

Comentario bibliográfico

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

M.^a Reyes Pérez Alberdi*

Sumario

1. Las teorías de la democracia
2. Los titulares de la democracia
3. La vigencia del concepto clásico: la democracia representativa
4. La democracia directa: participación directa y democracia electrónica
5. El espacio limitado de la democracia o su extensión a otros ámbitos más allá de lo político. Los experimentos de microdemocracia

*M.^a Reyes Pérez Alberdi, profesora ayudante de derecho constitucional, Universidad Pablo de Olavide, Carretera de Utrera, km. 1, 41013 Sevilla, España, mrperalb@upo.es.

Artículo recibido el 3.07.2008. Evaluación: 12.07.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 23.07.2008.

Si se repasa la bibliografía sobre democracia y participación, podemos comprobar cómo estas materias abarcan la atención de la doctrina desde una pluralidad de enfoques: filosóficos, politológicos, sociológicos, jurídicos, historiográficos, etc. Esta atención obedece a que, como dijera ya Sartori en uno de sus primeros trabajos sobre la democracia y que, desgraciadamente, no ha sido traducido al español, la democracia es hoy día la fórmula que resume la fórmula política de nuestro tiempo¹ de manera que sólo podemos considerar legítimos aquellos sistemas que pueden calificarse como democráticos. Si esto justifica de por sí la realización de este trabajo, la amable invitación de los directores de este monográfico nos ha brindado la excusa oportuna para embarcarnos en la tarea de hacer una selección, clasificación y comentario del material bibliográfico publicado en español.

Hacer un detallado balance sobre todas las publicaciones realizadas en español sobre democracia y participación es un esfuerzo que no cabría sino tildar de sobrehumano, por cuanto, como se ha dicho, la bibliografía es de todo punto inabarcable y no siempre goza de la mínima calidad exigible. Por eso, nos hemos centrado en las monografías, aunque no nos hemos resistido en alguna ocasión a mencionar algún artículo o ensayo que ha realizado alguna aportación relevante en el tema que nos ocupa. También hemos obviado los trabajos de campo o meramente descriptivos para centrarnos en aquellos que aportan contenidos al debate sobre la democracia y la participación en nuestros regímenes políticos contemporáneos.

Supone, por tanto, revisar las distintas concepciones de democracia para, a partir de un enfoque mínimo, ocuparnos de algunos de los temas allí apuntados: la definición de quién debe ser ciudadano, la vigencia del concepto clásico o liberal de democracia, la esclerosis de la vía representativa y la necesidad de complementarla o sustituirla por instrumentos de participación ciudadana directa así como la extensión de la democracia a otros ámbitos que van más allá de lo político. Trataremos de centrar nuestras citas en las aportaciones de la doctrina nacional sin, con ello, eludir las de los autores extranjeros que, sobre todo en la primera parte del comentario, se han convertido en obras de referencia para la doctrina.

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

No podemos negar que en un principio nos parecía difícil encontrar un hilo argumental que entrelazase un discurso coherente, pero la relectura del libro de Norberto Bobbio *El futuro de la democracia* nos puso en el buen camino². Resulta sorprendente como la mayoría de los problemas aquí apuntados, como las *promesas no mantenidas* (el individualismo, el mito del interés general, la derrota del poder oligárquico, la eliminación del poder invisible o la persistencia del ciudadano ineducado) o los *obstáculos no previstos*, resultado del crecimiento del propio Estado (el gobierno de los técnicos, el aumento de las burocracias y la ingobernabilidad), mantienen aún su vigencia: las promesas incumplidas de la democracia liberal siguen siendo lastres que minan nuestra confianza en las instituciones democráticas, pero acaso, como tan bien expone en la premisa el autor italiano, no son más que ilusiones que nunca estuvieron vigentes (el fin de las élites políticas y de los intermediarios, la persistencia del ciudadano no educado, etc.) o resultado del propio dinamismo de la democracia, pues, a diferencia de otras formas políticas, la democracia es un concepto dinámico que siempre se halla en transformación o... ¿habría que decir *en crisis*?

1. Las teorías de la democracia

El concepto de democracia no es unívoco y, como todo concepto de la filosofía política, refleja la cosmovisión del autor o corriente en la que se inscribe. Son muchos los trabajos dedicados a desenmarañar el concepto de democracia: 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 Rawls, Carole Pateman, Benjamin Barber, Hannah Arendt, Philip Pettit, Jürgen Habermas, John Elster, Ernst W. Böckenförde, son autores de referencia para toda la doctrina.

Su punto de partida, como no podía ser de otra forma, lo constituye el concepto clásico de *democracia* de cuño liberal, fundado en la noción de representación política. Este concepto, que hunde sus raíces en la lógica hedonista de Bentham y James Mill, pone su énfasis en el carácter instrumental de la democracia para la garantía de los derechos y libertades. No se interesa, por tanto, en la participación ciudadana como medio de decisión política sino como meca-

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

nismo de protección o defensa de los intereses privados en la creación del llamado *interés general*. Se habla así de un concepto procedimental de democracia, que han defendido y defienden con diferentes matices Berlin³, Nozick y Hayek⁴, Sartori⁵, Dworkin⁶, Kelsen⁷, Böckenförde⁸ y el propio Bobbio⁹, por citar algunos ejemplos.

Llevando a sus extremos este carácter meramente instrumental, tras la crisis de legitimación del periodo de entreguerras, el concepto de democracia perdió toda referencia a valores y derechos de los ciudadanos para convertirse entre la doctrina dominante en un método de selección de las élites dirigentes. Se debe a Joseph Schumpeter¹⁰ la asimilación del proceso político a un mercado en el que las élites, como los empresarios en el mercado, compiten por el voto del pueblo. En este mercado electoral, los ciudadanos adoptan un papel pasivo, incapaces de desenvolverse en el mundo de la política. El campo de lo político se

3. Véase, Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1993, en donde da una absoluta primacía a la libertad negativa sobre la participación o libertad positiva.

4. Véase Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990 y Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, Alianza, Madrid, 1978 y *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la Economía política*, Unión Editorial, Madrid, 1979, claros exponentes del neoliberalismo y de la reducción del papel del Estado a los casos de violación de los derechos fundamentales.

5. Varios de los trabajos de este autor, para quien la democracia se define como «un sistema político en el que la influencia de la mayoría es asegurada por minorías que compiten para ser elegidas», han sido publicados en España: *Teoría de la democracia*, 2 vols., Madrid, Alianza, 1988; *La democracia después del comunismo*, Alianza, Madrid, 1994, y *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003. Además, en *La sociedad multiétnica: pluriculturalismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid, 2001, y *Homo videns*, Taurus, Madrid, 2001, también se preocupa de dos de los grandes problemas de la democracia actual, aunque siempre desde una postura liberal conservadora.

6. Especialmente en *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984, y en el recientemente publicado *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Paidós, Barcelona, 2008.

