

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ
(Universidad Católica de San Antonio, Murcia)

El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español

La regulación de la democracia participativa de ámbito nacional que contiene la Constitución Española de 1978 es breve y en ella sólo aparecen algunos de los instrumentos participativos que en aquellos años eran ya conocidos y practicados en el Constitucionalismo europeo.

El presente artículo pretende estudiar y tratar de comprender los motivos y razones que llevaron al constituyente a regular la democracia participativa de esta y no de otra forma.

I. INTRODUCCIÓN: LA REGULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS DE ÁMBITO NACIONAL EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1978

La regulación constitucional de la democracia participativa es en España bien escasa. Apenas unos pocos artículos contienen menos de media docena de instrumentos participativos, uno de los cuales es propio del ámbito local (el concejo abierto, art. 140 CE) y otro del ámbito autonómico (los referendos para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía, arts. 151 CE, 152 CE y disposición transitoria 4ª CE), con lo que a la postre la Constitución sólo regula tres instrumentos participativos de aplicación en el ámbito nacional: la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), el referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE) y los referendos para la ratificación de la reforma constitucional (arts. 167 CE y 168 CE).

La forma en que están regulados estos tres instrumentos es, además, restrictiva.

La iniciativa legislativa popular, como su nombre indica, es sólo iniciativa legislativa; es decir, no se regula ningún otro tipo de iniciativa popular, dándose, además, el caso de que la cantidad de materias excluidas de la misma, así como el procedimiento estipulado para llevarla a cabo, la convierten en un instrumento participativo de escaso interés para el ciudadano y de muy difícil realización.

Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 67/68, pp. 167-178

Prueba inequívoca de esto es el muy limitado número de iniciativas legislativas populares iniciadas (unas sesenta en casi treinta años) y el inexistente número de ellas que han acabado desembocando en una ley (con la excepción de una que se subsumió en una iniciativa distinta: la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias del año 1996).

Igualmente limitada y restrictiva es la regulación del referendo consultivo del art. 92 CE, el cual se configura como una herramienta en manos del Presidente del Gobierno para someter a pública votación aquello que considere oportuno, sin que el resultado sea vinculante, sin que deba realizarse por imperativo constitucional en ninguna materia concreta y sin que la ciudadanía tenga capacidad de iniciar por sí misma el proceso. En consecuencia, sólo dos referendos consultivos se han convocado en más de tres décadas.

Por su parte, el referendo de ratificación de la reforma constitucional aparece como un instrumento participativo que no es de obligatoria realización en todas las reformas constitucionales y que no se ha practicado nunca –aunque hayan habido sendas reforma constitucionales, en 1992 y 2011–. En palabras de Alzaga:¹

«La Constitución española de 1978 es, de entre todas las occidentales aprobadas en los últimos cincuenta años, la más cauta frente a la figura del referendo, como instrumento de participación directa de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos.»

Que sólo haya tres instrumentos participativos de ámbito nacional en la Constitución y que la regulación de los mismos sea tan limitada parece tener su origen y motivación en el periodo constituyente y en las reticencias que existían en gran parte de los autores hacia la democracia participativa. En un momento histórico en el que el primer objetivo era asegurar la consolidación de la democracia y ésta se concebía como esencialmente representativa y edificada sobre los partidos políticos, sacar la decisión política del parlamento a la calle entrañaba riesgos que el constituyente prefirió evitar. En las presentes líneas se pretende analizar el proceso de redacción de los diferentes artículos constitucionales que contienen los tres instrumentos participativos de ámbito nacional existentes para, desde este conocimiento, tratar de descifrar las razones que llevaron al constituyente a dotar a la Constitución de una tan magra regulación sobre democracia participativa.

