

LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA
CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931 Y SU INFLUENCIA
EN LA CARTA MAGNA DE 1978*

*THE RIGHTS OF POLITICAL PARTICIPATION IN THE REPUBLICAN
CONSTITUTION OF 1931 AND ITS INFLUENCE ON THE MAGNA
CHARTER OF 1978*

Rev. Boliv. de Derecho N° 33, enero 2022, ISSN: 2070-8157, pp. 574-601

* Este trabajo se ha realizado en el marco de la estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2021).



M^a Nieves
ALONSO
GARCÍA

ARTÍCULO RECIBIDO: 4 de octubre de 2021

ARTÍCULO APROBADO: 30 de noviembre de 2021

RESUMEN: Dentro de las Constituciones históricas es relevante destacar aquellos aspectos que resultaron novedosas en cada una ellas y que marcaron su impronta en el texto vigente. Un repaso por la teoría de la representación política en sede de los derechos fundamentales nos conduce al texto republicano de 1931, como impulsor de los mecanismos de participación política directa. Así, se partirá del Anteproyecto de 1929 y se indagará en los debates parlamentarios que precedieron la Constitución de 1978 en torno al sistema de Cortes y a la consagración de las instituciones de democracia semidirecta. De entre las semejanzas existentes entre la Constitución de 1931 y la vigente, en ambos casos se trata de constituciones que nacen después de largos períodos sin libertades, y ambas intentan ser un manual que enseñe a los ciudadanos los que son sus derechos y sus libertades. Asimismo, ambos textos implementan instrumentos de democracia semidirecta en un sistema fundamentalmente representativo.

PALABRAS CLAVE: Constitución; historia; Parlamento; democracia; participación.

ABSTRACT: *Within the historical Constitutions, it is relevant to highlight those aspects that were novel in each of them and that marked their mark on the current text. A review of the theory of political representation based on fundamental rights leads us to the republican text of 1931, as a promoter of the mechanisms of direct political participation. Thus, we will start from the 1929 Draft Project and will investigate the parliamentary debates that preceded the 1978 Constitution regarding the Cortes system and the consecration of the institutions of semi-direct democracy. Among the similarities between the 1931 Constitution and the current one, in both cases they are constitutions that are born after long periods without freedoms, and both try to be a manual that teaches citizens what their rights and freedoms are. Likewise, both texts implement instruments of semi-direct democracy in a fundamentally representative system.*

KEY WORDS: *Constitution; history; parliament democracy; participation.*

SUMARIO.- I. PROLEGÓMENO.- II. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.- I. El art. 23 de la Constitución Española de 1978.- 2. La delimitación entre democracia representativa/directa.- III. LA CONSTITUCIÓN DE 1931.- I. La antesala de la Constitución de 1931: El Anteproyecto de 1929. 2.El texto de 1931: su originalidad y principales características.- IV. EL SEDIMENTO DEL TEXTO REPUBLICANO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE.- I. Los debates precursores de la Carta Magna de 1978.- 2. La formalización de los instrumentos de democracia semidirecta en el texto constitucional de 1978.- V. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL.

I. PROLEGÓMENO.

El Preámbulo de la Constitución Española proclama la voluntad de la Nación española de “garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo, consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida, establecer una sociedad democrática avanzada y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra” .

El citado Preámbulo ilustra el lugar preminente que el constituyente otorga a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad popular, que se consolidó en el articulado del texto constitucional (art. 9.2 CE), el cual establece el principio general de participación de los ciudadanos en la vida política y el art. 23.1 CE que establece el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El pueblo es, según subrayan nuestras Constituciones, el titular de la soberanía y su voluntad la principal fuente de legitimidad política.

El constitucionalismo histórico español pivotó en el otorgamiento de mayor o menor peso a la voluntad popular en la elección de los representantes, así como, en la progresiva desvinculación del poder ejecutivo del legislativo.

• M^a Nieves Alonso García

Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional y Coordinadora del Grado en Derecho de la Universidad Isabel I. Responsable de la línea de investigación Derecho y TIC englobada dentro del GIR “Tecnologías Digitales Aplicadas a las Ciencias Jurídicas y Económicas”. Miembro de la Asociación de Constitucionalistas de España, del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y de la Associação Portuguesa de Direito Intelectual. Miembro colaborador del Grupo de Investigación BB218 Derecho Constitucional, Universidad de León (DERECONS), colaboradora del Grupo de Innovación docente “Enseñar Derecho Constitucional”, GID 2016-3. UNED y Colaboradora Honorífica del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de León. Autora de dos monografías, más de una veintena de artículos científicos y seis capítulos de libro. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), en el Institute of Advanced Legal Studies, IALS, University of London, en la Universidade de Lisboa, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, en la Libera Università Maria SS. Assunta (LUMSA) y en el University College of Dublin. Correo electrónico: marianieves.alonso@ui1.es.

A lo largo de nuestra historia constitucional, los instrumentos de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos son escasos. Los liberales españoles no basaron sus fundamentaciones teóricas en las tesis de Rousseau ni en el resto de las doctrinas del liberalismo radical.

De este modo, en las Constituciones Españolas del siglo XIX no se prevé fórmula alguna de participación directa, tanto en el plano constitucional como en el legislativo. El constitucionalismo histórico español se decantó desde sus inicios por las formas propias de la democracia representativa.

No obstante, la Constitución Republicana de 1931 introdujo un sistema de democracia representativa en el que incorporó novedosamente algunos mecanismos que transitan desde esa idea de democracia directa hacia la participación simbólica de los ciudadanos en los asuntos públicos, no como una democracia directa pura sino como consecuencia de la inserción de estos mecanismos de participación en una democracia representativa. La Constitución de 1931 constituye el primer texto constitucional en el que la democracia representativa se complementa con instrumentos de participación ciudadana en los asuntos públicos, previsión que se ha incorporado en nuestra Carta Magna vigente.

Un repaso por el texto republicano de 1931, como impulsor de estos instrumentos, partiendo de su Anteproyecto de 1929 e indagando en los debates parlamentarios que precedieron la Constitución de 1978, constituirá la esencia de esta reflexión en torno a la implementación de instrumentos de democracia semidirecta en un sistema fundamentalmente representativo.

II. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

I. El art. 23 de la Constitución Española de 1978.

El Estado constitucional es un Estado democrático de derecho, por consiguiente, su contenido se estructura a partir de una serie de derechos fundamentales que se proyectan y refuerzan en ese carácter democrático. La interacción entre derechos, representación y participación es la clave de este apartado.

Nuestra Constitución de 1978 ha reconocido expresamente el derecho fundamental de participación política en el art. 23 CE conforme al cual “los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Es un derecho fundamental que se desarrolla en el seno

de la garantía institucional¹ de la representación política constitucionalmente configurada².