7. Son varios los trabajos del autor austriaco que demuestran su preocupación por la democracia. El más conocido es *Esencia y valor de la Democracia*, que puede consultarse en varias ediciones: la primera, de Labor, Barcelona, 1934; la segunda, con prólogo de Ignacio de Otto, de Guadarrama, Madrid, 1977; una tercera de Comares, Granada, 2002, y la última con estudio preliminar de Juan Luís Requejo, NRK, Oviedo, 2006. También se ha ocupado de este tema en otros trabajos recopilados en España en *Escritos sobre democracia y socialismo*, Debate, Madrid, 1988.

8. Los trabajos de este autor sobre la democracia se encuentran recopilados en *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

9. Especialmente claro se muestra en *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, en donde los derechos de libertad se definen como un requisito previo para la participación democrática.

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

construye a favor de la eficiencia del político profesional y la tecnocracia, reduciendo al mínimo la participación de los ciudadanos. Un concepto de democracia que, si bien no goza actualmente del apoyo de la doctrina, es el presupuesto para el funcionamiento de nuestros desideologizados partidos electorales (*catch all parties*), fundados en la capacidad de liderazgo de sus dirigentes, la utilización de los medios audiovisuales y las técnicas de *marketing* electoral.

Otros modelos explicativos del funcionamiento de la democracia, han sido el pluralista, encabezado por Dahl, y el corporativismo, por Schmitter¹¹, que añaden la presencia en la lucha por el poder de los grupos –competitivos en el modelo pluralista y organizados en las estructuras del poder político en el corporativismo– que representan los diferentes intereses presentes en la sociedad y que, por medio de un procedimiento de negociación, logran resolver el conflicto político.

Frente a estas concepciones que se construyen en oposición al ciudadano, las nuevas teorías sobre la democracia, que surgen en pleno proceso de crisis de legitimación o sobrecarga del *Estado de bienestar*, pretenden recuperar el protagonismo de la participación ciudadana. Todas ellas son englobadas por David Held¹², como fórmulas de la *democracia participativa*. Sin embargo, frente a esta clasificación, creemos que dentro de esta tendencia general podemos diferenciar al menos tres orientaciones: el *republicanismo*, impulsado por Hannah Arendt y Phillip Pettit¹³, que propugna la recuperación de las virtudes cívicas como paso ineludible para la construcción de un espacio público democrático; la *democracia participativa* en sentido estricto, defendida por Carole Pateman, Macpherson o Pier Luigi Zampetti¹⁴, que pretende la extensión de la participación ciu-

11. Véanse 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, y Ocampo, R. (compilador), *Teorías del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Universidad de Guadalajara, México, 1992.

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

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

14. Desgraciadamente no existe traducción del trabajo de Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, por lo que nos vemos obligados a citarlo en su versión original. Sí están traducidas las obras de Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1982 y de Zampetti, Pier Luigi, *La participación popular en el poder*, EPESA, Madrid, 1977.

dadana a todas las instituciones vitales de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo o la vida local, y, por último, la *democracia deliberativa*, una reciente corriente que defiende una idea de democracia basada en la discusión y argumentación racionales como medio para la adopción de decisiones en lugar de en la lógica individualista centrada en los intereses privados que inspira la decisión por medio de votaciones del modelo liberal. Se han sumado muchos autores a esta propuesta, entre los que podemos citar Elster, Fishkin, Barber, Cohen, Nino y los propios Rawls y Habermas¹⁵.

En nuestra doctrina son muchas las obras que han recogido este debate doctrinal sobre el concepto de la democracia. Por eso nos limitamos a citar las que, con carácter monográfico, ofrecen a nuestro juicio un mayor interés. Tanto Ramón Cotarelo en su *En torno a la Teoría de la Democracia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, como Joaquín Martín Cubas, en un breve artículo en el que resume los modelos de democracia tomando como punto de partida las clasificaciones de C. B. Macpherson y Held, «Breve síntesis de las teorías de la Democracia», en *Cuadernos de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, n.º 13, 1995 y en *La democracia y el Tribunal Constitucional*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1996, resumen atinadamente estas teorías. Más recientemente, también podemos encontrar una síntesis de las mismas en Andrea Greppi, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006. Además, con motivo del Seminario sobre esta materia celebrado en el Instituto de Estudios Filosóficos del Consejo Superior de Investigaciones Filosóficas durante el Curso 1986-1987, se publicó un volumen en donde se recogen las principales ponencias celebradas en el mismo: José M.^a González y

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, e idem, *Pasión por la democracia*, Almuzara, Córdoba, 2006; Joshua Cohen se refiere a este procedimiento deliberativo ideal en la mayor parte de sus textos, no obstante, el desarrollo más preciso y completo se encuentra en «Deliberation and Democratic Legitimacy» que acaba de publicarse en español, «Deliberación y legitimidad democrática» en *Cuaderno gris*, n.º 9, 2007, págs. 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 y Habermas, Jürgen, *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós e ICE de la Universidad Autónoma 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; idem, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999, y, por último, idem, *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols., Taurus, Madrid, 1999.

Fernando Quesada (coords.), *Teorías de la democracia*, Anthropos, Barcelona, 1988.

El modelo corporativo de democracia sigue estando magistralmente reflejado en la obra de Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1987 y en Salvador Giner y Manuel Pérez Yruela, *La sociedad corporativa*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979.

A favor del modelo republicano se muestra José Rubio Carracedo, del que merecen destacarse su *Educación moral, postmodernidad y democracia: más allá del liberalismo y del comunitarismo*, Trotta, Madrid, 1996 y un reciente libro en el que se recogen los ensayos publicados en diferentes revistas y obras colectivas, titulado *Ciudadanos sin democracia. Nuevos ensayos sobre ética y democracia*, Comares, Granada, 2005.

También merecen citarse los libros 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 y Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, 1994 en los que se realiza un análisis crítico del modelo liberal y de las corrientes pluralistas, decantándose a favor de un concepto participativo de democracia. Sobre el concepto de democracia participativa también resulta muy clarificador el extenso trabajo 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. Lástima que sólo se encuentre disponible en edición microfilmada.

2. Los titulares de la democracia

Un debate que en la teoría política y en el Derecho constitucional parecía superado a raíz de la proclamación del sufragio universal y que, sin embargo, actualmente no es lugar pacífico en la doctrina es el de quiénes deben formar parte del *demos* y ser, por tanto, los titulares de la democracia. Por definición, la titularidad de la democracia se asocia al concepto de ciudadanía y, en la teoría política del Estado liberal –tanto en la visión originaria contractualista como en la del positivismo– la ciudadanía representaba una posición jurídica subjetiva vinculada a la na-

cionalidad. Defendieron esta posición autores tan relevantes en la teoría del Estado y del Derecho como Jellinek, Carré de Malberg, Schmitt o Burdeau¹⁶ y sigue constituyendo el paradigma sobre el que se construyen nuestras Constituciones, resultando una derivación lógica del dogma de la soberanía nacional. Es éste el modelo que sirve de base a nuestro texto constitucional que, en su artículo 13, veda a los extranjeros el acceso a los derechos de participación política con la salvedad de las elecciones locales y ello porque, como ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional de manera rotunda en la Declaración 1/1992, de 1 de julio, se parte de la discutible posición de que en éstas no se ejerce la soberanía.

