

## **2. EL REFORZAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

**MANUEL RAMÍREZ**

**Catedrático de Derecho Político**

**Decano de la Facultad de Derecho**

**Universidad de Zaragoza**

## SUMARIO

**INTRODUCCIÓN.—I. UNA CONCEPCIÓN PREVIA Y CONDICIONANTE.—II. LOS PARTIDOS Y SU PLASMACIÓN CONSTITUCIONAL (Art. 6).—III. EL ENSANCHAMIENTO DE LA INICIATIVA POPULAR (Arts. 87.3 y 166).—IV. LA AMPLIACIÓN DEL REFERÉNDUM CONSULTIVO (Art. 92).—V. PARA CONCLUIR SIN LLAMAR A ENGAÑO.**

## 2. EL REFORZAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

POR

MANUEL RAMÍREZ

Catedrático de Derecho Político

Decano de la Facultad de Derecho

Universidad de Zaragoza

### INTRODUCCIÓN

A la hora de plantearse un balance valorativo sobre nuestro texto constitucional recorridos ya más de trece años de su vigencia, me parece que no descubrimos ningún Mediterráneo al afirmar que uno de los grandes problemas que siguen estando sobre el tapete es el de la participación política de los ciudadanos. El diagnóstico vendría a ser tanto la debilidad fáctica en los procesos electorales, aspecto éste que escapa a la propia redacción del texto y cuyas causas han de buscarse en elementos extraconstitucionales (ley electoral, sistema de listas, socialización democrática, posible desencanto y sus razones, peso histórico, etc, etc...) y muy cercanos a la Sociología electoral o a la Ciencia Política, cuanto, y a ello vamos, a la debilidad y cicatería que el mismo texto refleja.

En una democracia viva, el hecho de participar va unido tanto a la previa conciencia de la utilidad de la participación, cuanto a la posibilidad jurídicamente establecida de que el ciudadano haga pesar su parecer en el proceso y en el instante de la toma de decisiones por el poder. Por supuesto que puede haber mucho en el subsuelo de valores y creencias que motiven la actitud de los llamados a participar. Pero no menos cierto resulta que desde la propia y solemne Ley de leyes se haya dibujado un esquema de participación que estimule, facilite, favorezca, la decisión ciudadana de implicarse en política, en mayor o menor grado o, por contra, permanecer al margen de ella.

La teoría también andaría en la tramoya del tema. Y desde Aristóteles hasta nuestros días. Los asuntos de la *polis* pueden interesarnos por naturaleza o, al contrario, hay que estimularla hasta económicamente. Pero, situados hoy en los supuestos del moderno Estado Social y Democrático de Derecho, una verdad nos parece irrefutable. El grado de participación y el énfasis que en la misma se ponga, anda estrechamente unido tanto a la cercanía de los legítimos intereses que se defiendan, cuanto a la facilidad de los cauces instituidos para ello. Los teóricos de esta forma de Estado han puesto de manifiesto, como ingredientes del mismo, el resucitar del empuje de la sociedad civil, la aparición de un nuevo pluralismo que no lo es sólo de partidos, la necesidad de contar con el consentimiento de los afectados y hasta la aparición de un llamado «corporatismo» que quizá sea uno de los temas de más sugestiva discusión en el mundo científico-político de nuestra hora.

Pero volviendo a lo que nos pide y quedándonos en el texto, lo que parece que exclusivamente resulta pertinente es bucear en su entramado el mayor o menor grado de facilidad que se establece para favorecer el derecho a la participación en los asuntos públicos, bien «directamente o por medio de representantes», según proclama el art. 23.1 de la Constitución.

## I. UNA OPCIÓN PREVIA Y CONDICIONANTE

A tenor del reconocimiento del derecho a la participación aludido, consecuencia a la postre tanto del pluralismo vigente, cuanto del sentido mismo de lo que constituye esencia del método democrático de gobierno, asentado en la relatividad de la verdad política y, por ende, en la necesaria concurrencia y suma de pareceres para fijar una que contente a la mayoría; la lectura del art. 23.1 no habría de barruntar cicatería.