2. LAS MOTIVACIONES DEL CONSTITUYENTE

¿A qué se debe la limitada regulación que de los instrumentos participativos se hace en la Constitución de 1978? Para entender sus razones

¹ Óscar Alzaga Villaamil: *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pp. 295-296.

parece oportuno remitirse al periodo constituyente y a las motivaciones de los constituyentes, uno de cuyos deseos y objetivos principales, una vez terminado el franquismo, era consolidar lo más rápidamente posible el sistema democrático en España y, con él, la democracia representativa y, en el seno de ésta, el sistema de partidos políticos.

Siendo el asentamiento del parlamentarismo y de los partidos políticos uno de sus principales objetivos, resulta sencillo entender que los instrumentos de la democracia participativa provocaran en los constituyentes ciertos temores y preocupaciones. Temores, en primer lugar, derivados de la preocupación que suponía imaginar que el gobierno de turno se sirviera de los instrumentos participativos de una forma fraudulenta y justificadora del poder (tal y como se había hecho durante el franquismo) y, en segundo lugar, de la preocupación que igualmente suponía imaginar a los grupos políticos de extrema derecha o de extrema izquierda utilizando los instrumentos de la democracia participativa como mecanismos para debilitar la recién nacida democracia representativa, sirviéndose de ellos para apelar a la ciudadanía tantas veces como no comulgasen plenamente con las reformas emprendidas en aquellos años provocando así la parálisis legislativa y gubernativa y, con ella, el debilitamiento de la democracia misma. Un testimonio en primera persona de lo señalado se encuentra en las palabras de Alzaga cuando indica que

«Nuestros constituyentes, que, de un lado, no habían olvidado los referenda franquistas, sistemáticamente enmarcados en la propaganda oficial y unidireccional en favor del sí de turno y que, de otro, deseaban consolidar el sistema de partidos políticos como principales herramientas de la democracia representativa y que, además, albergaban algún temor a las posibilidades que podían tener los grupos extremistas de derecha e izquierda a la hora de manejar mecanismos extraparlamentarios, fueron muy cautos en la instauración de dispositivos de participación popular directa.»²

Sobre cómo se concretó la limitación de la inclusión de instrumentos participativos en la Constitución de 1978 indica también Alzaga que

«El hecho de que la inmensa mayoría de las fuerzas políticas concurrentes en nuestro proceso constituyente estimasen como negativa la experiencia italiana, donde el referendo abrogativo ha generado no pocos problemas y enturbiado un tanto el ambiente político, lo que ha facilitado un campo de juego idóneo a los partidos políticos marginales y extraparlamentarios y, a la par, ha permitido sacar de los muros de los edificios que albergan las Cámaras las contiendas políticas para llevarlas a la calle, pesó en forma determinante. De esta forma se elaboró un enmienda *in voce*, consensuada por la casi totalidad de los Grupos Parlamentarios, pero que no gozó del respaldo de Alianza Popular³ [...] así, descabalgamos del texto constitucional la institución de la iniciativa popular a efectos de convocar un referendo para derogar

2 Óscar Alzaga Villaamil: *Derecho político español...*, cit., p. 295.

3 Óscar Alzaga Villaamil: *Comentario sistemático a la Constitución de 1978*, Editorial del Foro, Madrid, 1978, p. 581.

una ley o para ratificar una que se estuviese aprobando por las Cortes Generales y, en general, para convocar un referendo consultivo o no sobre cualquier materia.»⁴

Es decir, unas Cortes que aun veían demasiado cerca la dictadura recién terminada, que no querían repetir lo que consideraban experiencias negativas producidas en otros países –particularmente Italia– y que deseaban fortalecer y asentar la democracia parlamentaria y los partidos políticos como actores esenciales de la misma evitando toda inestabilidad política derivada de potenciales excesos populistas fomentados por una demasiado amplia regulación de la participación popular directa, limitaron en el articulado de la Constitución de 1978 la importancia de la democracia participativa haciendo de ella un elemento menor de la Carta Magna.

