

LA PARTICIPACION POLITICA EN JOHN RAWLS Y EL CONCEPTO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

JOAQUÍN HERRERA FLORES

SUMARIO: NOTA PRELIMINAR.—I. NEOCONTRACTUALISMO Y DEMOCRACIA.—I.1. La Democracia cuestionada.—I.2. Respuestas neocontractualistas a la «situación crítica» de la Democracia.—I.2.1. La propuesta ambivalente de Rawls.—I.2.1.a. El sistema de libertades y el valor de la libertad.—I.2.1.b. La constante legitimación de la constitución democrática.—I.3. La Democracia como proceso.—II. PROCESO DEMOCRÁTICO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA.—II.1. Marco general del concepto de participación política de Rawls.—II.1.1. Concepción psicologista y sus consecuencias.—II.1.2. Fracaso del constitucionalismo en la defensa de la libertad política.—II.2. Desarrollo específico de la concepción rawlsiana de participación política.—II.2.1. Conceptuación y colocación de la participación en la teoría de la justicia como imparcialidad.—II.2.1.a. La libertad igual a la justicia política.—II.2.1.b. El problema del sujeto de la libertad política: la representatividad.—II.2.1.c. Tres problemas de la participación: significado, alcance y medidas para la misma.—II.2.2. Alcance y limitaciones del principio de participación.—II.2.2.a. La regla de mayoría y los principios de la justicia.—II.2.2.b. Aplicación del principio de la diferencia a las situaciones de desigualdad en la participación política.—III. LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA COMO SUPERACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—III.1. ¿Democracia social *versus* Democracia política? La participación democrática.—III.2. La participación democrática en la Constitución española de 1978.—III.2.1.

Modelo participativo constitucional.—III.2.1.a. Concreción del modelo en sus aspectos generales. — III.2.1.b. Vías institucionales de desarrollo de la participación ciudadana.—Iniciativa legislativa popular.—Defensor del Pueblo.—Derecho de petición. Referéndum.—III.2.1.c. Tipos de participación y principios constitucionales.—III.3. Conclusión.—NOTAS.

NOTA PRELIMINAR

Es fácilmente detectable el hecho de que el pensamiento teórico sobre la democracia se encuentra en una situación crítica; los constantes cuestionamientos que, desde el campo de la nueva filosofía, se lanzan contra la democracia provienen más de una insuficiencia científica que de un análisis empírico y sociológico de la misma. Desde diferentes campos, sin embargo, se levantan voces que intentan encontrar la legitimación justa de la democracia partiendo de diferentes posiciones ideológicas e institucionales. Entre estas corrientes se pueden entresacar, por su carácter paradigmático y englobante de otras tendencias menos difundidas, el neocontractualismo anglosajón y las propuestas de la última Escuela de Frankfurt, necesariamente legadas a las posiciones mantenidas por el conjunto de pensadores que conforman la denominada Escuela de Budapest. Estas corrientes de pensamiento y justificación (*explanation*) sociales, se esfuerzan por desarrollar teóricamente la existencia de una serie de valores y principios que marquen la pauta organizativa y de comportamiento de la sociedad civil; esta intención se manifiesta claramente cuando tanto unas como otras son conscientes del diferente sujeto que toma la iniciativa en el mundo actual y que va cambiando el mismo concepto de praxis social y política que predominaba en la sociedad contemporánea: el *ciudadano representativo* (RAWLS), el *trabajador colectivo* (BAHRO) o el *ciudadano total* (DAHRENDORF), superan la tradicional dicotomía de «apocalípticos o

integrados» para exigir una extensión de su participación e intervención en las decisiones y procesos que les afecten, sobre todo a partir de las tesis microfísicas que FOUCAULT y BAUDRILLARD han lanzado sobre la sociología del poder político e ideológico. Con esto la democracia no puede ser entendida ya como un medio de acceso al poder político, sino que tiene que partir de su esencia de proceso constante de legitimación y revisión incluso de sus mismos presupuestos y reglas. El neocontractualismo de signo liberal-democrático de JOHN RAWLS nos puede ofrecer la pauta a partir de la cual podamos contraponer la concepción de una participación democrática, exigida por las otras posiciones teóricas, y que implica necesariamente una *ampliación* del concepto más restringido que, de la participación política, ofrecen las legitimaciones neoliberales de los procesos políticos. Con esto no se quiere menospreciar la virtualidad de los procesos que moldean dicha participación política, sino, al contrario, contemplarla desde un punto de vista más amplio, extendiendo sus presupuestos a todos los resortes donde se haga necesaria y evidente esa existencia que se apuntaba anteriormente; es por ello que la participación política no se opone en absoluto al concepto de participación democrática; ambos tipos de acercamiento de la sociedad civil a los poderes públicos y, por ende, de profundización de la soberanía popular, se implementan para que la efectiva realización de la concepción democrática del Estado social de Derechos adquiera plenamente el significado que, como «apertura de lo posible», otorgaba PAUL RICOEUR a la caracterización positiva de la utopía.

A partir de estos presupuestos, y una vez realizada la aproximación a ese concepto de participación democrática que poco a poco iría configurando esa nueva fase de la democracia que MACPHERSON en su *The Life and Times of Liberal Democracy* denominaba «democracia participativa» como superación del momento histórico de equilibrio inestable en que nos encontramos, se analizará cuál ha sido el modelo participativo que la Constitución española de 1978 ha recogido en su articulado, y que se encuentra disperso en todo el conjunto de normas, valores y principios que fundamentan y dinamizan el resto del ordenamiento jurídico y social. En este punto quiero destacar que, siendo el móvil de este trabajo la contraposición entre la concepción rawlsiana de participación política y el

concepto de participación democrática, el análisis de esos diferentes preceptos que conforman el modelo constitucional sólo va a sobrevolar su problemática, con el objetivo de que una vez conseguida la panorámica general sea más asequible estudiar detenidamente los elementos que lo componen en un momento posterior. Del mismo modo hay que advertir que la bibliografía que se ofrece es meramente de carácter indicativo debido a la multitud de estudios que de los mismos se han venido realizando desde la promulgación de la Constitución, con lo que sólo se ha pretendido ofrecer algunas referencias puntuales obviando un tanto las obras generales de comentario de fácil acceso y conocimiento para todos.