Se tiene derecho a participar directamente o por medio de representantes. Lo primero está claro. Y lo segundo no tiene más que un condicionante. Que esos representantes sean elegidos por sufragio. O lo que es igual, que no sean designados y que el sufragio sea universal. Ocurre, empero, que la lectura de lo segundo nos lleva ya, casi inconscientemente, a pensar en partidos políticos y elecciones de gran alcance. Pero creo que en nada choca con esta declaración (como ocurre con algunos supuestos normados por el mismo texto: sindicatos, asociaciones empresariales, colegios profesionales) que la elección tenga el ámbito de los afectados. Y que sí, por ejemplo, en su día se hubiera optado por un Senado representativo de intereses (instituciones, mundo cultural, económico, etc.) quienes a él fueran aparecerían con plena legitimación democrática al haber sido elegi-

dos entre los sectores correspondientes. Por supuesto, ejemplos hay en regímenes políticos democráticos. La defensa directa, abierta y pública de unos intereses, los que se representan, a nadie debiera asustar. La condena de corporativismo a la usanza no democrática, carecería de sentido. Y yo me atrevería a decir que, en el caso citado y en algunos otros, mejor irían las cosas. Tampoco daña a la democracia que la defienda quien sabe y quien vive en y de esos intereses. Que lo del bien común como norte indiscutible casa mal con el actual juego de influencias e influyentes o del reparto autoritario de valores escasos que siempre es la política. Sobran las citas entre entendidos.

Pues bien, lo que ocurre es que, desde el mismo proceso constituyente, se optó clara y meridianamente por una forma determinada de entender todo el evento de la participación y se recondujo el tema hacia la primacía de una democracia representativa con los partidos políticos como protagonistas casi exclusivos. Se les llama «instrumento fundamental». Y tengo para mí que, por similitud de lo que ocurriría en la Constitución de 1812 con el tema de la residencia de la soberanía y el famoso «esencialmente», ahora lo de «fundamental» alude ya a fundamento más que a de forma principal.

Sin duda, no faltaban razones. Se expusieron una y otra vez durante los debates, sobre todo por los representantes de UCD, PSOE y PCE. Las voces de Alzaga, Peces-Barba y Solé Tura lo dejaron claro. Frente a lustros de condena de los partidos, era precisa la reparación del daño causado. Y de «fuerzas intrínsecamente perversas» pasaban a ser convertidos en protagonistas singularísimos de una democracia basada en los representantes. Se quería huir de los llamados riesgos de la democracia directa o semidirecta a la que se mira y regula en pocas ocasiones y con mil cautelas. Los partidos habían luchado por la democracia y el mismo acuerdo entre partidos permitió el consenso artífice de la Constitución. Todo lo demás quedaba en lo secundario. Se desconfiaba del referéndum, de la institucionalización de los grupos de interés, del amplio alcance de la iniciativa legislativa popular, etc. La realidad es que la derecha se quedó casi en solitario defendiendo lo contrario. La voz de Fraga clamó una u otra vez en el desierto. El detalle de todo este entramado justificativo, de afirmaciones y réplicas, ha sido minuciosamente visto en dos de mis libros (*La participación política*, Tecnos, 1985 y *Partidos políticos y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1989) y a ellos me remito.

Pues bien, hoy, más de trece años después, parece evidente que no todo ha resultado funcional en el desarrollo de este supuesto constitucionalmente establecido. Por aquello de alejar fantasmas ahora tan al uso, reiteraremos el indiscutible axioma de que la democracia va indisolublemente unida a la existencia de partidos políticos en el mundo contemporá-

neo. Sin éstos, sencillamente, no cabe actualmente otra forma de democracia. Incluso quienes durante largo tiempo han montado, desde la avenida del pensamiento marxista, una concepción distinta de la democracia que descansaba en un único partido que era vanguardia y conciencia de la sociedad, están viendo por los suelos su construcción teórica y práctica. Nadie saque de lo que sigue, por ende, conclusiones interesadas en la descalificación. Al contrario, deseos de perfeccionar el sistema en vez de propósito de debilitarlo. Si así no es, no será nuestro el problema.

Porque lo que parece evidente es que el excesivo protagonismo de los partidos está encorsetando y limitando gravemente la frescura misma de la democracia. Si un día hubo que acabar, con acierto, con la llamada «sopa de siglas», hoy creo que hay que empezar a poner fin a lo de «partidos hasta en la sopa». La presencia de los partidos está en lo previsto y en lo no previsto. Hasta incluso cuando, con total razón normativa, se procede a la elección parlamentaria de otros órganos o poderes, el asunto se convierte en componenda de partidos, en mero reparto de cuotas. Los criterios de otra índole (calidades, especialización, experiencia, consulta de los intereses afectados, etc.) brillan por su ausencia. Así es y, sobre todo, así tiene la sociedad conciencia y creencia de que es. Que ambas cosas importan.

Lo de «fundamental» se está convirtiendo en exclusivo a través de mil razones y vericuetos. Cuando en las democracias largamente consolidadas los partidos tienden a ser cada vez más máquinas electorales y cuando su propia naturaleza ha llegado al incoloro «partido cógelo-todo» de los partidos de electores, aquí se continúa en la santa veneración y en la triste resignación ante quienes se autoconsideran únicos representantes del querer nacional. Representantes del todo y de todos. Sin parar mientes en factores como escasa militancia, pobre penetración en la sociedad, abstención electoral, luchas internas, rápido proceso de oligarquía interna, etcétera.