«Nuestra Constitución [...] reduce a contados casos los mecanismos de participación directa del pueblo en la vida política, para buscar la instauración de una democracia representativa. Siempre he pensado que los constituyentes, al hacer esta opción, no apostamos por una determinada concepción doctrinal como podría ser la de Schumpeter, enfrentada de hecho a la de Habermas.⁵ En todo caso, la opción en pro de una democracia representativa en que el derecho de participación se ejerce en algunos casos puntuales directamente y de ordinario a través de representantes estuvo, una vez más, en la dirección de construir un sistema político sustancialmente homologable con los de los países europeos occidentales en cuya esfera económica, social y política aspirábamos a integrarnos.»⁶

⁴ Óscar Alzaga Villaamil: *Derecho político español...*, cit., p. 295.

⁵ Para Schumpeter (Joseph A. Schumpeter: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971, pp. 362-374) la democracia «no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar [...]» Por contra, lo que la democracia significa es «que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle [...] los electores [...] deben comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores». La respuesta a las tesis de Schumpeter la da Habermas. Citando a Scharpf, Habermas plantea respecto a la construcción teórica de Schumpeter la duda de cómo una política en la que la iniciativa la tienen fundamentalmente las élites puede satisfacer los intereses de las no élites. Según Habermas (Jürgen Habermas: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 410-411):

«Puesto que los grupos de líderes, que compiten unos con otros, no quedan obligados, en lo que a sus objetivos se refiere, por la confianza inespecífica y altamente agregada de las masas pasivas de electores, sólo la racionalidad de las propias élites dispuestas a la innovación y capaces de tomar decisiones puede garantizar aún un cumplimiento de las funciones estatales orientado al bien común.»

⁶ Óscar Alzaga Villaamil: *Derecho político español...*, cit., p. 298.

2.1 El debate en torno a la iniciativa popular

Así, si se analiza el proceso de elaboración de la regulación constitucional de la iniciativa popular plasmada en el art. 87.3 CE es posible comprobar lo dicho. El proceso de elaboración de este artículo aparece como una continua disminución de importancia de la iniciativa popular inicialmente prevista a la finalmente regulada. En gran medida, fueron los partidos de izquierdas unidos a la UCD los que, posiblemente temerosos de que este instrumento de la democracia participativa fuera utilizado por la derecha para oponerse a las reformas políticas emprendidas, contribuyeron en mayor medida a limitar las iniciales aspiraciones de la iniciativa popular, mientras que fue básicamente Alianza Popular⁷ –tal como expone Alzaga en la cita reproducida anteriormente– la mayor partidaria de configurar una iniciativa popular más amplia que la que finalmente se aprobó.⁸

⁷ Resulta interesante oponer los argumentos dados por Manuel Fraga en nombre de Alianza Popular a favor de una amplia regulación de la democracia participativa frente a la respuesta dada en contra por Óscar Alzaga en nombre de la UCD. Decía Fraga que

«La auténtica realidad de que los actuales partidos políticos propenden no sólo a actuar como intermediarios, sino a monopolizar el proceso político, necesita una compensación. Esa compensación, en democracias más antiguas que la nuestra [...] ha consistido en el desarrollo de instituciones democráticas semidirectas, entre las cuales está el referéndum, el plebiscito en materia internacional, la iniciativa popular, y una fórmula que aquí no hemos intentado, que tiene su importancia, que es el derecho de revocación por parte de los electores y elegidos.»

A lo que respondía Alzaga que

«Nosotros estamos lisa y llanamente en favor de una democracia moderna. Entendemos que esa democracia moderna debe ser en un país de nuestras dimensiones, aquí y ahora, una democracia básicamente representativa [...] Estamos, por supuesto, también en la línea de incorporar a esa democracia básicamente representativa importantes ingredientes participativos o de democracia semidirecta. Pero alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros plantea una gravedad distinta en política que en literatura.»