Tres partes componen este trabajo: la primera intentará abrir el camino para una concepción de la democracia como proceso saliendo al paso de esas concepciones que ideológicamente afirman la crisis de la misma; en un segundo momento, y partiendo de esos pasos previos, desarrollaré, descriptiva y lo más críticamente posible, la concepción rawlsiana de la participación política en la *Teoría de la Justicia*; para en último lugar, analizar la participación democrática como ampliación y, por qué no, superación de los viejos cauces de participación política predominantes, que tanta importancia preveo que ostenta para que el Estado democrático pase del deseo a la realidad más efectiva.

I. NEOCONTRACTUALISMO Y DEMOCRACIA

I.1. Son de conocimiento general las reticencias con las que el pensamiento clásico, tanto antiguo como moderno, se ha enfrentado a lo largo de su evolución con la democracia como forma de Gobierno. Si la virtualidad de un concepto se mide por su incidencia histórica, el término «democracia» alcanza una importancia enorme; sus orígenes se remontan al pensamiento de CLÍSTENES en el 508 a. de C., y a partir de él se hace omnipresente, pero siempre como problema, como forma de gobierno que se presenta complicada debido a la incultura y a la falta de preparación del pueblo para su necesaria participación, por lo que la mayoría de las veces se optaba por una autoridad concentrada que, sin caer en la arbitrariedad, ostentase todo el poder de la organización política del momento histórico concreto.

PLATÓN, ARISTÓTELES, CICERÓN, SÉNECA, hito del pensamiento político clásico, consideraban a la democracia «como la peor forma de gobierno» (1), como la más susceptible de caer en la demagogia; la evolución posterior del término tampoco se separa de esta línea, acogiéndose eclécticamente a la pauta que marcará ARISTÓTELES de la constitución mixta que intentaba compaginar la autoridad, la tradición y algún elemento no peligroso de la democracia. La polémica continúa en el pensamiento de ROUSSEAU, el cual en dos de sus obras como son *Proyecto de constitución para Córcega*, de 1765, y el *Contrato social*, de 1762, consideraba que la democracia no era viable para el futuro desenvolvimiento del Estado (2), inaugurando la polémica que se repetiría más adelante en el grupo de intelectuales anticapitalistas-románticos de influencia germánica de la primera década del xx, y en el planteamiento de los social-revolucionarios rusos en su polémica con el bolchevismo; aquellos intentando retomar la comunidad rural e ideal del medievo como modelo a contraponer al auge del racionalismo calculador y tecnicista del capitalismo liberal de su momento histórico, y éstos oponiendo la comunidad pequeña y aldeana, como único espacio donde la democracia podría desarrollarse, frente a las concepciones centralizadoras del partido leninista. Por otro lado, la polémica continúa con la denuncia de TOCQUEVILLE acerca de los males que acarrearía a Europa el tomar partido por la democracia en sus aspectos radicales; opinión que fue espléndidamente contestada por STUART MILL como

(1) KLAUS VON BEYME, voz «Democracia», en *Marxismo y Democracia*, edic. Rioduero, Madrid, 1975, pág. 28.

(2) Esa desconfianza de Rousseau alcanza un significado real desde el momento en que, si la comparamos con la teoría más realista para su tiempo de Montesquieu, observamos que para Rousseau el liberalismo, entendido como garantía legal de los derechos de los ciudadanos, cede ante lo imponente de la Democracia, cuya esencia radica en el hecho de que el pueblo se gobierne a sí mismo. El mismo Rousseau es consciente de la imposibilidad de que esta teoría culmine en éxito, y así lo expone puntualmente en su *Contrato Social*, libro III, cap. V. Esa negación o, cuando menos, escepticismo acerca de la posibilidad de la democracia de Rousseau, se decantaba por el reconocimiento del papel que le cabría a una monarquía consciente de su papel en los nuevos tiempos; sobre esto *vid.* AGNES HELLER y FEREC FECHER, *Marxisme et démocratie*, traduit de l'anglais par Anna Libera, Introd. de Michael Lowy, Maspero, París, 1981, pág. 221.

hipostasiadora de la realidad injusta del capitalismo en el concepto cuestionado.

La democracia, pues, como forma de gobierno, ha sido puesta en solfa por el pensamiento político clásico y moderno y que confluje en MARX y el marxismo, dentro del cual se ha dado la misma polémica con los tintes trágicos que conllevó su división interna para el desarrollo de la conciencia de clase del proletariado. Pues bien, si analizamos hoy en día los presupuestos que caracterizan a un proceso democrático cualquiera, no habrá más remedio que ser también escépticos en relación a la efectividad alcanzada por tal forma de gobierno. El fracaso en el ejercicio del poder constitucional por el pueblo, puesto en práctica en poquísimas y contradictorias ocasiones; el desprestigio de la representación política que cada vez se irresponsabiliza más frente a sus bases; la no consecuencia de una democracia social, tanto a un nivel económico como empresarial; la falta de un control adecuado por parte de los ciudadanos de los órganos de poder, y, sobre todo, de los órganos manipuladores del saber, como son los informativos, propiciado, todo ello, por la falta de instancias intermedias; fenómenos éstos que van consolidando un programa un tanto desolador de la democracia actual.

Sobre ésta se cierne la crisis que provoca el escepticismo sobre el papel de las instituciones como instrumentos de cambio social y de progreso, con lo que el encauzamiento del conflicto se ve, no como una necesidad, sino como una guillotina a los procesos sociales. A ello hay que unir necesariamente los fenómenos de la crisis económica, el auge del imperialismo y del armamentismo, la no salida de la política de bloques que implica un estancamiento político y social de enorme envergadura, y el intervencionismo cada vez más burocratizado y manipulador de las instancias individuales a que conduce el aparato del Estado asistencial; y si, por otro lado, vemos como a un nivel más filosófico y general, el mismo concepto de crisis se relativiza, debido a la falta de un modelo con el que comparar la situación presente y valorarla debidamente, lo único de que se puede estar seguro es, no tanto del sentido tópico y marcadamente ideologizado de crisis, sino de que la democracia, entendida como forma de gobierno, se encuentra en una «situación crítica».