Sin embargo, recientemente se ha producido una explosión de los estudios sobre la ciudadanía a causa de la sustitución del socialismo por el discurso republicano sobre la democracia y la necesidad de dar solución a las nuevas exigencias que plantean a los Estados nacionales fenómenos como la globalización de la economía y la crisis de la soberanía estatal¹⁷, todo lo cual parece exigir un concepto de ciudadanía global o cosmopolita. Han llegado a esta conclusión autores de la talla de Habermas¹⁸, Ferrajoli¹⁹ o Dahrendorf²⁰, para los cuales la ciudadanía ha pasado a concebirse como un claro instrumento de inclusión social o, como más nos gusta decir a los constitucionalistas de integración, de las diferentes formas de vida y cultura presentes en la sociedad. En la postura contraria, sin embargo, siguen resultado polémicas las afirmaciones de Sartori sobre la necesidad de defender nuestras democracias de los peligros del multiculturalismo²¹.

16. Jellinek, Georg, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi* (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, Milán, 1912; Carré de Malberg, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, tomo II, CNRS, París, 1985; Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 174 y ss., y Burdeau, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981.

17. Cfr. Rivero, Ángel, «Ciudadanos, Repúblicas, Estados y Cosmópolis» en *Revista de Ciencia Política*, n.º 3, 2000, págs. 151 a 158.

18. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, *op. cit.*, y la colección de varios de sus ensayos publicados en *La inclusión del otro*, *op. cit.*

19. Ferrajoli, Luigi, «Dai Diritti del cittadino ai diritti della persona» en AA. VV., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, págs. 263 a 292. En este conocido trabajo, el profesor italiano propugna la universalización de los derechos a partir de un concepto de *ciudadanía mundial*.

20. Dahrendorf, Ralf, «Citadinanza: una nuova agenda per il cambiamento» en *Sociologia del Diritto*, n.º 1, 1993, págs. 6 a 18.

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

En nuestra doctrina, el debate sobre la necesidad de ampliar los derechos políticos a los extranjeros, ha recibido mayor atención en dos momentos: el de la ratificación del Tratado de Maastricht y el de la aprobación y reforma de la ley de extranjería. El punto de partida de todos estos autores suele ser la definición, ya formulada por Kelsen²², de democracia como aquel sistema que permite la mayor libertad política por cuanto la voluntad colectiva –el ordenamiento jurídico– viene determinada por los sujetos a la misma²³. Propugnan, *de lege ferenda*, que sea la residencia y no la nacionalidad el criterio definitorio de la cualidad de ciudadano y, en consecuencia, quieren extender el derecho de sufragio a los extranjeros. Se han mostrado a favor, Artemi Rallo Lombarte, «El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España» en *Revista de Derecho Político*, n.º 36, 1992, págs. 89 a 127; Ruth Rubio Marín, «La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales», en AA. VV., *Extranjería e Inmigración* (Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, págs. 11 a 51 y más extensamente *Immigration as a democratic challenge: Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press, 2000; Eduard Sagarra Trias, «Los derechos políticos y públicos de los extranjeros en la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre de 2000» en *Cuadernos de derecho judicial*, n.º 8, 2001, págs. 39 a 68; Eliseo Aja y Laura Díez Bueso, «La participación política de los inmigrantes» en *La Factoría* en *La Factoría*, n.º 10, 1999-2000, disponible en <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/aja10.htm>; Miguel Ángel Presno Linera, «La titularidad del derecho de participación política» en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 54, 2002, págs. 517 a 558, y Sonia García Vázquez, *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007

Y es la tesis mantenida también en dos desiguales monografías sobre los derechos políticos de los extranjeros. La primera, de Juan Ramón Rodríguez-

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

23. Es la tesis de Grosso, Enrico, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Turín, 2001, mantenida también por Aláez, Benito, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 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» en *op. cit.* en el texto principal, concretamente, págs. 539 a 546, y Valadés, Diego, «Consideraciones constitucionales sobre el voto de los mexicanos en el extranjero», en Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, UNAM, México, 1998, págs. 21 a 71.

Drincourt Álvarez, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Civitas, Madrid, 1997, pese a su título, se centra más en aspectos de política migratoria. La segunda, más sólida jurídicamente, es 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.

Mención aparte merece Benito Aláez Córral, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, *op. cit.*, en el que sin duda constituye la aportación más brillante sobre los titulares de la democracia de entre los publicados en España. En ella, toma como punto de partida una conclusión de su mentor Francisco J. Bastida Freijedo en «La soberanía borrosa: la democracia»,²⁴ en donde define los derechos fundamentales como fragmentos de soberanía, lo que conduce a considerar a una Constitución como democrática sólo si pertenece a todos los que se someten a ella, aunque sea en diverso grado²⁵. Realiza su autor en este trabajo un importante esfuerzo de conceptualización sobre la nacionalidad y la ciudadanía, aunque con distinto resultado. Y si, de un lado, compartimos sus argumentos sobre la necesidad de reinterpretar la nacionalidad en clave iuspublicista para redefinir la nacionalidad —y sus condiciones de acceso, pérdida y privación— en términos democráticos. Sin embargo, su división gradual de la ciudadanía en función de la afectación por el ordenamiento jurídico nos parece artificiosa y termina por hacer desaparecer el propio instituto jurídico. Si la ciudadanía pasa a reflejar distintas posiciones jurídicas en las que puede encontrarse una persona frente al Estado, estamos confundiendo el problema de la pertenencia a la comunidad política con el de la titularidad de los derechos fundamentales, de manera que sólo no son ciudadanos aquéllos que no tienen contacto con el ordenamiento estatal. De igual parecer al nuestro es Pablo Santaolaya, y así lo ha manifestado en un breve trabajo publicado en Pablo Santaolaya y Miguel Revenga Sánchez, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, una obra también imprescindible para quien se introduce en el tema de los titulares de la democracia.

24. Publicado en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n.º 1, 1998, págs. 381-460.

25. Deben recordarse las agudas reflexiones del profesor Ferrajoli en la *op. supra cit.* sobre el diferente sentido que se da en la sociología y el derecho a la noción de ciudadanía. Y así, mientras en la ciencia jurídica la ciudadanía se identifica con la idea de pertenencia y participación en la comunidad política, en la sociología se opera con un concepto más amplio que incluye los derechos sociales, civiles y políticos.

3. La vigencia del concepto clásico: la democracia representativa

La descripción del modelo liberal de democracia es un tema que ha sido abundantemente tratado por la doctrina²⁶. En este sentido, siguen siendo imprescindibles los trabajos de Pedro de Vega, «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 44, 1985; Ángel 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», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 203, septiembre-octubre, 1975; José Antonio Portero Molina, «Sobre la representación política», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10, septiembre-diciembre 1991; Ángel Rodríguez Díaz, «Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 58, 1987; Francisco J. Bastida Freijedo, «Elecciones y Estado democrático de Derecho» en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 32, 1991, y Ángel Manuel Abellán, «Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 92 1996, entre otros muchos. A ellos debe añadirse una reciente monografía de Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.