Miguel Herrero Lera, citando el BOC nº 109, de 13 de julio de 1978, pp. 4208-4209, en Óscar Alzaga Villaamil: *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pp. 216-217.

⁸ Las enmiendas contrarias al texto de la Ponencia –texto que preveía una iniciativa popular notablemente más amplia que la finalmente aprobada– y restrictivas de la iniciativa popular fueron defendidas por Pérez Llorca, Alzaga y Cisneros en nombre de la UCD, por Peces-Barba y Virgilio Zapatero en nombre del PSOE, por Solé Tura en nombre del Partido Comunista, y por Roca en nombre de la minoría catalana. El máximo defensor de la iniciativa popular en su sentido más amplio fue Fraga en nombre de Alianza Popular. Pero también la defendieron –es de suponer que por motivos distintos a los de Fraga– Heribert Barrera en nombre de *Esquerra Republicana de Catalunya* y el senador catalán independiente Xirinacs.

El miedo a que este mecanismo de la democracia participativa debilitase el parlamentarismo acabó por limitar y menguar dicho mecanismo, haciéndolo mucho menos relevante de lo inicialmente pensado. Así, la iniciativa popular planteada en la Ponencia perdió contenido en la Comisión y no se recuperó ni en el Pleno del Congreso ni en el del Senado. La iniciativa popular prevista en un primer momento por la Ponencia recogía la posibilidad de convocar un referendo para derogar una ley, para ratificar un proyecto de ley que se encontrase en las Cortes Generales, para convocar un referendo consultivo sobre cualquier materia, e incluso para reformar la Constitución.⁹ Todo lo cual desapareció en la tramitación parlamentaria.¹⁰

Alzaga entendía que la iniciativa legislativa popular estaba poco experimentada y que su regulación debía quedar para una ley orgánica. Pérez Llorca manifestó la necesidad de evitar los conflictos que se podrían producir entre las cámaras y la ciudadanía y entre las cámaras y el Gobierno, que consideraba que en el caso del referendo derogatorio podían ser muy graves. Cisneros aseguró que la apertura de la reforma constitucional a la iniciativa popular desnaturalizaría dicha reforma. Peces-Barba recordó que en Italia la práctica había demostrado el empleo antidemocrático de la iniciativa popular. Solé Tura dijo que interesaba normalizar el proceso legislativo, para lo que era preciso que las Cortes funcionaran con claridad, sin mecanismos de interferencia que pudieran menoscabar esa labor. Roca calificó al referendo derogatorio de poco constructivo. Fraga defendió el texto salido de la Ponencia y señaló que recortar la democracia semi-directa era un error que suponía ceder ante la partitocracia. Barrera advirtió sobre el peligro que para el futuro de la democracia suponía la oligarquía de los partidos o de sus estados mayores e indicó que poner en cuestión las decisiones del Congreso y apelar a la ciudadanía es bueno y propio de la más pura democracia. Xirinacs afirmó que las dificultades puestas por los partidos al referendo parecían proceder del miedo de éstos a la ciudadanía a la que daba la sensación que querían amordazar. Xirinacs negó que el verdadero problema fuera la posible utilización de los mecanismos participativos por grupos de extrema derecha o izquierda y dijo que, en realidad, la democracia directa era un tema maldito porque «después de cuarenta años de prohibición de la democracia representativa en la que los protagonistas son los partidos, estas asociaciones políticas tan importantes, e incluso, a mi juicio, imprescindibles, han salido de sus jaulas como fieras hambrientas por causa del prolongado ayuno [...] están crispados, son devoradores, especialmente los partidos de izquierda por ser los más reprimidos.» Las palabras de Xirinacs y sus iniciativas para ampliar los mecanismos de participación popular –propuso una enmienda al art. 23 CE que suponía afirmar explícitamente que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos implicaba la posibilidad de tomar parte en referendos, asambleas, manifestaciones, etc.– le supusieron un fuerte enfrentamiento con los representantes de la UCD y el PSOE en el transcurso del cual tuvo que llegar a afirmar «creo que no soy fascista». *Vid.* Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio De la Cuadra: *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 135-137.