I.2. Esta constatación y la exigencia de búsqueda de salidas del *impasse* enarbolando modelos generales y abstractos a los que referir las acciones concretas, configuran el marco del neocontractualismo moderno. La exigencia de unos principios inalterables que conformen el cuadro básico para el desarrollo social, ya sean unos derechos naturales individuales, unos criterios de justicia, o una proyección de la teoría económica sobre el tejido social en su conjunto, son las pautas sobre las que giran estas posiciones teóricas, las cuales se apoyan en las bases de una concepción spengleriana del mundo actual y, por tanto, de un pesimismo antropológico exacerbado, reclamando una interpretación radical de la necesidad de una nueva «voluntad general» que acabe de una vez por todas con la conflictividad y falta de ideas fijas del mundo contemporáneo, mistificado en el sistema estatal y económico del capitalismo. Exigencia ésta de la que no se puede predicar su novedosidad sin caer en anacronismos históricos; así por ejemplo la misma aristocracia de principios de siglo exigía tales medidas afirmando que «Nuestro deber es, en consecuencia, establecer las bases de la auténtica verdad y de la voluntad legítima, a este tenor vigilar con inexorable sentido de responsabilidad, a fin de que este procedimiento cristalice en la clara forma de una idea científica» (ROBERT MUSIL, *Der Mann ohne Eigenschaften*, libro primero, tomo II, pág. 29).

I.2.1. Por otro lado, el neocontractualismo, en sus líneas más generales, es plenamente consciente de esa situación crítica de la democracia como forma de gobierno y la interpreta en un sentido conservador y reaccionario, abogando por la concepción estética de la misma, anclada en los presupuestos economicistas e individualistas del liberalismo decimonónico. En este marco destaca la obra de JOHN RAWLS, el cual, sin abandonar las premisas anteriores que lo integran plenamente en esta corriente de pensamiento, se decanta del conservadurismo, declarándose afín a un liberalismo progresista y democrático. La obra cumbre de este pensador *Teoría de la Justicia*, ofrece un serie de momentos que, ejemplarizados en dos, nos dan la pauta para su interpretación democrática: por un lado, la diferencia establecida entre el «sistema de libertades» y el «valor de la libertad» (3), y, por otro, la necesidad de una constante

(3) JOHN RAWLS, *Teoría de la Justicia*, trad. cast. por María Dolores González, Fondo de Cultura Económica, México-Madrid, 1979, pág. 237.

legitimación del proceso político constitucional (4). Creo necesario desarrollar brevemente cada uno de estos puntos en cuanto que son importantísimos a la hora de entender la concepción rawlsiana de la participación política.

I.2.1.a. Para todo aquel que se haya acercado al estudio detenido de la *Teoría de la Justicia*, le es familiar la idea del significado de la libertad igual y del orden lexicográfico de los dos principios de la justicia (5); para RAWLS el primado de estos principios se inscribe en el postulado de la libertad igual para todos sin posibilidad de restricción alguna. Sin embargo, la efectividad de ese sistema de libertad que se pretende implantar, como de cualquier otro ya existente, se mide por «la totalidad de limitaciones a que se le ajuste», dependiendo el ajuste total del esquema de las libertades, de la definición y extensión de las libertades particulares, las cuales pueden afectarse entre sí y condicionar su plena satisfacción para todos (6). Sin embargo, RAWLS es consciente de que en muchas ocasiones las limitaciones a la libertad no proceden solamente de otras libertades similares, sino de la imposibilidad de acceder a ellas por falta de medios educacionales o económicos; para intentar salvar este escollo y su idea de la no restricción de la libertad por otros conceptos que no sean los de la misma libertad, distingue entre el «sistema de libertades» que configuran el esquema completo de la libertad de la igualdad ciudadana que es común a todos, y el «valor de la libertad» que depende de la «capacidad para promover sus fines dentro del marco deformado por el sistema» (7), y por lo tanto es diferente dependiendo de la diferente colocación de individuos y grupos en el sistema social.

Esta idea tan operativa e importante para una concepción progresista de la libertad, es desarrollada, sin embargo, de un modo infructuoso dentro del marco general de la obra afirmando que nunca se podrá argumentar partiendo de ese hecho de desigualdad para restringir la libertad general, sino que ese «hecho» debe ser aceptado por los menos favorecidos en todos los casos en que esa

(4) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 544.

(5) JOHN RAWLS, *op. cit.*, Cap. I, parágrafo 8.º.

(6) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 236.

(7) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 237.

desigualdad repercute satisfactoriamente sobre ellos mismos (8). A pesar de ello, esta misma idea le conducirá a condicionar incluso el orden lexicográfico a determinadas circunstancias sociales y económicas que favorezcan esos dos principios apuntados (9).

I.2.1.b. La inserción del pensamiento de RAWLS en la corriente neocontractualista conservadora, se nos presenta aún más problemática cuando el mismo autor se dedica a criticar el uso de categorías económicas para el análisis social y jurídico. Para el economicismo, todo un conjunto de elementos, que constituyen el parámetro de la economía de mercado, se encuentran dados y sin necesidad de ulterior justificación, lo cual implica una concepción estática del proceso social. Para RAWLS «...una teoría de un régimen constitucional no puede aceptar las normas como dadas, ni suponer, simplemente, que serán seguidas. Evidentemente, el proceso político tiene como una de sus más importantes características la de establecer y revisar normas, así como la de tratar de controlar los poderes legislativos y ejecutivo del gobierno. *Aun cuando todo se haga de acuerdo con los procedimientos constitucionales, necesitamos explicar por qué se aceptan éstos*» (10); lo cual nos conduce a una concepción dinámica del proceso social y político, y el rechazo explícito del conjunto de teorías que se aferran al concepto de «mano invisible» encargado de garantizar la conducción del proceso hacia una meta que inevitablemente se considera como justa.

