

# Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español

Por ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO

Universidad de Sevilla

*SUMARIO:* 1. PLANTEAMIENTO: EL 25 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA DEMOCRACIA.-2. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA ALTERNATIVA TELEDEMOCRÁTICA: 2.1. *La democracia representativa responsable de la alienación del poder popular.* 2.2 *La restitución del protagonismo político desde los partidos al pueblo.* 2.3 *Las disfunciones de los sistemas electorales.* 2.4 *Las distorsiones de la representación.* 2.5 *La corrupción en la democracia representativa.* 2.6 *La manipulación de la opinión pública.* 3. EL ATRACTIVO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SUS RIESGOS.-4. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.-5. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-6. CONCLUSIÓN: LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. 7. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. PLANTEAMIENTO: EL 25 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA DEMOCRACIA

La conmemoración del 25 Aniversario de la Constitución española, (CE) en el ámbito universitario, reclama, ponderación, rigor y estudio. Sería faltar de plano a esas exigencias negar o infravalorar las virtualidades del texto normativo de 1978 para establecer y posibilitar una convivencia democrática basada en la garantía de las libertades.

No menos impropio sería cualquier concesión al triunfalismo, cuando la efemérides denuncia la persistencia de muchos problemas políticos pendientes y la aparición constante de nuevos retos a nuestra trayectoria constitucional. *Sine ira, sine pompa et studio*, o sea, sin crispaciones, sin grandilocuencias y con amplias dosis de estudio y reflexión, parece que deba ser la actitud más adecuada para afrontar, en el orbe intelectual académico, ese Aniversario.

Esta actitud parece especialmente indicada para las reflexiones iusfilosóficas que aquí se avanzan. No en vano, es inherente al quehacer del filósofo del derecho el problematismo y la crítica. Desde esas premisas, la conmemoración del evento constitucional invitan a plantear, por aproximación sucesiva, algunos argumentos temáticos. En particular, estas reflexiones se dirigen a evaluar el planteamiento de la CE, así como la doctrina del Tribunal Constitucional, en relación con el actual debate sobre la democracia directa y la democracia representativa. Se trata de una cuestión que, en los últimos años, ha suscitado un renovado interés, en la medida en que las nuevas tecnologías (NT) permiten experiencias democráticas (teledemocracia), con especial incidencia en el ámbito de la democracia directa, que en épocas anteriores resultaban del todo impensables. Esta problemática constituye uno de los retos más acuciantes del constitucionalismo actual, por lo que no parece ocioso esbozar una consideración sumaria sobre su significado y alcance.

## 2. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA ALTERNATIVA TELEDEMOCRÁTICA

Cada época confiere a las instituciones jurídicas y políticas que en ella operan un perfil característico. El signo de nuestro tiempo se distingue por la omnipresencia de las nuevas tecnologías (NT) en todos los aspectos de la vida individual y colectiva. En los últimos años se ha ampliado decisivamente la incidencia de las NT en amplios sectores de la experiencia jurídica y política, ello no ha dejado de tener puntual repercusión en el alcance y ejercicio de la ciudadanía en las sociedades democráticas.

Los defensores de la aplicación de las NT al proceso democrático entienden que con ello se reforzará la presencia inmediata de la ciudadanía en todas las esferas de la vida pública. El eje de gravitación en torno al cual se nuclean las distintas opiniones favorables a la teledemocracia, se sitúa en su virtualidad para hacer posible que los ciudadanos controlen todas las manifestaciones del poder.

La teledemocracia aparece, de este modo, como el cauce más eficaz con que cuentan los Estados de derecho actuales, para que en ellos se exprese y sea oída la «voz del pueblo» (Fishkin, 1997), por decirlo con la expresión que titula una estimulante obra de

James Fishkin. Esa voz, gracias a la teledemocracia, puede expresarse con toda claridad, rotundidad y sin ningún tipo de interferencias o sordinas que terminen por hacer irreconocibles las principales manifestaciones de la voluntad de la soberanía popular. En la concepción de sus más fervorosos partidarios, la teledemocracia aparece como un tejido conectivo que permite unir a los ciudadanos a través de una comunicación libre, directa e inmediata. Sobre esa intercomunicación cívica se construye la opinión pública de las sociedades democráticas, que debe incidir y ser tomada en cuenta en la formación de la voluntad del Estado.

En la mayor parte de las ocasiones, los temas y momentos en los que se manifiestan las tesis teledemocráticas, suelen coincidir con la crítica a las principales insuficiencias de la democracia representativa. Incurriría en exceso de prolijidad si intentase una relación pormenorizada de todos los motivos de crítica y denuncias de crisis del sistema parlamentario invocadas por los teledemócratas. De ahí, que limite esta referencia a aquello que estimo constituye su asunto principal.