⁹ La Ponencia permitió, en un primer momento, la posibilidad de instar la reforma constitucional mediante la iniciativa popular. Esta modalidad de iniciativa para la reforma constitucional podría ejercerse por la propuesta de 500.000 electores. Esto era así debido a que el texto del anteproyecto de Constitución en su art. 157 no enumeraba los sujetos legitimados para iniciar el proceso de reforma de la Constitución, sino que se limitaba a remitir al art. 80 (decía textualmente que «la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo 80») del texto del anteproyecto, el cual regulaba la iniciativa legislativa en su conjunto y habilitaba, junto con el Gobierno, las Cámaras y las Asambleas autonómicas, a

2.2 El debate en torno al referendium

La redacción del art. 92 CE relativo al referendo consultivo estuvo sometida también a fenómenos similares a los que tuvieron lugar con la iniciativa popular. Resulta interesante observar las modificaciones que se fueron produciendo en su redacción desde la inicial hecha por la Ponencia hasta la que finalmente fue aprobada. La dirección que siguieron todas estas modificaciones fue la de una progresiva limitación de la redacción surgida originalmente de la

500.000 electores con firma acreditada para presentar proposiciones o, en su caso, proyectos de ley. Es decir, se estaba permitiendo la iniciativa popular para iniciar el proceso de reforma de la Constitución.

La Comisión Constitucional del Congreso, mediante una enmienda que defendió Gabriel Cisneros en nombre de UCD, y que tuvo la destacada oposición de Alianza Popular, eliminó la posibilidad de que se pudiera utilizar la iniciativa popular para instar la reforma constitucional, criterio que mantuvieron el Pleno del Congreso y el Pleno del Senado. Ante esto, el líder de Alianza Popular, Fraga Iribarne, afirmaría que

«Este nuevo recorte a la democracia semi-directa es un error grave; es un error porque restringe la verdadera democracia dentro de la Constitución, cuyo equilibrio entre la representativa, en la que actúan los partidos como intermediarios en el momento actual de la democracia de masas, y aquella otra, en la cual las fuerzas sociales en momentos determinados, fuera de la estructura de los partidos y paralelamente a ella, pueden plantear grandes causas en torno a una idea de la familia, en torno a una idea de la educación, en torno a una idea de la empresa y a tantas otras, evidentemente es un equilibrio necesario.»

Fraga consideraba que «la voz del pueblo debe decir la última palabra en la democracia» y, al considerar que con limitaciones como la efectuada sobre la iniciativa popular para la reforma constitucional se ponían impedimentos a esta «voz del pueblo», concluía que la supresión de esta iniciativa popular no era sino un refuerzo de la partidocracia y un inconveniente para el logro de la democracia gobernante propugnada por Burdeau.

Pero, frente a los postulados de Alianza Popular, se impuso una regulación constitucional restrictiva fruto de la preocupación mayoritaria ante la perspectiva de que la iniciativa popular para instar la reforma constitucional pudiera acabar favoreciendo prácticas plebiscitarias que dificultasen la estabilidad del sistema político. Peces-Barba afirmaría en referencia a esto que la iniciativa popular para la reforma constitucional «no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino, por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia.» En esta misma dirección Solé Tura señalaría que la prioridad esencial era la de consolidar un sistema de partidos tremendamente precario y consideraría que los grandes actos plebiscitarios eran susceptibles de ser manipulados fuera del Parlamento. *Vid.* Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio De la Cuadra: *Crónica secreta de la Constitución*, cit., p. 134. Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referendium*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pp. 137-144.

