. 27 señala, en cuanto a ello, que la solicitud debe contener, a mayores, la motivación que la respalde, por lo que no se podría admitir, en rigor, la posición que mantiene el profesor Guzmán Hernández, que sostiene que estamos ante una revocatoria del mandato libre, ya que es condicionada, aunque se den mayores facilidades que en la Constitución de 1998. Ya se ha indicado que dichas condiciones o presupuestos habilitantes se contienen en el art. 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Las causales se introdujeron a propósito de la presentación de una acción de inconstitucionalidad a finales de 2010 por parte del Secretario General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME, en adelante). El objetivo de la acción era suspender los procesos revocatorios y que se reformara la normativa vigente. El argumento de la AME era que existía un inadecuado desarrollo de las normas que regulaban el ejercicio de la revocatoria, la ausencia de revisión de las peticiones por parte del organismo electoral competente, y las incongruencias y contradicciones entre las disposiciones constitucionales, las normas reguladas en el Código de la Democracia (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La Corte Constitucional emitió una sentencia en la cual los jueces se pronunciaron sobre los siguientes aspectos: (1) elaboración de mayor fundamentación que sustente el pedido de revocatoria del mandato a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano electoral; (2) disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de que pueda ejercer su derecho a la defensa; y (3) correspondencia

proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso⁵⁷.

De esta forma, en mayo de 2011 se introdujeron las reformas normativas pertinentes, en concreto la introducción, como se ha visto, del incumplimiento del plan de trabajo como causal para la revocatoria del mandato, dejando, así, de ser una revocatoria del mandato libre.

Los promotores del mandato, como indica el art. 27, cuentan con los siguientes plazos para la recolección de firmas:

- Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores.
- Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores.
- Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores.
- Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores.
- Y sesenta días cuando sean circunscripciones de hasta 10.000 electores.

Llama la atención en la regulación que se disminuya el plazo para recoger las firmas en aquellos lugares donde se necesita un mayor porcentaje de respaldos. Aunque, efectivamente, la cantidad de firmas que se necesitan sea menor, cualitativamente el porcentaje es mayor, por lo que se podría afirmar que, al reducirse los plazos, se contiene en la regulación una doble dificultad en las circunscripciones más pequeñas, lo que podría hacer que la revocatoria, en la práctica, fuera muy difícil de solicitar, además de que, como ya se ha dicho, estos porcentajes son de dudosa constitucionalidad.

Los plazos, en todos los casos, corren a partir del día de la entrega de los formularios por parte del CNE.

En cuanto a la campaña, el art. 27 prohíbe que intervengan en ella las personas que pudieran ser las potenciales beneficiarias del proceso revocatorio de la autoridad cuestionada, término jurídico indeterminado en la ley que no parece quedar claro a quién va dirigido.

El art. 106 constitucional establece, en su último párrafo, que el pronunciamiento popular en el referendo revocatorio será de obligado cumplimiento y que su consecuencia inmediata será *“el cese de su cargo”* y el reemplazo *“por quien corresponda de acuerdo con la Constitución”*.

La regulación en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es similar y su art. 28 dispone que *“la autoridad cuestionada cesará en su cargo y será reemplazada por quien corresponda, de acuerdo con la Constitución y la ley”*.

⁵⁷ CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S.: op. cit., p. 96.

Lo cierto es que en el Código de Democracia no hay ninguna referencia expresa al reemplazo del representante removido. El segundo párrafo del art. 201 se expresa de forma idéntica que el art. 106 constitucional. Tan sólo hay una pequeña mención en el art. 91, cuarto párrafo, que dice: “*en el caso de elecciones anticipadas previstas en la Constitución o revocatoria del mandato, la posesión de los respectivos cargos, no podrá ser posterior a quince días contados desde la fecha de la proclamación de resultados*”.

La Constitución únicamente se refiere de forma expresa al reemplazo del Presidente de la República en caso de revocación. Primero, el art. 145 constitucional vuelve a indicar, en su número 6, que la revocatoria es una causa de cese en su mandato para, luego, el art. 146, decir, en su párrafo segundo, que “*en caso de falta definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia (es decir, su suplente) por el tiempo que reste para completar el correspondiente periodo presidencial*”. El tercer párrafo añade que “*ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección de dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período*”.

Conforme a tal legislación, y debido el silencio legislativo, se puede concluir que, en caso de que el representante electo sea removido, le sustituirá su suplente, conforme a la Constitución y a la ley, tomando posesión antes de los 15 días posteriores a la proclamación de los resultados del referendo revocatorio.

5.3 El caso venezolano

5.3.1 Antecedentes: la revocatoria del mandato de los Delegados de las Provincias ante el Congreso en 1811, el referendo revocatorio de los alcaldes y de los jueces de paz

Los antecedentes de la figura del referendo revocatorio en Venezuela se remontan en el S. XIX al momento de su independencia y de su primera Constitución. A partir de 1958 se desarrollan las figuras participativas comenzando a escala local, con los referendos revocatorios de los mandatos de alcaldes y luego de los jueces de paz. A partir de 1992, se propone la incorporación del referendo revocatorio en la reforma general de la Constitución y, finalmente, se incorpora en la Constitución de 1999⁵⁸.

El nacimiento de Venezuela como Estado independiente se da en el marco del establecimiento de una República versus la idea de la Monarquía. Por eso, la idea de la

⁵⁸ AYALA CORAO, C.: *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*, Los libros de el Nacional, Caracas, 2004, p. 31.

independencia se enfocó no sólo frente a la España napoleónica, sino también frente a la España monárquica. Así, la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811 estableció el principio de la soberanía popular representativa, por medio de “apoderados legalmente constituidos”, según su art. 1. Esta idea es la que permitió que la Constitución venezolana de 1811 consagrara la figura de la revocatoria del mandato de los delegados de cada provincia al Congreso.

De esta forma, el constitucionalismo venezolano, desde sus orígenes, se familiarizó con la idea republicana de la revocatoria del mandato de los representantes del pueblo de las provincias (“apoderados”) ante el Congreso Nacional, con la peculiaridad de que eran sus propios electores quienes podían revocar ese mandato en cualquier momento, y a su vez quienes podían elegir al nuevo senador o representante por el resto del período, enviando a otros por el resto del período, según los arts. 209 y 210 de aquella Constitución⁵⁹.

En cuanto al referendo revocatorio de los alcaldes, fue bajo el amparo de la Constitución de 1961 cuando se desarrollaron este tipo de formas de democracia directa, al igual que para el revocatorio de los jueces de paz.

El referendo revocatorio del mandato de alcaldes fue establecido en Venezuela en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (en adelante LORM), y estaba regulado por los siguientes principios:

- a) La suspensión del alcalde y la convocatoria al referendo

La LORM de 1989 estableció la posibilidad de convocar la celebración de los referendos revocatorios de los mandatos de los alcaldes, en aquellos casos en los cuales la Cámara Municipal respectiva, por mayoría cualificada, no aprobara su Memoria y, como consecuencia, acordara expresamente la suspensión del alcalde hasta que se celebrara la respectiva consulta popular sobre su revocatoria. Por tanto, conforme a esta regulación, la suspensión del alcalde en el ejercicio de sus funciones podía ser acordada por el Concejo Municipal o Cabildo Metropolitano cuando no aprobaran su Memoria y Cuenta de su gestión anual, mediante decisión expresa y motivada, con el voto de las tres cuartas partes de los integrantes. Durante la suspensión del alcalde, sus funciones eran ejercidas por el concejal que designe la Cámara a tal efecto.

Como consecuencia de la suspensión del alcalde, el Concejo o Cabildo debía convocar a un referendo en un plazo máximo de 30 días, para que el cuerpo electoral local se pronunciase sobre la revocatoria o no del mandato.

Sin embargo, al tratarse de una norma preconstitucional, dicha iniciativa del Concejo Municipal prevista en la norma de la LORM de 1989 es actualmente inconstitucional, y a partir de la actual Constitución de 1999 ha quedado derogada, ya que –como veremos más adelante– la iniciativa para convocar a los referendos

⁵⁹ AYALA CORAO, C.: op. cit., pp. 32-33.

revocatorios sólo le corresponde al 20% de los electores, en este caso, del municipio correspondiente, en conformidad con el art. 72 de la Constitución⁶⁰.

b) La celebración del referendo

Además, la LORM tenía omisiones legislativas, como el no establecimiento del sistema de votación del referendo, es decir, si el resultado válido era tomado por la mayoría absoluta de los electores, o por la mayoría relativa de los votos válidos. Debía interpretarse que el resultado válido sobre la revocatoria o no del mandato debía ser tomado, a juicio del profesor Ayala Corao, por la mayoría simple de los votos válidos, en virtud de las siguientes razones: en primer lugar, porque esa es la mayoría exigida para la elección del alcalde; y en segundo lugar, porque esa es la mayoría regulada en la Ley, para el recurso de referendo de ordenanzas.

c) Los efectos del referendo

Si el electorado se pronunciaba por la no revocatoria del mandato del alcalde, éste debía reasumir sus funciones de inmediato, cesando la suspensión. Pero si se pronunciaba a favor de la revocatoria, el alcalde quedaría revocado en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, el mandato popular de elección del alcalde quedaba revocado por el mismo cuerpo electoral local.

En consecuencia, revocado el mandato del alcalde, ocurre una falta absoluta, la cual, conforme a la regulación en la LORM, será suplida de inmediato, y en forma temporal mientras toma posesión el nuevo alcalde electo o designado, quedará encargado de la Alcaldía el vicepresidente del Consejo o Cabildo respectivo (art. 51 LORM). Para llevar la vacante habría que distinguir dos situaciones: (i) si la revocatoria del mandato ocurre antes de que el alcalde cumpla la mitad de su período legal: se procederá a una nueva elección popular, en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral; (ii) si la revocatoria del mandato ocurre después de transcurrido más de la mitad del período legal del alcalde: el Concejo o Cabildo designará a uno de sus miembros para que ejerza el cargo vacante de alcalde por lo que resta del período municipal⁶¹.