## 2.1 La democracia representativa responsable de la alienación del poder popular

Los partidarios de la teledemocracia entienden que ésta posibilita la operatividad de un *poder democrático* real y efectivo, frente a cuanto ha supuesto la democracia representativa parlamentaria, que es responsable de haber vaciado de contenido el ejercicio del poder por el pueblo. En el año 1981 el politólogo norteamericano Ted Becker subtítulo un trabajo pionero sobre la teledemocracia con una expresión provocativa: «devolver el poder al pueblo» (*Bringing Power Back to the People*). Para Becker, la democracia representativa ha secuestrado el poder político para depositarlo en manos de los partidos; es hora de que los sistemas democráticos restituyan al pueblo ese poder que le ha sido arrebatado. La teledemocracia supone el procedimiento más adecuado para esa restitución, que permitirá hacer del pueblo, no sólo el titular formal de todos los poderes democráticos, sino quién los ejercite de forma real y efectiva (Becker, 1981, 6 ss.; vid. Manasian, 2003, 13 ss.; Toffler, 1989, *passim*).

La proyección de las NT al proceso político determina que el propio término «democracia», recupere su prístino significado, tal como evoca su propia acepción etimológica: pertenencia del poder (*kratos*) al pueblo (*demos*). La teledemocracia hace posible que el pueblo ejercite el poder sin mediaciones, interferencias o entes interpuestos que puedan deformar o desnaturalizar su voluntad; la titularidad del poder y su ejercicio real se integran gracias a la versión teledemocrática de la soberanía popular (Bennett, 1980; Laudon, 1980; Lenk, 1982; Toffler, 1989...).

## 2.2 La restitución del protagonismo político desde los partidos al pueblo

La teledemocracia se presenta también como un vehículo tendente a posibilitar el desplazamiento del *protagonismo político desde los partidos a los ciudadanos*. Constituye un lugar común en la literatura teledemocrática la imputación de un abusivo protagonismo de los partidos en el proceso político de las sociedades libres. Los partidos políticos han devenido, en régimen de cuasi monopolio, los actores de la vida política democrática. Los partidos funcionan como muchas veces, al margen de lo que son las inquietudes, necesidades y expectativas de los ciudadanos. Los partidos se han convertido en máquinas burocráticas, carentes de democracia interna y dirigidos a la fabricación de liderazgos y, por tanto, a estructurar el culto personalista y hegemónico de sus dirigentes (Arterton, 1987; Becker, 1981; Manasian, 2003).

También se consideran como quiebras al principio de la representación democrática la experiencia, no del todo infrecuente, de que los partidos realicen «pactos contra natura», o sea, contraigan alianzas parlamentarias por razones coyunturales de oportunismo y en abierto menoscabo de su ideología; así como el incumplimiento sistemático de sus propios programas electorales, lo que constituye un evidente fraude para los electores que con su sufragio han querido apoyar opciones o medidas políticas concretas y determinadas. Todo ello, desemboca en una lamentable «colonización» de la sociedad civil por los partidos políticos (Soriano y De la Rasi-lla, 2002, 25 ss.).

En el debate actual sobre la crisis de la representación política se aduce que el sistema de democracia indirecta ha contribuido a limitar abusivamente la participación política. Sólo los militantes activos de los partidos o, más exactamente sus cuadros y líderes disfrutaban de cuotas reales de intervención en la política (cfr. Porrás Nadales, 1994; íd., 1996). Los propulsores de la teledemocracia hacen responsables a los partidos del clima de apatía y de deserción política de los ciudadanos en los Estados de derecho. Frente a esa situación de crisis democrática, las NT aplicadas al proceso político convertirían al ciudadano en el centro de gravedad de los procesos políticos: el protagonismo participativo de la ciudadanía significa la propia revitalización política de las sociedades democráticas.

## 2.3 Las disfunciones de los sistemas electorales

La teledemocracia como medio para evitar las *disfunciones de los sistemas electorales*. Los sistemas electorales de los Estados de derecho se hallan aquejados de algunas *disfunciones* importantes, que afectan a aspectos básicos de su *estructura y funcionamiento*.

En particular, se denuncian determinadas injusticias, desigualdades y limitaciones de la libertad que inciden en la práctica electoral de las sociedades de democracia parlamentaria.

Afecta a los fundamentos de *justicia* del procedimiento electoral, el sistema mayoritario, prevalente en casi todas las democracias anglosajonas. Ese sistema determina que, en cada circunscripción electoral, se declare como vencedor al partido o candidato con mayor número de votos, sin que los perdedores obtengan ninguna representación. De este modo se condenan a la inoperancia todos los sufragios emitidos en favor de las opciones políticas que resultan derrotadas. Este sistema tiene a su favor el reducir el número de partidos, suele desembocar en el bipartidismo, con lo que tiende a garantizar una cierta estabilidad política. Pero, en su contra, debe objetarse que no computa los sufragios de las minorías y deja a muchos ciudadanos sin ningún tipo de representación.

En los modelos de elección parlamentaria en los que se utilizan sistemas proporcionales se evita lo que tiene de injusto el privar de valor práctico a los votos minoritarios. No obstante, también en estos sistemas existen métodos para primar a las opciones mayoritarias, así como elementos correctivos de la estricta proporcionalidad, como los que limitan el acceso al Parlamento a aquellos grupos que no han obtenido un mínimo de escaños o de porcentaje de votos. De este modo, un cuantioso número de votos pueden quedar relegados a la inoperancia.