Como derecho fundamental, el derecho a la representación política posee una vertiente objetiva que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para permitir el máximo desarrollo de las facultades inherentes al mismo. Este precepto acoge, asimismo, un conjunto de derechos que expresan la vertiente subjetiva³ de la estructura democrática del Estado y proclama como elemento indispensable del estado democrático la participación popular; a través de diversos mecanismos, en la formación y la composición de los órganos del Estado⁴.

La actuación del art. 23.2 CE⁵ como elemento objetivo del sistema democrático supone una garantía del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes y comporta que se atribuya a los ciudadanos un estatus constitucional⁶.

El derecho a la representación política no se identifica de manera exclusiva con un concreto precepto constitucional, sino que su objeto, contenido y límites habrán de deducirse además de diversos preceptos; en especial de los que concretan el carácter democrático del Estado. El constituyente español proclama en el art. 9.2 CE el principio de participación como uno de los ejes centrales que deben guiar la acción de los poderes públicos y que materializa el principio democrático y la soberanía popular que se consagran en el art. 1. Junto a este enunciado general, en el resto del texto constitucional se hacen alusiones a fórmulas de participación popular de muy distinto tenor y con proyección sobre muy diversos ámbitos. Así, junto con el art. 23.1 CE, la idea de participación está presente, entre otros, en el art. 6, en relación con los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política; el art. 27 CE, relativo al derecho a la educación; el art. 48, en referencia a la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo

1 En relación a la distinción entre derecho fundamental y garantía institucional, Vid. BAÑO LEÓN, J.M: "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1988, pp. 155-179.

2 BIGLINO CAMPOS, M^a P.: "El derecho de participación política", en AA.VV.: *Lecciones de derecho constitucional II* (coord. por M^a. P. BIGLINO CAMPOS, J. M^a BILBAO UBILLOS, F. J. REY, F. J. MATIA PORTILLA, J. M. VIDAL ZAPATERO, 2013, Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, 2018, pp. 653-672.

3 Esta vertiente exige un sistema electoral que permita la correspondencia entre la votación de los ciudadanos y la selección de los representantes. En este sentido, Presno Linera sostiene que "ciertos principios de mayor impronta democrática se han articulado de manera incorrecta, como ocurre con el mantenimiento del carácter territorial de las circunscripciones a pesar de que se pretenda la expresión de una representatividad política general. PRESNO LINERA, M.A.: "La representación política como derecho fundamental", *Fundamentos Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 3, 2004, versión on-line.

4 MARTÍN NUÑEZ, E.: "La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre participación política", *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, p. 312.

5 En referencia al art. 23.2 CE, Vid. GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Navarra, 1999, p. 63.

6 STC 71/1994, de 3 de marzo, BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1994, ECLI:ES:TC: 1994:71, FJ 6°.

político, social, económico y cultural; el art. 51 CE en cuanto a la participación del ciudadano como consumidor y usuario; el art. 105 CE como garante de la audiencia del ciudadano en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y el art. 125 CE concerniente a la institución de jurado⁷.

Nuestra Carta Magna proclama dos grandes modalidades de participación delimitadas por la expresión asuntos públicos: la participación directa concretada en las formas de democracia directa y participativa y la participación representativa. La jurisprudencia constitucional se decanta claramente por una primacía de los "mecanismos de democracia representativa sobre la participación directa".⁸

El Tribunal Constitucional aboga por interpretar de forma conjunta los dos apartados del art. 23 CE. Ha afirmado a este respecto que "se prevén dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 CE, como son el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como modalidades o vertientes del mismo principio de representación política y que expresan la forma de ejercer la soberanía".⁹

A tenor de la jurisprudencia del Alto Tribunal, el art. 23 CE otorga a los ciudadanos un derecho a participar en los asuntos públicos, que se ejercita directamente por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas y por sufragio universal. Es un derecho que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales y, por consiguiente, a las personas individuales. Se trata del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el art. 1, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español.

7 ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 651.

8 STC 76/1994, de 14 de marzo, BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994, FJ 3^o, ECLI:ES:TC: 1994:76

9 "Participar por medio de representantes presupone que los ciudadanos ejercen sus derechos dentro de un sistema apto para traducir votos en escaños y en el que necesariamente han de atenderse a otros imperativos contemplados en la propia Constitución, como son entre otros, los que se derivan de la imprescindible articulación territorial del voto y el reparto de los escaños, de la funcionalidad y de los cometidos atribuidos al órgano cuyos miembros han de ser elegidos, o aquellos otros que resultan del reconocimiento constitucional de los partidos políticos (art. 6 CE) y del valor pluralismo político (art. 1.1 CE). Todo ello explica el muy amplio margen de libertad normativa que debe concederse al legislador de cada sistema electoral (sea el estatal o el autonómico) que, en cierto modo, también opera como legislador de los derechos de sufragio, aunque las regulaciones de los aspectos fundamentales de estos últimos estén reservadas por la Constitución al legislador orgánico (art. 81.1 CE)" STC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 4^o, BOE núm. 312 de 30 de diciembre de 1998.

La participación en los asuntos públicos a la cual se refiere el art. 23 CE es en primer lugar, la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 CE, y puede entenderse, asimismo, que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 CE¹⁰.

En el contexto de nuestra Constitución, como afirma Torres Muro, estamos hablando de una manera de ser representados, a través del Parlamento, basada en los siguientes rasgos: el mandato es libre, como reconoce el art. 67.2 CE; el representante tiene vinculación con el todo representado, no con un sector del mismo; el hecho de que, contra lo que sucede con otros órganos constitucionales, los parlamentarios ostentan la representación por haber sido designados para ello por los ciudadanos, esto es a través de los mecanismos electorales¹¹. Los Diputados y Senadores representan, de este modo, a los miembros de este cuerpo casi místico llamado Pueblo, en las tareas de elaboración de las leyes, aprobación de gastos e ingresos, y control del Gobierno. Algunas de las funciones más importantes, sin duda, en un Estado constitucional.

De conformidad con Sarmiento Méndez, el art. 23 CE de nuestra Constitución presenta un contenido complejo y en realidad recoge “tres derechos autónomos”: el derecho a la participación política directamente o a través de representantes (art. 23.1 CE), el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), que se desdobra según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que incluye sufragio pasivo, pero no sólo, y el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el art. 103.3 CE¹².

Desde un sector doctrinal se sostiene que estamos ante formas de participación procedimental -y no orgánica-. Se trata de normas que concretan el principio de participación -art. 9.2 CE- y, al menos en parte, el derecho fundamental de participación -art. 23 CE-.

La inclusión de esas figuras participativas en el ámbito protegido por el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos es controvertida. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de forma constante, ha excluido del ámbito protegido por el derecho constitucional de participación en

10 STC 51/1984, de 25 de abril, BOE núm. 128, de 29 de mayo de 1984, ECLI:ES:TC: 1984:51, FJ 2º.

11 TORRES MURO, I.: “Constitución y Parlamento: notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 87, 2012, p. 33.