Esta concepción dinámica y actual del proceso de justificación política conecta con los intentos actuales de reforzar el papel configurador de la Constitución sobre el conjunto de relaciones sociales que se encuentran en su base, sin obviar el necesario carácter normativo de la norma fundamental (11).

(8) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 237.

(9) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 64.

(10) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 544.

(11) Acerca de la función transformadora de la Constitución *vid.* el ensayo de ENRIQUE TIERNO GALVÁN, «Especificación de un Derecho Constitucional para una fase de transición», en *Boletín Informativo de Ciencia Política*, núm. 10, 1972. Para contemplar la interrelación entre la normatividad y la adecuación a las necesidades en la constitución *vid.* A. E. PÉREZ LUÑO, «La Interpretación de la Constitución», en *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 249 y sigs.

En el marco general del pensamiento rawlsiano se encuentra implícita la idea de reforzar constantemente la Constitución como «locus» específico donde situar como mínimo la defensa como texto normativo y las exigencias de revisión y reordenación de sus presupuestos en función del conjunto de expectativas de los ciudadanos (12).

Sin embargo, esos presupuestos que recorren la obra de principio a fin, como son la visión pesimista del mundo conflictivo contemporáneo, y por ende, del hombre que se instala inestablemente en él, implican necesariamente una consideración peyorativa de las posiciones de los gobiernos democráticos actuales que no son capaces de proporcionar cauces adecuados para el logro de un acuerdo básico y duradero. La propia ambivalencia del pensamiento rawlsiano, ya mostrada en alguno de sus aspectos, conduce cuando menos a una doble concepción o lectura de su obra, lo que repercute directamente sobre su noción acerca de la exigencia de participación del ciudadano en los asuntos públicos. Así, por un lado, vemos como el reconocimiento de los dos principios de la justicia, con la primacía serial y lexicográfica de la libertad por encima de la superación de las desigualdades; el postulado de instalar una ética hipócrita y dualista entre, por un lado, el sistema de libertades individuales y, por otro, el reconocimiento de la igualdad; dualismo representado en la consideración constitucional de la libertad, relegando al campo legislativo la garantía y desarrollo de, por llamarlos de alguna manera, los derechos sociales y de participación, con lo que se mantiene abierta la fractura entre las exigencias individuales y las comunitarias, y que se contradice abiertamente con otras afirmaciones del mismo pensador acerca de la necesaria unidad de ambas instancias (13); la aceptación parcial de la necesidad de élites reivindicada por el utilitarismo, concretada en una serie de analogías abusivas entre las que destaca la que compara a la sociedad civil con un barco, y el claro reconocimiento del conflicto como algo totalmente negativo e inevitable, representado en la consideración de un Derecho Penal que actúa como un «recurso estabili-

(12) Cfr. la obra de KONRAD HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, trad. e Introducción de Pedro Cruz Villalón, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, *passim*.

(13) JOHN RAWLS, *op. cit.*, págs. 293-294.

zador» (14) y no corrector, ya que se parte del *a priori* de que existen una serie de males sociales que no pueden evitarse (15). Todas estas notas nos conducen a una lectura conservadora, cuando no reaccionaria, de la concepción de la democracia y del sistema social y político en el que ha de plantearse la participación política; pero también podemos encontrar, abundando en esa ambivalencia denunciada, otras afirmaciones mediante las cuales el pensamiento de RAWLS toma un rumbo diferente: esa concepción dinámica de los procesos democráticos de legitimación ya apuntada aquí, la necesidad de constante reforma institucional, considerando a la injusticia, no como un mal natural, sino como un mal funcionamiento de dichas instituciones a la hora de limar desigualdades (16); el reconocimiento positivo de la desobediencia civil y de la objeción de conciencia (17); la correlación entre la democracia y la existencia de unos cauces formales de comunicación que faciliten el consenso (18); y, por último, la consideración que son necesarias una serie de condiciones sociales para fundamentar establemente el primado lexicográfico de la libertad (19). Creo que estas precisiones demuestran esa oblicuidad, en términos frankfurtianos, del pensamiento de RAWLS, y permiten leerlo desde posiciones muy diferentes, con lo que los presupuestos para su consideración de clásico en el futuro están asegurados, y nos remiten al hito teórico, por lo demás también interpretable ambivalentemente, que se encuentra en su base: el pensamiento de ROUSSEAU interpretado kantianamente.

I.3. Es precisamente en esa anfibología rawlsiana donde podemos encontrar el punto de conexión entre el pensamiento clásico crítico de la democracia y las nuevas tendencias que intentan reforzar el carácter democrático del Estado de Derecho. Concretamente esa conexión dialéctica aparece cuando en la *Teoría de la Justicia* la democracia deja de ser considerada como una forma de gobierno y pasa a serlo como *proceso*. Es preciso observar que a pesar de las constantes críticas a que se somete la idea de demo-

(14) JOHN RAWLS, *op. cit.*, págs. 276-277.

(15) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 278.

(16) JOHN RAWLS, *op. cit.*, págs. 78 y sigs.; *vid. esp.* págs. 125 y 522.

(17) JOHN RAWLS, *op. cit.*, Cap. VI, párrafos 55 a 59, págs. 404 y sigs.

(18) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 68.

(19) JOHN RAWLS, *op. cit.*, págs. 64 y 600.

cracia, ésta se mantiene incólume y, cabría decir que se refuerza con esos mismos cuestionamientos conservando una fuerza inagotable, ya que el *impasse* del pensamiento clásico en esta materia venía condicionado por reconocer a aquélla como una simple forma de gobierno, cuando nada es más lejano a su esencia; la democracia más que forma de gobierno es un proceso, un continuo hacerse a sí misma con la participación constante de todos en la organización política que preside. Con lo que la democracia, en palabras de KLAUS VON BEYME pasa a constituir un elemento y una exigencia de la libertad, considerándola como «la libertad de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política (20), no siendo ya un «concepto formal de las teorías sobre las formas del Estado» sino que es concebida, tras los fenómenos políticos y sociales del siglo XX «como un proceso que nunca llega a la meta» (21).