Los sistemas electorales parlamentarios afectan al principio de *igualdad*, cuando establecen unos porcentajes de representación de todas las zonas geográficas o distritos de un Estado con independencia de su población. Ello se traduce en que, en determinados lugares con gran densidad demográfica el voto valga mucho menos que en zonas despobladas, en la medida en que en aquellas son necesario muchos más votos que en éstas para la elección de cada candidato; con lo que se compromete el principio de igualdad del sufragio.

Representa, al propio tiempo, una relevante limitación de la *libertad* el sistema de listas cerradas o bloqueadas, que opera en los procesos electorales de algunos Estados de derecho. Esta limitación impide al ciudadano elegir al candidato que considera más cualificado o idóneo para la defensa de determinadas ideas o intereses, viéndose obligado a aceptar el orden de prelación impuesto por los partidos (cfr. Garzón Valdés, 1987; Nohlen, 1981).

En relación con las disfunciones del vigente sistema electoral español, en el que concurren todos los defectos apuntados, Ramón Soriano denuncia que en su funcionamiento: «los votos no son ni iguales, ni libres». De forma gráfica describe nuestro modelo electoral como un sistema: «donde tu voto cautivo puede valer cuatro veces más que el mío» (Soriano y De la Rasilla, 2002, 181 ss.).

En opinión de los teledemócratas, estas disfunciones podrían ser evitadas por la democracia directa electrónica. Se resolverían así las

quiebras de justicia, igualdad y libertad del sistema electoral parlamentario que tanto menoscaban la implantación real de la democracia (Becker, 1981, 7 ss.; Laudon, 1980, 327 ss.).

#### 2.4 Las distorsiones de la representación

La teledemocracia es considerada por quienes la postulan como factor correctivo de las *distorsiones de la representación*. Señalan sus partidarios que en los Parlamentos representativos de los Estados de derecho se dan graves anomalías que inciden en la autenticidad representativa de esas asambleas. Muchos sectores de la población de las sociedades democráticas, o no se hallan presentes en las Cámaras, o lo están en una proporción decisivamente menor a la de su entidad como colectivos.

Se apunta la circunstancia, difícilmente conciliable con los presupuestos políticos de sociedades libres y democráticas, de la infrarepresentación de la mujer. En la mayoría de sociedades del presente, su población se halla constituida por una proporción básicamente equilibrada de hombres y mujeres, sin que ello, se refleje adecuadamente en los parlamentos, donde la presencia de la mujer no rebasa nunca el quince por ciento. En sociedades multiculturales y multiétnicas, se dan notables desigualdades en el acceso de determinadas minorías a las Cámaras representativas. Se aduce, como punto de referencia, el ejemplo de los Estados Unidos, donde los negros o los hispanos tienen una representación política ínfima, en contraste con el peso de estos grupos en la población total de ese país.

La representación parlamentaria supone también una distorsión del mapa profesional de las sociedades democráticas. De muchas de las Asambleas legislativas del presente se podría predicar la observación atribuida al jurista francés decimonónico Edouard-René Laboulaye: «unos cuantos abogados son la sal de una Asamblea; pero que las tres cuartas partes de la misma sean abogados, parece que es demasiado».

La teledemocracia permitiría superar todo este tipo de distorsiones que aquejan la autenticidad representativa de la democracia indirecta y permitiría que todos los ciudadanos y, por tanto, los grupos o colectivos a los que pertenecen gozaran de idéntica participación en el proceso político (Bennett, 1980; Toffler, 1989).

#### 2.5 La corrupción en la democracia representativa

El recurso a la teledemocracia supone, para sus defensores, una garantía para impedir la *corrupción* de la democracia representativa. Los politólogos norteamericanos, al analizar la experiencia de su sistema representativo, han denunciado la existencia de unos «grupos de presión» (*lobbies*), que influyen sobre congresistas y

senadores para la defensa de intereses privados. La importancia de esos grupos es de tal entidad, que algunos sociólogos de la política estiman que su actuación determina una falta de correspondencia entre el diseño formal del parlamentarismo norteamericano y su real funcionamiento (De Celis, 1962).

En su revelador y, lamentablemente, actual libro sobre *La corrupción*, Jorge F. Malem Seña dedica un entero capítulo al análisis de la «Financiación de partidos políticos, democracia y corrupción». El elevado coste que en los sistemas democráticos actuales exige la propaganda electoral, determina una fáctica desigualdad de oportunidades entre los partidos políticos. Aquellos cuya ideología es más afín a los intereses de los poderes económicos, cuentan, en principio, con unas posibilidades de financiación notablemente superiores al de las formaciones cuyos programas pueden implicar una limitación o un control de tales poderes. No obstante, no toda financiación externa de los partidos o de los candidatos, entraña un supuesto de corrupción. Esta se produce cuando la financiación, preferentemente privada y, en menor escala, pública, influye en la orientación y decisiones políticas de los partidos o de algunos de sus miembros. Suelen distinguirse dos modalidades básicas de «polución» parlamentaria: la estrategia electoral y la estrategia legislativa. En la primera, se utiliza la financiación para conseguir que sea elegido un candidato receptivo a las pretensiones del corruptor; en la segunda, se hace referencia a los sobornos recibidos por los parlamentarios corruptos para defender en las Cámaras legislativas los intereses de los corruptores. Estas poluciones del sistema parlamentario suponen cambiar dinero por decisiones políticas. De este modo el principio «una persona, un voto, queda vacío de contenido lo que repugna al ideal democrático». Por eso, «tratar de eliminar las peores carencias de las democracias reales también deben ser la guía que ilumine cualquier reforma de la financiación de los partidos políticos» (Malem Seña, 2002, 143).