Desde la alabada fortaleza de las asociaciones constatada por Tocqueville en la vida americana hasta las recientes preguntas de Guy Hermet en su obra *El pueblo contra la democracia*, desde la tradicional pobreza de nuestro mundo asociativo hace años denunciada por Francisco Murillo hasta algunas de las afirmaciones de Morlino en la introducción del aún más cercano libro *Costruire la democrazia*; se vuelve cadencialmente a la misma necesidad: la de un mayor fortalecimiento de lo que en términos clásicos se denominaba la sociedad civil. Acaso España, hoy más que nunca, está necesitada de ese rico e independiente mundo asociativo en el que grupos, asociaciones, entidades, instituciones, colegios y agrupaciones profesionales, etc., etc., puedan dejar oír sus voces y éstas sean tenidas en cuenta. Sin necesidad de perturbar el sosiego y normal funcio-

namiento de la vida social, ni de «tomar la calle». La protesta sale a la calle cuando el cauce del diálogo no existe o los oídos se han quedado sordos.

Estas últimas opciones no serían necesarias si en el contenido jurídico-constitucional los protagonistas del pluralismo y, sobre todo, los autores de la decisión llenaran una amplia gama de matices. Hace muchos años que se denunció la llamada partitocracia. Es cierto que, a veces, con sombras de sospecha anti-sistema. Pero ahora, no, ahora únicamente con luz de querer refrescar nuestra democracia. Que no se nos anquilose entre el desencanto, el descrédito y la desilusión. La única forma que los españoles tenemos de mimar y dar lustre a lo tan difícilmente logrado, es la de enfrentarnos con todas las armas a las tentaciones de decenios y decenios de descrédito de los políticos y de la vida política. En parte porque no hay razón para ello (aunque la política sea siempre algo de servicios a la totalidad y algo de lucha por el poder) y en parte porque ahí comienzan todos los intentos de vuelta atrás.

Hoy salvar la democracia es hacerla más participativa. Más rica en razones. Más cercana a los intereses concretos. Más presta al consenso.

Por todo esto y mucho más que dejamos en la cuneta, justificadas me parecen algunas reformas al sistema participativo en su día plasmado en nuestra Constitución. ¿Cuáles? ¿En qué temas y artículos? A ello vamos tras, posiblemente, este ineludible preámbulo.

Únicamente una advertencia final. A pesar de todos los pesares, quien esto escribe y reclama no predicaría nunca en solitario y sin mucha meditación cualquier tipo de reforma en nuestra Constitución. Lo que nació del amplio consenso y por amplio consenso (ahora no sólo de partidos) se mantiene y funciona aunque con defectos, únicamente por consenso y sin trauma alguno debe tocarse. En el tema que tratamos y en cualquier otro. Estamos en el debate entre expertos o aficionados a serlo. Y a lo mejor o a lo peor, en el debate deben quedar las cosas. Que la buena voluntad no lleve al manifiesto.

## II. LOS PARTIDOS Y SU PLASMACIÓN CONSTITUCIONAL (Art. 6)

Algo hemos avanzado ya. Pero vayamos a lo que se nos pide.

El art. 6 de nuestra Constitución, y por vez primera en nuestra nada escasa historia político-constitucional, los reconoce, legitima y regula en la Ley Fundamental. Recordemos la forma:

«Art. 6. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

Atrás han quedado expuestas las razones que llevaron a este énfasis en el reconocimiento de los partidos políticos. Se quiso y se plasmó un sistema de democracia representativa con los partidos como sujetos fundamentales.

Pues bien, por todo lo mencionado anteriormente, me atrevo a sugerir que, a estas alturas, acaso fuera conveniente rebajar algo ese énfasis. A la postre, no son los partidos los únicos exponentes del pluralismo político, concepto éste que va mucho más allá y que no puede limitarse a una expresión por vía de partidos. Y, por lo demás, recordemos el argumento de que, en nuestro país, no conviene que todo esté en manos de los partidos. Que todo sea partidos. Como, aunque parezca chocante, resulta igualmente beneficioso que «no todo sea política». En un país y con una larga historia en que hemos demostrado con trágica suficiencia la enorme disposición hispánica a dejarnos matar en nombre de la política, por razones políticas. Algo similar podría decirse del trasunto religioso, pero entiendo que esta esfera anda en la actualidad mucho más reconducida al ámbito de la intimidad y creencia personal que, por supuesto, es donde debe quedar. Pasó el tiempo de las cruzadas y de las guerras de cruzadas. También sería aconsejable «poner a la política (y a los partidos) en su sitio». Un cierto grado de despolitización no vendría del todo mal, siempre que no supusiera una actitud de rechazo al sistema. Sino, únicamente, el contagio de cierta dosis de flema anglosajona. Entre otras cosas, ello supondría el asentamiento de la realidad democrática consistente en un recambio pacífico de opciones y en una no menos pacífica convivencia a pesar y por encima de la discrepancia.