5.3.2 La propuesta de referendo revocatoria del proyecto de Constitución de Hugo Chávez

Hugo Chávez, ya como Presidente de Venezuela, acudió a la sesión de 5 de agosto de 1999 de la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante, ANC) para presentar un proyecto de Constitución, denominado “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. En dicho proyecto, se incorporaron las diversas propuestas participativas y de referendos, incluido el revocatorio. Sobre éste, la iniciativa popular se planteaba que fuese del 10% de los electores; la oportunidad para solicitar su convocatoria era transcurrida la mitad del período del funcionario; y la

⁶⁰ AYALA CORAO, C.: op. cit., pp. 35-36.

⁶¹ Ídem, p. 38.

mayoría exigida para poder revocar el mandato popular era la mayoría simple de los sufragantes. Al final, en caso de que se revocara el mandato, el proyecto proponía que el funcionario revocado sólo pudiera optar al mismo cargo una vez transcurridos dos períodos consecutivos. El articulado de esta propuesta tuvo la siguiente redacción:

“Transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, un número no menor del diez por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción electoral, podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para evaluar su gestión. Cuando la mayoría de los sufragantes hubiera votado negativamente, se considerará revocado su mandato, y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes.

El funcionario cuyo mandato fuere revocado, sólo podrá optar al mismo cargo una vez transcurrido dos períodos consecutivos a la fecha de su revocatoria”.

La ANC, efectivamente, terminó aprobando el referendo revocatorio, pero con requisitos más exigentes que los planteados en la propuestas –que analizaremos detenidamente más adelante-: la iniciativa se duplicó al pasar del 10% al 20% de los electores inscritos; se introdujo un quórum de concurrencia mínima al referendo del 25% de los electores inscritos (algo que parece más conforme con el principio de legitimidad de los representantes); y la mayoría exigida para revocar el mandato pasó de la mayoría de los sufragantes, al número igual o mayor de votos que obtuvo el funcionario cuando fue electo; y la inhabilitación del funcionario revocado sólo quedó establecida para los diputados de la Asamblea Nacional, pero sólo por el siguiente período⁶².

5.3.3 El referendo revocatorio en la Constitución venezolana: introducción

En el preámbulo de la Constitución venezolana se afirma que la nueva carta magna tiene como objetivo “(...) *refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica (...)*”.

Ya en el art. 5 se marca la diferencia entre los mecanismos de participación directa e indirecta: “*la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público*”.

En la Constitución venezolana la democracia participativa y la revocatoria del mandato moldean de manera sustantiva la forma de gobierno y el orden sociopolítico. El art. 6 dispone que “*el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*”.

⁶² AYALA CORAO, C.: op. cit., p. 43.

Asimismo, en el art. 70 se enumeran los mecanismos de participación, entre los que se encuentra el referendo revocatorio, regulado en el art. 72⁶³.

Según el constituyente Rodolfo Sanz, la inclusión del referendo revocatorio en la nueva Constitución se basó en cuatro principios: la cualidad de elección, la intervención popular durante la fase de iniciativa y en la votación, la garantía de legitimidad y la necesidad de asegurar estabilidad y gobernabilidad. Asimismo, la función del referendo revocatorio pasó de ser, como estaba previsto en un primer momento, de un mecanismo de control a una vía para solucionar crisis políticas⁶⁴.

Hay que tener en cuenta, a su vez, que la Constitución venezolana sustituye la clásica división tripartita de poderes por una fórmula de cinco ramas, que incluye los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, ciudadano y electoral. Al poder electoral le corresponde según el art. 293.5, *“la organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos”*⁶⁵.

De esta forma, finalmente, el referendo revocatorio de todos los cargos de elección popular quedó consagrado como principio general en la Constitución de 1999, siendo la primera que lo hizo, antes que la ecuatoriana y la boliviana. La figura quedó regulada en el capítulo de la Constitución que lleva por rúbrica *“De los derechos políticos y del referendo popular”*, el cual forma parte del Título III *“De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes”*. Ello plantea la dimensión del referendo revocatorio como un derecho político de los ciudadanos y no como una mera técnica de gobierno o de estructuración del esquema de los mandatos de los poderes públicos⁶⁶.

El derecho político al referendo revocatorio quedó establecido en la Constitución venezolana de 1999 en su art. 72 de la siguiente forma:

“Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieran votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su

⁶³ KORNBLITH, M.: “Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela”. *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*, Buenos Aires, 2007, p. 4.

⁶⁴ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, cit., pp. 308-309.

⁶⁵ KORNBLITH, M.: op. cit., p. 6.

⁶⁶ AYALA CORAO, C.: op. cit., p. 73.

mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato”.

Ha sido a través de las sentencias de interpretación constitucional dictadas a partir del año 2001 por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia (SC/TSJ, en adelante) como se ha ido perfilando el contenido y alcance de la norma contenida en el art. 72 de la Constitución; y luego mediante las “Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de elección popular” dictadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE, en adelante), las cuales han seguido las pautas jurisprudenciales establecidas⁶⁷.

5.3.4 El referendo revocatorio en la Constitución venezolana: la iniciativa para solicitar el referendo revocatorio

De una primera lectura del precepto constitucional donde se regula el revocatorio, se podía concluir que, para promover el mecanismo, bastaba reunir un número de firmas equivalente al 20% de los inscritos en la circunscripción electoral correspondiente al funcionario a revocar, siempre que este hubiese arribado a la mitad del período de su mandato constitucional. Cuando se reuniesen las firmas requeridas se procedía a la consulta, la que terminaba con la revocación del electo si acudía el 25% de los electores inscritos y se lograba un total de votos igual o superior al que obtuvo el revocable en la última elección. El funcionario quedaba relegitimado si no se cumplía alguno de estos tres requisitos de carácter preclusivo⁶⁸.

Sin embargo, el art. 72 de la Constitución generó dudas, en opinión el profesor Guzmán Hernández, en relación a la participación y a la vis democrática de la institución. Este autor señala como las dos más importantes las siguientes:

- ¿Quiénes estaban legitimados para solicitar el revocatorio, los electores al momento de ser elegido el revocable o los inscritos en el momento de promoverse la revocación?
- ¿Cuál era el mínimo de votos necesarios para que resultara revocado el mandato, conforme al segundo apartado del art. 72 de la Constitución?

La SC/TSJ resolvió otorgando el derecho a promoverla, no sólo a aquellos que habían elegido al funcionario revocable, sino a todos los que al momento de cumplirse

⁶⁷ AYALA CORAO, C.: op. cit, p. 76.

⁶⁸ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, cit., p. 314.

los requisitos para su solicitud estuviesen inscritos en el registro electoral correspondiente, siempre que la promoción fuese respaldada por los ciudadanos en el número establecido en la ley, y no por ente u organización política alguna, según las sentencias n° 137/2003 y n° 2750/2003⁶⁹.

En particular, la última de estas sentencias, de 21 de octubre de 2003, estableció al efecto que *“en realidad no importa si se votó o no, si se estaba inscrito o no. Ha sido el pueblo del momento el que confirió el mandato y es el pueblo de ese segundo momento el que puede revocarlo. La integración del pueblo puede haber variado, aumentando o disminuyendo en número, y el registro electoral de la fecha de que se trate debe ser la única referencia”*.

En consecuencia, el porcentaje del 20% de los electores inscritos en el registro electoral se refiere a los inscritos al momento de formularse la solicitud del referendo revocatorio y no a los electores que se encontraban inscritos cuando el representante fue electo.

De esta forma, tanto en la iniciativa para solicitar el referendo revocatorio, como en la celebración del acto de votación en el referendo mismo compete a todos los electores inscritos en la correspondiente circunscripción electoral⁷⁰.

5.3.5 El referendo revocatorio en la Constitución venezolana: la oportunidad para solicitar, convocar y celebrar el referendo revocatorio

Según el art. 72 constitucional, la oportunidad para solicitar el referendo revocatorio y, en consecuencia, para que éste pueda comenzar a tener lugar, es *“transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria”*.

Se trata, así, de un requisito de oportunidad habilitador para que se produzca la solicitud y, en consecuencia, la autoridad electoral cumplido el requisito del número mínimo de electores solicitantes, puede proceder a convocar la realización del referendo revocatorio correspondiente.

En la sentencia de 5 de junio de 2002, la SC/TSJ argumentó que, quien es elegido debe tener un tiempo determinado para gobernar o legislar, dado que éste es un derecho que le asiste a toda autoridad elegida por el pueblo, a la que los electores también pueden solicitarle que rinda cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el panorama presentado, conforme lo establece el art. 66 de la Constitución. Por lo cual, la mitad del período, como límite de naturaleza temporal a partir del cual puede ejercerse la revocación del mandato, *“sin duda representa un plazo*

⁶⁹ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, cit., p. 316.

⁷⁰ AYALA CORAO, C.: op. cit., pp. 77-79.

prudencial que permite a los electores tener una visión del desempeño del representante”⁷¹.

En cuanto al momento para poder iniciar la recolección de firmas, la Constitución nada establece expresamente. El CNE, en este sentido, ha mantenido que ha de nacer la titularidad del derecho del referendo revocatorio en el momento indicado por el art. 72 constitucional. Por eso mismo, las Normas de Referendos Revocatorios dictadas por este órgano establecen con claridad que la recolección de firmas para la solicitud de estos referendos sólo podrá tener lugar una vez transcurrido la mitad del período del funcionario electo⁷².

5.3.6 El referendo revocatorio en la Constitución venezolana: quórum de asistencia y mayoría en la votación

De conformidad con el art. 72 constitucional, “*cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato*”. En consecuencia, para que el mandato de un funcionario popularmente electo sea revocado mediante el referendo, se tienen que cumplir dos requisitos: (i) quórum de asistencia de los electores al acto de votación, esto es, que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores o electoras inscritos en el registro electoral de la circunscripción; y (ii) mayoría de votos emitidos por el sí revocatorio, es decir, que igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario haya votado a favor de la revocación. De lo contrario, de no cumplirse concurrentemente con los dos requisitos, el referendo celebrado no tendrá efectos revocatorios del mandato popular del funcionario⁷³.

En relación a la pregunta del referendo revocatorio, ha de ser formulada de manera que permita al elector responder de manera positiva, si está o no de acuerdo, con la revocatoria del mandato del representante, algo que se puede hacer extensible la regulación en cualquier ordenamiento jurídico, no sólo el venezolano.

Sobre el quórum de asistencia al referendo, para que el 25% de los electores que asistan sea válido, se planteó, en un primer momento, el mismo problema que con el quórum del 20% de la iniciativa de electores para la solicitud del referendo revocatorio: es decir, si ésta estaba referida a los electores inscritos al momento en que el funcionario fue electo o si, por el contrario, estaba referida a los electores inscritos al momento de la celebración del referendo correspondiente.