El modelo liberal de democracia se funda en una neta separación entre sociedad y Estado a través de la institución de la representación política, que hace presente a la Nación integrada por individuos libres e iguales y que se expresa por medio de la ley, que no es sino la expresión del interés general que ha sido formulado en un debate racional en el Parlamento, en el que los diputados se expresan pública y libremente sin sujeción a ningún tipo de mandato. En la lógica por tanto de la teoría clásica la participación adquiere un lugar secundario, definida como una función y no como un derecho, y supone la aplicación de la lógica de la especialización del trabajo a la esfera política: mientras que los representantes quieren por la Nación, los ciudadanos pueden dedicarse a sus intereses privados.

26. Entre las numerosas obras de referencia de la doctrina extranjera deben mencionarse al menos los trabajos de Pitkin, Hannah F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, y Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, además de la bibliografía citada en el epígrafe 1.

Dos son los fenómenos que han incidido en la crisis de la democracia representativa y que hacen replantearnos su vigencia: los partidos políticos y la intervención pública²⁷. El primero de ellos, la incorporación de los partidos políticos como medios de comunicación social, supone la ruptura con el principal postulado del liberalismo: el individualismo, sobre el que se construye toda la teoría de la representación.

A nadie se le escapa que nuestra Constitución impone un modelo pluralista (artículo 1.1 de la CE) a los partidos políticos, en cuanto que cauces de expresión de ese pluralismo (artículo 6 de la CE), y que la normativa de desarrollo atribuye un papel protagonista a los partidos en los procesos electorales y, a través del grupo parlamentario²⁸, en la vida de las Cámaras. Precisamente, sobre la posición constitucional de los partidos políticos existe una extensa bibliografía, entre las que merecen destacarse Roberto Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990; José Juan González Encinar (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992 y más recientemente, Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001; Enrique Álvarez Conde y Alexandre Catalá i Bas, *El derecho de partidos*, Colex, Madrid, 2005; David Bautista Plaza, *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, Granada, 2006 y Lucrecio Rebollo Delgado, *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, Madrid, 2007. De entre estos, nos parece realmente interesante el trabajo de David Bautista Plaza, porque en él se intenta reconstruir el contenido del derecho de asociación por medio de partidos políticos, desentrañando el sentido que debe darse a la prohibición de mandato imperativo (artículo 67 de la CE) y la exigencia constitucional de democracia interna (artículo 6), sin duda los aspectos más polémicos.

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

28. Aunque no quepa ni orgánica ni funcionalmente identificar a los grupos y a los partidos resulta de todo punto incontrovertible que el grupo parlamentario da continuidad en el Parlamento a los partidos políticos. Sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios véase Sáiz Arnaiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989; Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989; Morales Arroyo, José M.ª, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, y defendiendo una postura singular que identifica partido y grupo parlamentario, García Guerrero, José Luís, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

Pero siguiendo con nuestra línea argumental, nadie puede dudar que los ciudadanos en las elecciones votan por un determinado partido político, por un programa o al menos por un líder que encabeza la lista del partido y cuya actuación durante la legislatura va a ser determinante a la hora de renovar la confianza dada. Esa es la realidad que tan magistralmente expusiera Manuel García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

Sin embargo, pese a estas transformaciones, la teoría de la representación se ha mantenido vigente y así lo demuestra nuestra jurisprudencia constitucional que no se ha cansado de decirlo, prácticamente sin fisuras, desde 1983²⁹. Su base argumental no es la prohibición del mandato imperativo, sino la realización de una interpretación constructiva del derecho de acceso a los cargos públicos integradora del principio representativo y del principio democrático. Mantiene el Tribunal Constitucional que mediante el ejercicio de su función representativa, los representantes dan efectividad al derecho de participación política de los ciudadanos (artículo 23.1 de la CE) y, en consecuencia, la privación del cargo representativo sólo puede provenir de la voluntad de los electores a partir de un nuevo pronunciamiento electoral. De cualquier otro modo, no sólo se lesionaría un derecho propio sino también un «derecho reflejo» de los ciudadanos³⁰.

Esta jurisprudencia también constituye el punto de partida para la construcción de todo un estatuto del cargo público representativo que ha contribuido a la defensa de la posición jurídica del parlamentario frente a una eventual

29. El punto de partida lo constituye, como es bien sabido, los pronunciamientos sobre el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 que pretendía hacer derivar la pérdida del mandato representativo del abandono del partido político por el que se hubiese accedido al cargo representativo municipal.

30. Muy críticos con esta conceptualización del derecho de acceso a los cargos públicos como un *derecho instrumental, interactivo o reflejo* de los ciudadanos (según las diversas denominaciones acuñadas por la doctrina) se muestran los magistrados Ángel Latorre Segura y Luís Díez Picazo en sendos votos particulares manifestados con ocasión de las SSTC 5/1983 y 10/1983, y también Jiménez Campo, Javier, «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y justicia constitucional* (IV Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos), Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 221 a 231, especialmente, págs. 224 a 226 y Chueca Rodríguez, Ricardo Luís, «La representación como posibilidad en el Estado de partidos (Mandato libre vs. mandato de partido)» en *Revista de Derecho Político*, n.º 27-28, págs. 23 a 44. A favor, Caamaño Domínguez, Francisco, «Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada»» en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 36, 1992, págs. 123 a 149.

actividad de los órganos parlamentarios lesiva de su función representativa. Sobre el concepto de cargo público representativo existe una abundante bibliografía, en especial, artículos doctrinales que tratan de manera parcial alguno de los aspectos de la relación de representación o del estatus del representante. Nos limitamos, por ello, a apuntar las monografías que, a nuestro juicio, estudian de manera más completa esta noción creada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El mejor análisis lo ha realizado Francisco Javier García Roca, primero en un artículo titulado «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 34, 1995 y más extensamente, después, en *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23. 2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999. Otras obras que con carácter monográfico se ocupan de este tema son las 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, y 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 todas formas, tampoco puede desconocerse que en ocasiones el Tribunal Constitucional –especialmente en los pronunciamientos sobre el sistema electoral (por todas, STC 75/1985) o en los recursos en los que se discute sobre la formación de los órganos parlamentarios o la creación de los grupos parlamentarios (por todas, STC 64/2002)– no soslaya la trascendencia de la mediación partidaria y otorga «relevancia jurídica» y no sólo política a la adscripción partidaria de los representantes.

Para evitar el desfase entre teoría y realidad constitucional que se desprende del mantenimiento de los postulados clásicos de la teoría de la representación, se ha propuesto por la doctrina la consagración de un mandato «de partidos» o, al menos, «de tipo ideológico». En el primer caso –defendido de manera rotunda por Kelsen en el periodo de entreguerras y entre nosotros por Garrorena Morales en el trabajo arriba citado de 1991 y José Luís García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, (op. cit.)– se vincularía la titularidad del escaño al partido. En cambio, en el segundo –a favor del

cual se han manifestado Francisco José Bastida Freijedo en «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos» en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1985; José Antonio Portero Molina en el trabajo arriba citado; Miguel Ángel Presno Linera, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, y David Bautista Plaza, en la obra arriba citada—, se propone la vinculación del representante al programa del partido político con el que se presentó a las elecciones, de tal forma que la agrupación política podría expulsar y revocar el mandato del cargo público en caso de «grave deslealtad con la representatividad que porta».