Por todo esto, me inclinaría por la siguiente propuesta de nueva redacción, acorde con cuanto venimos argumentando y una vez reconocido el insustituible papel que los partidos tienen en la democracia:

«Art. 6. Los partidos y los grupos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. La inconstitucionalidad de los partidos y grupos será apreciada, en su caso, por el Tribunal Constitucional».

¿Qué hemos pretendido con esta nueva redacción? Varios objetivos que exponemos sintéticamente:

1.º Incluyendo la expresión «y los grupos», recalcamos que el pluralismo tiene cauces de manifestación diferentes a los partidos. Esta inclusión, por lo demás, es la que aparece en el art. 4º de la Constitución francesa de 1958 cuando explicita todavía más: «los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio».

2.º Suprimiendo lo de «fundamental» a la hora de hablar de la participación política, queremos destacar que los partidos no son los únicos, ni fundamentales, ni exclusivos medios o instrumentos a través de los cuales se participa y defienden intereses. Los canales para implicarse en política y defender intereses pueden ser distintos a los partidos políticos. Los partidos lo que sí pueden es definirse como las únicas máquinas electorales, los medios modernos para canalizar opciones políticas en procesos electorales. Pero de ahí a lo de «fundamental» en la participación va un cierto trecho.

3.º Acto seguido, el absolutamente necesario requisito de estructura interna y funcionamiento democrático, queda en nuestra redacción limitado a los partidos. Sencillamente, porque en la sociedad nos encontramos con grupos, instituciones y hasta estamentos (trasladando a la actualidad un concepto quizá inadecuado por ser propio de la estructura del Antiguo Régimen) que manifiestan voluntades, expresan pluralismo, defienden intereses y participan o deben participar en algunos terrenos de la decisión política y que, sin embargo, ni tienen ni pueden tener un funcionamiento absolutamente democrático, ni igualitario. Se trata de casos en que el igualitarismo aparece subordinado a otros valores, esenciales en la propia naturaleza de esos casos. Sí, estoy pensando en el Ejército, en el que no cabe someter a votación quién da la orden de ataque y donde nada se concibe sin valores como obediencia y jerarquía. O en la Universidad, en la que el derecho a emitir un voto sobre un problema científico no puede ser universal. A la hora de aprobar la reforma de un Plan de estudios, sobran los votos-voluntades de los otrora denominados bedeles. Como en un Hospital Clínico Universitario no parece aconsejable, a la hora de efectuar intervención quirúrgica de suma gravedad, someter a votación si la hace el cirujano o el celador. De aquí que el aludido requisito no pueda extenderse *erga omnes*, ni que por haberse sometido a votación igualitaria, se excluyan del pluralismo a casos como los citados y dejen de oírse sus intereses.

4.º Por último y aunque la aclaración de competencia podría que-

dar para cuando nuestro texto fundamental regula el Tribunal Constitucional, no nos parece inadecuado el párrafo finalmente añadido de que es a éste a quien corresponde decidir sobre la posible inconstitucionalidad. Así se defendió durante el proceso de gestación constitucional por algunas voces. Y así se establece, a título de ejemplo, en el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 al declarar que «La inconstitucionalidad será apreciada por la Corte Constitucional Federal». En nuestro caso no se quiso que así fuera, originando no pocas confusiones que la misma Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978 tampoco acaba de dilucidar. Sobre el tema he escrito en otras ocasiones, y sobre él se han pronunciado igualmente procesalistas tales como el Prof. Andrés DE LA OLIVA. Volveremos a no repetir argumentos y citas. Recordar únicamente que ignoro la razón para no remitir al alto Tribunal un tema de tan notable importancia y que tan cerca nos parece que entraba en su muy específica tarea de velar por la constitucionalidad. Quizá de haberlo hecho, mucho se habría allanado el camino ante casos difícilmente evaluables por «la autoridad judicial competente» a la que remite la citada Ley.

### III. EL ENSANCHAMIENTO DE LA INICIATIVA POPULAR (Arts. 87.3 y 166)

Los recortes que en su día se hicieron al instituto de la iniciativa popular se sitúan en dos puntos: *a)* recorte en cuanto a materias en las que cabe y *b)* en forma más específica, negación de esta vía para iniciar la reforma constitucional. Aunque acaso merecerían tratamiento separado, tanto por su naturaleza como por su trascendencia, permítasenos la referencia conjunta en aras a la brevedad.

A nuestro entender, esta posibilidad de que la misma ciudadanía, el mismo pueblo, a la postre sujeto único de la soberanía en el Estado moderno, pueda, en un momento dado, tomar la iniciativa y manifestar un acto volitivo en materia de ley que traslada directamente al Congreso, nos parece un elemento muy positivo de participación directa.