12 SARMIENTO MÉNDEZ, X.A.: “Artículo 23 CE: El derecho de participación”, en AA.VV.: *Derechos fundamentales. Aspectos básicos y actuales*, (coord. por VILLANUEVA TURNES, A., ABA-CATOIRA, A.), Andariva, La Coruña, 2017, p. 364.

los asuntos públicos formas de participación como las modalidades de participación administrativa, encuadrables en la categoría de democracia participativa¹³.

La simple participación administrativa en asuntos públicos concretos no forma parte del contenido constitucionalmente declarado del referido precepto. Así se desprende de forma clara de la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual “el art. 23.I CE incluye derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático y más en concreto los derechos de sufragio activo y pasivo, aspectos indisolubles de una misma institución¹⁴.

De forma explícita, la STC 63/1987, de 20 de mayo¹⁵ ha establecido que el derecho de participación activa se refiere a las consultas populares previstas en la propia Constitución. El art. 23.I CE no comprende, en consecuencia, cualquier participación en cualesquiera asuntos públicos¹⁶. Por ello, las distintas participaciones que las Leyes pueden prever serán de muy distinta naturaleza según se muevan dentro del ámbito del derecho del art. 23.I CE o en el plano de organización de una participación no política, en el que la Ley actúa su capacidad de configuración social en el marco y desarrollo de la Constitución, es decir, fuera del espacio delimitado por el contenido¹⁷.

Como se desprende de la fundamentación jurisprudencial citada, el Tribunal Constitucional delimita las formas de participación que se circunscriben dentro

-
- 13 Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa. STC 119/1995, de 17 de julio, BOE núm. 200, de 22 de agosto de 1995, ECLI:ES:TC: 1995:119, FJ 6^o.
 - 14 Así lo permite el reconocimiento diferenciado que de los mismos hace el art. 23 de la Constitución, garante en su núm. 1 del derecho de participar en los asuntos públicos, aparte de poder hacerlo directamente en los supuestos que proceda, mediante representantes libremente elegidos -derecho electoral activo- y en su núm. 2 del derecho a acceder a cargos públicos como tales representantes - derecho electoral pasivo. STC 71/1989, de 20 de abril, BOE núm. 121, de 22 de mayo de 1989, ECLI:ES:TC: 1989:71, FJ 3^o.
 - 15 En particular, y por lo que aquí interesa, la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149. 1.32, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3), procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6). STC 63/1987, de 20 de mayo, BOE núm. 134, de 05 de junio de 1987, ECLI:ES:TC: 1987:63, FJ 5^o.
 - 16 Por ello, no se trata como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de Derecho privado, que la Ley puede, en tal caso, organizar como en el que nos ocupa ha hecho el ya citado art. 107 de la Ley de la Seguridad Social y las normas que reglamentariamente lo desarrollan. STC 51/1984, de 25 de abril, BOE núm. 128, de 29 de mayo de 1984, ECLI:ES:TC: 1984:51, FJ 2^o.
 - 17 Por ello, las distintas participaciones que las Leyes pueden prever serán de muy distinta naturaleza según se muevan dentro del ámbito del derecho del art. 23.I o en el plano de organización de una participación no política, en el que la Ley actúa su capacidad de configuración social en el marco y desarrollo de la Constitución, es decir, fuera del espacio delimitado por el contenido constitucionalmente declarado del derecho fundamental. STC 119/1995, de 17 de julio, BOE núm. 200, de 22 de agosto de 1995, ECLI:ES:TC: 1995:119, FJ 10^o.

del derecho fundamental a las instituciones clásicas de participación política, representativa o directa. En este último caso, a través de las formas tasadas por la Constitución (referéndum, iniciativa legislativa popular y concejo abierto), dejando al margen otras instituciones propias de la democracia participativa (audiencias, comparencias). Al tratarse de modalidades participativas que operan en sede parlamentaria, se sitúan en la confluencia entre la participación representativa y la directa, por lo que cabría abogar por su inclusión entre las facultades del derecho fundamental del art. 23 CE, en tanto en cuanto complementan el ejercicio de las funciones representativas.

2. La delimitación entre democracia representativa/directa.

La tradicional contraposición entre democracia representativa y democracia directa se ha transformado en una lucha de legitimidades y en una pugna desde la que el recurso a cada uno de estos atributos parece excluir a su teórico antónimo.

Esta contraposición se torna como una de las pugnas que han marcado desde sus inicios la teoría política contemporánea, la cual se ha erigido sobre una tensa dialéctica, desequilibrada entre dos formas de canalizar y entender el axioma democrático sobre el que se diseña.

Por una parte, el de la democracia representativa y por otra, el de la democracia de identidad o democracia directa. La contraposición entre estas dos técnicas de participación se refleja en la pugna entre Montesquieu quien defendía que “el pueblo es admirable para elegir a aquellos a quienes ha de confiar una parte de su autoridad (...) pero ¿sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá (...). La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia”¹⁸. La inmediatez o el carácter mediato con el que los ciudadanos concurren al proceso de formación de las leyes es el eje sobre el que descansan los sistemas políticos.

La tesis favorable a una democracia directa nos remite a Rousseau quien sostenía que sólo hay ley vinculante si ha sido ratificada por todos. Así, “digo, pues, que no siendo la soberanía más que el ejercicio de la voluntad general jamás puede enajenarse y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo”¹⁹. No obstante, Rousseau es consciente de la inviabilidad de sustentar los sistemas políticos en mecanismos representativos de democracia directa, habilitando para ello una solución ecléctica, una especie de

18 MONTESQUIEU, CH.L.: *Del espíritu de las leyes*, Alianza Editorial, Madrid, 2015, 2003, p. 557.

19 ROUSSEAU, J.J.: *El contrato social o principios de derecho político*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 128.

mal menor. De ese modo se aplicará un condicionamiento doble a la actuación de los representantes, de un lado, la articulación del mandato imperativo, de modo que los representantes siempre actuarán en nombre de los representados y, por otro, la exigencia de refrendo popular de todas aquellas decisiones adoptadas por los representantes, ratificación imprescindible acorde con la limitación en la condición de los representantes.

En consecuencia, esta relación dialéctica nunca se ha cimentado sobre posiciones equilibradas en la medida que la aquiescencia con el pragmatismo ha conducido de modo inevitable a ponderar las fórmulas de democracia representativa. En aras de buscar un equilibrio latente entre ambos, las democracias representativas han complementado sus mecanismos de funcionamiento tradicionales con el fin de otorgarles un plus de legitimidad.