La SC/TSJ aclaró que “*el quórum del 25% de asistencia de electores inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente está referido al existente*

⁷¹ AYALA CORAO, C.: op. cit., p. 80.

⁷² Ídem, p. 87.

⁷³ Ídem bis, p. 99.

para el momento de la celebración del referendo revocatorio correspondiente”, en su sentencia de 5 de junio de 2002.

Finalmente, para que el mandato de un funcionario popularmente electo sea revocado mediante el referendo, es preciso, además del quórum de asistencia, conforme al art. 72 constitucional, *“que igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario haya votado a favor de la revocación”.*

En este caso, sí es necesario acudir al pasado para determinar el número de votos que obtuvo el funcionario cuando fue electo, ya que es ese el número de electores que como mínimo debe votar en su contra en el referendo para que su mandato quede revocado⁷⁴.

Por tanto, como establecen las Normas de Referendos Revocatorios dictadas por el CNE, se considerará revocado el mandato, conforme al art. 60, *“si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de votos de los electores que eligieron al funcionario, y no resulte inferior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria”*, para que se así, además, el presupuesto de legitimidad del revocatorio.

De esta forma, la SC/TSJ ha corregido la norma constitucional al establecer un requisito adicional para la revocatoria del mandato de los representantes electos: además del voto a favor de la revocatoria al menos igual al número de votos que obtuvo el representante cuando fue electo, el número de votos en contra de su revocatoria debe resultar menor que los votos a favor de ésta.

5.3.7 El referendo revocatorio en la Constitución venezolana: las consecuencias de la revocatoria del mandato

La primera consecuencia en caso de que ocurra la revocatoria del mandato de un representante es que se produce de inmediato su falta absoluta; y por lo tanto, debe procederse a cubrirla de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Por tanto, la consecuencia contigua de la revocación del mandato es la terminación anticipada del mismo, procediendo, de inmediato, a cubrirlo, como estipula el art. 72 constitucional.

El art. 233 de la Constitución establece la revocatoria como un caso de falta absoluta del Presidente de la República. Y añade, en el tercer párrafo, que *“cuando se produzca la falta absoluta del Presidente o Presidenta de la República durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal y directa dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva. En los casos*

⁷⁴ AYALA CORAO, C.: op. cit., pp. 100-101.

anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente.

Si la falta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar el mismo”.

Por tanto hay que diferenciar entre: (i) si la falta absoluta se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, en cuyo caso se procederá a una nueva elección universal y directa dentro de los treinta días consecutivos siguientes, y, mientras, de manera temporal, se encargará de la Presidencia del Vicepresidente Ejecutivo; si (ii) la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo asumirá la Presidencia hasta completar el mismo.

Uno de los problemas es que si un Presidente cuyo mandato ha sido revocado durante los primeros cuatro años de su período constitucional, podría volverse a postular de inmediato a las elecciones que tengan lugar para cubrir su falta absoluta. Sobre esto se pronunció la SC/TSJ en sentencia de 28 de agosto de 2003, sosteniendo que el Presidente revocado no podría participar en la elección que debería efectuarse de inmediato para cubrir su falta absoluta en caso de que su mandato, ya que de lo contrario sería un fraude a la soberanía popular:

“La remoción del Presidente mediando referendo revocatorio, siempre que éste se produzca conforme a las formalidades del artículo 72 de la Constitución de 1999, produce, de pleno derecho, la separación del funcionario cuyo mandato se revocó, por lo que si la falta ocurre dentro de los cuatro primeros años de período presidencial, habrá que proceder a la elección de un nuevo Presidente mediante un proceso comicial, en el que evidentemente no podría participar dicho funcionario, pues cualquier falta absoluta del Presidente implica la separación categórica del cargo y l consecuente sustitución del mismo. Lo contrario supondría una amenaza de fraude a la soberana voluntad popular que se habría expresado mediante el proceso comicial refrendario, cuando éste se inclinó por la pérdida de legitimación sobrevenida del funcionario”⁷⁵.

En cuanto a la falta absoluta de los gobernadores de Estados, como representantes electos, en los casos de revocación de su mandato, concurren en tal falta, que ha de ser cubierta de manera inmediata. La Constitución no regula las faltas absolutas de los gobernadores ni, por tanto, la forma de cubrirlas. Esta materia es objeto de regulación en la Ley sobre Elección y Remoción de los gobernadores de Estado, la cual dispone que las faltas de éstos serán suplidas conforme a lo que dispongan las Constituciones de los Estados en su art. 16.

⁷⁵ AYALA CORAO, C.: op. cit., pp. 106-112.

Conforme al principio democrático, las Constituciones de los Estados deberían regular las formas de cubrir las faltas absolutas de los gobernadores, mediante una nueva elección. No sería compatible con la Constitución que no se previera así. En este sentido, la Ley establece, como principio general, que si la falta absoluta del gobernador se produce “*antes de cumplir la mitad del período, deberá realizarse una nueva elección*”, según el art. 18, y la persona que resulte electa gobernador completará el resto del período correspondiente.

Ante la posibilidad de que algunas Constituciones de Estado no prevean la manera de cubrir la falta absoluta de los gobernadores, la propia Ley regula el mecanismo de nombramiento y elección de los gobernadores en caso de vacantes absolutas. Además de reiterar el principio general antes descrito, sobre la forma de suplir la falta absoluta del gobernador cuando ésta se produce antes de cumplir la mitad del período, la Ley dispone transitoriamente en el art. 21 que “*si la falta absoluta se produce en la segunda mitad del período, la Asamblea Legislativa, dentro de los treinta días siguientes, procederá a designar por votación secreta, un nuevo gobernador para el resto del período*”. Mientras se elige al nuevo gobernador, se encargará de la Gobernación el Secretario General de Gobierno o el funcionario ejecutivo a cargo de los asuntos políticos. Este interinato deberá ser ratificado por la Asamblea Legislativa (hoy Consejo Legislativo, pues esta ley es preconstitucional, ya que data de 1989) o la Comisión Delegada en su caso, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes⁷⁶.

La forma de cubrir la falta absoluta de los alcaldes es materia objeto de regulación en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989. Mientras se dicte una nueva ley que regule la revocatoria de los alcaldes, la solución legal actualmente aplicable consiste en que el Concejo Municipal o Metropolitano designe a uno de sus miembros para que ejerza el cargo vacante del alcalde por lo que resta del período municipal; y mientras ello ocurre, de inmediato y en forma temporal, mientras tome posesión el nuevo alcalde, quedará encargado de la Alcaldía el Vicepresidente del Concejo Municipal o Metropolitano.

Sin embargo, la nueva Ley que se prescriba deberá consagrar, como principio general, la sustitución de la falta absoluta de los alcaldes mediante la celebración de una nueva elección, con base en el principio democrático⁷⁷.

Si bien es cierto que se ha dictado una nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal, de 21 de diciembre de 2010, aún no se ha elaborado una ley que regule la forma de sustitución del alcalde en caso de que sea revocado. Esta ley, en su art. 87, prevé que ha de ser una ley concreta la que regule tal sustitución y establezca la forma de hacerlo, aunque sí que ha regulado otras formas de cubrir la vacante en caso de falta absoluta del alcalde. Sin embargo, siendo la Ley de 1989 la única que regula la forma de proceder en caso de remoción del alcalde, sigue siendo de aplicación ésta para tales casos.

⁷⁶ AYALA CORAO, C.: op. cit., p. 116.

⁷⁷ Ídem, p. 119.

Por último, en cuanto a la falta absoluta de los diputados nacionales, legisladores estatales y concejales; la Constitución, en su art. 72, a lo que establezca la ley. Cuando su mandato sea revocado, influye de manera decisiva el hecho de que sus representantes son electos conjuntamente con sus suplentes respectivos, los cuales están llamados a suplir las faltas temporales y las absolutas. Por lo cual, en caso de que el mandato de un representante a un cuerpo colegiado sea revocado mediante un referendo, su falta absoluta deberá ser cubierta, en principio, por su suplente en el orden de prelación en el cual fue electo⁷⁸. Ello, además, va en consonancia con el principio de pluralismo en las instituciones.

5.3.8 El referendo revocatorio en la Constitución venezolana: los límites de los referendos revocatorios

Para concluir, el art. 72 constitucional establece que “*durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación del mandato*”. Se trata de un límite para impedir que la convocatoria y celebración indefinida e ilimitada de referendos revocatorios genere ingobernabilidad y crisis política. El referendo como mecanismo de control popular de la legitimidad de un funcionario electo puede ciertamente fomentar la vinculación de los gobernadores con los gobernados; pero el abuso de la institución generaría un estado de anarquía e inseguridad no sólo para los gobernantes, sino también para los gobernados.

Los referendos revocatorios son “válvulas de escape” para ser usados en situaciones de crisis de legitimidad de los gobernantes electos. Se supone que estas crisis no deben ser la regla si el representante electo realiza una buena gestión, es eficiente en su desempeño público, atiende a los electores y es responsivo a sus demandas, los oye, los mantiene informados y les rinde cuentas de su gestión, y fomenta la unidad entre todos los ciudadanos de su circunscripción. Pero precisamente en caso de que se genere una crisis extrema de legitimidad del gobernante que esté afectando a los ciudadanos y a la comunidad, entonces sí es preferible optar por definir si la mayoría del cuerpo electoral apoya y relegitima al representante, o si decide revocar su mandato y elegir a uno nuevo⁷⁹.

5.4 Características comunes de la revocatoria del mandato en Ecuador y Venezuela

Los dos ordenamientos analizados regulan una revocatoria de tipo completa, donde la ciudadanía interviene en la promoción y en la consulta. En su promoción, ambos han otorgado la facultad de solicitar a los ciudadanos que tengan derecho al voto, al momento de cumplirse los requisitos para instar el mecanismo.

Sobre la dimensión objetiva, son constantes los siguientes elementos comunes:

⁷⁸ AYALA CORAO, C.: op. cit., p. 120.

⁷⁹ Ídem, p. 121.

- Se amplía el radio de acción de este instituto a todos los representantes que hayan sido electos, sin importar el nivel del poder público.