La teledemocracia puede ser un poderoso antídoto contra esos fenómenos de corrupción parlamentaria, en la medida en que devuelve el poder político a los ciudadanos y evita su concentración en los partidos. Es cierto que en algunos períodos de la historia de los sistemas democráticos, se dieron ominosos ejemplos de compra de votos de ciudadanos por parte de determinadas oligarquías. La deplorable experiencia española del caciquismo, fue una de las principales causas de la crisis de nuestro sistema parlamentario anterior a la Segunda República. Pero el oscurantismo y el hermetismo que hicieron posibles, en las comunidades cerradas del pasado, aquellas corruptelas de la vida política, son del todo incompatibles con la diáfaneidad y apertura de las sociedades abiertas del presente, en las que Internet es un símbolo de libertad e independencia frente a cualquier tentativa de dominación oligárquica.

## 2.6 La manipulación de la opinión pública

Puede, asimismo, aludirse al papel de la teledemocracia como cauce para eliminar la *manipulación de la opinión pública*. Es muy frecuente, en los actuales Estados de derecho, la condenable práctica de muchos líderes políticos poco escrupulosos, de utilizar, según su conveniencia y antojo, a la opinión pública para legitimar sus propias decisiones políticas. No es infrecuente que, para avalar este tipo de instrumentalizaciones, esos políticos se remitan a sondeos de opinión o encuestas de muy discutible validez sociológica. De muestreos muy reducidos y sesgados, se intentan extrapolar consecuencias que involucran a la entera opinión pública, integrada por un colectivo de ciudadanos muy numeroso y heterogéneo.

Con el sistema teledemocrático resulta posible enfrentarse a esos intentos manipuladores de la opinión pública, en la medida en que permite realizar sondeos instantáneos sobre la totalidad de la ciudadanía. La opinión pública deja de ser un arma arrojadiza entre políticos y partidos y deviene un factor, perfectamente tangible y cuantificable, de la experiencia política de las sociedades democráticas.

## 3. EL ATRACTIVO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SUS RIESGOS

Con la expresión «El atractivo de la democracia directa», James Fishkin rotula uno de los capítulos de su libro *Democracia y deliberación* (Fishkin, 1995, 45). En esos términos se compendia, certeramente, un síndrome revelador de las inquietudes y estudios de la politología y el constitucionalismo de nuestro tiempo. Los motivos de la crisis de la democracia representativa, apuntados *supra*, han contribuido a revovar la atención de los estudiosos, de los políticos y de los ciudadanos en la versión directa de la democracia. Esta actitud se ha visto reforzada con el desarrollo de la teledemocracia.

Al declinar la década de los años setenta se inició el debate sobre los impactos de las NT en la participación política directa de la ciudadanía. Uno de los pioneros en plantear dicho debate fue Yoneji Masuda, máximo representante de la revolución tecnológica japonesa. En los juicios prospectivos de Masuda sobre los beneficios que podían reportar las NT en el proceso político existe un aspecto de especial interés, que hace referencia a la contribución de la telemática para una sustitución de la democracia parlamentaria representativa por formas de democracia directa basadas en la participación (Masuda, 1984, 172 ss.).

Estas ideas fueron compartidas, aunque desde premisas culturales ideológicas distintas a las de Masuda, por un caracterizado grupo de politólogos y sociólogos de la política que avanzó la prognosis de

una «democracia computarizada», (Arterton,1987; Becker, 1981; Bennett,1980; Toffler,1989; Tribe, 1991...). Se trata, en todo caso, de tesis que propugnan el tránsito *from parliamentary democracy to participatory democracy*; es decir, pretenden ofrecer una alternativa a la democracia parlamentaria, basada en la participación indirecta de los ciudadanos, a través de unos sistemas de mediación representativa articulados en forma de partidos políticos, por una democracia fundada en la participación directa e inmediata de los ciudadanos. Con ello se pretende el logro de las ventajas que reporta la participación real y efectiva de todos los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Asimismo, se aspira alcanzar una decisiva descentralización o desconcentración del poder.

Internet ha venido a facilitar la realización práctica de esas propuestas teóricas. Hoy ya existen los medios técnicos, en épocas anteriores inimaginables, para dotar cada domicilio de una pantalla conectada a una Red comunicativa universal (Internet) de teleproceso, de modo que cada ciudadano puede expresar instantáneamente, desde su pantalla de ordenador, su punto de vista sobre las cuestiones que se sometan a su elección, o sobre las que se recabe su opinión, optando en favor o en contra de ellas. El sistema permite maximizar y optimizar la comunicación directa, sin ningún tipo de mediatizaciones, entre los ciudadanos y quienes tienen a su cargo el poder político responsable de tomar las decisiones.