Esta paradoja se resuelve atendiendo a los orígenes y evolución de la democracia directa que la mayoría de la doctrina ubica en el sistema político de Atenas en la época de Pericles (siglo V a.C.)²⁰.

Sartori destaca como características fundamentales de la democracia clásica las siguientes: la participación de la ciudadanía directamente en labores ejecutivas y legislativas en cargos de corta duración para promover la rotación, y con mandatos imperativos o de corta duración. Los cargos en muchas ocasiones se designaban por sorteo. La representación se limitaba a decisiones regulares de la asamblea de ciudadanos. El consenso era la regla fundamental y la política no se limitaba en tiempo y lugar²¹.

Desde una perspectiva clásica, por tanto, la democracia directa consistía en la plena participación del ciudadano en las tareas políticas, a través de los debates públicos que se desarrollaban en el *Ágora* griega. Dos valores democráticos presidieron este período, por un lado, la participación directa en el gobierno, y por otro, el principio de igualdad. En efecto, una característica de aquella democracia era la participación directa de todos los ciudadanos en el gobierno de su ciudad a través de las asambleas y ejerciendo los cargos de gestión mediante sorteo o turnos rotativos. La otra característica consistía en la igualdad entre todos los ciudadanos: la ley era la misma para todos (*isonomía*), nadie podía poseer más poder que otro al participar todos por igual en las asambleas (*isegoría*) o en la gestión del gobierno (*isocracia*).

20 Como bien señala GARCÍA GUERRERO, la aplicación de esta forma de gobierno era posible por el reducido número de ciudadanos participantes en el proceso, su elevado grado de formación y conocimiento en los asuntos públicos, así como por disponer del tiempo de ocio suficiente, GARCÍA GUERRERO, J. L.: "Teorías de la representación política, democracia directa y partidos políticos", en AA.VV.: *Derecho Constitucional Comparado* (dir. por LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ GARROTE, M.F., PEGORARO, L., Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 487.

21 SARTORI, G.: *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988, p. 351.

No obstante, cabe tener en consideración que la democracia griega no se puede considerar el ideal, en tanto en cuanto dentro de la estructura social griega quedaban excluidos de la condición de ciudadanos, además de las mujeres y los niños, los extranjeros y los esclavos, que, si bien eran súbditos de las decisiones allí tomadas, carecían de toda participación en su elaboración.

De este modo, bien que formalmente democrática, la organización política griega suponía virtualmente la formación de una clase política en la que de modo real descansaba la adopción de decisiones políticas.

La teoría liberal partía del supuesto de una sociedad compuesta por hombres libres e iguales en derechos. No obstante, la base real del Estado liberal no fue nunca un orden de ciudadanos en competencia en igualdad de oportunidades, sino una estructura estable de rangos sociales asegurados por la formación y la propiedad. La constitucionalización del Estado liberal, en cuanto regularización de los procesos políticos con arreglo a normas previamente establecidas que respondan y respeten las coordenadas y vectores de la Sociedad Civil a que se aplican, suponía la única posibilidad para la plena realización de los presupuestos liberales.

De esta forma, la posible compatibilidad de la democracia directa con el Estado Liberal, por más que resultara congruente con el individualismo que se encuentra en su base, se veía gravemente dificultado no sólo en cuanto su puesta en práctica conllevaba series dificultades técnicas y representaba un elemento claramente disfuncional para los intereses de clase que la teoría liberal comportaba, sino que era difícil concordar dicha teoría democrática con el procedimiento técnico para la efectiva realización de la teoría liberal. Tres son las razones que Aguiar de Luque considera que sintetizan la inviabilidad de compatibilizar ambas concepciones: En primer lugar, el ideal de una sociedad civil compuesta de hombres libres e iguales era tan sólo eso, un ideal legitimador del poder, que en verdad respondía a los intereses de una clase burguesa en ascenso, la cual impondría un orden político representativo en la medida en que con ello se asegura un orden político representativo en la medida en que con ello se aseguraba un puesto rector en la dinámica social. En segundo lugar, la democracia directa era de día en día más difícil de aplicar, ya que las necesidades de tráfico mercantil de la clase burguesa imponían unidades políticas más amplias, de funcionamiento centralizado, que dificultaban la puesta en práctica del ideal democrático. Por último, en el plano teórico, la primacía del pueblo como sujeto político no era fácil de compatibilizar con la soberanía del derecho en que virtualmente descansaba la legitimidad en el Estado Constitucional.

De este modo, el Estado liberal-constitucional que históricamente se implantaría en Gran Bretaña y más tarde en el continente, adopta básicamente formas representativas.

Sin embargo, no supone la total desaparición de la participación directa, pues ya desde los primeros momentos del movimiento constitucional aparecen ciertas instituciones que, inspiradas en la democracia directa, intentan poner en práctica la participación popular directa en el marco del ordenamiento constitucional.

El constitucionalismo histórico español se decantó desde sus inicios por las formas propias de la democracia representativa.

No obstante, la Constitución Republicana de 1931 introdujo un sistema de democracia representativa en el que incorporó novedosamente algunos mecanismos que transitan desde esa idea de democracia directa hacia la participación simbólica de los ciudadanos en los asuntos públicos, no como una democracia directa pura sino como consecuencia de la inserción de estos mecanismos de participación en una democracia representativa.

Un repaso por el texto republicano de 1931, como impulsor de estos instrumentos, partiendo de su Anteproyecto de 1929 e indagando en los debates parlamentarios que precedieron la Constitución de 1978, constituirá la esencia de esta reflexión en torno a la implementación de instrumentos de democracia semidirecta en un sistema fundamentalmente representativo.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1931.

I. La antesala de la Constitución de 1931: El Anteproyecto de 1929.

Como antecedente a la Constitución de 1931 es oportuno realizar una mención al Anteproyecto de 1929. El Anteproyecto de Constitución de 1929 es un amplio código cuyo principal propósito era constituir un Estado nuevo de carácter conservador, corporativo, intervencionista y antidemocrático²².

Su fundamentación se basaba en la representación corporativa en torno a la consideración de la Constitución como norma de rango superior y a una ubicación de la soberanía en el Estado “como órgano permanente representativo de la Nación”.

El Rey era considerado sagrado e inviolable. Se le atribuía la función moderadora para el mantenimiento de la independencia y armonía de todos los Poderes, con

22 GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.A.: *Historia del parlamentarismo, Política y Sociedad en la Historia de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017, p. 292.

arreglo al texto constitucional. Correspondía también al Rey la potestad de hacer ejecutar las leyes, la de cuidar que en su nombre se administre justicia pronta y cumplida, la de velar por la defensa nacional, asegurar la continuidad de la política exterior en las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias y de la política interior en los asuntos económicos y sociales y mantener la unidad y soberanía del Estado.

Las Cortes son unicamerales y gozan de poder legislativo, junto con el Rey, a quien le correspondía la sanción y promulgación de las leyes.