Considerar la democracia desde este punto de vista no implica acogerse a la perspectiva kelseniana de la democracia como método; lo cual nos acercaría a la misma idea rawlsiana de participación restringida al ámbito político que veremos más adelante. Para KELSEN tanto la democracia como la autocracia devienen métodos para acceder al poder (22), con la diferencia de que en la primera se puede ser también desposeído del mismo, sin salirse de sus presupuestos. Creo que configurar la democracia como un *proceso* es algo más amplio, ya que se requiere, por un lado, la configuración de un orden socialmente justo y de un ámbito participativo mucho más general que el del Estado como poder público centralizado. Ambos presupuestos son obviados por KELSEN, aun cuando pueda ser entendido su pensamiento de un modo alternativo, al entender que esa definición metódica de la democracia implica el intento de asegurar el régimen democrático cuando desaparezca su pilar liberal más importante: la propiedad privada (23). La democracia es algo más que un método de acceso al poder, es un *proceso* supera-

(20) KLAUS VON BEYME, voz «Democracia», en *Marxismo y Democracia*, *op. cit.*, pág. 27.

(21) KLAUS VON BEYME, *op. cit.*, pág. 63.

(22) HANS KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, trad. cast. a cargo de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Prólogo por Ignacio de Otto, ed. Guadarrama, Barcelona, 1977, pág. 122.

(23) IGNACIO DE OTTO, «Nota preliminar» al ensayo *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*, pág. IX.

dor de formalismos que va moldeando, momento a momento, un proyecto racional de futuro necesitado, tanto de las instancias públicas, como de la participación de la sociedad civil en su conjunto. Y en este proceso democrático una de las exigencias de mayor virtualidad radica en la extensión de la participación a todos los niveles del tejido social. La democracia actual no puede contentarse con el hecho meramente cuantitativo a esta altura de la historia, del sufragio universal, en cuanto que esa conquista es algo plenamente enraizado en la configuración de los países de estructura social avanzada. Lo definitorio de la democracia como proceso no se sitúa en el número de votantes; en vez de ello, lo esencial viene dado por la extensión del espacio donde el ciudadano puede votar y participar. En palabras de NORBERTO BOBBIO «para dar un juicio sobre el estado de democratización de un país el criterio no puede ser ya el de *cuántos* votan, sino el de *en cuántos sitios* se vota» (24), por lo que esa democracia como proceso encuentra su legitimación y justificación más actual en el conjunto de instituciones y cauces participativos mediante los cuales la sociedad civil controle e intervenga en la mayor cantidad posible de esferas de decisión y regulación normativa que, sin ese control e intervención, tienden inexorablemente a enraizarse autocráticamente. Antes de entrar en ello es preciso analizar la concepción rawlsiana de participación política y sus virtualidades y deficiencias para la hora actual de las democracias occidentales.

II. PROCESO DEMOCRÁTICO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

II.1. Las reticencias expresadas en el apartado anterior sobre la democracia giraban en torno a esa incapacidad para acudir a los asuntos públicos por parte de las masas que componen los estratos inferiores de la sociedad civil. En un célebre párrafo de las *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (25), HEGEL argumentaba contun-

(24) NORBERTO BOBBIO, «El futuro de la Democracia», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, segundo cuatrimestre 1984, pág. 17.

(25) G. W. F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, ed. de J. Hoffmeister, Meiner, Hamburg, 4.ª ed., 1955, párrafo 308, pág. 268, aun cuando más adelante se reconozca el papel de la opinión pública, *vid.* párrafo 316.

dentemente en favor de dicha tesis afirmando la ignorancia de la población acerca de los asuntos del Estado. RAWLS retoma la polémica y se opone tajantemente a tales consideraciones, aun cuando sea consciente de la complejidad de los asuntos públicos para los que no todos están preparados, ni dispuestos a prepararse, para su resolución; lo cual no quita que, como mínimo, se den las condiciones procedimentales para que todo ciudadano pueda optar por presentarse a elecciones y conseguir una parcela de responsabilidad social. RAWLS afirma que si de todo ciudadano «...se supone que ha de votar, se supone que ha de tener también opiniones políticas» (26), y, en otro momento, «todos, y no sólo los que desempeñan cargos políticos, tenemos opiniones políticas acerca del bien común» (27). En estas frases podemos encontrar las líneas principales tanto positivas como negativas, acerca de la concepción de participación política en el pensador norteamericano; si por un lado, se exigen esas vías procedimentales que propicien la participación, vías que van desde una educación adecuada a la protección de las minorías, pasando por unas elecciones limpias, por otro, se puede observar de antemano cómo tal concepto de participación restringe solamente a la posibilidad de ofrecer un cauce formal a esas opiniones políticas que aparecen en cada ciudadano. En esta tensión es donde voy a colocar todo el análisis posterior y adonde han de remitirse mis observaciones críticas a la elaboración rawlsiana.

Desde que WOLFGANG ABENDROTH fundamentara la continuidad de la categoría de Estado de Derecho en función de su reconocimiento en las constituciones de la postguerra (28), la polémica acerca de los distintos momentos evolutivos del Estado capitalista occidental se ha centrado en la posesión o carencia de los atributos

(26) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 269.

(27) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 522.