De este modo, a través de la votación electrónica instantánea los gobernantes se hallan en condiciones de conocer en todo momento la voluntad de los gobernados; estableciéndose una participación directa o inmediata de los ciudadanos en el ejercicio del poder.

El consenso o contrato social deja entonces de ser un presupuesto ideal o un valor sobreentendido de legitimación del sistema político, para devenir una experiencia en acto, susceptible de comprobación empírica inmediata. Superadas, gracias a la Red y a los demás avances de la telemática, las dificultades que comporta la democracia directa plebiscitaria, por las exigencias organizativas y costes del referéndum, podría llegarse a un instant-referéndum permanente. Así, los referendums instantáneos y permanentes pueden remplazar el trámite institucional de las elecciones por la conversión del domicilio de los ciudadanos en una «urna ininterrumpida», constantemente abierta al plebiscito o al sondeo (Arterton,1987, 67 ss.; Bennett,1980, 237; Tribe, 1991, 5.)

Las prognosis en favor de la democracia participativa, que entrañan actitudes de recelo respecto a la democracia parlamentaria, devuelven actualidad a los célebres fragmentos del *Contrat social* de Rousseau en los que muestra su desconfianza hacia los sistemas representativos. Pensaba Rousseau que los diputados del pueblo no pueden ser sus representantes sólo son sus comisarios y, por ello, no pueden tomar acuerdos definitivos. Toda ley que el pueblo no ha ratificado directamente es nula: «*Les députés du peuple* -escribía Rousseau-

*ne sont donc ni peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi.* Corroborando este juicio con su famosa tesis de que cuando el pueblo se da representantes deja de ser libre: «el pueblo inglés piensa que es libre, pero se engaña completamente; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento, una vez que ellos son elegidos, se convierte en esclavo; no es nada» («*Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien*») (Rousseau, 1762, lib. III, cap. XV).

Como es sabido, para Rousseau la soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada: consiste en la voluntad general y la voluntad no se representa, porque o es ella o es otra.

No menos escéptico se mostró, respecto a la democracia parlamentaria, Marx, un siglo más tarde, cuando la concibe como un instrumento por el que se decide cada tres o cada seis años qué miembro de la clase dominante va a representar y pisotear al pueblo. Frente a este sistema político, Marx alabó el modelo de democracia directa que, en su opinión, supuso la Comuna de París, como expresión de un gobierno del pueblo por el pueblo: «*eine Regierung des Volks durch das Volk*» (Marx, 1871,347).

La pretensión de reemplazar la democracia parlamentaria por una democracia directa o participativa *more informatico* no carece de riesgos y dificultades, que pueden afectar a diferentes planos. El pensamiento constitucionalista, de forma mayoritaria, observó con recelo la posibilidad de aplicar, con profusión y amplitud la democracia directa en los Estados de derecho. Se consideraba que, en las grandes democracias, resultaba un sistema complejo y costoso, al que tan sólo debía acudir en situaciones o ante cuestiones excepcionales.

A las dificultades técnicas se añade el temor a que, tras la participación plebiscitaria, pudieran incubarse fenómenos políticos involutivos de liderazgo personalista, siendo esta una de las principales razones que ha limitado una mayor implantación de fórmulas políticas de democracia directa (Aguiar de Luque, 1977).

Son muy ilustrativas, las reservas expresadas por Ortega y Gasset con la brillantez y enjundia que encierran sus reflexiones políticas, respecto a lo que él consideraba como excesiva y entusiasta remisión al referéndum del Proyecto de Constitución republicana de 1931. Pensaba Ortega que identificar la autenticidad democrática con la democracia plebiscitaria era fruto de una mala inteligencia y de un *quid pro quo*: «siempre, cuando en un gran Estado (no hablemos ahora de Suiza, que ha valido casi solo para desorientar a los pensadores políticos poco cautelosos..., consigue el plebiscito mediatizar a las otras formas de elección, pronto se oyen resonar en el suelo de mármol las rápidas sandalias de César que llega; el plebiscito creó en Roma el

cesarismo y lo ha recreado en toda gran colectividad nacional» (Ortega y Gasset, 1931, vol.11, 378-379).

#### 4. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El reconocimiento de la Constitución española del 78 en el sentido de que: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2), corrobora y matiza la calificación de nuestro Estado de Derecho como «democrático», contenida en el párrafo primero de ese mismo artículo. Que nuestro constituyente quería huir de cualquier planteamiento declamatorio al proclamar este principio se advierte en una serie de normas que lo concretan al articular los cauces para la fundamentación democrática del poder, la democratización de su ejercicio y la estructura democrática de nuestro ordenamiento jurídico en su conjunto.