No obstante, no puede ignorarse el grave riesgo que, sin poner ningún tipo de condiciones, puede acarrear una decisión de tal calibre y que se encuentra en el propio funcionamiento oligárquico de los partidos políticos que ya denunciaron Michels y Ostrogorski, a comienzos del siglo pasado y que tan bien expusieron las críticas a las teorías elitistas y pluralistas de la democracia. Pues, si actualmente con un mandato libre los parlamentarios se comportan normalmente de acuerdo con la férrea disciplina que le imponen sus grupos, ¿qué va a suceder con un mandato vinculado?

Lógicamente, quienes han propuesto este tipo de medidas no han obviado este tipo de problemas y por ello exigen que, en todo caso, éstas vengan acompañadas al menos de un control jurisdiccional de la revocación del mandato así como de una profundización de la democracia interna de los partidos, exigida por el artículo 6 de la CE, para que al menos los militantes participen en la elaboración del programa político y controlen efectivamente la actividad del partido político. Sin embargo, conocemos la dificultad de que los partidos políticos acepten este tipo de medidas, pues al fin y al cabo, al presentar su oferta al electorado, como entes competitivos que son, quieren manifestarse como una unidad cohesionada capaz de alcanzar el poder y de realizar un programa político. Y, sin embargo, el debate, la crítica política y la existencia de corrientes internas dentro del partido, se ve en el exterior como una causa de división interna y de inconsistencia de su proyecto político.

Sobre la democracia interna de los partidos políticos también se han realizado ya dos buenas monografías, la de Fernando Flores Jiménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998 y la de José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro

de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, en las que, además de realizar un buen estudio de Derecho Comparado, se analizan con detalle los estatutos de los partidos políticos de manera crítica respecto a su objeto.

El segundo de los fenómenos que ha incidido en la crisis de la representación política y que ha sido muy bien expuesto por Antonio J. Porrás Nadales, *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, es el fenómeno de la deslegitimación política que ha acompañado a la crisis del *Estado de Bienestar* y que ha demostrado la insuficiencia del proceso representativo, controlado por unos partidos políticos que, desideologizados, se enfrentan a las siempre crecientes demandas sociales en clave electoralista, resultando incapaces de dar una respuesta racional y unitaria. Ante esta situación, una de las líneas más consistentes de evolución de las democracias occidentales se sitúa en la legitimación a través de la gestión de las políticas públicas por parte de sectores sociales determinados, destinatarios de las mismas. Esta vía, implica la extensión al ámbito de la Administración de la participación democrática. De estos experimentos de la microdemocracia y de la bibliografía que ha generado en nuestro país nos ocuparemos en el último epígrafe.

4. La democracia directa: participación directa y democracia electrónica

Una vez descartada la posibilidad de regir la vida de nuestros Estados sin la intermediación de la representación política, poco se ha avanzado en el debate sobre las instituciones de participación directa desde el periodo de entreguerras. Siguen existiendo dos posturas enconadas: la de quienes se posicionan a favor de la compatibilidad entre el referéndum y el sistema parlamentario³¹, como

31. Un tratamiento extenso del debate doctrinal que se genera en el periodo de entreguerras sobre la institución referendaria y su compatibilidad con el sistema representativo y parlamentario puede encontrarse en 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, Milán, 1994, especialmente págs. 7 a 34 y 35 a 47. Más escuetamente, en nuestra doctrina se refieren a este debate y a su influencia en la Constitución de 1931, Aguiar de Luque, Luís, *Democracia directa y Estado Constitucional*, EDESA, Madrid, 1977, y Torres del Moral, Antonio, «La participación política a través de las instituciones de Democracia directa» en AA. VV., *La participación. Anuari de la Facultat de Dret*, Estudi General de Lleida-PPU, Barcelona, 1985, págs. 23 a 44, particularmente, págs. 25 a 27. Por su parte, Biglino Campos, Paloma, en «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, 1987, págs. 73 a 131, se ocupa también de la influencia de las Constituciones de entreguerras, especialmente de la austriaca, en la configuración de la iniciativa legislativa popular.

Kelsen, Schmitt, Weber, Hauriou, Duguit, Carré de Malberg o Burdeau³², para quienes se configuraban como un complemento del régimen representativo imprescindible para superar la crisis del parlamentarismo, aportando una salida democrática a las situaciones de bloqueo de las instituciones políticas y una mayor legitimación popular en la formación de la voluntad general de un Parlamento que en ese momento ya se encontraba monopolizado por los partidos políticos. Por el contrario, Mirkine-Guetzevitch y Esmein³³ se mantuvieron en la postura liberal clásica y, por consiguiente, se manifestaron muy críticos con las instituciones de democracia semidirecta a la que, en palabras del primero, no consideraban una técnica adecuada para la libertad.

Así, como nos recuerda Castellà³⁴, este debate se ha visto reproducido recientemente en Alemania por Böckenförde,³⁵ que incide en el déficit deliberativo que supone la utilización de las técnicas de democracia directa. Problemas como quién hace las preguntas, quiénes las seleccionan, quién participa o las dificultades de introducir matices conduciendo a un sistema de ratificación plebiscitaria, siguen siendo los principales escollos que plantean las instituciones de participación directa. Y si en un primer momento la aparición de los medios

32. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., págs. 48 a 73 y «El problema del parlamentarismo» (traducción de Manuel Atienza de *Das Problem des Parlamentarismus*, primera edición de 1925) en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, op. cit.; Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo* (estudio preliminar de Manuel Aragón; traducción de Thies Nelson y Rosa Grueso de *Die Geisteshistorische Lage des heutigen Parlamentarismus*, primera edición de 1923), Tecnos, Madrid, 1990, aunque debe recordarse el diverso sentido que adquiere en el autor germano el recurso a las formas de participación directa en consonancia a su clara apuesta por la respuesta autoritaria a la crisis del parlamentarismo; Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (Edición original de 1922), Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2002, págs. 1103 y ss.; Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1930, especialmente, págs. 414 a 416; Duguit, Leon, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, París, 1928, tomo II, págs. 617 a 638; Carré de Malberg, Raymond, «Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme», en *Annuaire de l'Institut International du Droit Public*, n.º 2, 1931, págs. 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», en *Annuaire de l'Institut International du Droit Public*, n.º 2, 1931, págs. 285 y ss. y Esmein, Adheimar, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, vol. I (*La liberté moderne. Principes et institutions*), Recueil Sirey, París, 1927, pág. 436 y ss.

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

35. Böckenförde, Ernst W., «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni costituzionale*, n.º 2, págs. 227 a 263.

de comunicación visual interactivos y la democracia electrónica parecían abrir nuevas posibilidades, pueden aplicarse las mismas objeciones en contra de la utilización de la *teledemocracia*³⁶.

