

Comentari bibliogràfic

DEMOCRÀCIA I PARTICIPACIÓ

M. Reyes Pérez Alberdi*

Sumari

1. Les teories de la democràcia
2. Els titulars de la democràcia
3. La vigència del concepte clàssic: la democràcia representativa
4. La democràcia directa: participació directa i democràcia electrònica
5. L'espai limitat de la democràcia o la seva extensió a altres àmbits més enllà del polític. Els experiments de microdemocràcia

* M. Reyes Pérez Alberdi, professora ajudant de Dret constitucional, Universitat Pablo de Olavide, Carretera d'Utrera, km. 1, 41013 Sevilla, Espanya, mrperalb@upo.es.

Article rebut el 3.07.2008. Avaluació: 12.07.2008. Data d'acceptació de la versió final: 23.07.2008.

Si repassem la bibliografia sobre democràcia i participació, podem comprovar com aquestes matèries abasten l'atenció de la doctrina des d'una pluralitat d'enfocaments: filosòfics, politològics, sociològics, jurídics, historiogràfics, etc. Aquesta atenció obeeix al fet que, com ja va dir Sartori en un dels seus primers treballs sobre la democràcia que, malauradament, no ha estat traduït a l'espanyol, avui dia la democràcia és la fórmula que resumeix la fórmula política del nostre temps,¹ així que només podem considerar legítims els sistemes que podem qualificar com a democràtics. Si bé això ja justifica per si sol la realització d'aquest treball, l'amable invitació dels directors d'aquest monogràfic ens ha ofert l'excusa oportuna per embarcar-nos en la tasca de seleccionar, classificar i comentar el material bibliogràfic publicat en espanyol.

Fer un balanç detallat sobre totes les publicacions escrites en espanyol sobre democràcia i participació és un esforç que es podria titllar de sobrehumà, ja que, com hem dit, la bibliografia és del tot inabastable i no sempre gaudeix d'una qualitat exigible. Per això, ens hem centrat en les monografies, encara que no ens hem resistit en alguna ocasió a esmentar algun article o assaig que ha suposat una aportació rellevant en el tema que ens ocupa. També hem obviat els treballs de camp o merament descriptius i ens hem centrat en els que aporten continguts al debat sobre la democràcia i la participació en els nostres règims polítics contemporanis.

Això suposa, per tant, revisar les diverses concepcions de democràcia per tal d'ocupar-nos, a partir d'un enfocament mínim, d'alguns dels temes que s'hi apunten: la definició de qui ha de ser ciutadà, la vigència del concepte clàssic o liberal de democràcia, l'esclerosi de la via representativa i la necessitat de complementar-la o substituir-la amb instruments de participació ciutadana directa, així com l'extensió de la democràcia a altres àmbits que van més enllà de l'àmbit polític. Mirarem de centrar les nostres citacions en les aportacions de la doctrina nacional, sense eludir amb això, sobretot en la primera part del comentari, les aportacions dels autors estrangers que s'han convertit en obres de referència per a la doctrina.

No podem negar que al principi ens semblava difícil trobar un fil argumental que enllacés un discurs coherent, però la relectura del llibre de Norberto Bobbio *El futuro de la democracia* ens va posar en el bon camí.² És sorprenent que la majoria dels problemes s'hi apunten, com ara les *promeses no mantingudes* (l'individualisme, el mite de l'interès general, la derrota del poder oligàrquic, l'eliminació del poder invisible o la persistència del ciutadà ineducat) o els *obstacles no previstos*, resultat del creixement de l'estat mateix (el govern dels tècnics, l'augment de les burocràcies i la ingovernabilitat), mantenen encara la seva vigència: les promeses incomplertes de la democràcia liberal continuen sent llasts que soscaven la nostra confiança en les institucions democràtiques, però, potser, com exposa tan adientment l'autor italià en la premissa, no són altra cosa que il·lusions que mai no van estar vigents (el final de les elits polítiques i dels mitjancers, la persistència del ciutadà no educat, etc.) o resultat del mateix dinamisme de la democràcia, ja que, a diferència d'altres formes polítiques, la democràcia és un concepte dinàmic que sempre troba en transformació o, hauríem de dir *en crisi*?

1. Les teories de la democràcia

El concepte de democràcia no és unívoc i, com qualsevol concepte de la filosofia política, reflecteix la cosmovisió de l'autor o del corrent en el qual s'inscriu. Hi ha molts treballs dedicats a desentrellar el concepte de democràcia: Hans Kelsen, Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Crawford Brough Macpherson, David Held, Alf Ross, John Dewey, Robert Dahl, Ronald Dworkin, Peter C. Schmitter, John

¹ Sartori, Giovanni, *Democrazia e definizione*, Il Mulino, Bolonya, 1957.

² Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés Editores, Barcelona, 1985.

Rawls, Carole Pateman, Benjamin Barber, Hannah Arendt, Philip Pettit, Jürgen Habermas, John Elster, Ernst W. Böckenforde, són autors de referència per a tota la doctrina.

El seu punt de partida, no podia ser de cap altra forma, el constitueix el concepte clàssic de *democràcia* d'encuny liberal, fonamentat en la noció de representació política. Aquest concepte, que endinsa les seves arrels en la lògica hedonista de Bentham i James Mill, posa l'èmfasi en el caràcter instrumental de la democràcia per garantir els drets i les llibertats. No s'interessa, doncs, per la participació ciutadana com a mitjà de decisió política sinó com a mecanisme de protecció o defensa dels interessos privats en la creació de l'anomenat *interès general*. Es parla així d'un concepte procedimental de democràcia, que han defensat i defensen, amb matisos diversos, Berlin,³ Nozick i Hayek,⁴ Sartori,⁵ Dworkin,⁶ Kelsen,⁷ Böckenförde⁸ i el mateix Bobbio,⁹ per citar-ne alguns exemples.

Portant als extrems aquest caràcter simplement instrumental, després de la crisi de legitimació del període d'entreguerres, el concepte de democràcia va perdre qualsevol referència als valors i als drets dels ciutadans i va esdevenir, per a la doctrina dominant, un mètode de selecció de les elits dirigents. Devem a Joseph Schumpeter¹⁰ l'assimilació del procés polític a un mercat en què les elits, com els empresaris en el mercat, competeixen pel vot del poble. En aquest mercat electoral, els ciutadans adopten un paper passiu, incapaços de sortir-se'n en el món de la política. El camp del polític es restringeix a favor de l'eficiència del polític professional i la tecnocràcia i es redueix al mínim la participació dels ciutadans. És un concepte de democràcia que, tot i que no gaudeix actualment del suport de la doctrina, és el que es pressuposa per al funcionament dels nostres partits electorals desideologitzats (*catch all parties*), basats en la capacitat de lideratge dels seus dirigents, la utilització dels mitjans audiovisuals i les tècniques de màrqueting electoral.

³ Vegeu, Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1993, on dóna una absoluta primacia a la llibertat negativa sobre la participació o llibertat positiva.