- No se establecen causales para justificar su promoción, en el caso venezolano lo que trae consigo que las medicaciones de las instancias del poder político se limiten solo a comprobar la legalidad de la solicitud, y no a verificar su pertinencia respecto a causales, que tampoco se prevén en la Constitución y en las leyes de desarrollo, lo que trae consigo una revocatoria de tipo libre y no condicionada. Sí que ocurre, sin embargo, en Ecuador, donde necesariamente la promoción ha de estar justificada, siendo el CNE el órgano encargado de verificar que se cumplan las condiciones materiales junto con las formales.

- Se establece la regla de la mayoría absoluta para decidir la consulta.

Otros elementos comunes que se escapan de la dimensión objetiva, son:

- Blindar constitucionalmente la revocatoria del mandato.

- Garantizar la legitimidad de su promoción, para lo que se exige un quórum de participación, que se ha de concretar en la recolecta de firmas, que va desde el 10 y 15% en Ecuador (teniendo en cuenta las excepciones establecidas por ley en relación con el número de población de los municipios) hasta el 25% en Venezuela.

- Garantizar la legitimidad del resultado de la consulta, combinando diversas fórmulas: (i) quórum de asistencia, superar el número de votos respecto a los que obtuvo el revocable en la última elección y regla de la mayoría absoluta (caso de Venezuela); y (ii) regla de la mayoría absoluta (caso Ecuador).

- Racionalizar su uso. Ello se aprecia en la limitación temporal para su promoción, después del primer año del mandato y antes del último. De esta forma se estimula que el sujeto revocador pueda realizar una valoración de la gestión política del representante y se evita la superposición de los procesos revocatorios a los eleccionarios. Este límite temporal no ocurre en otras regulaciones, como la estadounidense, que se analizará a continuación. También se prohíbe emprender más de un referendo revocatorio durante el mismo período para el cual fue electo la autoridad o funcionario.

- Sujetar a término las fases y sub-fases del procedimiento, si no fuera así, si no se establecieran claramente los términos, podría manipularse el referendo a instancias del poder público, al efecto de que no llegara a consumarse.

- Por último, consignar normativamente sus efectos, de manera tal que no solo se refuerce el carácter vinculante de los resultados de lo que decida la ciudadanía con el referendo revocatorio, sino también con su propia legalidad⁸⁰.

⁸⁰ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, cit., pp. 325 y ss.

6.- LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE

El referéndum revocatorio tiene una larga tradición en la política estadounidense, que se remonta a los años que siguieron a la guerra de la independencia. Asimismo, es un claro ejemplo de democracia liberal clásica donde existe esta institución, por lo que se puede observar que, efectivamente, la decisión de introducir el revocatorio es una decisión más bien política que jurídica.

El primer caso de la revocatoria se remonta a las leyes del Tribunal General de la Colonia de la Bahía de Massachusetts en 1631 y a la Carta de Massachusetts de 1691, pero realmente fue en la primera década del S. XX cuando la revocatoria fue foralmente introducida en la vida política estadounidense.

A instancias de los populistas –movimiento de protesta que dominó la vida política estadounidense a finales del S. XIX- instituciones de democracia directa como el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria del mandato fueron introducidas para controlar a los representantes. Posteriormente, la revocatoria fue defendida por los progresistas.

Incorporada, primero, en la nueva carta de la ciudad de Los Ángeles en 1903, la revocatoria se extendió a otros municipios de California y, en 1911, un total de 25 municipios había aprobado el mecanismo. El primer Estado en adoptar la revocatoria fue Oregon en 1908. Hacia 1914, nueve Estados habían adoptado la revocatoria para los representantes electos a nivel estatal: Arizona (1912), California (1911), Colorado (1912), Kansas (1914), Louisiana (1914), Nueva York (1913), Nevada (1912) y Washington (1912). Después, fueron más los que adoptaron el mecanismo.

El umbral de firmas necesarias para iniciar el proceso de remoción varía en cada Estado, y va desde el 12% necesario en California al 40% que se precisa en Kansas⁸¹.

En la actualidad dieciocho Estados y los distritos de Columbia, Guam y las Islas Vírgenes proveen la revocatoria para los representantes electos a nivel estatal, y el menos treinta y seis Estados permiten la revocatoria de varios representantes a nivel local.

Un ejemplo de estas regulaciones es el art. XXI de la Constitución de Colorado:

“El cargo de todo funcionario público electo en Colorado podrá ser revocado en cualquier momento por los electores inscritos con derecho a votar por un sucesor para ese cargo a través del procedimiento y de la manera prevista, dicho procedimiento deberá ser conocido como revocatoria, y será agregado sin excluir cualquier otro método de remoción previsto por la ley.

⁸¹ QVOTRUP, M.: “La experiencia estadounidense de 1776 a 2012”, en WELP, Y. y SERDÜLT, U. (coords.): *La dosis hace el veneno*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012, pp. 207 y ss.

El procedimiento para efectuar la revocatoria de un funcionario público electo será el siguiente: se requiere una petición firmada por electores inscritos con derecho a voto para elegir un sucesor del que se busca revocar que represente el 25% de los votos válidos emitidos en la última elección”.

Hay que tener en cuenta, como se ha visto anteriormente, además, que la regulación de la revocatoria difiere en cada Estado, ya que Estados Unidos es un Estado federal. En California, por ejemplo, a quienes proponen una revocatoria se les permite contratar empresas para recolectar el número requerido de firmas, mientras que este procedimiento es ilegal en Colorado. La regulación también difiere en cuándo un representante puede ser revocado. En California, donde la revocatoria se usa con mayor frecuencia, puede iniciarse en cualquier momento posterior a la elección del funcionario. En la mayoría de los otros Estados, las revocatorias podrán realizarse transcurridos entre 90 y 175 días a partir de la fecha de inicio de mandato⁸².

Vemos, por tanto, que el plazo para iniciar el procedimiento es bastante menor que en las regulaciones del neoconstitucionalismo latinoamericano, lo que podría acarrear problemas de gobernabilidad. Es, quizás, más conveniente, también como derecho del representante, dejar transcurrir un período mayor para poder pedir cuentas a quién se eligió de cara a, si incumplió su mandato frente a los representados, instar un proceso revocatorio.

6.1 El caso concreto de California

Ya se ha dicho que California es el Estado donde la revocatoria se usa con más frecuencia y donde este instrumento es más habitual. Valga como ejemplo su caso para ver, someramente, como está regulado el referendo revocatorio en los Estados Unidos.

La iniciativa del referendo, como también se ha señalado, se limita al 12% de los electores de dicho Estado, siendo el porcentaje más bajo de todo el país, consignándose las solicitudes firmadas progresivamente hasta alcanzar el mínimo exigido. Una vez alcanzado el número de firmas necesarias para la solicitud, se convoca a una consulta popular con un doble propósito: en primer lugar, sobre la revocatoria del funcionario; y en segundo lugar, para el caso de que la revocatoria resulte aprobada, en el mismo acto, la elección del funcionario. Estamos, de nuevo, por tanto, ante un referendo revocatorio de tipo completo.

Los representantes que pueden ser sujetos a un referendo revocatorio en el ámbito del Estado son, fundamentalmente, el gobernador, los senadores, los miembros de la Asamblea y los jueces. La iniciativa del referendo comienza mediante una petición firmada por un número de electores que varía según el funcionario a ser revocado, la cual debe ser presentada ante el Secretario de Estado de esa entidad. En la iniciativa para el referendo revocatorio de un representante, la petición debe incluir las razones que se alegan, cuya suficiencia no es revisable. Los solicitantes tienen 160 días para

⁸² QVOTRUP, M.: op. cit., p. 214.

recolectar las firmas de los electores, plazo mucho mayor que, por ejemplo, en Venezuela. Para el caso de los funcionarios del Estado, el porcentaje de firmas debe ser igual al 12% de los votantes en la elección anterior, como se ha apuntado. Para el caso de los senadores, miembros de la Asamblea y jueces, el porcentaje de firmas se eleva hasta el 20% de los votantes en la última votación del funcionario. Finalmente, el Secretario de Estado debe controlar las firmas presentadas y certificarlas.

La convocatoria a la votación para revocar a un representante y para elegir eventualmente a su sucesor debe ser firmada por el gobernador en un lapso no menor de 60 días ni mayor de 80 días desde el momento de la certificación de las firmas por el Secretario de Estado. La elección debe tener lugar dentro de los 180 días siguientes a la certificación, con la finalidad de que la elección se realice en el calendario de las próximas elecciones que ocurran total o parcialmente dentro de la misma jurisdicción en que va a tener lugar el referendo revocatorio, si el número de electores para la próxima elección es igual, al menos, al 50% del total de electores que votarían en el referendo revocatorio.

Por último, en el caso de que la mayoría de votos en el referendo revocatorio se pronuncie por la revocación del representante, éste quedará destituido. Asimismo, resultará electo el candidato que obtenga en ese mismo acto la mayoría de votos entre los candidatos registrados. De conformidad con la Constitución californiana, en concreto con el art. 2, sección 15, el funcionario revocable no puede ser candidato en esa elección simultánea y el nuevo funcionario resulta electo por un nuevo período⁸³.

Esto es lo que ocurrió el 7 de octubre de 2003, cuando se realizó por primera vez el referendo revocatorio del gobernador del Estado de California, Gray Davis, quien resultó revocado de su cargo. El motivo de tal revocación obedeció, principalmente, a la mala gestión y administración de este funcionario en el ejercicio de sus funciones. En esa oportunidad hubo 135 candidatos para gobernador, resultando elegido Arnold Schwarzenegger. El nuevo gobernador fue designado por un nuevo período de gobierno de cuatro años, como establece el art. 5, sección 2, de la Constitución de California.

⁸³ AYALA CORAO, C.: op. cit., pp. 43 y 44.

7.- CONCLUSIONES

7.1 La necesidad de la participación en democracia

Hemos visto, a lo largo de estas páginas, que los instrumentos de participación democrática en nuestra Constitución se han mostrado insuficientes. Haciendo un repaso sistemático, observamos cómo el art. 6 CE indica que los partidos políticos son el “*instrumento fundamental para la participación política*”, pero parece que han pasado a ser casi el único instrumento para la participación. También se ha indicado que esto puede ser consecuencia de la mala regulación de los instrumentos de democracia directa existentes en nuestra Constitución.