Por supuesto que el campo de actuación de esta posibilidad debe tener algunas cortapisas. La mayor estabilidad política así parece requerirla. Pero, con todo, estimamos que el recorte dado a esta vía por nuestro texto Constitucional resulta excesivo.

Pensemos en la primitiva redacción del texto, modificada por la Comisión del Congreso mediante enmienda consensuada. Decía así:

«Podrán someterse al Congreso proposiciones de ley articuladas y motivadas con las firmas acreditadas de 500.000 electores. La iniciativa popular no podrá ejercerse sobre la legislación tributaria, en materia internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. La ley regulará el ejercicio de este derecho».

La redacción definitiva del Art. 87.3, experimentado el recorte, quedó así:

«Art. 87.3 Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirá no menos de 500.000 firmas acreditativas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

Es decir, se amplió el terreno de lo que no podía ser materia de iniciativa popular al incluir las materias propias de ley orgánica y, sobre todo, el ejercicio de este derecho quedaba pendiente de una ley orgánica posterior, que regulara sus formas de ejercicio y requisitos.

Como hemos señalado, una vez más la idea de una democracia representativa con predominio de los partidos se impuso ante cualquier argumento. Ante el argumento de Alianza Popular en el Congreso, denunciando el nuevo recorte, y ante el argumento de Xirinacs en el Senado intentando rebajar el número de firmas necesarias para el ejercicio de este derecho.

A nivel comparado, el tema ciertamente no es indiscutible. Estamos ante una forma de participación popular que aparece ya en la Constitución francesa de 1793, se consolida en los cantones suizos, se extiende por los Estados Unidos de Norteamérica, la encontramos tanto en la Constitución de Weimar de 1919, cuanto en la de nuestra segunda República de 1931. Tras la Segunda Guerra Mundial, la actual Constitución de la República Italiana de 1947, en su artículo 71, reconoce tal iniciativa, «mediante la propuesta, efectuada por al menos cincuenta mil electores, de un proyecto redactado en artículos.» Algún otro país, como Austria, se ha sumado a esta tendencia. No obstante, la experiencia ha llevado a algunos sectores de la doctrina a recomendar cautela en el tratamiento de esta forma de participación. El temor surge, al parecer, por su posible conversión en arma arrojada de los grupos extraparlamentarios. Así opina, por ejemplo Óscar Alzaga y De Esteban y López Guerra, tras reconocer lo lógico de los argumentos en favor del carácter democrático de la iniciativa popular, temen cierto «plebiscitarismo» y el posible «manejo demagógico de esta institución».

Nuestro criterio se aleja de estos temores, tanto temporal como doctrinalmente. Trece años después, la democracia de partidos no sólo ha llevado a un pleno reconocimiento social de éstos, sino también a su cierto grado de desgaste en dicha consideración. Ya no hay que reivindicar a los partidos como piezas inevitables en la democracia moderna. Ahora es el momento de «ponerlos en su sitio», como hemos adelantado, y de refrescar la democracia de tal forma que el ciudadano, unido a otros muchos miles de ciudadanos, tenga la certeza de que su voz se oye directamente, sin tamiz alguno. Creo que esto no es disfuncional, ya que entonces también lo sería el reconocimiento del derecho a la huelga por las calles, fuera del Parlamento. La democracia está y debe estar dentro y fuera del hemiciclo y del filtro de los partidos.

Ocurre, además, que lo de «materias propias de ley orgánica» no ha estado nunca claro, dada la ambigüedad de la redacción del art. 81 de nuestra Constitución y el portillo final que deja. Más acertado resultaba citar específicamente las materias en que no procede la iniciativa por razones evidentes y fácilmente comprensibles: tributarias, de carácter internacional y relativas a la prerrogativa de gracia. En este último caso, por ejemplo, la exclusión se justifica no sólo por la naturaleza misma de todo lo graciable, sino también para impedir situaciones que podrían poner en difícil trance al ejercicio de una de las competencias del Rey.

Y ocurre, por otro lado, que la Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de 26 de marzo de 1984, incluso amplía este catálogo de materias previsto en la Constitución: las mencionadas en los arts. 131 y 134.1. Es decir, la planificación de la actividad económica general por parte del Estado, menester en el que el mismo texto constitucional llama a un amplio consenso de Comunidades Autónomas, sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, dejando, inexplicablemente fuera la posible defensa de intereses de los ciudadanos por la vía directa de propuestas concretas de legislación. Y, acaso con mayor razón por la exclusividad de la competencia, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Permítaseme el inciso, antes de avanzar en lo deseable, de referir lo que figura en el preámbulo de esta Ley que «trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez al mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal que, **respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política**, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías». El simple, pero solemne, recordatorio que este preámbulo hace, aclara todo lo demás y ratifica cuanto venimos sosteniendo. Los partidos, no se olvide nunca, son los instrumentos fundamentales de la

participación. De ahí a afirmar que todo lo demás es secundario y debe aceptarse, yo diría que «resignadamente», con «las máximas garantías», no va casi nada.