⁴ Vegeu Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, Mèxic, 1990 i Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, Alianza, Madrid, 1978 i *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la Economía política*, Unión Editorial, Madrid, 1979, exponents clars del neoliberalisme i de la reducció del paper de l'estat als casos de violació dels drets fonamentals.

⁵ Alguns dels treballs d'aquest autor, per a qui la democràcia es defineix com "un sistema polític en el qual la influència de la majoria és assegurada per minories que competeixen per ser elegides", han estat publicats a Espanya: *Teoría de la democracia*, 2 vol., Madrid, Alianza, 1988; *La democracia después del comunismo*, Alianza, Madrid, 1994, i *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003. A més, a *La sociedad multiétnica: pluriculturalismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001, i *Homo videns*, Taurus, Madrid, 2001, també es preocupa de dos grans problemes de la democràcia actual, encara que sempre des d'una actitud liberal conservadora.

⁶ Especialment a *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984 i a *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, recentment publicat a Paidós, Barcelona, 2008.

⁷ Hi ha diversos treballs de l'autor austríac que demostren la seva preocupació per la democràcia. El més conegut és *Esencia y valor de la Democracia*, que es pot consultar en diferents edicions: la primera, de Labor, Barcelona, 1934; la segona, amb pròleg d'Ignacio de Otto, de Guadarrama, Madrid, 1977; una tercera de Comares, Granada, 2002, i l'última amb un estudi preliminar de Juan Luis Requejo, NRK, Oviedo, 2006. També s'ha ocupat d'aquest tema en altres treballs, recopilats a Espanya a *Escritos sobre democracia y socialismo*, Debate, Madrid, 1988.

⁸ Els treballs d'aquest autor sobre la democràcia es troben recopilats a *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

⁹ Es mostra especialment clar a *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, on els drets de llibertat es defineixen com un requisit previ per a la participació democràtica.

¹⁰ Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1968.

Altres models explicatius del funcionament de la democràcia, han estat el pluralista, encapçalat per Dahl, i el corporativisme, per Schmitter,¹¹ que afegeixen la presència, en la lluita pel poder, dels grups –competitius en el model pluralista, i organitzats en les estructures del poder polític en el corporativisme– que representen els diversos interessos presents en la societat i que, per mitjà d'un procediment de negociació, aconseguen resoldre el conflicte polític.

Davant aquestes concepcions que es construeixen en oposició al ciutadà, les noves teories sobre la democràcia, que sorgeixen en ple procés de crisi de legitimitat o de sobrecàrrega de l'*estat del benestar*, volen recuperar el protagonisme de la participació ciutadana. David Held¹² les emmarca totes com a fórmules de la *democràcia participativa*. Tanmateix, davant aquesta classificació, creiem que podem diferenciar almenys tres orientacions dins d'aquesta tendència general: el *republicanisme*, impulsat per Hannah Arendt i Phillip Pettit,¹³ que propugna la recuperació de les virtuts cíviques com a pas ineludible per construir un espai públic democràtic; la *democràcia participativa* en sentit estricte, defensada per Carole Pateman, Macpherson o Pier Luigi Zampetti,¹⁴ que vol estendre la participació ciutadana a totes les institucions vitals de la societat, inclosos el lloc de treball o la vida local, i, finalment, la *democràcia deliberativa*, un corrent recent que defensa una idea de democràcia basada en la discussió i l'argumentació racionals com a mitjà per adoptar decisions en lloc de basar-se en la lògica individualista centrada en els interessos privats que inspira la decisió mitjançant votacions del model liberal. S'hi han sumat molts autors, a aquesta proposta, entre els quals podem esmentar Elster, Fishkin, Barber, Cohen, Nino i els mateixos Rawls i Habermas.¹⁵

En la nostra doctrina hi ha moltes obres que han recollit aquest debat doctrinal sobre el concepte de la democràcia. Per això ens limitem a esmentar les que, amb caràcter monogràfic, ofereixen més interès al nostre entendre. Resumeixen encertadament aquestes teories tant Ramón Cotarelo al seu *En torno a la Teoría de la Democracia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, com Joaquín Martín Cubas, en un breu article en el qual resumeix els models de democràcia i pren com a punt de partida les classificacions de C. B. Macpherson i Held, «Breve síntesis de las teorías de la Democracia», a *Cuadernos de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, núm. 13, 1995 i a *La democracia y el Tribunal Constitucional*, Alfons el Magnànim, València, 1996. Més recentment, també podem trobar una síntesi d'aquestes teories a Andrea Greppi, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006. A més, amb motiu del seminari sobre aquesta matèria celebrat a l'Institut d'Estudis Filosòfics del Consell Superior d'Investigacions Filosòfiques

¹¹ Vegeu Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989; ídem, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1993; ídem, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, i Ocampo, R. (compilador), *Teorías del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Universidad de Guadalajara, Mèxic, 1992.

¹² Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, pàg. 299 a 310.

¹³ Vegeu Arendt, Hannah, *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 1988; ídem, *La condición humana*, Seix Barral, Barcelona, 1994, i Pettit, Philip, *Republicanism. Una teoría sobre la democracia y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1999.

¹⁴ Malauradament, no hi ha traducció del treball de Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pel que ens veiem obligats a citar-lo en la seva versió original. Sí que estan traduïdes les obres de Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1982 i de Zampetti, Pier Luigi, *La participación popular en el poder*, EPESA, Madrid, 1977.

¹⁵ Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001; Fishkin, James, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995; Barber, Benjamín R., *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva era*, Almuzara, Córdoba, 2004, i ídem, *Pasión por la democracia*, Almuzara, Córdoba, 2006; Joshua Cohen es refereix a aquest procediment deliberatiu ideal en la major part dels seus texts, però el desenvolupament més precís i complet es troba a «Deliberation and Democratic Legitimacy» que acaba de publicar-se en espanyol, «Deliberación y legitimidad democrática» en *Cuaderno gris*, núm. 9, 2007, pàg. 127 a 146; Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997; Rawls, John, *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 1996; Rawls, John i Habermas, Jürgen, *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós y ICE de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1998; Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998; ídem, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999, i, finalment, ídem, *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vol., Taurus, Madrid, 1999.

durant el curs 1986-1987, es va publicar un volum on es recullen les principals ponències que s'hi van pronunciar: José M. González i Fernando Quesada (coord.): *Teorías de la democracia*, Anthropos, Barcelona, 1988.

El model corporatiu de democràcia continua reflectint-se magistralment a l'obra de Manuel García Pelayo, *Las transformaciones de la democracia contemporánea*, Aliança, Madrid, 1987, i a Salvador Giner i Manuel Pérez Yruela, *La sociedad corporativa*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979.

A favor del model republicà es mostra José Rubio Carracedo, del qual mereixen destacar-se la seva *Educación moral, postmodernidad y democracia: más allá del liberalismo y del comunitarismo*, Trotta, Madrid, 1996, i un llibre recent on es recullen els assaigs publicats en revistes i obres col·lectives diverses, titulat *Ciudadanos sin democracia. Nuevos ensayos sobre ética y democracia*, Comares, Granada, 2005.