La fundamentación democrática de los tres poderes clásicos del Estado se manifiesta en: 1.º la consideración de «la ley como expresión de la voluntad popular» (Preámbulo), ya que las Cortes, que representan al pueblo español, «ejercen la potestad legislativa» (art. 66.2); 2.º que son las Cortes en virtud de su representatividad popular quienes «controlan la acción del gobierno» (art. 66.2), que responde solidariamente de su gestión ante el Congreso (art. 108); 3.º que «la justicia emana del pueblo y se administra [...] por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial» (art. 117.1).

La garantía del ejercicio democrático del poder se realiza a través de la amplia y casi constante remisión constitucional al principio de la participación. Tras establecerse con carácter general que los poderes públicos facilitarán «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.2), se perfilan dichas formas participativas en el terreno *político*: a través de los partidos políticos (art. 6), directamente o por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1), en la iniciativa legislativa (art. 87.3), en el procedimiento de elaboración de disposiciones que les afecten (art. 105.a), y en la Administración de justicia mediante el jurado (art. 125); en la esfera *económica*: a través de las asociaciones de consumidores (art. 51), de los trabajadores en la empresa (art. 129.2), y de los sindicatos, organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la planificación (art. 131.2); y en la vida *cultural y social*: por medio de la intervención en la programación general de la enseñanza de todos los sectores afectados (art. 27.5), de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48), y de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de vida o bienestar general (art. 129.1).

Finalmente la Constitución garantiza «la convivencia democrática» y el establecimiento de «una sociedad democrática avanzada» (Preámbulo), para lo que prescribe la estructura y funcionamiento democrático de: los partidos políticos (art. 6), los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales (art. 7), de los Colegios profesionales (art. 36) y de las organizaciones profesionales para la defensa de intereses económicos (art. 52) ( cfr.: Garrido Falla, 1980, 32 ss.; Peces-Barba y Prieto Sanchís, 1981, 26 ss. y 272 ss.; Pérez Luño, 2003, 201 ss.).

## 5. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional (TC) ha elaborado una significativa jurisprudencia sobre el alcance de la democracia directa y la democracia representativa en nuestro sistema jurídico-político. En sus decisiones se advierte, de forma manifiesta, el eco de las alarmas de quienes, como era el caso de las tesis reseñadas *supra* de Ortega y Gasset, han expresado su desconfianza hacia la democracia directa plebiscitaria.

a) La doctrina del Tribunal Constitucional sostiene, en efecto, una concepción *restrictiva y excepcional* de la democracia directa. En una sentencia relativa al recurso de amparo presentado contra una ley del Parlamento Vasco que limitaba el ejercicio de la democracia directa de los ciudadanos de dicha Comunidad, se invocó, por parte de los recurrentes el derecho fundamental y genérico a la participación política directa derivado del ejercicio de la soberanía popular. El TC rechazó esta pretensión, al delimitar en forma restrictiva tal derecho de participación directa inferido del ejercicio de la soberanía popular, considerándolo como excepcional, en el ámbito del ordenamiento jurídico que dimana de la CE.

Sostiene el TC que: «El derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos –ciudadanos y poderes públicos– vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 CE)».

A tenor del razonamiento sustentado por el TC en esa decisión se señala que: «los derechos de participación directa sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra Constitución en su artículo 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de ciudadanos en el que priman

los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. En función de esta línea argumentativa el TC declara que no existe ninguna vulneración del orden constitucional en el hecho de que la propia CE, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos» (STC 76/1994, FJ 3).

Este fundamento jurídico no puede considerarse como un modelo de razonamiento impecable y diáfano y suscita cierta dosis de perplejidad. El TC, para justificar los límites al ejercicio de la democracia directa, una de cuyas manifestaciones principales es la iniciativa legislativa popular, alega la posibilidad de que de dicha iniciativa puedan excluirse determinadas materias por su «delicada naturaleza» y por las «implicaciones que entraña». De ello, por tanto, parece que la regla debería ser la de la aceptación general de la democracia directa desarrollada o concretada en la iniciativa legislativa popular, salvo en los casos en que, excepcionalmente, en función de la naturaleza o implicaciones del objeto a legislar, se considere que este sólo puede ser elaborado a través de los cauces de la democracia representativa. No obstante, el TC convierte en excepcional el ejercicio de un derecho que, en virtud de la conclusión lógica que debiera desprenderse de sus propias argumentaciones, tendría que ser considerado normal.

b) Asimismo, la doctrina del TC propende a *identificar la participación política popular derivada del Estado democrático con la democracia parlamentaria*. El TC no sólo ha sustentado una interpretación abiertamente restrictiva del ejercicio de formas de democracia directa, sino de la propia dimensión democrática constitucionalmente consagrada como definitoria de nuestro Estado de Derecho *ex* artículo 1.1 CE. La teoría jurídico-política actual considera que el carácter democrático del Estado de Derecho se concreta en el protagonismo que en su seno adquiere la soberanía popular y en la consiguiente relevancia que en dicho Estado adquieren los mecanismos de democracia directa (Díaz, 1984; Elster y Slagstad, 1997; Frosini, 1997; 2002; Palombella, 2000). En abierta oposición a este entendimiento científico del Estado democrático, nuestro TC, al iniciar su andadura jurisprudencial, no tuvo reparo en proclamar enfáticamente y de hacer suya la discutible tesis opuesta, a tenor de la cual el Estado democrático equivale a la democracia representativa. De ahí, que llegue a postular que «hoy en día todo Estado democrático es un Estado de partidos» (STC 3/1981, FJ 1).