¹⁰ La prohibición que actualmente existe de llevar a cabo iniciativas legislativas populares en materia de ley orgánica no surgió de la enmienda promovida por la UCD a través de Alzaga, sino que fue incluida posteriormente por la comisión mixta Congreso-Senado. *Vid.* Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio De la Cuadra: *Crónica secreta de la Constitución*, cit., p. 134.

Ponencia, la cual preveía una regulación del referendo mucho más amplia que la finalmente acabó por incluirse en la Constitución.¹¹

En concreto, el Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) elaborado por la Ponencia y numerado como artículo 85 indicaba que:

- «1.- la aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aun no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referendun de todos los ciudadanos.
- 2.- En los primeros supuestos del número anterior el referendun será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras o de tres Asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de 750.000 electores.
- 3.- El plazo previsto en el artículo anterior para la sanción real se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referendun.
- 4.- El resultado del referendun se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.
- 5.- Una ley orgánica regulará las condiciones del referendun legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80.»

Tres meses más tarde, el Anteproyecto de Constitución (BOC de 17 de abril de 1978), una vez informada la Ponencia, esto es, tras la incorporación de los votos particulares y de las enmiendas de los Grupos Parlamentarios, numerado aun como art. 85, señalaba que:

- «1.- Las leyes aprobadas por las Cortes y aun no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de las leyes en vigor, podrán ser sometidas a referendun de todos los ciudadanos
- 2.- El plazo previsto en el artículo anterior para la sanción real se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referendun.
- 3.- El referendun será convocado por el Rey a propuesta del Gobierno, por iniciativa propia o de cualquiera de las Cámaras.
- 4.- Corresponde también la iniciativa del referendun relativo a la derogación de leyes a tres Comunidades Autónomas o a los electores en número no menor de 750.000.
- 5.- Una ley orgánica regulará el ejercicio del referendun legislativo y constitucional, así como el ejercicio de la iniciativa popular a que se refiere el apartado 3 de este artículo y la establecida en el artículo 80.»

Tres meses después, el Anteproyecto de Constitución (BOC de 1 de julio de 1978), una vez dictaminado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, numerado ahora como art. 86, se limitaba a apuntar que:

- «1.- Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referendun consultivo de todos los ciudadanos.
- 2.- El referendun será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados.

¹¹ Enrique Linde Paniagua en Óscar Alzaga Villaamil: *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII, cit., pp. 371-373.

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

En esta tercera versión surgida de la Comisión ya no constaban dos de las tres posibilidades de referendo inicialmente previstas por la Ponencia –el referendo ratificatorio de leyes ya aprobadas por las Cortes pero aun no sancionadas y el referendo derogatorio de leyes en vigor– haciéndose referencia exclusivamente el referendo sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Esta única modalidad de referendo ya no tenía, además, un valor que «se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado», como indicaba el punto cuarto del inicial art. 85 surgido de la Ponencia, sino que su valor era meramente consultivo. La Comisión Constitucional del Congreso excluyó también de los sujetos con capacidad para promover una iniciativa para convocar referendos a las Comunidades Autónomas, y eliminó la posibilidad de que 750.000 ciudadanos pudieran promover una iniciativa para convocar un referendo sobre la derogación de leyes en vigor. Esto último se hizo al aceptar una enmienda propuesta por el comunista Solé Tura y aceptada por los demás grupos excepto Alianza Popular.¹²

Este texto surgido de la Comisión se mantuvo sin cambios en el Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOC de 24 de julio de 1978). El Pleno del Senado (BOC de 13 de octubre de 1978) introdujo un cambio en el apartado 2º el cual pasó a decir «el Rey convocará el referendun con refrendo del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados.» Finalmente el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOC de 28 de octubre de 1978) modificó esta redacción quedando definitivamente la misma en la forma en que consta en la Constitución: «el referendun será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados».