També mereixen ser citats els llibres de Ferrán Requejo Coll, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*, Ariel, Barcelona, 1994; Alberto Oliet Palá, *Liberalismo y democracia en crisis*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, i Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, 1994, en els quals es fa una anàlisi crítica del model liberal i dels corrents pluralistes, tot decantant-se a favor d'un concepte participatiu de democràcia. Sobre el concepte de democràcia participativa, també resulta molt aclaridor l'extens treball de José María Rosales Jaime, *Hacia una democracia participativa. Críticas y alternativas a la democracia liberal*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 1992. Llàstima que només sigui disponible en edició microfilmada.

2. Els titulars de la democràcia

Un debat que, en la teoria política i en el dret constitucional, semblava superat arran de la proclamació del sufragi universal i que, tanmateix, actualment no és un lloc pacífic en la doctrina és el de qui ha de formar part del *demos* i ser, per tant, els titulars de la democràcia. Per definició, la titularitat de la democràcia s'associa al concepte de ciutadania i, en la teoria política de l'estat liberal –tant en la visió originària contractualista com en la del positivisme–, la ciutadania representava una posició jurídica subjectiva vinculada a la nacionalitat. Van defensar aquesta posició autors tan rellevants en la teoria de l'estat i del dret com Jellinek, Carré de Malberg, Schmitt o Burdeau¹⁶ i continua sent el paradigma sobre el qual es construeixen les nostres constitucions, ja que és una derivació lògica del dogma de la sobirania nacional. Aquest és el model que serveix de base al nostre text constitucional, que, en el seu article 13, veda als estrangers l'accés als drets de participació política amb l'excepció de les eleccions locals i, això perquè, com ha afirmat el nostre Tribunal Constitucional de manera rotunda en la Declaració 1/1992, d'1 de juliol, parteix de la discutible posició que en aquestes eleccions no s'exerceix la sobirania.

Tanmateix, recentment s'ha produït una explosió dels estudis sobre la ciutadania a causa de la substitució del socialisme pel discurs republicà sobre la democràcia i la necessitat de donar solució a les noves exigències que plantegen als estats nacionals fenòmens com la globalització de l'economia i la crisi de la sobirania estatal,¹⁷

¹⁶ Jellinek, Georg, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi* (traduzione italiana riveduta dall'autore sulla seconda edizione tedesca con note dell'Avv. Gaetano Vitagliano e prefazione del Prof. Vittorio Emanuele Orlando), Società Editrice Libreria, Milà, 1912; Carré de Malberg, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, tom II, CNRS, París, 1985; Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Aliança, Madrid, 1982, pàg. 174 i seg., i Burdeau, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981.

¹⁷ Cf. Rivero, Ángel, «Ciudadanos, Repúblicas, Estados y Cosmópolis» a *Revista de Ciencia Política*, núm. 3, 2000, pàg. 151 a 158.

que semblen exigir, tots plegats, un concepte de ciutadania global o cosmopolita. Han arribat a aquesta conclusió autors de la talla d'Habermas,¹⁸ Ferrajoli¹⁹ o Dahrendorf,²⁰ per als quals la ciutadania ha passat a concebre's com un clar instrument d'inclusió social o, com ens agrada més dir als constitucionalistes d'integració, de les diverses formes de vida i cultura presents en la societat. En la posició contrària, segueixen sent polèmiques les afirmacions de Sartori sobre la necessitat de defensar les nostres democràcies dels perills del multiculturalisme.²¹

En la nostra doctrina, el debat sobre la necessitat d'ampliar els drets polítics als estrangers, ha rebut la màxima atenció en dos moments: el de la ratificació del Tractat de Maastricht i el de l'aprovació i la reforma de la Llei d'estrangeria. El punt de partida de tots aquests autors acostuma a ser la definició, ja formulada per Kelsen,²² de democràcia com el sistema que permet la major llibertat política, ja que la voluntat col·lectiva – l'ordenació jurídica – està determinada pels qui hi estan subjectes.²³ Propugnen, *de lege ferenda*, que sigui la residència i no la nacionalitat el criteri definitori de la qualitat de ciutadà i, en conseqüència, volen estendre el dret de sufragi als estrangers. S'hi han mostrat a favor, Artemi Rallo Lombarte, a «El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España» a *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pàg. 89 a 127; Ruth Rubio Marín, a «La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales», a D. A., *Extranjería e Inmigración* (Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pàg. 11 a 51, i més extensament a *Immigration as a democratic challenge: Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press, 2000; Eduard Sagarra Trias, a «Los derechos políticos y públicos de los extranjeros en la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre de 2000» a *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 8, 2001, pàg. 39 a 68; Eliseo Aja i Laura Díez Bueso a «La participación política de los inmigrantes» a *La Factoría*, núm. 10, 1999-2000, disponible a <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/aja10.htm>; Miguel Ángel Presno Linera, a «La titularidad del derecho de participación política» a *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 54, 2002, pàg. 517 a 558, i Sonia García Vázquez, a *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*, Tirant lo Blanch, València, 2007.

I també és la tesi mantinguda en dues monografies desiguals sobre els drets polítics dels estrangers. La primera, de Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Civitas, Madrid, 1997, tot i el seu títol, se centra més en aspectes de política migratòria. La segona, més sòlida jurídicament, és la de Marcos F. Massó Garrote, *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional: los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex, Madrid, 1997.

¹⁸ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, *op. cit.*, i la col·lecció d'alguns dels seus assaigs publicats a *La inclusión del otro*, *op. cit.*

¹⁹ Ferrajoli, Luigi, «Dai Diritti del cittadino ai diritti della persona» a D. A., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pàg. 263 a 292. En aquest conegut treball, el professor italià propugna la universalització dels drets a partir d'un concepte de *ciutadania mundial*.

²⁰ Dahrendorf, Ralf, «Cittadinanza: una nuova agenda per il cambiamento» a *Sociologia del Diritto*, núm. 1, 1993, pàg. 6 a 18.

²¹ Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001.

²² Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*, pàg. 15 a 17.

²³ És la tesi Grosso, Enrico, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torí, 2001, mantinguda també per Aláez, Benito, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pàg. 286; Rubio Marín, Ruth, «La inclusión del inmigrante, un reto para las democracias constitucionales», *op. cit.*; Presno Linera, Miguel Ángel, «La titularidad del derecho de participación política» a *op. cit.* en el text principal, concretament les pàg. 539 a 546, i Valadés, Diego, «Consideraciones constitucionales sobre el voto de los mexicanos en el extranjero», a Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, UNAM, Mèxic, 1998, pàg. 21 a 71.