c) *No se pretende aquí negar o infravalorar* la incuestionable relevancia que en nuestro sistema constitucional reviste la democracia indirecta o parlamentaria. Sí, en cambio, es propósito de esta reflexión evidenciar el equilibrio y la complementariedad que, de acuerdo con

nuestra Ley de leyes, incumbe a ambas formas de democracia directa y representativa. Un equilibrio que la jurisprudencia del TC trunca en favor de la democracia indirecta. La definición de nuestra forma política como Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE) debe interpretarse, a partir de una actitud metódica sistemática, en relación necesaria con la dimensión democrática del Estado (art. 1.1 CE) y con el principio de la soberanía popular (art. 1.2 CE). Estas dos últimas formulaciones constitucionales refuerzan el protagonismo de la democracia directa en nuestro sistema jurídico-político y su concreción en el derecho fundamental previsto en el artículo 23.1 CE, que consagra, y equipara el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos *directamente* o por medio de *representantes*.

## 6. CONCLUSIÓN: LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Estas observaciones no pretenden abolir, o desconocer la importancia, de la democracia representativa, porque como se ha recordado oportunamente, ésta resulta imprescindible para asegurar la deliberación, mientras que la democracia directa es más eficaz para garantizar la participación (Fishkin, 1995, 50-51). Por eso, para la plena garantía de los derechos y libertades en el marco del Estado de Derecho constitucional no se debe optar por uno de esos tipos alternativos de democracia, sino que debe reforzarse su complementariedad. Por decirlo en términos de Luigi Ferrajoli: «En ausencia de democracia directa, en efecto, la democracia representativa únicamente puede valerse de un consenso vacío y pasivo y se halla expuesta a todas las aventuras y perversiones posibles. En ausencia de democracia representativa, la democracia directa está destinada a replegarse sobre sí misma, reproduciendo en su interior las formas de la representación y sucumbiendo a largo plazo por defecto de garantías jurídicas y políticas» (Ferrajoli, 1995, 948).

En fecha reciente Ernesto Garzón Valdés ha planteado un sugestivo análisis sobre «Optimismo y pesimismo en la democracia». En dicho estudio, establece unas conclusiones cuya virtualidad estimo que incide directamente en el actual debate entre democracia directa y democracia representativa. En relación con quienes se aferran a un mantenimiento, cerrado a cualquier transformación renovadora, de la democracia indirecta parlamentaria, serían pertinentes sus observaciones relativas a que «no se debe caer en la tentación de suponer que se ha logrado ya la realización plena de todas las potencialidades que encierra la concepción de la democracia constitucional». Es necesario admitir que: «la siempre cambiante realidad exige la actualización coherente de sus principios y la adecuación cabal a los desafíos que el progreso científico-técnico trae aparejados». De ello cabe inferir,

que para los defensores de la democracia representativa se impone un doble deber: «la vigilancia estricta de los posibles vaciamientos de las instituciones democráticas y un deber de pensar los ajustes que las democracias nacionales, consolidadas o no, requieren para enfrentar los peligros» que dimanen de los desafíos sociales, culturales y tecnológicos del presente. Al propio tiempo, respecto a las actitudes de los que abogan por una inmediata suplantación de la democracia parlamentaria por experiencias de democracia directa, tiene pleno sentido la advertencia de Garzón Valdés dirigida a: «no admitir las falsas ilusiones que suelen tender un velo que distorsiona la realidad al idealizar futuros inalcanzables y vedar el camino hacia soluciones sensatamente realizables» (Garzón Valdés, 2003, 32).

Las exigencias de la democracia directa y la democracia representativa no se excluyen, deben ser consideradas como cauces complementarios para la efectividad y la plena realización de la democracia en los Estados de derecho. Negar, de forma tajante y radical, las ventajas que para la participación política directa de los ciudadanos supone la teledemocracia, es cerrar los ojos ante signos del progreso. Pero, la renuncia apresurada a determinadas garantías institucionales de la democracia representativa entraña también un grave riesgo. Ese riesgo incide en las amenazas de manipulación y control social, así como de «contaminación tecnológica» de las libertades (*Liberties Pollution*) que constituyen el lado oscuro de la teledemocracia. Dar cuenta pormenorizada de esas amenazas tecnológicas, implicaría rebasar los límites de espacio y tema de estas reflexiones. Esos riesgos han sido objeto de algunas de mis publicaciones de estos últimos años (1987; 1996; 1998; 2003...), alguna de ellas aparecida en fecha muy reciente en las páginas de este mismo anuario (2001); cuestión que constituye también el núcleo de las reflexiones avanzadas en mi obra de aparición inminente: *¿ciberciudadanía o ciudadanía.com?*

La Constitución española conmemora sus Bodas de Plata. Uno de los aspectos básicos de nuestro actual orden constitucional es, sin resquicio a duda, el que atañe a su propia significación democrática. La instalación cívica en el ámbito político y jurídico participativo instaurado por la CE, ha representado un reto y un estímulo para estas reflexiones.