En segundo lugar, una iniciativa legislativa popular insuficiente, que deja fuera materias tan importantes como la reforma constitucional o las materias reguladas por leyes orgánicas; que, junto con el elevado número de firmas y los requisitos exigidos para autenticarlas, dejan fuera de juego el fundamento real de este instrumento.

Por último, el referéndum. El referéndum se transformó, como se ha visto, en un instrumento democrático de expresión de la voluntad popular en el Estado liberal, y se podría definir como aquella forma de participación directa en la que el electorado se pronuncia de manera afirmativa o negativa sobre una cuestión sometida a su consideración y sin ningún tipo de intermediarios, esto es, de forma directa⁸⁴. Sin embargo, en nuestro país, el electorado no toma la decisión de forma directa, sino que únicamente se le consulta, tomando la decisión, finalmente, los representantes, pudiendo o no seguir la opinión de la ciudadanía (excepto en casos señalados como los de reforma constitucional de los arts. 167 y 168)⁸⁵.

Ello, sumado a la competencia exclusiva del Estado para convocatoria de referendums, según el art. 149.1.32 CE; el requisito introducido en la Ley Orgánica Reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum, según la cual la autorización del referéndum por el Congreso de los Diputados estipulada en el art. 92 CE ha de ser por mayoría absoluta; o la iniciativa exclusiva del Presidente del Gobierno -que no es elegido directamente por los ciudadanos- para su propuesta, sin que pueda el Congreso obligar a que se convoque, ni tan siquiera proponerlo, ni a modificar su contenido; hace que el objeto de esta institución haya quedado desvirtuado en nuestra Constitución.

⁸⁴ RIDAO I MARTÍN, J.: *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA, Barcelona, 2014, p. 57.

⁸⁵ Hay autores que mantienen que el referéndum, en nuestra Constitución, es siempre vinculante. El profesor Aragón defiende que en una Constitución que atribuye al pueblo la soberanía, el referéndum nacional es siempre vinculante para el poder, aunque éste sea consultivo. La diferencia entre el referéndum reconocido en los arts. 167 y 168 CE y el art. 92 CE radicaría en que, en el primero, el pueblo *sustituye* al poder “decisorio” del Estado –en el referéndum del art. 168 la voluntad del pueblo se expresa como voluntad soberana; y en el del art. 167 no sería tal, sino que sería una voluntad materialmente limitada, siendo un poder estrictamente de reforma-; mientras que el segundo es un método de comprobación de que la voluntad del pueblo coincide o no con la voluntad del poder, estando la decisión *configurada y tomada* por el órgano estatal correspondiente antes de someterla a referéndum (véase ARAGÓN REYES, M.: *Constitución, democracia y control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2002, pp. 73-76).

Hay que superar el argumento liberal según el cual se defiende que el Parlamento tiene capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la cosa pública; al igual que los argumentos sostenidos por la “tesis del riesgo”: es necesario dar una mayor protagonismo a una ciudadanía activa, que pase de ser mera observadora a ser partícipe directa en la toma de decisiones.

Podría considerarse que la actual democracia haya pasado a ser la democracia de los dogmáticos y de los escépticos. Para Zagrebelsky, el dogmático puede aceptar la democracia sólo y en tanto le sirve como fuerza, una fuerza dirigida a imponer la verdad. Parece que la Constitución se haya convertido en eso, en una verdad por encima de la ciudadanía con el único fundamento de que hace casi cuarenta años fue votada por el conjunto de los españoles y salió adelante por una amplia mayoría. Sin embargo, actualmente, más de dos tercios de la población española ni siquiera la han votado. Y esta verdad suprema, encarnada en la Constitución, se ha argumentado para impedir debates, como en el caso de Cataluña, que exigían la reforma constitucional. Y no es verdad que tengamos la mejor Constitución que podría existir en el momento actual.

El escéptico, por su parte, encontrará la razón para defender la democracia en la conveniencia. Podrá ser democrático por su propio interés, es decir, por oportunismo⁸⁶. Muchas veces hemos visto en la democracia española esgrimir que se tenía mayoría absoluta, otorgada por los ciudadanos, para sacar adelante cuestiones que requerían de una mayor participación. Temas que, a pesar de que un partido político tenga mayoría absoluta en una Asamblea Legislativa, requieren dar voz al pueblo para que se pronuncie sobre el mismo. En estos casos, se acude a la legitimación de las urnas, de la democracia, para falsear esa supuesta legitimación democrática.

Hay que apartar al pueblo de la pasividad y de la mera reactividad y convertirlo en una fuerza activa, capaz de iniciativas y de proyectos políticos no elaborados por nadie más que por él mismo. En pocas palabras: un pueblo que sea sujeto de la política, no un objeto o instrumento⁸⁷. Y para ello no hay otra forma que introducir nuevos mecanismos de democracia directa, como el referendo revocatorio, y mejorar los existentes. La madurez democrática de la ciudadanía española precisa de la introducción de tales instituciones.

7.2 La revocación dentro del sistema representativo

La representación significa atención a los problemas de la sociedad, a sus conflictos y a sus divisiones; es preocupación por su diversidad y por todos sus integrantes. Ser participativo significa prestar atención a ciertas necesidades específicas de la sociedad; y también insta una cierta permanencia de la atención a la sociedad en campos particulares, mientras que las elecciones son intermitentes. Hay una

⁸⁶ ZAGREBELSKY, G.: op. cit., p. 8.

⁸⁷ Ídem, p. 114.

dimensión complementaria en la representación que va más allá de la mera representación-delegación actual⁸⁸.

La elección del representante obedece a un principio de distinción. Se espera del representante que se mantenga cercano a sus electores, que conozca sus problemas y preocupaciones, que comparta sus inquietudes y aspiraciones. El representante ideal es, desde esta perspectiva, el que piensa, habla y vive como sus mandantes, con la aspiración de que sean, ante todo, semejantes⁸⁹. Esta máxima actualmente se ha roto: se piensa que la clase política está por encima de los representados, que no hay semejanza entre unos y otros y se ha podido quebrar también, en ese sentido, la legitimidad representativa. Para recuperarla, siguiendo a Rosanvallon, es preciso el acercamiento entre unos y otros, la confianza, y para ello se han de rendir cuentas y hacer que realmente la voluntad de los representantes sea la de los representados. Esta es la razón por la que se ha intensificado la demanda de mecanismos de democracia directa: la expresión de desconfianza hacia las élites políticas⁹⁰.

En esta crisis de la representación el olvido, la indiferencia o la relegación se han convertido en sus expresiones más intensas. Sin embargo, la presencia, la rendición de cuentas, también da un carácter permanente a la representación⁹¹.

En términos procedimentales, representar quiere decir ejecutar un mandato, actuar en lugar de otra persona⁹², lo que podría poner en duda la prohibición del mandato imperativo en nuestra Constitución y en las democracias representativas. Rosanvallon explica que la irrupción del sufragio universal había implicado la constitución de órganos de mediación –los partidos– entre la sociedad y el sistema electoral de democratización; pero que hoy en día es preciso inventar un equivalente para organizar mejor la relación más cotidiana y diseminada entre el poder y la sociedad⁹³; y este equivalente, como ha sucedido en el neoconstitucionalismo latinoamericano, pueden ser los instrumentos de democracia directa o participativa. No se trata aquí de contraponer la democracia representativa a la participativa, sino de que tales instrumentos sirvan como complemento a la democracia representativa para mejorar la relación entre representantes y representados. Para ello, por supuesto, como mantiene Rosanvallon, es necesario poner en marcha mecanismos de interacción con la sociedad, porque una decisión pública será percibida cada vez menos como legítima si no ha sido previamente discutida, probada y preparada en un marco público de este tipo;

⁸⁸ ROSANVALLON, P.: *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Barcelona, 2010, pp. 128 y 129.

⁸⁹ Ídem, p. 253.

⁹⁰ RIDAO, J.: op. cit., p. 49.

⁹¹ ROSANVALLON, P.: op. cit., pp. 256-258.

⁹² Ídem, p. 287.

⁹³ Ídem bis, p. 289.

de tal forma que la ciudadanía considerará que gobernar democráticamente quiere decir organizar tal interacción de la manera más abierta y cooperativa que sea posible⁹⁴.

El problema actual de la representación en nuestro país, como se ha apuntado, es que el mandato imperativo, aunque esté prohibido, parece haber quedado desdibujado al existir entre el representante y el partido en cuyas listas se presentó como candidato un mandato, haciendo a éste doble: el de los representantes y el del partido, siendo prioritario este último, sin que apenas quede espacio, además, para la iniciativa del parlamentario individual; pareciendo más bien que representan al partido en vez de al pueblo soberano.

Como complemento a la democracia representativa, es necesario implementar mecanismos de fiscalización del trabajo representativo, para que la confianza depositada en nuestros representantes no se vea truncada en un breve espacio de tiempo por el incumplimiento del “contrato” que significa el programa electoral con los electores: la sanción política en las siguientes elecciones prefiriendo a otra opción política se muestra claramente insuficiente. Nada tiene por qué impedir que los electores puedan renovar su confianza en los elegidos no sólo a través de la periodicidad de las elecciones, sino también a través de la revocación durante la legislatura.

Si el TC, en su sentencia 10/1983, interpretó que la representación consiste en el establecimiento de una presunción de que la voluntad de los representantes es la voluntad de los representados, tal presunción ha de pasar a ser *iuris tantum* y no *iuris et de iure*, como es actualmente; lo que permitiría que se mantuviera la confianza entre representantes y representados, exigiéndose un mayor grado de responsabilidad de los primeros para con los últimos.

No hay argumentos jurídicos para impedir la introducción de la institución revocatoria en el sistema representativo, siendo una mera decisión de carácter político. Ese mayor grado de responsabilidad al que se alude en el anterior párrafo se puede efectuar a través de la revocación de los representantes, sin que ello sea incompatible con la representación política, siendo un simple instrumento para exigir responsabilidad a los representantes, fiscalizando su trabajo: así ocurre en los ordenamientos jurídicos de Ecuador, Venezuela o EEUU analizados, donde el sistema representativo es la base de su democracia.