Mereix una menció a part Benito Aláez Córral, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, op. cit., en la aportació més brillant, sens dubte, sobre els titulars de la democràcia de totes les que s'han publicat a Espanya. Hi pren com a punt de partida una conclusió del seu mentor Francisco J. Bastida Freijedo a «La soberanía borrosa: la democracia»,²⁴ on defineix els drets fonamentals com a fragments de sobirania, cosa que condueix a considerar una constitució com a democràtica només si pertany a tots els que s'hi sotmeten, encara que sigui en grau divers.²⁵ En aquest treball, l'autor fa un important esforç de conceptualització sobre la nacionalitat i la ciutadania, encara que amb un resultat diferent. I si, d'una banda, compartim els seus arguments sobre la necessitat de reinterpretar la nacionalitat en clau iuspublicista per redefinir la nacionalitat –i les seves condicions d'accés, pèrdua i privació– en termes democràtics, d'altra banda, la seva divisió gradual de la ciutadania en funció de l'afectació per l'ordenació jurídica ens sembla artificiosa i acaba per fer desaparèixer l'institut jurídic mateix. Si la ciutadania passa a reflectir diverses posicions jurídiques en les quals es pot trobar una persona davant l'estat, estem confonent el problema de la pertinença a la comunitat política amb el de la titularitat dels drets fonamentals, de manera que únicament no són ciutadans els que no tenen contacte amb l'ordenació estatal. Pablo Santaolaya té la mateixa opinió que nosaltres i així ho ha manifestat en un breu treball publicat a Pablo Santaolaya i Miguel Revenga Sánchez, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, una obra també imprescindible per a qui s'introdueix en el tema dels titulars de la democràcia.

3. La vigència del concepte clàssic: la democràcia representativa

La descripció del model liberal de democràcia és un tema que ha estat tractat abundantment per la doctrina.²⁶ En aquest sentit, continuen sent imprescindibles els treballs de Pedro de Vega, «Significado constitucional de la representación política», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985; Àngel Garrorena Morales, *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión de la teoría de la representación)*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991; Antonio Torres del Moral, «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, setembre-octubre, 1975; José Antonio Portero Molina, «Sobre la representación política», a *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, setembre-desembre 1991; Àngel Rodríguez Díaz, «Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58, 1987; Francisco J. Bastida Freijedo, «Elecciones y Estado democrático de Derecho» a *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 32, 1991 i Àngel Manuel Abellán, «Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92 1996, entre molts altres. S'hi ha d'afegir una monografia recent de Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.

El model liberal de democràcia es basa en una separació neta entre societat i estat a través de la institució de la representació política, que fa present la nació integrada per individus lliures i iguals i que s'expressa per mitjà de la llei, que no és res més que l'expressió de l'interès general que ha estat formulat en un debat racional

²⁴ Publicat a *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, núm. 1, 1998, pàg. 381-460.

²⁵ Cal recordar les agudes reflexions del professor Ferrajoli en l'op. cit. supra sobre el sentit diferent que es dona, en la sociologia i el dret, a la noció de ciutadania. Així, mentre que en la ciència jurídica la ciutadania s'identifica amb la idea de pertinença i participació en la comunitat política, en sociologia s'opera amb un concepte més ampli que inclou els drets socials, civils i polítics.

²⁶ Entre les nombroses obres de referència de la doctrina estrangera cal esmentar, almenys, els treballs de Pitkin, Hannah F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, i de Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, a més de la bibliografia citada en l'epígraf 1.

en el parlament, en el qual els diputats s'expressen públicament i lliurement sense estar subjectes a cap tipus de mandat. Per tant, en la lògica de la teoria clàssica, la participació adquireix un lloc secundari, es defineix com una funció i no com un dret, i suposa aplicar la lògica de l'especialització del treball a l'esfera política: mentre que els representants miren per la nació, els ciutadans es poden dedicar als seus interessos privats.

Hi ha dos fenòmens que han incidit en la crisi de la democràcia representativa i que fan que ens en replantegem la vigència: els partits polítics i la intervenció pública.²⁷ La incorporació dels partits polítics com a mitjans de comunicació social, suposa la ruptura amb el principal postulat del liberalisme: l'individualisme, sobre el qual es construeix tota la teoria de la representació.

A ningú no se li escapa que la nostra Constitució imposa un model pluralista (article 1.1 de la CE) als partits polítics, en tant que vies d'expressió d'aquest pluralisme (article 6 de la CE), i que la normativa de desenvolupament atribueix un paper protagonista als partits en els processos electorals i, a través del grup parlamentari,²⁸ en la vida de les cambres. Precisament, sobre la posició constitucional dels partits polítics trobem una bibliografia extensa, de la qual mereixen ser destacats Roberto Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990; José Juan González Encinar (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, i, més recentment, Raúl Morodo i Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, Mèxic, 2001; Enrique Álvarez Conde i Alexandre Catalá i Bas, *El derecho de partidos*, Colex, Madrid, 2005, David Bautista Plaza, *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, Granada, 2006, i Lucrecio Rebollo Delgado, *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, Madrid, 2007. D'entre aquests, ens sembla veritablement interessant el treball de David Bautista Plaza, perquè s'hi intenta reconstruir el contingut del dret d'associació per mitjà de partits polítics, desentrellant el sentit que s'ha de donar a la prohibició de mandat imperatiu (article 67 de la CE) i a l'exigència constitucional de democràcia interna (article 6), que són sens dubte els aspectes més polèmics.

Però seguint la nostra línia argumental, ningú no pot dubtar que en les eleccions els ciutadans voten per un partit polític determinat, per un programa o almenys per un líder que encapçala la llista del partit i l'actuació del qual durant la legislatura serà determinant a l'hora de renovar-li la confiança atorgada. Aquesta és la realitat que va exposar tan magistralment Manuel Garcia Pelayo a *El Estado de Partidos*, Aliança, Madrid, 1986.

Tanmateix, tot i aquestes transformacions, la teoria de la representació s'ha mantingut vigent i així ho demostra la nostra jurisprudència constitucional que no s'ha cansat de dir-ho, pràcticament sense fissures, des del 1983.²⁹ La seva base argumental no és la prohibició del mandat imperatiu, sinó fer una interpretació constructiva del dret d'accés als càrrecs públics, integradora del principi representatiu i del principi democràtic. El Tribunal Constitucional manté que, mitjançant l'exercici de la seva funció representativa, els representants donen efectivitat al dret de participació política dels ciutadans (article 23.1 de la CE) i, en conseqüència, la privació del

²⁷ Cfr. Porras Nadales, Antonio J., *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pàg. 33 a 42.