(28) WOLFGANG ABENDROTH, «Sobre el concepto de Estado de derecho democrático y social tal como se formula en la Constitución de la República Federal de Alemania», en su vol. *Sociedad Antagónica y democracia política*, trad. cast. de M. Sacristán, Grijalbo, Barcelona-México, 1973; en el mismo sentido su trabajo «Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag», en la op. col. *Der bürgerliche Rechtsstaat*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1978, vol. I, págs. 265 y sigs. (cita tomada de A. E. PÉREZ LUÑO «Estado social y democrático de derecho y derechos fundamentales», en *Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución, op. cit.*, pág. 227 n.).

propios de la democracia por parte del Estado Social o *Welfare State*. Habiéndose implantado normativamente, que no efectivamente en la mayoría de países que comparten tal sistema económico y político, la categoría de los Derechos sociales, económicos y culturales, el Estado de Derecho exige la necesidad jurídica de afrontar los problemas de acercamiento de los individuos a las exigencias de la comunidad política que la configuración democrática del Estado ostenta como un principio fundamental de su estructura. Ya la tipología ofrecida por JELLINEK de los diferentes *status* a través de los cuales se relacionaban los ciudadanos y los poderes públicos, queda anticuada y superada por la aparición de un nuevo *status*, el *status positivus socialis* que intenta conjugar las dimensiones personal y colectiva de la subjetividad humana a través del reconocimiento constitucional de aquella categoría de derechos, y que por una parte de la doctrina se exige su reforzamiento mediante la garantía de un *status activus processualis* que impida la recaída en una nueva supeditación del individuo en el Estado con «el reforzamiento de las garantías jurídicas individuales y la participación activa de los interesados en los procesos de formación de los actos públicos» (29), garantías que van contra el burocratismo al que han conducido las diferentes formas degradadas del Estado asistencial.

No es el momento ni el lugar adecuados para entrar a considerar la evolución del Estado capitalista contemporáneo, pero las anteriores reflexiones y la constatación de ese nuevo *status* de los ciudadanos y grupos nos acercan a esa exigencia que aparece hoy en día en todos y cada uno de los rincones del tejido social: la participación dentro del proceso democrático de convivencia. El neocontractualismo conservador desprecia todo tipo de participación que enturbie ese orden considerado como «dado» e inmutable y dirigido por poderes ocultos e inescrutables. El nuevo tipo de contrato que ofrece JOHN RAWLS, sin embargo, si toma en consideración tal problemática de un modo extenso y prolijo. La exposición de esta temática vendrá desarrollada, en este trabajo, en dos momentos: el primero se encargará de analizar el marco teórico general que engloba el conjunto de consideraciones más específicas

(29) A. E. PÉREZ LUÑO, *Los Derechos Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 184-185.

acerca de la participación; y en un segundo momento, la caracterización que de ésta hace el autor de *Teoría de la Justicia* a la hora de afrontar el análisis institucional.

II.1.1. Un primer elemento general que destaca en la argumentación de RAWLS y que condiciona el resto de su análisis, es la consideración psicologista de la naturaleza humana. A lo largo de toda la obra mencionada encontramos ese presupuesto que repercute tan claramente en el entendimiento de la participación política. RAWLS afirma que todos (cada persona) ostentan una habilidad, un deseo, una capacidad moral (30) que conforman un sentido de la justicia. Esta conduce a la afirmación de que una teoría de la justicia es una teoría de los sentimientos morales que moldean el conjunto de principios que gobiernan nuestros poderes morales o, más específicamente, nuestro sentido de la justicia (31), el cual necesita de una «sociedad bien ordenada» y proyectada para incrementar el bien de sus miembros y eficazmente regida por una concepción pública de la justicia (32). Esta concepción pública de la justicia no viene por sí sola sino que necesita acudir, no a criterios políticos o sociológicos que den la pauta de la sociedad real, sino a criterios morales y, sobre todo, psicológicos que tienden a un «profundo deseo de vencer tendencias destructivas» (33) y que aseguren la eficacia general y «de una vez por todas» de los principios que en ella predominan.

Si bien estas consideraciones aumentan considerablemente el espectro de ciudadanos que pueden participar en la vida pública, ya que todos tienen esa capacidad psicológica, esa habilidad para mantener opiniones políticas y ese sentimiento moral con el que compartir un sentido de la justicia, por otro lado, este psicologismo, aparte sus peligrosas derivaciones terapéuticas debidas a la analogía cuerpo enfermo-sociedad conflictiva, conduce a una visión peyorativa del conflicto social y sus consecuencias, y, por ende, a un esfuerzo por *reducir* los desacuerdos y *armonizar* de una vez por todas las convicciones divergentes de individuos y grupos (34) aho-

(30) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 66.

(31) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 78.

(32) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 501.

(33) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 502.

(34) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 73.

gando la virtualidad del conflicto social a la hora de marcar la pauta del cambio social y jurídico y, a la vez, del consenso, cuya característica esencial radica en su constante adaptación a las necesidades y exigencias cambiantes de la sociedad. Poca participación cabría dentro de tales presupuestos cuando las circunstancias de la situación contractual inicial que sirven de parámetro del resto de normas y regulaciones, se plantea como fin primordial el acabar con la arbitrariedad del mundo (35) para que los principios que se elijan en la misma imperen para siempre de un modo indiscutido (36).

II.1.2. Un segundo conjunto de elementos que conforman ese marco previo de necesario conocimiento para entender la visión de RAWLS sobre la participación política, se concreta en su afirmación tajante del fracaso del constitucionalismo actual a la hora de proteger el valor de la libertad política o participación ciudadana. RAWLS afirma contundentemente que «los pasos correctivos necesarios no se han dado, ya que nunca han sido considerados seriamente» (37). Cuales sean estos defectos los concreta el mismo autor en los siguientes hechos: la irrupción de los intereses económicos en el resultado del sufragio universal, que sigue siendo un sistema de equilibrio insuficiente; las diferencias en la distribución de propiedad y riqueza, incompatibles con la igualdad política han sido toleradas; se ha mantenido una mala distribución de los recursos públicos entre las instituciones encargadas de velar por dicha libertad política; la acumulación del poder político en pocas manos, con lo que el aparato coercitivo se usa en beneficio de personas y grupos aventajados, etc. (38). Ello se debe a que dicho constitucionalismo está lejos de una concepción de la justicia puramente procesal donde los objetivos y los procedimientos para alcanzarla se unen estrechamente, quedando aquél a un nivel de «justicia procesal imperfecta». Esta visión realista del proceso político actual parte del planteamiento de que conocemos perfectamente cuáles

(35) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 168.