En todo caso, la decisión de introducir el revocatorio, siguiendo los planteamientos de Sieyès, ha de ser del poder constituyente: si admitimos que los representantes representan a la Nación, ha de ser ésta, a través del constituyente, la que proporcione las reglas y condiciones de la revocación, correspondiendo al cuerpo electoral el derecho a revocar al representante elegido por éste. Este planteamiento es totalmente distinto al propuesto por Rosseau, que entendía que los representantes eran simples comisarios que debían traducir la voluntad de sus representados, sentando las bases del mandato imperativo y que han seguido los sistemas socialistas. En un sistema

⁹⁴ ROSANVALLON, P.: op. cit., p. 290.

representativo de corte liberal, como es el nuestro, es Sieyès el que nos da las pautas para poder introducir la figura del revocatorio, aunque también se podría cuestionar la prohibición de mandato imperativo en nuestra Constitución, como se puede desprender del trabajo de Rosseau o, más actualmente, de Rosanvallon. En todo caso, como ya se señaló al inicio de este trabajo, si la Constitución no atribuye tal poder a los electores, no es posible considerar que los mismos son titulares implícitos de la facultad de revocación, siendo necesario que ésta se explicita en la Carta Magna.

7.3 La revocación en el ordenamiento jurídico español

Ya se ha indicado que en nuestro ordenamiento los partidos se han consolidado como las organizaciones que median en la relación representativa, en cumplimiento con lo dispuesto en el art. 6 CE, dado que son el instrumento fundamental de participación política, asumiendo la responsabilidad de garantizar que tal representatividad entre los miembros elegidos de sus listas y los representados no se trunque.

Precisamente por eso, por ser el instrumento fundamental de participación política, parece que la dialéctica entre revocación y prohibición de mandato imperativo se ha trasladado desde la relación entre la ciudadanía y los representantes a la relación entre los diputados o su correspondiente formación política; desplazándose así de la revocación formulada desde los presupuestos teóricos de la democracia directa que, como se ha visto, se aplicó y se aplica en los países socialistas.

En todo caso, como también se ha apuntado, se ha de tener en cuenta que nuestro TC ha señalado que el cese en el cargo público representativo únicamente puede depender de la voluntad de los electores, por lo que en ningún caso el partido político podría revocar a los candidatos que salieron finalmente elegidos en sus listas. A mayor abundamiento, como señala el TC: la titularidad de los cargos públicos únicamente puede venir dada por un acto concreto de expresión popular.

Asimismo, se supera el razonamiento clásico que sostenían autores como Sieyès, cuando la representación en el Estado democrático, siguiendo a Bastida Freijedo, está vinculada al derecho de participación de la ciudadanía, en vez de que los representantes públicos representen a la Nación. Incluso el TC ha mantenido que no es inimaginable un sistema donde, teniendo en cuenta ese derecho a la participación política, se dé un sistema de democracia mediata indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representantes dado que, al emanar del pueblo todos los poderes del Estado, podría discutirse la introducción de la revocación. Queda claro, por tanto, que esta es una decisión política y que el revocatorio se puede introducir en un sistema representativo.

Hay que tener presente, en este sentido, que desde la perspectiva democrática, la representación es un proceso durante el cual rige la presunción constitucional de que el representante representa a la colectividad, pero también rige el deseo constitucional de que el representante dé efectividad durante el mismo al derecho de participación de los ciudadanos y de que, por tanto, la voluntad que se presume de la colectividad formada

por todos y cada uno de los ciudadanos responda, sea representativa, de la manifestada por los electores al elegir a los representantes, en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 23.1 CE⁹⁵.

7.3.1 La revocación para representantes en la Administración Local

Aunque el mandato imperativo esté prohibido para los representantes de órganos legislativos, como se ha visto, nada dice la Constitución acerca de los representantes en la Administración Local.

Nuestro TC ha mantenido que la representación es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad del representado, pero que la ruptura de tal relación destruye la naturaleza misma de la institución representativa, vulnerando, incluso, el derecho fundamental de los sujetos que son parte de ella: el representado es cotitular de un derecho fundamental, que se vaciaría de contenido si se rompiera de forma ilegítima tal presunción.

Cabría hacerse, aquí, dos cuestiones: cómo se prueba que la voluntad del representante es la del representado, esto es, si cabe prueba en contrario o no de tal presunción; y qué se entiende por quebrantamiento *ilegítimo* de tal presunción.

En primer lugar, parece razonable que se podría cuestionar tal relación de confianza entre representante y representado cuando se rompe la confianza entre uno y otro. Y para valorar esto, no hay otra forma que a través de la revocación del mandato, prueba última que demuestra si, en último término, se ha roto o no tal presunción; además, como es obvio, de la periodicidad de las elecciones.

Pero, en segundo lugar, el quebrantamiento de la presunción ha de ser ilegítimo: es, por tanto, necesario establecer unas causales por las cuales se regule el quebrantamiento de la presunción.

Es inexcusable tener en cuenta que nuestro sistema es un sistema proporcional. Por eso mismo, cuando se sustituye a un diputado o a un concejal, en nuestro ordenamiento, no se celebran elecciones parciales para cubrir tal vacante, sino que opera la representatividad del sistema y se le sustituye por el siguiente de su lista electoral, ya que se prefiere que haya una continuidad en la representatividad política concreta, encarnada, en principio, por el representante y perpetuada, en segundo término, por el sustituto.

Ya se ha indicado que los partidos no son titulares de los cargos representativos pero, en cambio, sí que pueden ser garantes de la representatividad. Sin embargo, los partidos políticos, llamados por la Constitución al ejercicio de la formación y manifestación de la voluntad popular, y como instrumento fundamental de participación política; podrían gozar de legitimidad para actuar de guardianes de aquella voluntad

⁹⁵ BASTIDA FREIJEDO, F.J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, cit., p. 212.

programática popular expresada en las urnas, de acuerdo con los supuestos, requisitos y especiales garantías que estableciese el ordenamiento jurídico, que en ningún caso podrían contradecir el parámetro constitucional integrado por el principio democrático del Estado de Derecho y por el derecho de participación reconocido en el art. 23 CE en que éste se cristaliza⁹⁶.

Por tanto, el representante ha de mostrar una responsabilidad en la institución representativa, una rendición de cuentas para actuar de acuerdo a su mandato, cuyas líneas maestras se hallan en el programa electoral por él defendido y en el que han confiado los electores. Por eso mismo, se puede prever la intervención de los partidos en defensa del programa electoral que sirvió de base al contenido de la representatividad de los candidatos en sus listas. Sin embargo, el problema viene cuando es el propio partido el que rompe con su programa electoral y no lo aplica, entrando en juego la fiscalización de tales partidos por parte de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta estas dos perspectivas –la de la intervención de los partidos en defensa de su programa y la de la supervisión de la ciudadanía en la actuación de los representantes-, podrían caber dos opciones:

En primer lugar, en relación con las facultades conferidas por el art. 6 CE a los partidos políticos, que sean estos quienes tengan la iniciativa de revocar el mandato de un representante que fuera incluido en sus listas electorales. En este caso, podría ser que los estatutos de los partidos políticos regulasen cómo poder iniciar tal proceso revocatorio, primero, en un plano interno, como hemos visto que ya hacen algunas organizaciones: serían los afiliados de tales partidos, visto que un representante elegido en las listas de su organización no cumpliera con sus estatutos o con lo establecido en el programa, los que iniciasen el proceso revocatorio, reuniendo una serie de firmas dentro del seno de la organización. Una vez reunidas, tendría lugar una primera votación en el plano interno del partido, dado que es éste al que le corresponde velar por la voluntad programática. En caso de que el partido se manifestase en el sentido de que se ha transgredido esa voluntad, se pasaría a una segunda fase, en la cual entraría en juego el cuerpo electoral. En un plazo determinado de tiempo se deberían convocar elecciones para tomar la decisión final sobre si remover o no al representante cuestionado, plazo suficiente para realizar una campaña con todas las garantías democráticas posibles. El pueblo, como soberano, como titular de la representación, sería, en último término, el que decidiera si tal representante ha de ser o no revocado.

Cabría otra opción, y esta sería que, en vez de que fueran los estatutos, el procedimiento se regulara *ex lege*. Esta opción puede que sea más acertada, para garantizar el principio de igualdad en el acceso a cargos y funciones públicas recogido en el art. 23.2 CE, dado que podría ser que algún partido político no regulase en sus estatutos la figura del revocatorio y, por tanto, sería imposible destituir a tal representante singular en caso de que incumpliera el programa electoral y, por tanto, se

⁹⁶ BASTIDA FREIJEDO, F.J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, cit., p. 215.

quebrara ilegítimamente la presunción de que la voluntad de los representantes es la de los representados.

La diferencia radicaría en que, en el primer caso, no se impondría por ley que el proceso de revocación debiera estar dispuesto en los partidos políticos; mientras que en el segundo, la ley debería establecer que, para que un partido sea considerado democrático, ha de disponer en sus estatutos el procedimiento revocatorio. En todo caso, la iniciativa de iniciar tal procedimiento habría de estar a disposición del partido.

En cualquiera de los dos casos, si la iniciativa parte de los partidos, estaríamos ante un supuesto de *mixed recall*, en el cual el electorado sólo participaría en la votación y no en la fase de iniciativa.

Para iniciar el proceso del revocatorio, como sucede en los ordenamientos de Ecuador y Venezuela que se han analizado, debería pasar un plazo razonable de tiempo para que la ciudadanía pudiera tener una visión adecuada sobre si el representante está cumpliendo o no con su mandato, pudiendo ser de un año tal plazo. Asimismo, se podría decir que no tendría sentido plantear la revocatoria del mandato en el último año de legislatura por dos motivos: el primero, porque parece que la presunción de voluntad no se habría quebrado en la mayor parte del mandato y, segundo, porque, en caso de haberse quebrado, el ordenamiento jurídico establece las elecciones periódicas precisamente para velar por esa responsabilidad del representante y se le podría revocar, tácitamente, del mandato en las siguientes elecciones periódicas, que se celebrarían en menos de un año.

En cuanto a la forma de sustitución del representante removido, hay que tener en cuenta el sistema proporcional de nuestra Constitución. Ya se ha dicho que una consecuencia técnica de ello es que no cabe la celebración de elecciones parciales para cubrir una sola vacante, como esgrime el TC, por lo que al representante removido le debería sustituir el siguiente en la lista, para que exista una continuación en la representatividad.