²⁸ Encara que no es pugui, ni orgànicament ni funcionalment, identificar els grups i els partits resulta del tot incontrovertible que el grup parlamentari dona continuïtat en el parlament als partits polítics. Sobre la naturalesa dels grups parlamentaris, vegeu Sáiz Arnaíz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989; Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989; Morales Arroyo, José M., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, i defensant una actitud singular que identifica partit i grup parlamentari, Guerrero, José Luís García, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

²⁹ El punt de partida el constitueixen, com se sap, els pronunciaments sobre l'article 11.7 de la Llei d'eleccions locals de 1978 que volia fer derivar la pèrdua del mandat representatiu a partir de l'abandonament del partit polític a través del qual es va accedir al càrrec representatiu municipal.

càrrec representatiu només pot provenir de la voluntat dels electors a partir d'un nou pronunciament electoral. De qualsevol altra manera, no només es lesionaria un dret propi sinó també un "dret reflex" dels ciutadans.³⁰

Aquesta jurisprudència també constitueix el punt de partida per construir tot un estatut del càrrec públic representatiu que ha contribuït a defensar la posició jurídica del parlamentari davant una activitat eventual dels òrgans parlamentaris lesiva de la seva funció representativa. Sobre el concepte de càrrec públic representatiu hi ha una bibliografia abundant i, en especial, articles doctrinals que tracten d'una manera parcial algun dels aspectes de la relació de representació o de l'estatus del representant. Ens limitem, per això, a apuntar les monografies que, segons el nostre parer, estudien d'una forma més completa aquesta noció creada per la jurisprudència del Tribunal Constitucional. La millor anàlisi l'ha realitzat Francisco Javier García Roca, primer en un article titulat «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», a *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, i després, més extensament, a *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23. 2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999. Altres obres que amb caràcter monogràfic s'ocupen d'aquest tema són les de Francisco Caamaño Domínguez, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992; Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993; Esther Martín Núñez, *El régimen constitucional del cargo público representativo*, CEDECS, Barcelona, 1993, i Carlos Ortega Santiago, *El mandato representativo de los diputados y los senadores. La prohibición del mandato imperativo frente a la disciplina de partido*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

De tota manera, tampoc no es pot desconèixer que, en ocasions, el Tribunal Constitucional – especialment en els pronunciaments sobre el sistema electoral (per totes, STC 7571985) o en els recursos on es discuteix sobre la formació dels òrgans parlamentaris o la creació dels grups parlamentaris (per totes, STC 64/2002)– no defuig la transcendència de la mediació partidària i atorga "rellevància jurídica" i no solament política a l'adscripció partidària dels representants.

Per evitar el desfasament entre teoria i realitat constitucional que es desprèn del manteniment dels postulats clàssics de la teoria de la representació, la doctrina ha proposat la consagració d'un mandat "de partits" o, almenys, "de tipus ideològic". En el primer cas –defensat rotundament per Kelsen en el període d'entreguerres i entre nosaltres per Garrorena Morales en el treball citat de 1991 més amunt, i per José Luís García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996–, es vinculària la titularitat de l'escó al partit. En canvi, en el segon –a favor del qual s'han manifestat Francisco José Bastida Freijedo en «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», a *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1985; José Antonio Portero Molina en el treball esmentat més amunt; Miguel Ángel Presno Linera, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, i David Bautista Plaza, a l'obra citada més amunt–, es proposa la vinculació del representant al programa del partit polític amb què es va presentar a les eleccions, de tal manera

³⁰ Es mostren molt crítics amb aquesta conceptualització del dret d'accés als càrrecs públics com un *dret instrumental, interactiu o reflex* dels ciutadans (segons les diverses denominacions encunyades per la doctrina) els magistrats Ángel Latorre Segura i Luís Díez Picazo en sengles vots particulars manifestats en ocasió de les STC 5/1983 i 10/1983, i també Jiménez Campo, Javier, «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», a Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y justicia constitucional* (IV Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos), Aranzadi, Pamplona, 1997, pàg. 221 a 231, especialment, pàg. 224 a 226, i Chueca Rodríguez, Ricardo Luís, «La representación como posibilidad en el Estado de partidos (Mandato libre vs. mandato de partido)», a *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, pàg. 23 a 44. A favor, Caamaño Domínguez, Francisco, «Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada"», a *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, pàg. 123 a 149.

que l'agrupació política podria expulsar i revocar el mandat del càrrec públic en cas de "greu deslleialtat amb la representativitat que carrega".

No obstant això, no es pot ignorar el risc greu al qual pot conduir, sense posar cap tipus de condicions, una decisió d'aquest tipus i que es troba en el mateix funcionament oligàrquic dels partits polítics que ja van denunciar Michels i Ostrogorski a començaments del segle passat i que les crítiques a les teories elitistes i pluralistes de la democràcia van exposar tan bé. Perquè, si actualment amb un mandat lliure els parlamentaris es comporten normalment d'acord amb la fèrria disciplina que li imposen els seus grups, què no passarà amb un mandat vinculat?

Lògicament, els qui han proposat aquest tipus de mesures no han obviat aquesta mena de problemes i per això exigeixen que, en tot cas, les mesures vagin acompanyades almenys d'un control jurisdiccional de la revocació del mandat, així com d'un aprofundiment de la democràcia interna dels partits, exigida per l'article 6 de la CE, per tal que, com a mínim, els militants participin en l'elaboració del programa polític i controlin efectivament l'activitat del partit polític. Tanmateix, coneixem la dificultat que els partits polítics acceptin aquest tipus de mesures, perquè, al cap i a la fi, en presentar la seva oferta a l'electorat, com a ens competitiu que són, es volen manifestar com una unitat cohesionada capaç d'assolir el poder i de fer un programa polític. I, tanmateix, el debat, la crítica política i l'existència de corrents interns dins del partit, es veu en des de fora com una causa de divisió interna i d'inconsistència del seu projecte polític.

Sobre la democràcia interna dels partits polítics ja s'han fet també dues bones monografies, la de Fernando Flores Jiménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, i la de José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, en les quals, a més de realitzar un bon estudi de dret comparat, s'analitzen amb detall els estatuts dels partits polítics de manera crítica respecte al seu objecte.

El segon dels fenòmens que ha incidit en la crisi de la representació política i que ha estat molt ben exposada per Antonio J. Porras Nadales, *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, és el fenomen de la deslegitimació política que ha acompanyat la crisi de *l'estat del benestar* i que ha demostrat la insuficiència del procés representatiu, controlat per uns partits polítics que, desideologitzats, s'enfronten en clau electoralista a unes demandes socials sempre creixents, i resulten incapaços de donar-hi una resposta racional i unitària. Davant d'aquesta situació, una de les línies més consistents d'evolució de les democràcies occidentals se situa en la legitimació, a través de la gestió de les polítiques públiques, per part de sectors socials determinats, que en són destinataris. Aquesta via, implica estendre la participació democràtica a l'àmbit de l'Administració. D'aquests experiments de la microdemocràcia i de la bibliografia que ha generat en el nostre país, ens n'ocuparem en el darrer epígraf.