Para la elección de la mitad de sus miembros se establecía el sufragio universal directo por provincias y en colegio nacional único. La otra mitad tenía carácter no electivo, ya que se componía de treinta miembros nombrados por el Rey con carácter vitalicio y el resto elegidos por colegios profesionales o de clase.

En cuanto a sus funciones, el Anteproyecto otorgaba a las Cortes la facultad legislativa, pero a la vez, dejaba a la exclusiva iniciativa del Rey la política exterior o concordataria, la defensa nacional y la rebaja de contribuciones o aumento de gastos públicos.

El art. 63 recogía el listado de materias objeto de ley entre las que cabe destacar, la fijación, al comienzo de cada Reinado, de la dotación del Rey y su familia; la incorporación de cualquier otro territorio al territorio nacional; la ratificación de los Tratados de alianza ofensiva, de los que estipulen dar subsidios a una Potencia extranjera, y de todos los que puedan obligar individualmente a los españoles; la fijación bienal de los gastos o ingresos del Estado; la aprobación de Códigos y leyes de carácter general relativos al Derecho público y privado, así sustantivo como adjetivo; la aprobación de las Cuentas generales del Estado o la determinación del régimen a que deben someterse las elecciones generales, provinciales y municipales.

Una de las principales novedades del Anteproyecto es la creación del Consejo del Reino como órgano consultivo y con funciones de jurisdicción constitucional – conocía sobre el recurso de inconstitucionalidad de las leyes y de las disposiciones de carácter general, resolvía los recursos sobre la validez de las elecciones, juzgaba a los Ministros y Altos Cargos del Estado y delimitaba las áreas competenciales cuando surgían conflictos entre el Gobierno y los Tribunales-.

En cuanto a sus funciones legislativas, el Consejo disponía de un veto devolutivo sobre las leyes y había de ser oído para la tramitación de los decretos-leyes. Asimismo, poseía facultades de gobierno –interventoría en la designación del regente, en la disolución de las Cortes y en el nombramiento del jefe del Ejecutivo-.

2. El texto de 1931: su originalidad y principales características.

Tras este análisis del precedente más inmediato a la Constitución de 1931, es ésta la que copará nuestra atención. Las principales características del texto constitucional son la originalidad del modelo constitucional, el establecimiento de la soberanía popular; la constitución de un sistema democrático representativo unido a los instrumentos de democracia directa, el parlamentarismo racionalizado, la laicidad, la profundización en los derechos subjetivos y la efectividad de los mismos y la apuesta por el Estado integral²³.

Es ilustrativo el Preámbulo en el que se producía un reconocimiento implícito de la soberanía popular frente a la soberanía nacional o compartida de las Constituciones anteriores, al presentarse el texto constitucional como producto de un acto de soberanía del pueblo²⁴.

La Constitución republicana de 1931 recogía los principales avances del Derecho público europeo. Los principales actores de la vida política republicana era las Cortes, el Presidente de la República, el Gobierno y el Tribunal de Garantías Constitucionales²⁵.

Aun cuando son muchas las características a destacar de este texto constitucional, nos centraremos en aquellas relativas a las Cortes a las que se dedica el Título IV.²⁶

Aunque no recogiera expresamente el principio de la división de poderes, lo asumió en su versión moderada de colaboración de poderes propia de un régimen parlamentario. Entre las funciones de las Cortes, se reconoce la potestad legislativa, la cual reside en el pueblo por medio de las Cortes o el Congreso de los Diputados. La iniciativa legislativa correspondía conforme al art. 60 tanto al Congreso de los Diputados como al Gobierno.

Se reconocía, asimismo, en el art. 66 la iniciativa legislativa popular. Conforme al mismo, el pueblo podía atraer a su decisión mediante "referéndum" las leyes votadas por las Cortes. Bastaba, para ello, que lo solicitara el quince por ciento del Cuerpo electoral. Se excluía del 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 y las leyes

23 Vid. SAN MIGUEL PÉREZ, E.: *Constitución de 1931. Derecho y Cultura Política. Todo lo que soy lo llevo conmigo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

24 OLIVER ARAUJO, J.: "La Constitución Republicana de 1931", *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 6, 1997, p. 108.

25 OLIVER ARAUJO, J.: "La Constitución Republicana de 1931", op. cit., p. 244.

26 GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M^o. V.: "Crónica parlamentaria sobre la Constitución española de 1931", *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1982, p. 315.

tributarias. El pueblo podía ejercer el derecho de iniciativa, presentando a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pidiera, al menos, el quince por ciento de los electores.

Se establece un sistema unicameral en el que los diputados serán elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto siendo elegibles todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil. Es llamativo que en un sistema descentralizado como el constituido en 1931 se haya optado por un sistema bicameral, como sí se hizo en la Constitución de 1978.

El sistema electoral fue desarrollado por la Ley Electoral de 27 de junio de 1933 que estableció un sistema electoral mayoritario a doble vuelta con distritos plurinominales.

Con la Constitución de 1931 se hace efectivo el sufragio universal activo para las mujeres españolas, ya que la regulación constitucional únicamente permitió el sufragio femenino pasivo.

Asimismo, se otorgaba al Congreso de los Diputados la facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos para adoptar su Reglamento de régimen interior.

Las Cortes tenían además atribuciones de control político del Gobierno propias de un sistema parlamentario. El art. 64 reconocía la moción de censura racionalizada contra el Gobierno o alguno de sus Ministros.

Asimismo, gozaban de iniciativa para la destitución del Presidente de la República y de atribuciones presupuestarias en virtud del art. 107 que establecía que correspondía al Gobierno la formación del proyecto de Presupuestos y su aprobación a las Cortes.

El órgano más destacado fue la Diputación Permanente que estaba compuesta como máximo por veintiún representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica. A esta Diputación le correspondía conocer de los casos de suspensión de garantías constitucionales, los relativos a los decretos-leyes y lo concerniente a la detención y procesamiento de los Diputados.

Las Comisiones tenían gran importancia en el funcionamiento de las Cámaras que conforme a los Reglamentos podían ser permanentes o especiales. Todos

estos aspectos serán de una encomiable influencia en el diseño constitucional de integración de democracia representativa y participación de los ciudadanos²⁷.

IV. EL SEDIMENTO DEL TEXTO REPUBLICANO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE.

En España, la inclusión de la participación directa en las decisiones estatales hunde sus raíces en la Constitución Republicana de 1931, en cuyo art. 12 se establecía que para la aprobación de los Estatutos Regionales se exige, entre otras condiciones, que los acepten, por lo menos, las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, votación que se denomina Plebiscito²⁸. En un intento de potenciar el parlamentarismo racionalizado, se incorporaron distintos mecanismos de participación directa y semidirecta, como los plebiscitos territoriales de aprobación estatutaria o el referéndum facultativo²⁹.