Un último punto en el que la cicatería de esta aceptación constitucional de iniciativa popular nos parece carente de todo sentido y justificación. Nos referimos a su exclusión a la hora de poder iniciar una reforma constitucional.

El art. 166, que abre el Título X de la reforma constitucional, establece: «La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87». Es decir, se excluye muy conscientemente el apartado 3: la iniciativa popular.

Aquí la limitación se nos antoja más difícilmente justificable y también aparece en el Dictamen de la Comisión del Congreso mediante una enmienda consensuada que modifica el Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978 («La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo 80»). Un nuevo y trascendental recorte. Por iniciativa de los ciudadanos no puede ni siquiera abrirse el camino para poner en marcha algo que, como señalara en su día Manuel Contreras, son las Cortes quienes tienen la última palabra. El férreo sistema de reforma constitucional, propio de un texto de naturaleza rígida, hubiera sido suficiente en los restantes pasos establecidos y nada fáciles de cubrir. Aquí se quiso poner obstáculo desde el principio.

Como durante los debates constituyentes pusieron de manifiesto senadores como Villar Arregui y Ollero Gómez resulta un contrasentido excluir la iniciativa popular de la reforma. Si algo es realmente importante para el pueblo es el éxito o el fracaso del todo o de la parte de la misma Constitución. Ahí debiera estar la fuerza última de su expresión soberana. Tanto más, cuando esa voz se reconoce en los casos de reforma de leyes ordinarias. Por supuesto, este argumento no tuvo el menor eco ante el consenso limitativo de la participación, que desde el comienzo apareció en el ambiente del hemicycle constituyente. Como antes, en la Comisión del Congreso, no lo había tenido la acusación de «reforzar la partitocracia», que había efectuado Fraga.

¿Qué concluir y proponer tras todo lo dicho? Sencillamente, una ampliación de la iniciativa popular. En primer lugar, y como expresión paradigmática de la voluntad directa de un pueblo en la que es superior Ley, la Constitución, incluyéndola como una vía para iniciar la posible reforma.

Sin darle vueltas a los argumentos, los arts. afectados quedarían de esta forma:

«Art. 87.3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa sobre legislación tributaria, en materia internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

«Art. 166. La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del art. 87».

#### IV. LA AMPLIACIÓN DEL REFERÉNDUM CONSULTIVO (Art. 92)

Para nadie es un secreto que, a la hora de regular la vía del referéndum, pesaba en gran parte de los constituyentes el recuerdo del inmediato pasado. El abuso de este medio para legitimar decisiones u obtener lealtades. Por otra parte, no es menos cierto que estamos ante una vía muy querida y practicada por regímenes autoritarios y cesaristas. Ante esto, y para evitar esto, lo importante era lo otro: el reforzamiento del papel de los partidos del que venimos hablando ya con cansina insistencia. Comunistas, socialistas y ucedistas coincidieron en el diagnóstico y en el tratamiento. Como único ejemplo de los muchos que es posible encontrar en los Diarios de Sesiones y que hemos estudiado en otras ocasiones, valgan estas palabras de Solé Tura: «Aquí el problema que tenemos hoy no es la partitocracia, sino conseguir que los partidos funcionen, conseguir que los partidos sean representativos, que los partidos tengan fuerza, que los partidos sean reconocidos como intérpretes concretos de los grandes masas de la población y eso es lo fundamental». No es posible un tono más evidenciador de lo que se quería. Y parece que a cualquier coste.

Por supuesto que los dictadores abusan del referéndum. Pero no menos cierto resulta que estamos ante una vía de participación muy directa, ampliamente consolidada y practicada en democracias sin sospecha.

La Constitución de la Segunda República española había marcado ya un precedente mucho más avanzado en su concepción que la actual. Su art. 66 decía así:

«El pueblo podrá atraer a su decisión mediante «referéndum» las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral».

Y añadía:

«No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias».

Como se verá, algo realmente distinto al referéndum consultivo del artículo 92 de nuestro texto actual. Pero algo con mucha más fuerza, incluso en la expresión utilizada de que el pueblo podía «atraer a su decisión». Quedaba clara la idea del lugar en que, en último término, radicaba la soberanía.

Tras esta reflexión de carácter introductorio, veamos la regulación en nuestro texto vigente.

«Art. 92.1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.»

Como es sabido, la posterior Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, que en otro lugar hemos estudiado con detalle, vino a:

1.º Ratificar la autorización para celebrar referéndum como competencia exclusiva del Estado.