(36) JOHN RAWLS, *op. cit.*, págs. 29, 73, 151, 155-161, 165, 173 y esp. la pág. 205, donde se afirma textualmente que el contrato original es *definitivo* y se concreta a *perpetuidad*, no habiendo lugar a segundas oportunidades (subrayado mío).

(37) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 261

(38) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 261.

son los objetivos que hemos de conseguir con el desarrollo del proceso político, pero en lo que se refiere al procedimiento que nos conduzca a ellos aún no ha habido acuerdo; y de lo único que podemos estar seguros es de que el cauce existente no nos sirve para la consecución de tales fines y valores (39). Esta visión del constitucionalismo actual, unida a esas pautas psicologistas y, a veces, sentimentalistas de la naturaleza humana y social, marcan la ambivalencia que circunda el análisis de la participación política en la *Teoría de la Justicia*, donde afirmaciones radicales como la de que «todos los ciudadanos... deberían tener una oportunidad justa de añadir propuestas alternativas al orden del día de la discusión política» (40), contrastan con las cautelas con que se retoma

(39) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 228; el criterio ideal que se plantea RAWLS no radica en un tipo de justicia procesal que a más de conocer los objetivos finales e independientes ostente también un procedimiento cierto, sino el hecho de una justicia puramente procesal en la que no sean necesarios siquiera dichos objetivos finales, sino que el mismo procedimiento sea adecuado para llegar irremediabilmente a un resultado justo. En este punto se separa RAWLS del resto del neocontractualismo al plantearse la construcción de su «posición original» desde el punto de vista hipotético-reconstrutivo (vid. M. A. RODILLA, *Buchanan, Nozick, Rawls: variaciones sobre el estado de naturaleza*, presentado como Ponencia a las VII Jornadas de Profesores de Filosofía del Derecho, Palma de Mallorca, diciembre de 1984).

De todos modos, la concreción única de esa justicia puramente procesal radicaría en los juegos de azar, lo que lleva a cuestionarse la virtualidad de la aplicación de la teoría de los juegos al análisis social donde sí existen reglas y criterios a los que remitir las pautas procedimentales; para la teoría de juegos, dos agentes pueden obrar consiguiendo el mismo resultado sin necesidad de reglas que los guíen, vid. p. e. TH. C. SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1960, hay trad. cast., *La estrategia del conflicto*, Tecnos, Madrid, 1964. Véanse las dificultades de estas teorías en J. J. C. SMART y BERNARD WILLIAMS, *Utilitarismo pro y contra*, trad. cast. Jesús Rodríguez Marín, Tecnos, Madrid, 1981, págs. 67 y sigs., esp. pág. 71. Del mismo modo hay que rechazar la teoría de «la aplicación del cociente doctrinal estereotipado» que intenta separar palabras y frases que, dentro de un documento, no tienen más que una función retórica, calculando su porción o cociente con relación al número total de palabras; y es razonable en cuanto que necesita un criterio previo para dilucidar lo que es retórica o no (tomo la referencia del libro de ANGEL GARRORENA MORALES, *El Estado Español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 245).

(40) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 260.

la participación dedicándole un capítulo aparte al conjunto de limitaciones a que debe ser sujeta.

II.2. Este conjunto de consideraciones, junto a las ofrecidas en el primer capítulo, nos dan una idea aproximada de la concepción rawlsiana de participación en la nueva configuración del Estado que se quiere fundamentar en la nueva caracterización hipotético-reconstructiva que del contrato social ofrece tal autor. Sin embargo, estas afirmaciones no salen del marco general y abstracto de esta temática, lo que conduce a la necesidad de analizar más detenidamente la posición defendida por RAWLS. El estudio lo dividiré en apartados: por un lado, la concepción de participación en la *Teoría de la Justicia*, y, en un segundo momento, se analizará el alcance de la misma y sus limitaciones concretas y genéricas. Si como afirma el mismo RAWLS, un sistema de libertades se caracteriza por un conjunto estructurado de limitaciones que le afectan, este segundo apartado nos servirá incluso para proporcionar pautas a la hora de enjuiciar la protección de la libertad política en los regímenes constitucionales actuales desde el punto de mira de la posición original.

II.2.1. Después de un análisis abstracto de los principios de la Justicia que deberían regir una sociedad basada en los presupuestos de lo acordado en la posición original, RAWLS intenta asegurar su operatividad en el marco de un conjunto de instituciones que deben organizar la sociedad de un modo justo. En su afán de asegurar la primacía de la libertad, RAWLS construye su teoría en cuatro etapas donde el acuerdo original constituye la fuente de donde manan los criterios para la defensa de los principios de la justicia como imparcialidad en los diferentes niveles. La regulación y defensa de la libertad, se incardinan en el nivel o etapa constitucional, donde la igual libertad de conciencia, la libertad igual en la justicia política, los iguales derechos políticos y la igualdad de la persona en relación con el Estado de Derecho (41), constituyen los problemas básicos para comprender el primer principio de la justicia en su concreción institucional.

II.2.1.a. La participación política entraría a formar parte del segundo problema mencionado; se trataría de la aplicación del principio de libertad igual al proceso político definido en la consti-

(41) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 227

tución, el cual debe tender hacia la constante de «igual participación» de todos los ciudadanos a la hora de «tomar parte y determinar el resultado del proceso constitucional que establece las leyes que ellos han de obedecer» (42).

Este punto de partida no rompe lanzas a favor de un acercamiento del ciudadano a los poderes públicos a través de una serie de vías intermedias y democráticas de control de las decisiones, sino que sólo toma en consideración la necesidad de una situación inicial de igualdad, donde aquellos encuentren su adecuada representación. Por consiguiente, ese requisito indispensable para la obtención de la ciudadanía igual que es el de una participación política igual para todos, se restringe sólo a «una forma de competencia por el poder y la autoridad política» (43), ya que si no se proporciona el procedimiento adecuado para que todos y cada uno de los ciudadanos satisfagan ese deseo (sic) de colaboración en las instancias públicas y políticas, sin que nadie quede apartado del mismo, éstos caerán irremediabilmente en un estado de «apatía y resentimiento», radicalmente incompatibles con los presupuestos de una sociedad armónica y ordenada (44) que permita la aplicación sistemática del orden léxico-gráfico y serial de los principios asumidos en la posición original.