Caso distinto sería el de la fiscalización directa por parte de la ciudadanía de la actuación de los representantes. Ya se ha indicado que es preciso que exista una transgresión *ilegítima* de la presunción de voluntad entre representantes y representados, y tal transgresión no es otra que el incumplimiento del programa electoral por parte de los representantes que salieron elegidos por defender la opción política de un determinado partido. Es diferente relegar a un representante que no sigue la línea del programa electoral de su partido a que los miembros que se presentaron en la lista electoral de ese partido incumplan el programa, precisamente, como orden de su organización política. En este caso no sólo se está perdiendo la confianza en los representantes que, en vez de representar realmente a los ciudadanos que les votaron en relación a un programa electoral que no están cumpliendo, estarían representando a su partido; sino que también se perdería la confianza en esta opción política, que habría roto su palabra dada en el programa.

En este caso el primer momento del procedimiento revocatorio, el de iniciativa, no debería surgir del plano interno de los partidos, como en el anterior caso, ya que son estos los que han quebrado la relación representativa y, por tanto, la función que la ha conferido el art. 6 CE como instituciones que concurren a la formación de la voluntad popular. Serían los ciudadanos, haciendo uso del derecho de participación, los que iniciarían el proceso, a través de la recogida de un número determinado de firmas. Estaríamos, por tanto, en un supuesto de *full recall*. Previamente a ello, ha de haber una motivación para iniciar el proceso, que no es otra que el incumplimiento del programa electoral. El órgano encargado de velar por que se cumpla tal requisito debería ser la Junta Electoral de Zona del municipio determinado, que se reuniría de forma extraordinaria y expresa para tratar este único asunto; en relación con la encomienda que le hace a la Administración Electoral el art. 8.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), que no es otra que garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.

Para que realmente la figura del revocatorio pueda ser utilizada, el porcentaje de firmas no debería ser demasiado alto. Teniendo en cuenta la experiencia de los ordenamientos jurídicos de otros países y asumiendo que la revocatoria es un instrumento de control del abuso del poder político, para no causar una ingobernabilidad, el porcentaje tampoco debería ser demasiado bajo, pero sin que sea tan alto que impidiera su uso. Podríamos decir que los casos de Ecuador y California son los que se podrían tomar de referencia: entre el 10 y el 15% parece ser un porcentaje suficiente. Y, en segundo lugar, es preciso dar un plazo de tiempo suficiente para la recogida de estas firmas. La única institución de democracia directa que tenemos en nuestro ordenamiento que también exige la recogida de un número determinado de firmas es la iniciativa legislativa popular. Teniendo en cuenta la Ley Orgánica que la regula (LO 3/1984), el plazo establecido en su art. 7.3 podría ser aplicado por similitud a la recogida de firmas para el referendo revocatorio: nueve meses a contar desde la aprobación por parte de la Junta Electoral de que el proceso de revocatoria se ajusta a la legalidad, momento en el cual se avisaría a los representantes cuestionados de que se inicia un proceso de revocación contra ellos. Tal plazo se podría prorrogar otros tres meses cuando concurriera una causa de fuerza mayor apreciada por la Junta Electoral.

Si se alcanzara el número de firmas requerido en el plazo concreto, se convocarían elecciones, igual que en el anterior caso, en el plazo de un mes para poder realizar una campaña acorde a los principios democráticos.

Para que la revocatoria saliera adelante y no quebrantar el principio democrático, parece acorde que se debería exigir, tanto en este caso como en el control realizado por los partidos políticos, que: (i) al menos, acudieran a las urnas el mismo porcentaje de votantes que acudió en las elecciones donde salieron elegidos los representantes y (ii) que la revocatoria fuera aprobada por más del 50% de los votantes.

En caso de que se aprobara la revocatoria, no podría entrar en juego, en este caso, la sustitución por los siguientes en la lista electoral del partido concreto, dado que

la confianza no se ha perdido en el representante singular, sino en la opción política votada en un principio. Parecería adecuado, por tanto, conforme al principio democrático, realizar unas nuevas elecciones. Estas elecciones pondrían fin a la legislatura y esta segunda forma del revocatorio sería un motivo de anticipación de las elecciones.

De esta manera, en conclusión, la presunción de que la voluntad de los representantes es la de los representados pasaría a ser *iuris tantum* en vez de *iuris et de iure*.

Por último, cabría preguntarse qué ocurriría en caso de elección directa del Alcalde. Como es sabido, el art. 140.1 CE deja abierta la forma de elección de los alcaldes, siendo la LOREG, en su art. 28.3, la que regula el procedimiento para su elección, disponiendo que ha de ser necesariamente concejal y que se elegirá por el Pleno de la corporación. Hay una excepción a este régimen, que es el caso de concejo abierto, donde los vecinos eligen directamente al alcalde por sistema mayoritario, como establece el art. 179.2 LOREG.

A este procedimiento se le ha criticado que pudiera haber la posibilidad de que fuera alcalde un representante que no estuviera dentro de la lista más votada, a través de pactos postelectorales, algo totalmente lógico dentro de la lógica de gobierno parlamentario, como es el nuestro. Sin embargo, hay parte de la sociedad que no entiende estas maniobras y también ello da lugar a problemas de transfuguismo en los partidos políticos.

Para solventar estos problemas se han propuesto alternativas, como la de garantizar que el Ayuntamiento sea gobernado por la candidatura más votada o la elección directa del alcalde por los vecinos, en una votación con listas y urnas diferentes a la de los concejales, como sucede en los municipios italianos de más de 15.000 habitantes.

Esta fórmula de designación crea algunas disfunciones en el marco de un régimen parlamentario y provoca una distorsión en el sistema electoral, al introducir una cuña mayoritaria en un modelo de representación proporcional⁹⁷.

Llevando estas propuestas al terreno que nos interesa, el del referendo revocatorio, lo cierto es que facilitaría el procedimiento. Siguiendo el supuesto planteado, en caso de que fuera el alcalde el que transgrediera el programa político con el que se presentó, llamado la atención por su organización política, el procedimiento, de nuevo, se iniciaría a instancias del partido para, luego, en caso de que superara el primer estadio (me remito a lo escrito anteriormente), fuera el electorado el que, por votación directa, revocara o no al alcalde cuestionado. En caso de que el referendo

⁹⁷ BILBAO UBILLOS, J.M.: “La elección directa del alcalde”, en MATIA PORTILLA, F.J. (coord.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, pp. 294-304.

saliera victorioso, sería sustituido por su suplente para no quebrantar el principio proporcional de nuestro sistema.

Caso diferente sería el caso donde el equipo de Gobierno municipal fuera quien infringiera el programa de gobierno. En tal caso, la ciudadanía sería la que instara la revocación del alcalde. En caso de salir victoriosa, en último extremo, dado que se habría perdido la confianza, no sólo en el alcalde, sino en todo su equipo, sería causa de elecciones anticipadas, procediéndose a una renovación por completo de la corporación municipal, con los límites ya expuestos (no cabría el revocatorio ni en el primer ni en el último año de mandato).

7.3.2 *La revocación para diputados, senadores y miembros de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*

Ya se ha visto como los miembros de las Cortes Generales –y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas- no están ligados por mandato imperativo en virtud del art. 67.2 CE, por lo que sería preciso reformar la Constitución para poder introducirlo.

A mayor abundamiento, aunque no haya ninguna razón jurídica por la que no se pudiera introducir el revocatorio para estos representantes, debería ser el Poder Constituyente el que tomara la decisión, como representación última del pueblo soberano.

Cabrían varias opciones de reforma constitucional a través de las cuales se podría introducir el referendo revocatorio:

La primera de ellas sería la supresión del apartado dos del art. 67, eliminando la prohibición de mandato imperativo. De esta forma, en virtud del art. 23.1 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente, se podría regular legalmente la revocatoria del mandato, aunque no estuviera expresamente reconocida en la ley.

La segunda opción que cabría sería la de, sin eliminar la prohibición de mandato imperativo, establecer, a continuación, en el mismo art. 67.2, una disposición en la cual se introdujera expresamente la posibilidad de convocar un referéndum revocatorio, que podría ser la siguiente: *“sin embargo, en virtud del derecho de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos reconocido en esta Constitución, los representantes públicos podrán someterse a referendo revocatorio en caso de no cumplir con la suficiente diligencia sus funciones. Tal referendo se regulará en conformidad con los restantes tipos de referéndum reconocidos en el artículo 92 constitucional, aunque el revocatorio será de obligado cumplimiento en todo caso”*.

Ya se ha argumentado que la opción de introducir o no el referendo revocatorio en nuestro ordenamiento no es más que una opción política y que no tiene que ver con la prohibición de mandato imperativo. Por tanto, en caso de que se eliminara la prohibición, estaríamos ante una nueva forma de representación entre electores y

elegidos pero, en el segundo caso, tan sólo se introduciría constitucionalmente un nuevo instrumento de democracia directa que podría mejorar tal relación representativa, y que tendría su legitimación en el art. 23 CE.

En ambos casos el procedimiento a seguir para la reforma constitucional sería el previsto en el art. 167 CE, ya que el art. 67 no se encuentra entre las materias que el art. 168 CE reserva para la reforma constitucional más agravada. Es preciso recordar que la iniciativa para tal reforma no puede ser popular, ya que el art. 166 CE la excluye, y únicamente puede provenir del Gobierno, de las Cámaras o de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma.

Una vez elaborado el proyecto de reforma constitucional, ha de ser aprobado por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Pero, además, esa mayoría de tres quintos es de los miembros de pleno derecho, esto es, que hayan adquirido la condición plena de representantes, no de los presentes en el Pleno⁹⁸. En caso de no aprobarse por tal mayoría, bastaría la mayoría absoluta del Senado y de dos tercios en el Congreso de los Diputados.

Seguidamente, una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, la decisión podría ser sometida a referéndum en caso de que lo solicitasen una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras en el plazo de quince días siguientes a la aprobación.

El referendo revocatorio tendría, posteriormente, una regulación legal que, siguiendo a la propuesta realizada, entraría dentro de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución. Independientemente de la reforma constitucional, parece coherente que tal ley también regulase el referendo revocatorio para los representantes en la Administración Local.

El procedimiento para revocar al representante cuestionado sería el mismo que en la Administración Local, aunque habría alguna diferencia. Por ejemplo, el órgano encargado de velar por que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica que regulara el referendo revocatorio serían las Juntas Electorales Provinciales de la determinada provincia por la cual se hubiera presentado el diputado, senador o diputado autonómico; en vez de las Juntas Electorales de Zona del municipio determinado.