2.º Exigir que la solicitud del Presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados para que autorice su iniciativa contenga los términos exactos en que haya de formularse la consulta.

3.º Exigir que dicha autorización se entienda concedida sólo si es aprobada por la mayoría absoluta del Congreso, y

4.º Establecer las situaciones en que dicho referéndum no puede celebrarse.

La Ley ha concretado y, en algún caso, ha supuesto nuevas limitaciones al ejercicio de esta institución. Especialmente, la introducción de mayoría absoluta para entender autorizada la propuesta del Presidente no ha dado poco que hablar, hasta llevar a considerar este punto de «dudosa constitucionalidad», como en su día hizo Garrido Falla.

Sin embargo, en lo que hoy nos preocupa, que es el fondo y no tanto la regulación legal de lo establecido constitucionalmente, nos parece que quedan en pie los mayores recortes en su momento originados a esta forma de referéndum.

Resumiéndolos sintéticamente, quedarían así expuestos:

a) El carácter meramente consultivo del referéndum. El mismo Óscar Alzaga escribió cómo, a consecuencia de la «prudencia de nuestros constituyentes», lo que surgió es un «precepto descafeinado». Sin duda, el Gobierno queda políticamente comprometido con el resultado, aunque jurídicamente, no. Pero la precaución constitucionalmente tomada nos parece que carece de sentido. Es un evidente recorte en lo que, a buen seguro, constituye una de las piezas fundamentales de la democracia directa. Y un recorte, por lo demás, tanto más impropio cuanto que, en democracia, resulta absolutamente impensable que una decisión gubernamental o parlamentaria sea expresamente contraria a lo que el pueblo haya decidido previamente con su voto en referéndum. El carácter «consultivo» o «meramente consultivo» debe desaparecer si de verdad se quiere que esta vía sirva para algo y no origine serios problemas.

b) La iniciativa para acudir al referéndum nos parece fuertemente lastrada, al quedar reducida la capacidad de propuesta al Presidente del Gobierno. Nadie más puede dar el paso de consultar al pueblo. La restricción se nos antoja tanto más innecesaria dado el carácter meramente potestativo de la consulta. La ampliación de los sujetos que pudieran tomar iniciativa (por lo demás meramente testimonial si no obtiene el *quorum* de mayoría absoluta en el Congreso posteriormente requerida por la Ley Orgánica), resulta aconsejable. Sobre todo, en una configuración del Estado en que tantas instancias de poder abundan.

c) Por último, esta vía ha quedado prácticamente sin fuerza al limitarse exclusivamente a «las decisiones políticas de especial trascendencia». Para colmo de males, se añade el «podrán», es decir, libre facultad o

decisión gubernamental y clara ambigüedad a la hora de determinar lo que sea «de especial trascendencia». Como es sabido, en Italia lo ha sido el tema del aborto. En España, por contra, lo fue el tema de la entrada en la OTAN. Si la posibilidad del referéndum se limita a esto, lo de «descafeinado» de Alzaga nos parece demasiado benévolo. Y lo de «prudencia de nuestros constituyentes» resulta un eufemismo que oculta la verdad de siempre: cicatería y predominio del protagonismo de los partidos en el Parlamento.

Por todo lo anterior y con el exclusivo propósito que venimos defendiendo de aumentar la fuerza de la participación popular directa, propondríamos, la redacción del primitivo texto del Anteproyecto (17 de abril de 1978) que consideraba esta vía participativa en mayores casos y por mayores posibles iniciativas. Si resultaba complicada la fijación de ampliar la iniciativa a las Comunidades Autónomas (¿cuántas?, ¿de qué naturaleza?, ¿por qué tres, como se postulaba?), nos quedaríamos con estos dos primeros números del art. 92.

*«Art. 92.1. Las leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.*

2. El referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, por iniciativa propia o de cualquiera de las Cámaras».

En este caso, la Ley Orgánica posterior sería la llamada a concretar el alcance y los requisitos de ese acuerdo de las Cámara. Y entonces sí nos parece que tendría sentido la exigencia de mayoría absoluta.

## V. PARA CONCLUIR SIN LLAMAR A ENGAÑO

Desde el comienzo de estas páginas hemos dejado constancia expresa de dos afirmaciones. En primer lugar, que en la concepción actual de democracia, como principio legitimador de nuestra era, la existencia de partidos políticos resulta indispensable e indiscutible. Y en segundo lugar, que hay que comprender el énfasis que nuestros constituyentes pusieron para afianzarlos, darles el carácter de piezas fundamentales en nuestra democracia representativa, intentar borrar la condena que sobre ellos y su papel pesó durante decenios y, en fin, pretender que su presencia fuera asimilada en la práctica y en la mentalidad ciudadana de nuestro sistema.