4. La democràcia directa: participació directa i democràcia electrònica

Un cop s'ha descartat la possibilitat de regir la vida dels nostres estats sense la intermediació de la representació política, poc s'ha avançat en el debat sobre les institucions de participació directa des del període d'entreguerres. Hi continuen havent dues posicions aferrissada: una és la dels qui es col·loquen a favor de la compatibilitat entre el referèndum i el sistema parlamentari,³¹ com ara Kelsen, Schmitt, Weber, Hauriou, Duguít, Carré de Malberg o

³¹ Un tractament extens del debat doctrinal que es genera en el període d'entreguerres sobre la institució referendària i la seva compatibilitat amb el sistema representatiu i parlamentari, es pot trobar a Cariola, Agatino, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè-Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Catania, Milà, 1994, especialment pàg. 7 a 34 i 35 a 47. Més breument, en la nostra doctrina es refereixen a aquest debat i a la seva influència en la Constitució del 1931, Aguiar de Luque, Luís, *Democracia directa y Estado*

Burdeau,³² per als quals es configuraven com un complement del règim representatiu, imprescindible per superar la crisi del parlamentarisme i aportaven una sortida democràtica a les situacions de bloqueig de les institucions polítiques i una major legitimació popular a l'hora de formar la voluntat general d'un parlament que, en aquells moments, ja era monopolitzat pels partits polítics. Per contra, Mirkine-Guetzevitch i Esmein³³ es van mantenir en la posició liberal clàssica i, per tant, es van manifestar molt crítics amb les institucions de democràcia semidirecta que, en paraules del primer, no consideraven una tècnica adequada per a la llibertat.

Així, com ens recorda Castellà,³⁴ aquest debat s'ha reproduït no fa gaire a Alemanya per Böckenförde,³⁵ que incideix en el dèficit deliberatiu que suposa utilitzar les tècniques de democràcia directa. Problemes com qui fa les preguntes, qui les selecciona, qui hi participa o les dificultats d'introduir matisos conduint a un sistema de ratificació plebiscitària, continuen sent els esculls principals que plantegen les institucions de participació directa. I, si en un primer moment l'aparició dels mitjans de comunicació visual interactius i la democràcia electrònica semblaven obrir noves possibilitats, es poden aplicar les mateixes objeccions en contra de la utilització de la *teledemocràcia*.³⁶

En aquesta matèria no hi ha una bibliografia gaire extensa al nostre país. Encara resulta imprescindible l'obra de Luís Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado Constitucional, op. cit.*, en la qual es recullen les experiències pràctiques en dret intern i comparat, i el debat doctrinal, amb els seus principals partidaris i detractors, que han suscitat les institucions de democràcia semidirecta. Pel que fa a la seva implantació al nostre país, ha estat degudament actualitzada per l'autor a «Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales», a *Revista de Derecho Público*, núm. 102, 1986, pàg. 5 a 16, i a «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional», a D. A., *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pàg. 67 a 96.

Constitucional, EDERSA, Madrid, 1977, i Torres del Moral, Antonio, «La participación política a través de las instituciones de Democracia directa» a D. A., *La participación. Anuari de la Facultat de Dret*, Estudi General de Lleida-PPU, Barcelona, 1985, pàg. 23 a 44, particularment pàg. 25 a 27. D'una altra banda, Biglino Campos, Paloma, en «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, pàg. 73 a 131, s'ocupa també de la influència de les constitucions d'entreguerres, especialment l'austríaca, en la configuració de la iniciativa legislativa popular.

³² ³² Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia, op. cit.*, pàg. 48 a 73 i «El problema del parlamentarismo» (traducció de Manuel Atienza de *Das Problem des Parlamentarismus*, primera edició de 1925) a *Escritos sobre la democracia y el socialismo, op. cit.*; Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo* (estudi preliminar de Manuel Aragón; traducció de Thies Nelson i Rosa Gruix de *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, primera edició de 1923), Tecnos, Madrid, 1990, encara que s'ha de recordar el sentit divers que adquireix en l'autor germànic el recurs a les formes de participació directa en consonància amb la seva aposta clara per la resposta autoritària a la crisi del parlamentarisme; Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (edició original de 1922), Fondo de Cultura Económica, Mèxic, 2002, pàg. 1103 i seg.; Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1930, especialment pàg. 414 a 416; Duguit, Leon, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, París, 1928, tom II, pàg. 617 a 638; Carré de Malberg, Raymond, «Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme», a *Annuaire de l'Institut International du Droit Public*, núm. 2, 1931, pàg. 256 a 284; Burdeau, Georges, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Issoudun, París, 1932.

³³ Mirkine-Guetzevitch, Boris, «Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes», a *Annuaire de l'Institut International du Droit Public*, núm. 2, 1931, pàg. 285 i seg. I Esmein, Adheimar, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, vol. I (*La liberté moderne. Principes et institutions*), Recueil Sirey, París, 1927, pàg. 436 i seg.

³⁴ Castellà Andreu, Josep María, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública*, CEDECS, Barcelona, 2001, pàg. 61 a 70.

³⁵ Böckenförde, Ernst W., «Democrazia e rappresentanza», a *Quaderni costituzionale*, núm. 2, pàg. 227 a 263.

³⁶ Vegeu les objeccions plantejades per Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época, op. cit.*, pàg. 123 a 129; Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Laterza, Roma, 1999, pàg. 117 i seg., i Rodotà, Stefano, «La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa», a *Politica del Diritto*, núm. 4, 1993, pàg. 569 a 600.

Més recentment, s'han ocupat del referèndum i de la iniciativa legislativa popular Joan Oliver Araujo, «El referèndum en el sistema constitucional español», a *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, pàg. 115 a 182; Nicolás Pérez Sola, *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994, i «Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos», a *Revista de Derecho Político*, núm. 41, 1996, pàg. 97-119; Ferrán Camps, *Iniciativa legislativa popular*, Mediterrànea, Barcelona, 1997; Miguel Ángel Fernández Ferrero, *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, i José Luís López González, *El referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia, València, 2005. Limitat a l'àmbit local, s'ha fet fa poc un treball documentat, especialment en matèria de dret comparat, per part d'Antonio Ibáñez Macías, *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, Cadis, 2005. Però el cert és que la majoria se cenyeixen a fer una simple glossa de la legislació sobre la matèria.

Mereixen una menció a part els treballs de Paloma Biglino Campos, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *op. cit.* i «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985, pàg. 289 a 305, i de Maria José Larios Paterna, *La participación ciudadana en la elaboración de la Ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, que cal emmarcar en la seva investigació més àmplia sobre el procediment legislatiu i els drets de participació política. Sens dubte, les seves agudes observacions s'han tingut en compte en la reforma recent de la Llei orgànica 3/1984 d'iniciativa legislativa popular i en l'elaboració de la Llei 1/2006, d'iniciativa legislativa popular i dels ajuntaments de Catalunya.