En esta materia no existe una bibliografía muy extensa en nuestro país. Todavía resulta imprescindible la obra de Luís Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado Constitucional*, *op. cit.*, en la que se recogen las experiencias prácticas en Derecho interno y comparado y el debate doctrinal, con sus principales partidarios y detractores, que han suscitado las instituciones de democracia semidirecta. Por lo que se refiere a su implantación en nuestro país, ha sido debidamente actualizada por el autor en «Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales», en *Revista de Derecho Público*, n.º 102, 1986, págs. 5 a 16 y «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional», en AA. VV., *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 67 a 96.

Más recientemente, se han ocupado del referéndum y de la iniciativa legislativa popular Joan Oliver Araujo, «El referéndum en el sistema constitucional español» en *Revista de Derecho Político*, n.º 29, 1989, págs. 115 a 182; Nicolás Pérez Sola, *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994 y «Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos», en *Revista de Derecho Político*, n.º 41, 1996, págs. 97-119; Ferrán Camps, *Iniciativa legislativa popular*, Mediterránea, Barcelona, 1997; Miguel Ángel Fernández Ferrero, *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001 y José Luís López González, *El referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2005. Limitándose al ámbito local, se ha realizado recientemente un documentado trabajo, especialmente en materia de Derecho comparado, por Antonio Ibáñez Macías, *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005. Pero lo cierto es que la mayoría de ellos se limitan a realizar una mera glosa de la legislación sobre la materia.

Mención a parte merecen los trabajos de Paloma Biglino Campos, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *op. cit.* y «La ini-

36. Véanse las objeciones planteadas por Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, *op. cit.*, págs. 123 a 129; Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Laterza, Roma, 1999, págs. 117 y ss., y Rodotà, Stefano, «La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa», en *Politica del Diritto*, n.º 4, 1993, págs. 569 a 600.

ciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, 1985, págs. 289 a 305 y M.ª José Larios Paterna, *La participación ciudadana en la elaboración de la Ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003 que deben enmarcarse en su investigación más amplia sobre el procedimiento legislativo y los derechos de participación política. Sin duda, sus agudas observaciones han sido tenidas en cuenta en la reciente reforma de la Ley Orgánica 3/1984 de Iniciativa Legislativa Popular y en la elaboración de la Ley 1/2006, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Cataluña.

En relación con las posibilidades que ofrece la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la mejora de la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la participación política y en el funcionamiento de la democracia, sin olvidar los riesgos que su utilización puede entrañar, citaremos, entre la creciente bibliografía sobre el tema, los trabajos de Joaquín Martín Cubas, *Democracia e Internet*, Valencia, Centro Tomás y Valiente, Valencia, 2001 y dos obras colectivas, en las que se incluyen trabajos de constitucionalistas, politólogos y sociólogos y coordinadas por el profesor Lorenzo Cotino Hueso: *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007, sobre experiencias de participación electrónica no sólo a través del voto electrónico, sino también a través de otras técnicas que cabría calificar como de democracia participativa y *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares (Colección Sociedad de la Información, n.º 9), Granada, 2006, en donde se recogen las ponencias presentadas al Primer Congreso de Derecho TIC, de la Red de Especialistas en Derecho de las Tecnologías de la Información y Comunicación (www.derechotics.com).

5. El espacio limitado de la democracia o su extensión a otros ámbitos más allá de lo político. Los experimentos de microdemocracia

Una última línea de reflexión que nos proponemos tratar es la del fenómeno de la extensión de la democracia a otros ámbitos distintos del político. La democracia, como advierte Bobbio, «nace como un método de legitimación de las decisiones políticas en sentido estricto o del Gobierno propiamente dicho, ya sea nacional, ya local, donde el individuo es tenido en cuenta en su condición general de ciudadano»³⁷. Sin embargo, las décadas de los sesenta y setenta, como hemos

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

visto, supusieron una reacción frente a las insatisfacciones que producía el funcionamiento de la democracia. En efecto, en este periodo se produjo «un sentimiento de profundo malestar frente a un tipo de sociedad y de Estado que, bajo formas de democracia, esclavizaba de hecho al individuo en cuanto tal, ignoraba en la práctica su libertad, su vida y su dignidad»³⁸. El ciudadano sentía que los procesos electorales le eran ajenos y que su posición frente al poder político reflejaba una dominación real a través de los procesos burocráticos diseñados por los técnicos. Ante esta situación, las demandas a favor de una mayor participación ciudadana en todos los ámbitos vitales se hicieron constantes. Surge así el concepto de la *democracia participativa* del que hemos dado cuenta más arriba.

Esta noción, que nos ha llegado a través de la doctrina italiana, especialmente a través de la obra de Alessandro Pizzorusso³⁹, fue introducida en este país por Pier Luigi Zampetti⁴⁰ en la interpretación que del párrafo 2º del artículo 3º de la Constitución italiana vigente efectúa este autor desde año 1968 y va a ser utilizada por una serie de autores que, en la década de los setenta, centran su atención en las posibilidades que el citado artículo podía ofrecer para dotar de un fundamento constitucional al enorme desarrollo de las instituciones de participación en la legislación italiana.

Sin embargo, ya había sido utilizada con anterioridad para referirse a los movimientos sociales que desembocaron en el mayo del 68⁴¹ y que reclamaban una mayor participación con el objeto de, por una parte, instrumentar meca-

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

39. Pizzorusso, Alessandro, «Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale», en AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Pubblicazione della Università Católica, Milán, 1978, pág. 462 y ss., e ídem, «Democrazia partecipativa e attività parlamentare» en AA. VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Giuffrè, Milán, 1980, pág. 133 y ss.

40. Zampetti, Pier Luigi, «L'articolo 3 della Costituzione e il nuovo concetto de democrazia partecipativa», recogido como Apéndice en *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Giuffrè, Milán, 1973.

41. En efecto, autores de izquierdas, especialmente vinculados a los postulados ideológicos de la *New Left*, utilizaron esta terminología para referirse al movimiento estudiantil y las reivindicaciones obreras a favor de la democracia industrial. Sobre la incidencia de los movimientos juveniles y de izquierda en la temática de la participación pueden consultarse, Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*, op. cit.; Cook, Terence y 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, y Chevalier, Jacques, «La participation dans la Administration française. Discours et pratique» (I y II), en *Bulletin de l'IIAP*, n.º 37 y 39, 1976, págs. 85-119 y 497-554, respectivamente.

nismos que permitiesen a los individuos extender el control sobre todas las dimensiones de su vida por medio de la participación en aquellas decisiones que más directamente le conciernen (*autogobierno*) terminando con la sensación de alineación frente a los poderes públicos fomentada por la corriente oligárquica y elitista, que situaba al individuo en una situación de subordinación y dependencia respecto del Estado⁴² y, por otra, estimular el conocimiento político, puesto que la participación ciudadana en esferas distintas de la política (por ejemplo, centros de trabajo o de enseñanza, consejos de barrio o de consumidores, etc.) engendraría un sentimiento cívico en los ciudadanos que les aportaría la experiencia necesaria para la participación en las instituciones políticas y la aceptación de las decisiones colectivas (*educación política*).