El referéndum previsto en el citado precepto cabría ser considerado un precedente del art. 151 del vigente texto constitucional. Una consulta de índole política a la que se atribuye carácter vinculante.

La Constitución de la Segunda República regulaba tres tipos de referéndums: el referéndum consultivo, el referéndum regional y el referéndum local.

En cuanto al referéndum consultivo, su objeto eran las leyes votadas por las Cortes y estaban legitimados para solicitarlo el quince por ciento del Cuerpo electoral. Se establecía como materias excluidas de esta consulta la propia Constitución, en cuanto a su reforma, las disposiciones relativas a la ratificación de Convenios Internacionales inscritas en la Sociedad de Naciones, los Estatutos Regionales, y las leyes tributarias (art. 66). Para la regulación de su procedimiento y las garantías para su celebración se remitía a la aprobación de una Ley especial, que no llegó a prosperar.

27 VALERA SUANZES-CARPEGNA, J.: "La Constitución de 1931 en la Historia Constitucional. Reflexiones sobre una constitución de vanguardia", en AA.VV.: *Segundas Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época*, Priego de Córdoba 1996, Diputación de Córdoba, Córdoba, 1997, pp. 147-170.

28 "Por otra parte, los instrumentos de democracia semidirecta como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, que el art. 23.1 CE78 vincula al derecho fundamental a participar «directamente» en los asuntos públicos, no tienen en la CE31 esa relación expresa con los derechos electorales que consagra su art. 36, aunque estos mecanismos de participación si se encuentran contemplados (como también hace la CE78) en el título dedicado a las Cortes: así, el art. 66 CE31 los considera como derechos de los electores, exigiendo para ambos que se solicite por un 15% del cuerpo electoral". RODRIGUEZ, A.: "Los derechos y deberes de los españoles. garantías individuales y políticas (Título III, Capítulo Primero: arts. 25-42), AAVV.: *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, (Dir. por OLIVER ARAUJO, J., RUIZ ROBLEDO, A.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, p. 134.

29 REQUEJO RODRIGUEZ, P.: "El referéndum consultivo en España: reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro", *Revista de la Universidad de Deusto*, núm. 1, 2014, p. 280.

La Comisión Parlamentaria había previsto en el Proyecto constitucional un referéndum arbitral orientado a la consulta popular para dirimir un posible conflicto entre el Parlamento y el Presidente de la República³⁰.

En lo concerniente al referéndum regional, cabe, en primer lugar, mencionar que los constituyentes de 1931 lo recogieron bajo la denominación de plebiscito. Se constituía como uno de los requisitos procedimentales para la aprobación de los Estatutos Regionales (art. 12). El texto del proyecto de Estatuto debía ser sometido a consideración de los electores de la Región correspondiente y obtener la aceptación al menos de dos tercios de aquellos. De no ser obtenida esta cuantía mínima de votos afirmativos, no cabría inicio de un nuevo procedimiento hasta transcurridos cinco años.

Por lo que respecta al referéndum local, no se preveía en la propia Constitución sino en la Ley Municipal de 1935 en la cual se precisaban los supuestos en que se consideraba obligatoria su realización. Destacó por la regulación de las instituciones de democracia directa, la Ley Municipal de Cataluña de 1933 en la cual se regulaba el referéndum relativo a acuerdos suscritos por la Corporación, alguno de los cuales se le otorga carácter obligatorio. Este era el caso de la consulta popular sobre cualquier asunto de interés para el Municipio, la iniciativa popular que permitía instar a la Corporación a adoptar medidas o acuerdos y la posibilidad de revocación de los integrantes de la misma.

Instaurado el régimen franquista, las consultas populares se regularon en la Ley de referéndum nacional de 1945, exigiéndose a posteriori referéndum en la reforma de cualquiera de sus Leyes fundamentales. Se perseguía con ello la legitimación del régimen, convirtiéndose en plebiscitos personalistas. Llegaron a celebrarse, el de 1947, para aprobar la Ley de sucesión, y el de 1966, sobre la Ley orgánica del Estado. Las consultas populares llevadas a cabo durante el régimen franquista constituyen una clara experiencia tergiversadora de la naturaleza de este procedimiento³¹.

Estos antecedentes, forzadas reminiscencias de participación directa, fundamentalmente las experiencias de la Dictadura que no cabría encuadrar dentro del derecho de participación de los ciudadanos fueron el germen de las reticencias de los constituyentes a la inclusión de instrumentos de participación directa una vez instaurada la democracia.

30 PÉREZ SOLA, N.: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994, p.14.

31 PÉREZ SOLA, N.: "La regulación constitucional del referéndum", cit, p.18.

No obstante, en la Constitución de 1978 se implementaron instituciones políticas destinadas a implicar a los ciudadanos en el proceso de deliberación y toma de decisiones de los poderes públicos.

Una vez analizados los instrumentos de participación en los inicios del constitucionalismo en nuestro país, procede realizar un breve estudio sobre los antecedentes más mediatos de la Carta Magna de 1978 desde el prisma del presente y con una perspectiva de futuro, planteándose la viabilidad, oportunidad y necesidad de recuperación de alguna de las propuestas realizadas en los debates parlamentarios.

I. Los debates precursores de la Carta Magna de 1978.

A fin de realizar una lectura contemporánea de los instrumentos de democracia participativa en nuestro pasado histórico constitucional, es preciso conocer los debates y las propuestas llevadas a cabo en los Anteproyectos Constitucionales en torno a la figura de la iniciativa legislativa popular y el referéndum. Un necesario análisis de lo que pudo haber sido y de lo que es será la antesala que nos permita concluir lo que podrá ser en un futuro inmediato.

En los trabajos parlamentarios del Proyecto de Constitución no estuvo exenta de debate la inclusión de instrumentos de democracia directa. Desde el sector más conservador destaca la ponencia de Herrero Rodríguez de Miñón quien considera que “el Estado democrático es, en expresión famosa, el Estado del pueblo y no el pueblo sin Estado. No es el pueblo suelto, sino el pueblo organizado; es el pueblo en el ágora y no el pueblo en la calle. Por eso, cree en el Estado democrático, en la supremacía soberana de la Constitución sobre los órganos sobre ella creados, porque en el Estado democrático, nos hemos opuesto, y nos opondremos, a los intentos de la llamada profundización de la democracia, capaz de disolver al Estado mismo, porque la democracia estatal válida es la democracia representativa. Porque creemos en el pueblo organizado hemos apoyado la constitucionalización no sólo de los partidos políticos, sino también como coadyudantes de las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales; porque creemos en el pueblo organizado consideramos que no debe abusarse de la técnica del referéndum, institución de utilidad exclusivamente arbitral, y no somos partidarios de dejar su iniciativa a una fracción necesariamente pequeña del electorado y fácil de manejar”.