Pel que fa a les possibilitats que ofereixen les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) per millorar l'eficiència, l'eficàcia i la transparència en la participació política i en el funcionament de la democràcia, però sense oblidar els riscos que pot comportar la seva utilització, citarem, entre la bibliografia creixent sobre el tema, els treballs de Joaquín Martín Cubas, *Democracia e Internet*, Centro Tomás y Valiente, València, 2001, i dues obres col·lectives on s'inclouen treballs de constitucionalistes, politòlegs i sociòlegs i coordinades pel professor Lorenzo Cotino Hueso: *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007, sobre experiències de participació electrònica no solament a través del vot electrònic, sinó també a través d'altres tècniques que es podrien qualificar de democràcia participativa, i *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares (Colección Sociedad de la Información, núm. 9), Granada, 2006, on es recullen les ponències presentades al Primer Congrés de Dret TIC, de la Xarxa d'Especialistes en Dret de les Tecnologies de la Informació i Comunicació (www.derehotics.com).

5. L'espai limitat de la democràcia o la seva extensió a altres àmbits més enllà del polític. Els experiments de microdemocràcia

La darrera línia de reflexió que ens proposem tractar és la del fenomen de l'extensió de la democràcia a altres àmbits diferents del polític. La democràcia, com adverteix Bobbio, "neix com un mètode de legitimació de les decisions polítiques en sentit estricte o del Govern pròpiament dit, ja sigui nacional o local, on l'individu és tingut en compte en la seva condició general de ciutadà".³⁷ Tanmateix, les dècades dels seixanta i dels setanta, com hem vist, van suposar una reacció davant les insatisfaccions que produïa el funcionament de la democràcia. En efecte, en aquest període es va produir "un sentiment de malestar profund davant un tipus de societat i d'estat que, sota formes de democràcia, esclavitzava de fet l'individu com a tal, ignorava a la pràctica la seva llibertat, la

³⁷ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, pàg. 33.

seva vida i la seva dignitat”.³⁸ El ciutadà sentia que els processos electorals li eren aliens i que la seva posició davant el poder polític reflectia una dominació real a través dels processos burocràtics dissenyats pels tècnics. Davant aquesta situació, les demandes a favor de més participació ciutadana en tots els àmbits vitals es van fer constants. Així sorgeix el concepte de la *democràcia participativa* que hem explicat més amunt.

Aquesta noció, que ens ha arribat a través de la doctrina italiana, i especialment a través de l'obra d'Alessandro Pizzorusso,³⁹ va ser introduïda allí per Pier Luigi Zampetti⁴⁰ en la interpretació que va fer del paràgraf segon de l'article tercer de la Constitució italiana vigent l'any 1968 i des d'aleshores serà utilitzada per una sèrie d'autors que, en la dècada dels setanta, centren la seva atenció en les possibilitats que aquest article podia oferir per dotar d'un fonament constitucional l'enorme desenvolupament de les institucions de participació en la legislació italiana.

Tanmateix, anteriorment ja havia estat utilitzada per referir-se als moviments socials que van desembocar en el maig del 1968⁴¹ i que reclamaven una major participació, d'una banda, per tal d'instrumentar mecanismes que permetessin als individus estendre el control sobre totes les dimensions de la seva vida participant en les decisions que l'afectaven més directament (*autogovern*) i acabant amb la sensació d'alineació davant els poders públics fomentada pel corrent oligàrquic i elitista, que situava l'individu en una situació de subordinació i dependència respecte de l'estat⁴², i, d'una altra banda, per tal d'estimular el coneixement polític, ja que la participació ciutadana en esferes diferents de la política (per exemple, centres de treball o d'ensenyament, consells de barri o de consumidors, etc.) engendraria un sentiment cívic en els ciutadans que els aportaria l'experiència necessària per participar en les institucions polítiques i acceptar les decisions col·lectives (educació política).

El que caracteritza netament aquestes noves formes de participació davant les institucions de la *democràcia política* és que l'individu no hi participa en la seva condició genèrica de ciutadà que cerca l'interès general, sinó en una faceta o dimensió específica de la seva vida determinada per la seva pertinença a un grup o col·lectiu particular per defensar o protegir els seus drets o interessos concrets o sectorials: és la seva condició subjectiva de jove, administrat, treballador, usuari de determinats serveis públics, etc., i la defensa d'un interès concret o sectorial (que, de vegades, coincideix amb l'interès general, però no necessàriament) el que constitueix la nota definidora de la *democràcia participativa* i així ho ha acollit la nostra Constitució en l'STC 119/1995.

A Espanya, hi ha molts estudis sobre aquest model de democràcia, des de la sociologia,⁴³ la ciència política⁴⁴ i, per al que ens interessa, la ciència jurídica, ja que, en la nostra ordenació constitucional, la

³⁸ Ariño Ortiz, Gaspar, «Democracia y Administración. (Notas sobre participación ciudadana en los procesos de participación)», a *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pàg. 149.

³⁹ Pizzorusso, Alessandro, «Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale», a D. A., *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Pubblicazione della Università Cattolica, Milà, 1978, pàg. 462 i seg., i ídem, «Democrazia partecipativa e attività parlamentare» a D. A., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Giuffrè, Milà, 1980, pàg. 133 i seg.

⁴⁰ Zampetti, Pier Luigi, «L'articolo 3 della Costituzione e il nuovo concetto de democrazia partecipativa», recollit com a apèndix a *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Giuffrè, Milà, 1973.

⁴¹ En efecte, autors d'esquerres, vinculats especialment als postulats ideològics de la *New Left*, van utilitzar aquesta terminologia per referir-se al moviment estudiantil i a les reivindicacions obreres a favor de la democràcia industrial. Sobre la incidència dels moviments juvenils i d'esquerra en la temàtica de la participació, es poden consultar Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*, op. cit.; Cook, Terence i Morgan, Patrick, *Participatory democracy*, Canfield Press, San Francisco, 1971; Kramer, Daniel, *Participatory democracy. Developing of the Political Left*, Scherkman Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1972; Teodori, Massimo, *Storia delle nuove sinistre in Europa*, Il Mulino, Bolonia, 1976, i Chevalier, Jacques, «La participation dans la Administration française. Discours et pratique» (I i II), a *Bulletin de l'IIAP*, núm. 37 i 39, 1976, pàg. 85-119 i 497-554, respectivament.

⁴² Vegeu especialment l'obra de Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit.

⁴³ Vegeu, per exemple, Alguacil Gómez, Julio, *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Fundación César Manrique, Madrid, 2003, i Navarro Yañez, Clemente J., *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2002.

participació també és un dels principis fonamentals. I així es reflecteix en el mateix Títol Preliminar, en el seu article 9.2 CE, on es recull el mandat als poders públics per tal que promoguin la participació dels individus i dels grups en la vida econòmica, política, social i cultural⁴⁵ i s'estén en l'exposició, al llarg de tot l'articulat, d'una gran profusió d'institucions participatives. Es tracta, fonamentalment, en una connexió clara amb els postulats de la *participatory democracy*, de formes de participació en el treball i en l'Administració pública: participació funcional o orgànica en els processos de decisió dels poders públics, d'una manera directa o bé mitjançant les associacions representatives d'interessos que intenten atorgar una racionalitat i legitimitat a les decisions públiques a escala micro, tot fent participar en la definició de les polítiques públiques els mateixos afectats o els seus destinataris.