2.3 El debate en torno a la ratificación de la reforma constitucional

Circunstancias de similar índole afectarían el proceso de redacción de la regulación del referendo de ratificación de la reforma constitucional finalmente contenido en los arts. 167 CE y 168 CE. Inicialmente, el artículo que iba a recoger el referendo de ratificación de la reforma constitucional iba a ser el 158.3, el cual, en lugar de contener dos tipos distintos de referendo de ratificación de la reforma constitucional, uno facultativo y otro obligatorio según qué tipo de reforma constitucional se llevara a cabo, tal como acabó sucediendo en la redacción final de la Constitución, contenía sólo un tipo de referendo que era de realización obligatoria. Así, en el texto del anteproyecto constitucional

¹² Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio De la Cuadra: *Crónica secreta de la Constitución*, cit., p. 134.

este artículo indicaba que «aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.»

Esta redacción inicial comenzó a variar cuando, en virtud de una enmienda del Grupo Socialista del Congreso —enmienda nº 373— se solicitó que el referendo no fuera obligatorio, sino facultativo, y que su convocatoria dependiera de que la solicitara, al menos, el 20% de los miembros de las Cámaras en un plazo de 15 días a contar desde la aprobación de la reforma de la Constitución. Para los promotores de esta enmienda, la regulación inicial del referendo de ratificación de la reforma constitucional, al concebir el mismo como obligatorio, podía actuar como un factor de despolitización del electorado cuando el referendo de ratificación de la reforma constitucional tuviese por objeto una materia técnica y no política.¹³

En nombre de la UCD, Alzaga propuso que se creara un nuevo artículo mediante el cual se introdujera un procedimiento de reforma constitucional más agravado, pues consideraba necesario

«Establecer un mecanismo obviamente de rigidez especial, o reforzada, para determinados casos. Nos preocupa, y no tenemos por qué ocultarlo, ir a una protección en favor del Poder Constituyente y de su obra legislativa, respecto de los excesos en que pudieran, hipotéticamente, incurrir los poderes constituidos.»

La propuesta de Alzaga provocó que se establecieran dos procedimientos diferentes de reforma de la Constitución recogidos en dos artículos constitucionales distintos, en cada uno de los cuales se otorgaba un tratamiento distinto al referendo de ratificación de la reforma constitucional.¹⁴ Así, el referendo constitucional dejó de ser obligatorio como en un principio se había planteado en el original art. 158.3 y se diferenció entre un referendo constitucional facultativo y otro obligatorio, siendo que para solicitar la

¹³ No obstante, ésta no fue la enmienda más restrictiva para el contenido inicial de este artículo, pues hubo otras —como la enmienda número 581, presentada por el Grupo Mixto— que pretendían directamente la supresión del mismo para así conseguir que el procedimiento de reforma de la Constitución gozara de mayor flexibilidad. Vid. Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 146.

¹⁴ En contra de que hubiese dos procedimientos distintos de reforma de la Constitución y, por ello, dos modalidades de referendo ratificatorio de dicha reforma se manifestaron distintos grupos parlamentarios. Así lo hizo el Grupo Socialistas del Congreso que afirmó que un único procedimiento sería «más sencillo, reúne todas las garantías de que la voluntad del pueblo va a estar expresada en la Constitución.» También desde Alianza Popular, Fraga criticó que hubiera dos tipos de referendo constitucional al señalar que «hay otro nuevo tajo que se le quiere dar a la democracia semi-directa, no haciendo que el referéndum constitucional sea obligatorio en todos los casos [...] todo cambio constitucional debe ser sometido a referéndum [...]» pues el referendo «es una garantía necesaria dentro del mismo espíritu de participación popular y que las reglas fundamentales que están en la Constitución tocan a todos y por todos deben ser aprobadas.» (Nicolás Pérez Sola: *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 147).

convocatoria del facultativo era necesario que la solicitud procediese de un 10% de los miembros del Congreso o del Senado.

3. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo anterior es posible concluir que el proceso de elaboración de los actuales arts. 87.3, 92, 167 y 168 CE reprodujo un mismo fenómeno, de modo que los trabajos parlamentarios acabaron por generar un fruto legislativo mucho menos ambicioso que aquel ideado en un primer momento. Tanto la iniciativa popular, como el referendo consultivo, como el referendo de ratificación de la reforma constitucional transitaron desde una amplia regulación inicial a una regulación final mucho más estricta.

Los motivos de este fenómeno, como ya se ha señalado, habría que buscarlos, por un lado, en el deseo de los constituyentes de afianzar (de hecho, de crear) en España una democracia representativa y un sistema de partidos políticos, evitando una excesiva injerencia de la ciudadanía en el gobierno a través de los instrumentos de la democracia participativa. Y, por otro lado, en la voluntad de evitar que fuerzas políticas extraparlamentarias o parlamentarias, pero minoritarias y potencialmente opuestas a las reformas políticas que la mayoría parlamentaria deseaba emprender, pudieran dificultar la aprobación de normas jurídicas consideradas como necesarias en los años de la Transición.

En este sentido, la escasa regulación que la Constitución contiene de la democracia participativa es hija, en gran medida, del temor a que la joven democracia pudiera llegar a ser desestabilizada por fuerzas externas al parlamentarismo (o minoritarias dentro de éste), el cual se deseaba convertir en centro de la vida pública. Fuerzas contrarias a las reformas emprendidas, o con una visión distinta a la comúnmente aceptada de las mismas, que se predecía intentarían dirigir, orientar o manipular a las masas populares sirviéndose de los instrumentos de la democracia participativa, poniendo con ello en peligro el proceso de transición a la democracia o, como mínimo, alterándolo desde su origen. Con el agravante de que, en el caso de que estos instrumentos hubieran sido regulados constitucionalmente con mayor amplitud, dichas fuerzas externas al parlamentarismo o minoritarias dentro de él hubieran seguido actuando en lo sucesivo apelando (es de suponer que con relativa frecuencia) a la ciudadanía, pudiendo causar con ello efectos desestabilizadores en el naciente Estado de partidos.¹⁵ No se estaba pues, en definitiva, sólo ante un temor a que la

¹⁵ Entendiendo por «Estado de partidos» lo que señala García Pelayo (Manuel García Pelayo: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986, pp. 35-87):

«El Estado de partidos es necesariamente la forma del Estado democrático de nuestro tiempo [...] es, así, un Estado en el que las decisiones y acciones de un partido o de unos partidos llevadas a cabo dentro del marco de la organología estatal se imputan jurídicamente al Estado, aunque políticamente sean imputables a la mayoría parlamentaria o al partido en el poder.»

democracia participativa hiciera más difícil la apertura democrática de España, sino también, y quién sabe si particularmente, ante un temor a que la democracia participativa dificultase la consolidación del parlamentarismo democrático como modelo de gobierno.

La cuestión que se plantea a raíz de estas conclusiones resulta casi inmediata: ¿el temor que los constituyentes tuvieron a la constitucionalización de los instrumentos participativos en los años setenta tiene en el presente, más de tres décadas después, razón de ser? ¿Sigue siendo la democracia participativa un instrumento político de potencial desestabilizador como lo podría haber sido hace treinta años? ¿Puede la democracia participativa poner en riesgo la pervivencia del Estado de partidos actualmente imperante?

Si esto es así y si se sigue en el presente el mismo juicio de prioridades que siguieron los constituyentes hace tres décadas, parecería lógico mantener la democracia participativa en sus límites constitucionales actuales. Pero si no lo es, ¿supondría aun hoy algún riesgo para la democracia española un aumento en el número o ampliación en la regulación de los instrumentos participativos de ámbito nacional o por el contrario no supondría ninguno? ¿Conllevaría un avance o un retroceso en el modelo político español? ¿Tendría efectos positivos o negativos? Son estas cuestiones que exceden la materia objeto de estas líneas pero que parece conveniente plantearse.