Los veinticinco años de trayectoria constitucional han contribuido decisivamente a fomentar en los ciudadanos españoles la conciencia de sus derechos de participación política. Del correcto engarce entre las formas de democracia directa y democracia representativa, amparadas en el propio texto de la CE, dependerá que el pleno ejercicio de la democracia no quede reducido a unas meras proclamaciones formales, sino que se traduzca en la sucesiva ampliación de espacios concretos de libertad y participación en el despliegue de nuestra vida cívica.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1977): *Democracia directa y Estado constitucional*, EDESA, Madrid.
- ARTERTON, F. CH. (1987): *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* Sage, Newberry Park, (California).
- BECKER, T. (1981): «Teledemocracy: Bringing Power Back to the People», en *Futurist*, núm. 12.
- BENNETT, J. M. (1980): «Report of Working Group. Computers and Citizen Participation in Politics and Government», en la obra col. a cargo de A. Mowshowitz, *Computer and Human Choice*, Actas del Congreso celebrado en Baden (Austria) del 4 al 8 de junio de 1979, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- DE CELIS, J. (1962): *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Tecnos, Madrid.
- DÍAZ, E. (1984): *De la maldad estatal la soberanía popular*, Debate, Madrid.
- ELSTER, J., y SLAGSTAD, R. (ed.) (1997): *Constitutionalism and democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FERRAJOLI, L. (1995): *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. cast. de P. Andrés Ibáñez y otros, Trotta, Madrid.
- FISHKIN, J. (1995): *Democracia y deliberación*, trad. cast. de J. Malem Seña, Ariel, Barcelona.
- (1997): *The Voice of people*, Yale University Press, New Haven
- FROSINI, T. E. (1997): *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè Editore, Milán.
- (2002): *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino.
- GARRIDO FALLA, F. (1980): *Comentarios a la Constitución*, «Art. 1», Civitas, Madrid.
- GARZÓN VALDÉS, E. (1987): *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (2003): «Optimismo y pesimismo en la democracia», en *Claves de Razón práctica*, núm. 131.
- LAUDON, K. C. (1980): «Information Technology and Participation on the Political process», en la obra col. a cargo de A. Mowshowitz, *Computer and Human Choice*, Actas del Congreso celebrado en Baden (Austria) del 4 al 8 de junio de 1979, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- LENK, K. (1982): «Tecnología de la información y sociedad», en el vol. col. *Microelectrónica y sociedad, para bien o para mal*, ed. a cargo de G. Friedrichs y A. Schaff, trad. cast. de M. A. Fernández Alvarez, Alhambra, Madrid.
- MALEM SEÑA, J. F. (2002): *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona.
- MANASIAN, D. (2003): «Power to the people», en *The Economist*.
- MARX, K. (1871): *Der Bürgerkrieg in Frankreich*, en *Marx -Engels Werke*, Dietz, Berlin, 1961, vol 17.
- MASUDA, Y. (1984): *La sociedad informatizada como sociedad post-industrial*, trad. cast. de J. Ollero y F. Ortiz Chaparro, Fundesco & Tecnos, Madrid

- NOHLEN, D. (1981): *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1931): «Rectificación de la República», en *Obras Completas*, Alianza Editorial & Revista de Occidente, Madrid, 1983, vol. 11.
- PALOMBELLA, G. (2000): *Constitución y soberanía: el sentido de la democracia constitucional*, trad. cast. de J. Calvo, Comares, Granada.
- PECES-BARBA, G. con la col. de PRIETO SANCHÍS, L. (1981): *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Fernando Torres, Valencia.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (1987): *Nuevas tecnologías, sociedad y derecho. El impacto socio-jurídico de las N. T. de la información*, Fundesco, Madrid.
- (1996): *Manual de informática y derecho*, Ariel, Barcelona.
- (1998): *Saggi di informatica giuridica*, con prólogo de V. Frosini, Giuffrè, Milano.
- (2001): «Sobre el arte legislativo de birlibirloque. La LOPRODA y la tutela de la libertad informática en España», *Anuario de Filosofía del Derecho* tomo XVIII, pp. 321-361.
- (2003): *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid; 8.ª ed.
- PORRAS NADALES, A. (1994): *Representación y democracia avanzada*, CEC, Madrid.
- (ed.), (1996): *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid.
- ROUSSEAU, J. J. (1762): *Du Contrat social*.
- SORIANO, R., y DE LA RASILLA, L. (2002): *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil*, Comares, Granada.
- TOFFLER, A. (1989): *La tercera ola*, trad. cast. de A. Martín, Plaza & Janes, Barcelona, 5.ª ed.
- TRIBE, L. H. (1991): «The Constitution in Cyberspace», en *The Humanist*, núm. 5