Lo que caracteriza netamente a estas nuevas formas de participación frente a las instituciones de la *democracia política* es que en ellas el individuo participa no en su condición genérica de ciudadano en la búsqueda del interés general, sino en una faceta o dimensión específica de su vida que viene determinada por su pertenencia a un grupo o colectivo particular para la defensa o protección de sus derechos o intereses concretos o sectoriales: es su condición subjetiva de joven, administrado, trabajador, usuario de determinados servicios públicos etc. y la defensa de un interés concreto o sectorial (a veces coincidente con el interés general, pero no necesariamente) la nota definitoria de la *democracia participativa* y así ha sido acogida por nuestra Constitución en la STC 119/1995.

En España, son muchos los estudios sobre este modelo de democracia, desde la sociología⁴³, la ciencia política⁴⁴ y, por lo que a nosotros nos interesa, la ciencia jurídica. Pues, en nuestro ordenamiento constitucional, la participación es también uno de los principios fundamentales. Y así se refleja en el propio Título Preliminar, en cuyo artículo 9.2 CE se recoge el mandato a los poderes públicos para que promuevan la participación de los individuos y de los grupos en

42. Véase especialmente la obra de Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit.

43. Véase, por ejemplo, Alguacil Gómez, Julio, *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Fundación César Manrique, Madrid, 2003, y 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.

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

la vida económica, política, social y cultural⁴⁵ y se extiende en la exposición a lo largo de todo el articulado de una gran profusión de instituciones participativas. Se trata, fundamentalmente, en clara conexión con los postulados de la *participatory democracy*, de formas de participación en el trabajo y en la Administración pública: participación funcional u orgánica en los procesos decisionales de los poderes públicos, ya sea de manera directa ya a través de las asociaciones representativas de intereses que intentan otorgar una racionalidad y legitimidad a escala micro a las decisiones públicas, haciendo participar en la definición de las políticas públicas a los propios afectados o destinatarios de las mismas.

El principal debate que se han suscitado las formas de la democracia participativa es su posible incardinación dentro del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos del artículo 23 de la CE. Pueden diferenciarse al menos tres posturas en la doctrina.

La primera es la de quienes consideran que bajo el ámbito de protección del artículo 23 deben situarse todas las formas de participación en «asuntos públicos», lo que incluiría la participación de padres y alumnos en los órganos educativos (artículo 27 de la CE), la participación en la Administración pública (artículo 105 CE), la participación de los ciudadanos en la Administración de la Justicia por medio de la institución del Jurado (artículo 125 CE), la participación de los interesados en la Seguridad Social y otros organismos cuya actividad afecte a la calidad de vida o al interés general y la participación en las empresas (artículo 129 CE), la participación de la juventud en el desarrollo político, cultural, social y económico (artículo 48 CE) o de los consumidores y usuarios por medio de sus asociaciones en la defensa de sus intereses (artículo 51 CE), la participación en el Consejo Económico y Social (artículo 131 de la CE) o incluso la administración corporativa que se deriva de los artículos 36 y 52 de la Norma fundamental. En esta postura se encontraban Julián A. Santamaría Pastor, «Co-

45. La ubicación de este mandato dirigido a todos los poderes públicos –en todos los niveles de gobierno, estatal, autonómico y local– pone de manifiesto la importancia que el Constituyente otorga a las instituciones participativas. No en vano, el Título Preliminar recoge lo que la doctrina –desde un conocido trabajo de Pablo Lucas Verdú– viene llamando la *fórmula política de la Constitución*, es decir, los principios básicos del régimen constitucional español, razón por la cual, el precepto está dotado de un singular régimen de garantías y confiere al principio de participación una singular eficacia hermenéutica. Véase Lucas Verdú, Pablo, «Título Preliminar», en Oscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, tomo I (artículos 1-9)*, EDERSA, Madrid, 1996, págs. 79 y ss.

mentario al artículo 23 de la Constitución» en Fernando Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 443 y ss.; Ángel Sánchez Blanco, «Los derechos de participación, representación y de acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva política» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 46, 1985, pág. 207 y ss., especialmente págs. 207-211 y Manuel Ramírez, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.

La segunda es la de los que consideran que bajo esta fórmula sólo cabe referirse a los derechos de participación política: es decir, la participación electoral y las formas de participación directa a través del referéndum y la iniciativa legislativa popular, defendida por Luís López Guerra, *El régimen constitucional español*, en colaboración con Pablo Pérez Trepms, Jorge de Esteban y Joaquín García Morillo, Labor, Madrid, 1980; Tomás Font Llovet, «Algunas funciones de la idea de participación» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 45, 1985, pág. 45 y ss.; Manuel Sánchez Morón, «El principio de participación en la Constitución Española» en *Revista de la Administración Pública*, n.º 89, 1979, págs. 171 y ss.; Paloma Biglino Campos, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23» en *Revista Jurídica de Castilla la Mancha*, n.º 3 y 4, 1988, págs. 593 a 613.

Y por último, están los que consideran que hace referencia a todas las formas de participación en los procesos decisionales de los poderes públicos y la estructura del Estado, lo que englobaría las formas de participación política y de participación en la Administración pública, apoyada en un principio por por Gaspar Ariño Ortíz y José María Souvirón Morenilla, *Constitución y Colegios Profesionales: una reflexión sobre las corporaciones representativas*, Unión Ed., Madrid, 1984 y Luís Aguiar de Luque, «La Ley Orgánica de Referéndum. Un comentario» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 58, 1980, págs. 167 a 173.

La jurisprudencia constitucional, sin embargo, se ha decantado por la postura más restrictiva (por todas, STC 119/1995), por lo que sólo la participación política goza de la dimensión subjetiva y eficacia propia de los derechos fundamentales, aunque las últimas obras que se están realizando sobre la materia son muy críticas con esta doctrina jurisprudencial y se posicionan a favor de la última de las posturas descritas. Así se han manifestado, por ejemplo, Josep María Castellà Andreu, en el trabajo antes mencionado y Zulima Sánchez Sánchez, *Es-*

tudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación en ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios, Lex Nova, Valladolid, 2004.