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. Como decía Ortega, “la democracia no es el pueblo; es el Estado del pueblo y no el pueblo sin el Estado”. 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”.

Por lo que respecta a la iniciativa legislativa popular, en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales de 2 de junio de 1978, el diputado mencionado manifestó que “realmente ninguno de los países europeos de larga tradición democrática tiene una experiencia importante en este sentido, si exceptuamos Suiza, que es una experiencia muy singular y difícilmente trasladable, o la experiencia italiana que, a juicio de la doctrina más generalizada, ofrece resultados contradictorios y a sopesar con cuidado. Nosotros lo que queremos dejar claro con esta enmienda, que en lo fundamental mantiene el texto del informe de la Ponencia, es que estamos rotundamente a favor de compaginar, junto con el principio representativo, el principio de participación directa tal y como ha sido consagrada en el art. 23 del anteproyecto. Es decir, aspiramos no sólo a lo que se ha dado en llamar una democracia gobernada, sino también a una democracia gobernante”.

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. Esta posibilidad era viable en tanto en cuanto 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 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 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 Constitución³².

La Comisión Constitucional del Congreso, mediante una enmienda que defendió Gabriel Cisneros en nombre de UCD suprimió la posibilidad de que se pudiera utilizar la iniciativa popular para instar la reforma constitucional. Como contraposición, el líder de Alianza Popular, Fraga Iribarne, sostuvo que “este nuevo recorte a la democracia semidirecta 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 se postulaba como defensor de “la voz del pueblo como última palabra en la democracia”.

No obstante, en el Proyecto de Constitución se abogó por una regulación constitucional restrictiva de la iniciativa legislativa popular ante la perspectiva de que pudiera acabar favoreciendo prácticas plebiscitarias que dificultasen la estabilidad del sistema político. Se abogó por la estabilidad y la gobernabilidad.

En cuanto a la figura del referéndum, el Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia y numerado como art. 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 referéndum de todos los ciudadanos.

2.- En los primeros supuestos del número anterior el referéndum 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 referéndum.

4.- El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.

5.- Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del

32 RAMÍREZ NÁRDIZ, A.: “El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 69, 2009, p. 172.

constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el art. 80”.

En abril de 1978, tras la incorporación de los votos particulares y de las enmiendas de los Grupos Parlamentarios, se constituía un nuevo Anteproyecto de Constitución, cuyo art. 85 se establecía en los siguientes términos:

“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 referéndum 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 referéndum.

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

4.- Corresponde también la iniciativa del referéndum 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 referéndum 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 art. 80”.

Transcurridos tres meses, y una vez dictaminado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, se presentaba un nuevo Anteproyecto de Constitución, que establecía en el art. 86 la regulación del referéndum en los siguientes términos:

“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 con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados.

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

Esta última previsión del mes de julio fue la que se mantuvo en el Proyecto de Constitución de 1978 y se plasmó en el art.92 de nuestra Carta Magna.

A diferencia de las anteriores versiones, se suprimían dos de las tres posibilidades de referéndum inicialmente previstas –el referéndum ratificatorio de leyes ya aprobadas por las Cortes, pero aún no sancionadas y el referéndum derogatorio de leyes en vigor–. El Proyecto de Constitución mantuvo exclusivamente el referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia.

Asimismo, se modificó el valor del referéndum que conforme al art. 85 del Anteproyecto se imponía a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado, es decir se le otorgaba un carácter vinculante. El Proyecto de Constitución le otorgó un carácter meramente consultivo.

Otra de las modificaciones que experimentó la figura del referéndum fue la relativa a los sujetos con capacidad para promover la iniciativa de convocatoria del referéndum. La Comisión Constitucional del Congreso excluyó la posibilidad de que 750.000 ciudadanos pudieran promover una iniciativa para convocar un referéndum sobre la derogación de leyes en vigor, otorgando dicha iniciativa a las Comunidades Autónomas.

Pedro Cruz Villalón, destaca que la experiencia comparada del referéndum italiano de 11 de junio de 1978 ejerció un contrapunto determinante a la hora de restringir la figura del referéndum. Así, sostiene que “a los constituyentes españoles les parecieron especialmente preocupantes los resultados del referéndum italiano sobre la financiación de los partidos políticos, a favor de cuya derogación se pronunciaron el 43% de los votantes” (CRUZ, 1980: 153). Precisamente en esas fechas el Tribunal Constitucional italiano recordó en la Sentencia núm. 16, de 2 de febrero de 1978 que la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular³³.

PRESNO LINERA sostiene que en los debates constituyentes de 1978 estuvieron presentes las tesis del riesgo para reducir al mínimo el papel de dichas instituciones de participación directa. “Es obvio que hay que situar las reticencias en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia, pero también parece evidente que se exageraron los peligros, se desvirtuó su eficacia en el derecho comparado, y, desde luego, no se hizo nada después, y con la democracia ya consolidada, para atribuirles la relevancia que merecen. Más bien como se refleja en el preámbulo de la Ley Orgánica 31/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa

33 PRESNO LINERA, M. Á.: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en AA.VV.: *Participación, representación y democracia* (coord. por J. L. CASCAJO CASTRO, A. MARTÍN DE LA VEGA), 2016, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 221.

popular, se consolidaron dichos prejuicios en contra de esta figura y a favor del papel omnipresente de los partidos políticos³⁴.

El peso de los acontecimientos históricos explica también en gran medida la actitud recelosa que adopta la Constitución Española. Por un parte, hay que recordar que el régimen franquista supuso la asunción autoritaria de la democracia directa. “Se utilizaba el régimen como instrumento político para disfrazar de democracia un régimen autoritario. Pero además después de cuarenta años de franquismo, los constituyentes creyeron necesario reforzar las instituciones representativas y potenciar unos partidos políticos que habían estado durante décadas prohibidos³⁵.”

Las reticencias a la participación ciudadana se plasmaron en la Constitución Española de 1978, fiel reflejo de la desconfianza con la que el constituyente ve a las instituciones de democracia directa, así como la preeminencia del sistema parlamentario y del Estado de partidos.

2. La formalización de los instrumentos de democracia semidirecta en el texto constitucional de 1978.

En el ordenamiento jurídico español, los instrumentos de participación de los ciudadanos en las decisiones políticas son:

A nivel nacional: La iniciativa legislativa popular prevista en el art. 87.3 CE, el referéndum consultivo en relación con decisiones políticas de especial trascendencia, previsto en el art. 92 CE, y el referéndum para la ratificación de la reforma constitucional regulado en los arts. 167 y 168 CE³⁶.