Sin embargo, hay que detenerse en precisar dos supuestos específicos: (i) el caso de que fuera el partido político y la totalidad de los representantes que se presentaron en sus listas los que incumplieran el programa electoral y, por tanto, transgredieran la voluntad popular y (ii), el caso de que se quisiera remover al Presidente del Gobierno.

En primer lugar, y siguiendo la propuesta realizada para la Administración Local, serían los partidos políticos los que habrían quebrado la relación representativa y el mandato constitucional de velar por que se cumpla la voluntad de los ciudadanos. Sin

⁹⁸ BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F; VIDAL ZAPATERO, J.M.: op. cit., p. 294.

embargo, en este caso, no se podría ir provincia por provincia para dictaminar si los representantes, singularmente considerados, han vulnerado la seguridad que depositaron los electores en ellos a través de la opción política en la que confiaron; sino que sería una fiscalización conjunta de la actividad parlamentaria de dicha opción. Por este motivo, no podrían ser las Juntas Electorales Provinciales las que velaran por el cumplimiento de los requisitos que motivarían el procedimiento revocatorio, sino la Junta Electoral Central, como máximo órgano de la Administración Electoral.

Lo mismo ocurriría para el caso de que un Grupo Parlamentario específico de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma quebrantara la voluntad de los electores: debería ser el órgano superior a la Junta Electoral Provincial quien se encargara de tal supuesto. Por tanto, debería introducirse en la LOREG que las Juntas Electorales Autonómicas tuvieran la competencia de velar por los referendos autonómicos, incluido el revocatorio; y también cabría la opción de que fuera la Junta Electoral Central quien se encargara de ello.

En el caso de remoción del Presidente del Gobierno, nos encontramos ante el problema de que España no es un sistema presidencialista, sino que al Presidente lo elige el Congreso de los Diputados. Sin embargo, *de facto*, podríamos considerar que sí que estamos ante tal, dada la suma importancia que tiene el Presidente y que se desprende de varios preceptos constitucionales, como: propuesta de convocatoria de referéndum (art. 92), dirigir la acción del Gobierno y coordinarlo (art. 98), propuesta para el nombramiento de los demás miembros del Gobierno (art. 100) o disolución de las Cámaras (art. 115). Esta afirmación también se puede justificar observando todos los procesos electorales que han acaecido desde la promulgación de la Constitución de 1978, donde se vota *cuasidirectamente* a un Presidente, aunque no se presente formalmente a las listas como tal, sino como mero candidato al Congreso de los Diputados. De esta forma, nos encontramos ante la incongruencia de que no se podría revocar directamente al Presidente del Gobierno, ya que no es elegido, formalmente, de forma directa por la ciudadanía, sino por el Congreso.

Sin embargo, el Presidente del Gobierno se presenta en candidaturas de un determinado partido político, precisamente, porque defiende un programa de Gobierno elaborado por tal opción política. Se podría decir que el Presidente es un diputado *sui generis* que lidera la acción de la opción política que han votado mayoritariamente los electores⁹⁹.

De esta forma, en caso de que se le quisiera remover, no se podría realizar un referendo revocatorio directamente sobre su figura, sino sobre la totalidad de representantes incluidos en las listas electorales de la opción política que éste representa. Así, se podría decir que en caso de que se planteara un revocatorio sobre los representantes insertos en el Grupo Parlamentario del Presidente del Gobierno sería, a

⁹⁹ Aunque no exista norma alguna en la que se establezca que el Presidente del Gobierno ha de ser obligatoriamente diputado, sin embargo, en la tradición parlamentaria española este caso no se ha dado nunca.

su vez, un proceso revocatorio presidencial o, *a sensu contrario*, que un referendo revocatorio presidencial sería, a su vez, un revocatorio ante la opción política que éste representa y que encarna los diputados de su Grupo Parlamentario (que se trasladaría al Grupo Parlamentario de la opción política que representa el Presidente en el Senado).

Habría que diferenciar, entonces, entre: (i) que el partido político que transgredió la voluntad del electorado esté en la oposición, en cuyo caso se plantearía el revocatorio ante los representantes públicos que se presentaron en sus listas y (ii) que el partido político que transgredió la voluntad del electorado sea el de Gobierno, en cuyo caso estaríamos ante un referendo revocatorio presidencial.

En este caso, de nuevo, el órgano encargado de velar por el control del proceso debería ser la Junta Electoral Central, encontrándonos con el mismo problema en las Comunidades Autónomas en caso de que se quisiera remover al Presidente de una de ellas, pudiendo adoptar las soluciones antes expuestas (que las Juntas Electorales Autonómicas se responsabilizaran de la materia o que la competencia también la tuviera la Junta Electoral Central).

Al igual que en la Administración Local, habría que diferenciar dos supuestos para proponer cómo suplir al representante removido, en caso de que el referendo revocatorio triunfara (para lo cual me remito a lo dicho en el caso aprobación del referendo revocatorio en la Administración Local): (i) para el caso de remoción de un representante singular, sería sustituido por su suplente inmediatamente siguiente en la lista de la provincia por la que se presentó para no transgredir el principio democrático de nuestro ordenamiento y (ii) en caso de pérdida de confianza en una opción política determinada, conforme al principio democrático, sería preciso realizar elecciones, por lo que sería un motivo de celebración de elecciones anticipadas.

Como se ha dicho anteriormente, para que el revocatorio no fuera un motivo de ingobernabilidad, la solicitud del revocatorio debería presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electo el representante, y en ningún caso se podrá realizar más de un proceso de revocación en una misma legislatura, siguiendo a la Constitución venezolana. Estas máximas vendrían en aplicación tanto en la revocación en la Administración Local como en órganos legislativos, como ya se ha justificado previamente.

Habría una única diferencia para el caso de los senadores que son elegidos por las Asambleas Legislativas de las CCAA. Para estos casos, al tratarse de una elección indirecta, serían las propias Asambleas las titulares para iniciar el proceso de revocación del mandato del senador cuestionado y, también para su revocación. En tales casos, los Estatutos de Autonomía deberían introducir la figura del revocatorio para estos representantes. Asimismo, no se transgrediría la titularidad de los cargos públicos, que corresponde al pueblo soberano, ya que sería éste quien lo removería, aunque indirectamente, a través de los representantes elegidos en las Asambleas Legislativas de las CCAA.

Para finalizar, el proceso de sustitución de los representantes, tanto en el ámbito local como en el autonómico y nacional, debería regularse en la LOREG, como norma que desarrolla el derecho de sufragio y de participación política recogido en el art. 23 CE y que pretende lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja tal derecho se realicen en plena libertad, tal y como indica su preámbulo.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

ARAGÓN REYES, M.: “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986.

Constitución, democracia y control, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2002.

AYALA CORAO, C.: *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*, Los libros de el Nacional, Caracas, 2004.

BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en *REDC*, nº 21, 1987.

“Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de LOREG. Propuesta para una reforma”. *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2009.

BILBAO UBILLOS, J.M.: “La elección directa del alcalde”, en MATIA PORTILLA, F.J. (coord.): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012.

BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F.; VIDAL ZAPATERO, J.M.: *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Thomson Reuters – Lex Nova, 3ª edición, Pamplona, 2014.

Boletín Oficial de las Cortes Generales: Congreso de los Diputados, núm. 122-1, 24 de mayo de 2013.

Boletín Oficial de las Cortes Generales: Congreso de los Diputados, núm. 194-1, 24 de octubre de 2014.

CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S.: “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, en WELP, Y; y SERDÜLT, U (coords.): *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y suiza*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012.

DE VEGA, P., “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985.

GARCÍA ÁLVAREZ, MANUEL B.: *Textos constitucionales Socialistas*, Colegio Universitario de León, León, 1977.

GARRORENA MORALES, A., *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

GRAMSCI, A.: *La política y el Estado Moderno*, Biblioteca del Pensamiento Crítico-Diario Público, Madrid, 2009.

GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y.: “Cuba: deudas pasadas y retos presentes desde la norma”, en WELP, Y., SERDÜLT, U. (coords.): *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2014.

“Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en VICIANO PASTOR, R (ed.): *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch, 2012, Valencia.

http://elecciones.mir.es/resultadosgenerales2011/99CG/DCG99999TO_L1.htm

<http://podemos.info/wp-content/uploads/2015/06/Documento-organizativo.pdf>

http://politica.elpais.com/politica/2014/07/21/actualidad/1405933237_967444.html

<http://www.ciudadanos-cs.org/estatico/docs/interna/protocolos/20141128/cs-estatutos-1.pdf>

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_081.PDF

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_093.PDF ;

intervención de Solé Tura en pp. 3.465 y 3.466

http://www.eldiario.es/sociedad/PAH-retira-ILP-dacion-desahucios_0_123187836.html

http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Estatutos_aprobados_XAsambleaIU_Def.pdf

http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_xvii.pdf

<http://www.psoe.es/source-media/000000515500/000000515572.pdf>

<http://www.upyd.es/Estatutos-de-UPyD>

Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral, 2009.

KORNBLITH, M.: “Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela”, en *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*, Buenos Aires, 2007.

ORTEGA SANTIAGO, C.: *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

PRESNO LINERA, M.A.: “Derechos de participación política”, en REY MARTÍNEZ, F. (Dir.): *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015

QVOTRUP, M.: “La experiencia estadounidense de 1776 a 2012”, en WELP, Y., SERDÜLT, U. (coords.): *La dosis hace el veneno*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012.

RAMOS DÍEZ-ASTRAIN, X.M., *Análisis comparativo de modelos políticos del socialismo real*, Instituto Universitario de Historia de Simancas-Universidad de Valladolid, Valladolid, 2014.

RIDAO I MARTÍN, J.: *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA, Barcelona, 2014.

ROSANVALLON, P.: *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paidós, Barcelona, 2010.

SIERRA SOCORRO-MATANZA, J.J., *Algunas consideraciones acerca de la revocación de mandatos en el sistema político cubano*.

VAN DER HULST, M., *El Mandato Parlamentario. Estudio comparativo mundial*, Unión Interparlamentaria de Ginebra, Ginebra, 2000.

VERGOTTINI, G. DE, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padua, 1981.

VERDUGO SILVA, J.T.: *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2007.

www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF

ZAGREBELSKY, G.: *La crucifixión y la democracia*, Ariel, Barcelona, 1996.