Entre los trabajos dedicados al estudio de estos experimentos de microdemocracia en la Administración merecen citarse dos monografías de administrativistas como son las de Manuel Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980 y 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, sin embargo, plantean muy adecuadamente la dimensión constitucional del problema. Entre los constitucionalistas, el mejor trabajo es, sin duda, el de Josep M.^a Castellà Andreu, *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública (un estudio del artículo 105 de la Constitución)*, *op. cit.*

Especial consideración dentro de este ámbito, está recibiendo el estudio de las instituciones participativas en la Administración local, hasta el punto que ha influido notablemente en el desarrollo que de las mismas hacía la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL). En puridad, a partir de la reforma efectuada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Régimen Local, la participación ciudadana se ha convertido en una institución básica de la vida municipal con la regulación de las consultas populares locales, la iniciativa vecinal y la obligatoriedad de establecer procedimientos orgánicos de participación ciudadana en todos los Ayuntamientos por medio de la necesaria aprobación de un *Reglamento orgánico de Participación Ciudadana*. Esta legislación debe completarse con la regulación autonómica y se ha traducido en la creación de los llamados *Consejos de Participación* y *Consejos Sectoriales*. Además, en las grandes ciudades deben crearse con carácter también obligatorio órganos territoriales de gestión desconcentrada del municipio, las *Juntas de Distrito*, en las que asumen un papel protagonista las asociaciones vecinales. A todas ellas, deben sumarse otras experiencias de participación más informal como la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento urbanístico o los llamados presupuestos participativos, aunque en ellos la adopción de la decisión se sigue reservando a las autoridades locales. Todas estas experiencias de *democracia de proximidad*, han sido tratadas de manera extensa por Antonio Ibáñez Macías, *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión jurídica y temas de actualidad, Madrid, 2007 y

Fernando Pindado Sánchez (coord.), *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, Serbal, Barcelona, 2000.

En el ámbito laboral, se han realizado muchos estudios sobre las fórmulas de participación y cogestión de los trabajadores en la empresa. A nuestro juicio, destacan Juan Jiménez García, *Participación y control de la empresa* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria-UGT, Las Palmas de Gran Canaria, 1994 y Roberto Uriarte Torrealday, *El artículo 129.2 de la Constitución: La participación de los trabajadores en la gestión de la empresa*, Comares, Granada, 2005.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

328.36.078

M.^a Reyes Pérez Alberdi, profesora ayudante de derecho constitucional, Universidad Pablo de Olavide

es Democracia y participación

p. 343-370

En este trabajo, pretendemos dar cuenta de las obras publicadas en castellano sobre democracia y participación. No obstante, la profusión de estudios sobre el tema y la pluralidad de enfoques –sociológicos, filosóficos, politológicos, jurídicos, etc.– desde los que ha sido estudiada esta materia, nos han llevado a centrar nuestro análisis en las obras de carácter monográfico, aunque no hemos podido eludir la cita de algún ensayo o artículo que ha realizado una aportación interesante en el tema que nos ocupa. También hemos obviado los trabajos de campo o meramente descriptivos para ceñirnos a aquellos que aportan contenidos al debate sobre la democracia y la participación en nuestros regímenes políticos contemporáneos.

Hemos revisado, por tanto, las distintas concepciones de democracia para, a partir de un

enfoque mínimo, desarrollar algunos de los temas que apuntamos: el revitalizado debate sobre quién debe ser ciudadano en un constitucionalismo «global»; la vigencia del concepto clásico de democracia –fundado aún en los postulados liberales de la separación sociedad-Estado, el *individualismo* y el *mandato libre*– o, por el contrario, la aceptación de la realidad pluralista a través de su sustitución por un *mandato de partidos* o, al menos, *ideológico* que se acerque más al funcionamiento real de la relación representativa; la esclerosis de la vía representativa y su necesidad de complementarla o sustituirla por instrumentos de participación ciudadana directa así como la extensión de la democracia a otros ámbitos más allá de lo político, son los hilos argumentales que nos sirven para sistematizar la bibliografía más relevante sobre democracia y participación.

Palabras clave: teorías de la democracia; ciudadanía; representación política; mandato libre vs. mandato de partidos; democracia directa; democracia electrónica; la vía *polícies* y la democracia participativa.

RESUM**Revista catalana de dret públic**, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

328.36.078

M.^a Reyes Pérez Alberdi, professora ajudant de dret constitucional, Universitat Pablo de Olavide**es Democracia y participación**

ca Democràcia i participació

p. 343-370

En aquest treball, volem presentar les obres publicades en castellà sobre democràcia i participació, tot i que la profusió d'estudis sobre el tema i la pluralitat d'enfocaments –sociològics, filosòfics, polítològics, jurídics, etc.– des dels quals s'ha estudiat aquesta matèria, ens han portat a centrar la nostra anàlisi en les obres de caràcter monogràfic, encara que no hem pogut evitar de citar d'algun assaig o article que ha suposat una aportació interessant en el tema que ens ocupa. També hem obviat els treballs de camp o simplement descriptius i ens hem cenyit als que aporten continguts al debat sobre la democràcia i la participació en les nostres règims polítics contemporanis.

Hem revisat, per tant, les diverses concepcions de democràcia per tal de desenvolupar, a par-

tir d'un enfocament mínim, alguns dels temes que apuntem: el debat revitalitzat sobre qui ha de ser ciutadà en un constitucionalisme «global»; la vigència del concepte clàssic de democràcia –fonamentat encara en els postulats liberals de la separació societat-estat, l'*individualisme* i el *mandat lliure*– o, per contra, l'acceptació de la realitat pluralista tot substituint-la per un *mandat de partits* o, almenys, *ideològic* que s'apropi més al funcionament real de la relació representativa; l'esclerosi de la via representativa i la necessitat de complementar-la o substituir-la per instruments de participació ciutadana directa, així com l'extensió de la democràcia a altres àmbits més enllà del polític, són els fils argumentals que ens serveixen per sistematitzar la bibliografia més rellevant sobre democràcia i participació.

Paraules clau: teories de la democràcia; ciutadania; representació política; mandat lliure o mandat de partits; democràcia directa; democràcia electrònica; la via *policies* i la democràcia participativa.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

328.36.078

M.^a Reyes Pérez Alberdi, assistant professor of Constitutional Law, Pablo de Olavide University**es Democracia y participación**

en Democracy and Participation

p. 343-370

In this paper, it is our aim to report on the works published in Spanish on democracy and participation. Nevertheless, the profusion of studies on the matter and the plurality of approaches – sociological, philosophical, political science, legal, etc. – from which the subject has been studied have led us to focus our analysis on monographic works. We have not, however, been able to avoid quoting essays or articles that have made interesting contributions to the subject matter we are discussing. We have also left out field work or merely descriptive studies, choosing instead to limit ourselves to those papers that contribute content to the debate on democracy and participation in our contemporary political regimes.

We have therefore reviewed the different conceptions of democracy so that, starting from a lowest common denominator, we

could flesh out some of the subjects that we put forward: the revitalized debate over who should be a citizen under a regime of “global” constitutionalism; the validity of the classic concept of democracy – still grounded in the liberal postulates of the separation between the society and the State, individualism and free mandate, or, on the other hand, the acceptance of a pluralist reality through its replacement by a mandate of parties, or, at least, an ideological mandate that would be closer to the actual operation of the representative relationship. The sclerosis affecting the avenue of representation and the need to complement it or replace it with instruments involving the direct participation of the citizenry and the extension of democracy to other areas beyond the political sphere are some of the strands of arguments that have helped us systematize the most noteworthy literature on democracy and participation.

Key words: theories of democracy; citizenry; political representation; free mandate vs. party mandate; direct democracy; electronic democracy; the policies route and participatory democracy.