En el ámbito autonómico: El referéndum para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía, previsto en los arts. 151 y 152 CE y en la Disposición Transitoria Cuarta en lo relativo a la incorporación de Navarra al País Vasco, las consultas populares y las iniciativas legislativas populares autonómicas, reguladas en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, y el referéndum autonómico, sujeto a autorización del Gobierno de la Nación.

A nivel local: el concejo abierto previsto en el art. 140 CE, las consultas populares y las iniciativas legislativas populares reguladas por la Ley 7/1985, de 2

34 PRESNO LINERA, M.Á.: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, p. 207.

35 SAÉNZ ROYO, E.: “¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referendums a la luz de la experiencia irlandesa”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 20, 2013, p. 250.

36 ALMAGRO CASTRO, D.: “¿Qué iniciativa legislativa popular tenemos? ¿Qué iniciativa legislativa popular necesitamos? El art. 87.3 CE y la LOILP 4/2006 a debate”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 22, 2016, versión on-line.

de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Sólo se prevé el referéndum con carácter obligatorio en los supuestos de reforma de la Constitución previstos en el art. 168, de iniciativa autonómica agravada conforme al art. 151.1 y de aprobación y reforma de determinados Estatutos de Autonomía en virtud de los arts. 151.2 y 152.2 CE.

V. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL.

Del recorrido por el constitucionalismo histórico se deriva que la historia constitucional se caracteriza por la discontinuidad y los cambios en la posición de los respectivos poderes. El constitucionalismo histórico español pivotó en el otorgamiento de mayor o menor peso a la voluntad popular en la elección de los representantes, así como, en la progresiva desvinculación del poder ejecutivo del legislativo.

Nuestro constituyente utilizó como referencia el texto republicano, y ello se nota en la redacción de no pocos artículos. De entre las semejanzas existentes entre la Constitución de 1931 y la vigente, en ambos casos se trata de constituciones que nacen después de largos períodos sin libertades, y ambas intentan ser un manual que enseñe a los ciudadanos los que son sus derechos y sus libertades.

El texto constitucional de 1931 es el primero en el que se incluye la participación semidirecta en las decisiones estatales. En un intento de potenciar el parlamentarismo racionalizado, se incorporaron distintos mecanismos de participación directa, como los plebiscitos territoriales de aprobación estatutaria o el referéndum facultativo.

La cultura parlamentaria española es consecuencia derivada de la posición sobre el Parlamento de los constituyentes de 1978. La institución parlamentaria se constituyó bajo unos fundamentos basados en las Cortes franquistas, un pasado no democrático y el conocimiento importado, en ocasiones con desacierto, del derecho comparado.

En ambos textos se refleja, como las preocupaciones del pasado esbozan un diseño institucional para resistir anticipadamente los temores de un futuro que rememorara aquel precedente de marcado carácter autoritario. La búsqueda de la estabilidad y la gobernabilidad marcarán la constitucionalización del sistema parlamentario.

Cabría sostener a tenor de este recorrido histórico que las variables históricas, políticas y culturales confluyen en la necesaria actualización y dinamización del ordenamiento jurídico.

En base a ello, es preciso abogar por una necesaria potenciación de la cultura de participación. A este respecto, postulamos la necesidad de reforzar e impulsar la instrucción de los ciudadanos a través de la educación política, a fin de que sean capaces de tener un criterio propio que impida que sean manipulados por las élites políticas y por los medios de comunicación que en ocasiones están fuertemente politizados.

BIBLIOGRAFÍA

ALMAGRO CASTRO, D.: "¿Qué iniciativa legislativa popular tenemos? ¿Qué iniciativa legislativa popular necesitamos? El art. 87.3 CE y la LOILP 4/2006 a debate", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 22, 2016, versión on-line.

ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.

BAÑO LEÓN, J.M.: "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1988.

BIGLINO CAMPOS, M^a P.: "El derecho de participación política", en AA.VV.: *Lecciones de derecho constitucional II* (coord. por M^a. P. BIGLINO CAMPOS, J. M^a. BILBAO UBILLOS, F. J. REY, F. J. MATIA PORTILLA, J. M. VIDAL ZAPATERO, 2013, Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, 2018.

CORCUERA ATIENZA, F. J.: "La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada", *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, núm. 2, 2000.

CRUZ VILLALÓN, P.: "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980.

GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M^a. V.: "Crónica parlamentaria sobre la Constitución española de 1931", *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1982.

GARCÍA GUERRERO, J. L.: "Teorías de la representación política, democracia directa y partidos políticos", en AA.VV.: *Derecho Constitucional Comparado* (dir. por LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ GARROTE, M. F., PEGORARO, L., Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Navarra, 1999.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.A.: *Historia del parlamentarismo, Política y Sociedad en la Historia de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017.

MARTÍN NÚÑEZ, E.: "La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre participación política", *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008.

MONTESQUIEU, CH.L.: *Del espíritu de las leyes*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

OLIVER ARAUJO, J.: "La Constitución Republicana de 1931", *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 6, 1997.

PÉREZ SOLA, N.: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994.

PRESNO LINERA, M. Á.:

- La democracia directa y la falacia de sus riesgos, en AA.VV.: *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política* (coord. Por I. Gutiérrez Gutiérrez), Comares, Granada, 2014.
- "La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control", en AA.VV.: *Participación, representación y democracia* (coord. por J. L. CASCAJO CASTRO y A. MARTÍN DE LA VEGA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- "La representación política como derecho fundamental", *Fundamentos Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 3, 2004, versión on-line.

RAMÍREZ NÁRDIZ, A.: "El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 69, 2009.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: "El referéndum consultivo en España: reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro", *Revista de la Universidad de Deusto*, núm. 1, 2014.

RODRÍGUEZ, A.: "Los derechos y deberes de los españoles. garantías individuales y políticas (Título III, Capítulo Primero: arts. 25-42), AA.VV.: *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, (Dir. por OLIVER ARAUJO, J., RUÍZ ROBLEDO, A.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021.

ROUSSEAU, J. J.: *El contrato social o principios de derecho político*, Tecnos, Madrid, 2007.

SAÉNZ ROYO, E.: "¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 20, 2013.

SAN MIGUEL PÉREZ, E.: *Constitución de 1931. Derecho y Cultura Política. Todo lo que soy lo llevo conmigo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

SARMIENTO MÉNDEZ, X. A.: "Artículo 23 CE: El derecho de participación", en AA.VV.: Derechos fundamentales. Aspectos básicos y actuales, (coord. por VILLANUEVA TURNES, A., ABA-CATOIRA, A.), Andariva, La Coruña, 2017.

TORRES MURO, I.: "Constitución y Parlamento: notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 87, 2012.

VALERA SUANZES-CARPEGNA, J.: "La Constitución de 1931 en la Historia Constitucional. Reflexiones sobre una constitución de vanguardia", en AA.VV.: *Segundas Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época*, Priego de Córdoba 1996, Diputación de Córdoba, Córdoba, 1997.