A la hora de esbozar una breve conclusión de este trabajo, queden repetidas sin la menor duda ambas afirmaciones. Entre otras cosas, para que nadie piense que nos empeñamos en el absurdo intento de ensayar una democracia sin partidos, ni el dedo acusador pueda hablar de pretensión de desprestigiar con la crítica el sistema. No se engañará, por ende, más que quien quiera engañarse. Lejos del antisistema, como igualmente lejos de los falsos anarquismos intelectuales que, sin conciencia o con ella, históricamente han conducido al auge de movimientos autoritarios o totalitarios de un signo u otro. Lo que planteamos para finalizar es un balance tras trece años de vigencia constitucional y de juego de partidos. Y lo hacemos con el anunciado propósito de refrescar, dignificar y hasta mejorar nuestra democracia. Que no quepan dudas.

Mucho se habló en su día de la soberanía del Parlamento para oponerse, vez tras vez, a la aceptación de vías directas de participación política de los ciudadanos. Ahí están los *Diarios de Sesiones* y los argumentos en ellos contenidos. Mucho se dijo, igualmente, contra la posible reaparición del corporativismo. Y mucho se insistió, en fin, en la tesis de que, para espantar males, las Cortes Generales representaban al pueblo español. El pueblo las elegía por sufragio y en ellas residía la expresión máxima de lo que sólo el pueblo español tenía: la soberanía nacional. De aquí que, al legislativo, al Parlamento soberano le quedaran atribuidas, tanto por mandato constitucional cuanto por posterior desarrollo legislativo, legitimidades para intervenir aquí y allá. Y en el aquí y en el allá se incluyeron menesteres de designación hasta de miembros de otros poderes. Valgan como ejemplos, los miembros del Consejo General del Poder Judicial o los Magistrados del Tribunal Constitucional.

Pero lo que no se explicó nunca, ni en ninguna parte de la Constitución consta, es que ese protagonismo, en vez de surgir del Parlamento en tanto que institución, con atención a cualidades bien notorias y como consenso institucional, quedara, como así ha quedado, en el discutible terreno de los pactos, cuotas y distribuciones entre partidos. Y, ni mucho menos, en imposiciones derivadas de la posesión de mayorías absolutas parlamentarias. Puede parecer una consecuencia inevitable. Pero no lo es.

Sí. La partitocracia ha acabado imperando. Y no sólo en el momento de la designación o elección parlamentaria. También en casi todo el tejido de la sociedad. Como dijéramos al comienzo, los partidos están en demasiados sitios. Y el protagonismo de todo lo demás (instituciones, corporaciones, colegios profesionales, etc.) ha quedado en un muy segundo plano. Unas veces por la vía de derecho y otras por la de hecho.

Sin duda, un buen remedio para que así no hubiera ocurrido habría sido no ser tan cicatero con las vías de participación directa de los ciuda-

danos. El pueblo es tan soberano votando a un partido en unas elecciones generales, cuanto tomando la iniciativa legislativa o mostrando su aprobación o repulsa a algo mediante referéndum.

Los argumentos en su día esgrimidos para evitar o empequeñecer estas vías directas, carecen de validez universal. Era suficiente con evitar los manejos y corrupciones. Pero es más. ¿Es que la auténtica voluntad popular no se desvirtúa también con la imposición de listas cerradas en las elecciones o con la férrea disciplina de voto en los grupos parlamentarios? Seamos sinceros, defectos puede tener el moderno corporatismo al que hicimos alusión. Pero defectos tiene ya un modelo representativo en el que el rodillo puede servir para todo y el ciudadano, a la hora de votar, lo toma o lo deja. La tendencia a la oligarquía y las luchas internas donde primero han aparecido es en el seno de los propios partidos. Y la desilusión ciudadana, mediante la expresión en la opinión pública o mediante la abstención, encuentra en los partidos su principal razón de existir. Por todo ello y antes de que la calle sustituya o dañe fuertemente al Parlamento, antes que la desobediencia no comience a encontrar ya voces de apoyo (y ambos eventos han hecho ya acto de presencia), pensemos que la democracia se puede y se debe construir desde muchas avenidas y por muchos agentes. Acaso sea llegado el momento de replantearse una mayor participación en todo (lo político, lo social, lo económico, lo laboral, lo universitario, etc., etc.) por medios más directos y menos tamizados que todo lo que supone un exclusivo gobierno de partidos. Si el moderno Estado de partidos es una realidad que puede ir dando al traste con todo, incluido el principio de la separación de poderes, creo que ello no libera al estudioso de la obligación de reflexionar para que la nítida voluntad predomine siempre sobre la discutible y voluble componenda. Así, la democracia será *no sólo método o fórmula para adoptar decisiones, sino forma de ser, talante de comportamiento y valiosa filosofía de la vida.*