El principal debat que han suscitat les formes de la democràcia participativa és la seva possible incardinació dins el dret fonamental de participació en els assumptes públics de l'article 23 de la CE. Es poden diferenciar almenys tres posicions en la doctrina.

La primera és la dels qui consideren que sota l'àmbit de protecció de l'article 23 s'han de situar totes les formes de participació en "assumptes públics", cosa que inclouria la participació de pares i alumnes en els òrgans educatius (article 27 de la CE), la participació en l'Administració pública (article 105 CE), la participació dels ciutadans en l'Administració de la justícia per mitjà de la institució del jurat (article 125 CE), la participació dels interessats en la Seguretat Social i altres organismes l'activitat dels quals afecti la qualitat de vida o l'interès general i la participació en les empreses (article 129 CE), la participació de la joventut en el desenvolupament polític, cultural, social i econòmic (article 48 CE) o la dels consumidors i els usuaris per mitjà de les seves associacions en la defensa dels seus interessos (article 51 CE), la participació en el Consell Econòmic i Social (article 131 de la CE), o fins i tot l'administració corporativa que es deriva dels articles 36 i 52 de la Norma fonamental. En aquesta posició, es trobaven Julián A. Santamaría Pastor, «Comentario al artículo 23 de la Constitución», a Fernando Garrido Falla (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pàg. 443 i seg.; Àngel Sánchez Blanco, «Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva política», a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 46, 1985, pàg. 207 i seg., especialment pàg. 207-211, i Manuel Ramírez, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.

En la segona, hi ha els que consideren que sota aquesta fórmula només és possible referir-se als drets de participació política: és a dir, la participació electoral i les formes de participació directa a través del referèndum i la iniciativa legislativa popular, posició defensada per Luís López Guerra, *El régimen constitucional español*, en col·laboració amb Pablo Pérez Tremps, Jorge de Esteban i Joaquín García Morillo, Tasca, Madrid, 1980; Tomás Font Llovet, «Algunas funciones de la idea de participación», a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pàg. 45 i seg.; Manuel Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución Española», a *Revista de la Administración Pública*, núm. 89, 1979, pàg. 171 i seg.; Paloma Biglino Campos, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23», a *Revista Jurídica de Castilla la Mancha*, núm. 3 i 4, 1988, pàg. 593 a 613.

⁴⁴ Vegeu, per exemple, Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001; Font, Nuria i Subirats, Joan, *Local y Sostenible*, Barcelona, Icària, 2000, i Villoria Mendieta, Manuel, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, BOE, Madrid, 1996.

⁴⁵ La ubicació d'aquest mandat adreçat a tots els poders públics –en tots els nivells de govern, estatal, autonòmic i local– fa palesa la importància que el Constituent atorga a les institucions participatives. No en va, el Títol Preliminar recull el que la doctrina –des d'un conegut treball de Pablo Lucas Verdú– anomena la *fórmula política de la Constitución*, és a dir, els principis bàsics del règim constitucional espanyol, motiu pel qual, el precepte està dotat d'un singular règim de garanties i atorga al principi de participació una eficàcia hermenèutica també singular. Vegeu Lucas Verdú, Pablo, «Título Preliminar», a Oscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, tomo I (artículos 1-9)*, EDERSA, Madrid, 1996, pàg. 79 i seg.

I finalment, hi ha els que consideren que fa referència a totes les formes de participació en els processos de decisió dels poders públics i l'estructura de l'estat, on s'englobarien les formes de participació política i de participació en l'Administració pública, posició recolzada al principi per Gaspar Ariño Ortíz i José María Souvirón Morenilla, *Constitución y Colegios Profesionales: una reflexión sobre las corporaciones representativas*, Unión Ed., Madrid, 1984, i Luís Aguiar de Luque, «La Ley Orgánica de Referéndum. Un comentario», a *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 58, 1980, pàg. 167 a 173.

La jurisprudència constitucional, però, s'ha decantat per la posició més restrictiva (per totes, STC 119/1995), en què només la participació política té la dimensió subjectiva i l'eficàcia pròpia dels drets fonamentals, encara que les darreres obres que es fan sobre la matèria són molt crítiques amb aquesta doctrina jurisprudencial i es posicionen a favor de la darrera de les posicions que hem descrit. Així s'han manifestat, per exemple, Josep María Castellà Andreu, en el treball esmentat abans, i Zulima Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación en ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Lex Nova, Valladolid, 2004.

Entre els treballs dedicats a estudiar aquests experiments de microdemocràcia en l'Administració, mereixen citar-se dues monografies d'administrativistes: la de Manuel Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, i la de Juan José Lavilla Rubira, *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Civitas, Madrid, 1991, que, tanmateix, plantegen la dimensió constitucional del problema d'una manera molt adient. Entre els constitucionalistes, el millor treball és, sens dubte, el de Josep M. Castellà Andreu, *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, *op. cit.*

Dins d'aquest àmbit, està rebent una consideració especial l'estudi de les institucions participatives en l'Administració local, fins al punt que ha influït notablement en el desenvolupament que en feia la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (d'ara endavant, LRBRL). En puritat, a partir de la reforma efectuada per la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del règim local, la participació ciutadana s'ha convertit en una institució bàsica de la vida municipal amb la regulació de les consultes populars locals, la iniciativa veïnal i l'obligatorietat d'establir procediments orgànics de participació ciutadana en tots els ajuntaments mitjançant l'aprovació necessària d'un reglament orgànic de participació ciutadana. Aquesta legislació s'ha de completar amb la regulació autonòmica, i s'ha traduït en la creació dels anomenats *consells de participació* i *consells sectorials*. A més, a les grans ciutats s'han de crear, amb caràcter obligatori també, òrgans territorials de gestió desconcentrada del municipi, les juntes de districte, en les quals assumeixen un paper protagonista les associacions de veïns. A tot això, cal sumar-hi altres experiències de participació més informal, com la participació ciutadana en l'elaboració del planejament urbanístic o els anomenats *pressuposts participatius*, encara que aquí l'adopció de la decisió es continua reservant a les autoritats locals. Totes aquestes experiències de *democràcia de proximitat*, les han tractat extensament Antonio Ibáñez Macías, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión jurídica y temas de actualidad, Madrid, 2007, i Fernando Pindado Sánchez (coord.), *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Serbal, Barcelona, 2000.

En l'àmbit laboral, s'han fet molts estudis sobre les fórmules de participació i cogestió dels treballadors en l'empresa. Segons el nostre parer, en destaquen Juan Jiménez García, *Participación y control de la empresa* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria-UGT, Las Palmas de Gran Canària, 1994, i Roberto Uriarte

Torrealday, *El artículo 129.2 de la Constitución: La participación de los trabajadores en la gestión de la empresa*, Comares, Granada, 2005.