II.2.1.b. Es curioso observar cómo en una verdadera situación de crisis para la democracia, como fue la comprendida entre 1900 y 1939, uno de los puntos que más se cuestionaban era precisamente el de la representatividad. Incluso los que admitían tal necesidad no cesaban de afirmar que no constituía más que una ficción necesaria para mantener el orden político y constitucional. En la actualidad el pensamiento comprometido con el mantenimiento y reforzamiento de la democracia, se preocupa menos de tal característica para pasar a enjuiciar cómo esa representación del ciudadano encuentra límites, no en alguna ficción jurídica, sino en la necesaria intervención del resto de los portadores de la soberanía que conforman la sociedad civil. La democracia representativa no es mala en sí misma, sino en sus derivaciones decisionistas y separadas del

(42) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 256.

(43) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 261.

(44) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 260.

control de la sociedad, que la pueden inclinar hacia una dictadura de minorías mayoritarias que, abusando del consenso, desdibujen la complejidad y pluralismo del tejido social. Ya KELSEN advertía en 1920 que para evitar el desprestigio de las instituciones y potenciar la reforma del parlamentarismo, solamente quedaba una vía, «intensificar sus elementos democráticos» (45). RAWLS, como portador de un liberalismo progresista y democrático dentro del nuevo escalón del capitalismo, conforma su análisis de la participación política alrededor del concepto de «justa representación» del ciudadano en las instancias superiores, afirmando que «la justicia como imparcialidad comienza con la idea de que, si los principios generales son necesarios y ventajosos para todos, han de ser elaborados desde el punto de vista de una situación inicial de igualdad bien definida, donde cada persona esté justamente representada» (46).

Esta delegación de la participación se hace a favor de un «cuerpo representativo» salido de unas elecciones limpias, y con el cometido de legislar desarrollando la constitución como norma básica o fundamental. Este cuerpo representativo no se convierte en un simple foro de delegados, sino que adquiere una autonomía relativa con relación a sus bases, de acuerdo con los principios superiores que están por encima de los cambios bruscos que pueden sobrevenir en las mayorías. Esos representantes se hallan obligados con sus bases a realizar una labor sustantiva de construir una «legislación justa y eficaz» y «fomentar en sus electores otros intereses, en tanto sean consistentes con la justicia» (47). Por tanto, existen criterios objetivos para controlar la responsabilidad de los representantes: los principios de la justicia o los valores jurídicos fundamentales; si aquéllos obran contra los mismos, tanto activa como pasivamente, lo harán irresponsablemente.

Hasta aquí llega el intento rawlsiano de solucionar los problemas de la irresponsabilidad de los políticos en relación a sus programas y promesas; sin embargo, se deja de lado un problema fundamental, cual es el de ver el modo en que la sociedad civil puede contrarrestar esas posibles desviaciones de los principios fundamentales que tales políticos deben desarrollar. Si RAWLS se

(45) HANS KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., pág. 64.

(46) JOHN RAWLS, op. cit., pág. 256.

(47) JOHN RAWLS, op. cit., pág. 262.

queda con esperar a nuevas elecciones, lo cual parece que es su idea al afirmar que «los representantes... deben fomentar (no en los ciudadanos, sino) en sus electores...», el autor se aleja enormemente del significado que va adquiriendo hoy en día la necesidad de participación de la sociedad en los asuntos públicos. Pero no por ello deja de tener virtualidad su análisis, ya que con él observamos cómo es preciso desmarcarse relativamente de la inestabilidad de las mayorías, hasta el punto de que, desde las instancias de poder, se formulen nuevas exigencias que aún no se exterioricen popularmente, pero que se encuentran implícitas en el conjunto de valores y derechos fundamentales que se recogen en la constitución (48).

Otro elemento que no queda suficientemente claro en el pensamiento rawlsiano es el de cuál sería el sujeto portador de esa representatividad. Si, por un lado, vemos cómo se rechazan los aspectos de una democracia directa, por otro, se afirma tajantemente que los miembros de ese cuerpo representativo no son los partidos políticos, ni siquiera los grupos de presión, cualquiera que sean sus características. Para RAWLS ambos sectores se encuentran supeditados a intereses privados únicamente preocupados de su propia reproducción en el sistema social. Lo único que RAWLS no indica es que los miembros de ese cuerpo representativo, quienes sean los que lo formen, deben ofrecer alguna concepción del bien público para poder ser financiados por el Estado (49), con lo que la ambigüedad no ofrece aquí alternativas para el desarrollo de la cuestión, sino solamente un callejón sin salida para un problema tan acuciante en el mundo de la política contemporánea y tan arraigado

(48) En este punto es necesario insistir en que este tipo de argumentos corre el peligro de volverse contra el que los emplea, por lo que es preciso matizar más de lo que hace RAWLS para evitar una mayor separación de los representantes o una caída en un paternalismo abusivo. Un análisis preciso de esta materia se encuentra en el ensayo de N. BOBBIO, «La regola di maggioranza: limiti e aporie», en el vol. col. de N. BOBBIO, C. OFFE y S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna, 1981, donde a pesar de ser consciente de la necesidad de limitar la regla de mayorías en función de las contradicciones que podemos encontrar en la misma, se opta, sin embargo, por superar tanto las unas como las otras dentro del régimen democrático.

(49) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 257.

en la situación crítica por la que atraviesa la democracia representativa.

Estas deficiencias no son, sin embargo, un obstáculo insalvable para reconocer el valor material de otras afirmaciones sustanciales del autor, como son la decidida defensa de una oposición que refleje la falta de unanimidad de la sociedad civil (50), y la de un proceso electivo no deformado por una proporcionalidad «teórica» que venga dada por el señalamiento de los distritos electorales en función de los intereses privados, forzando, dicha división territorial, a que determinados grupos obtengan una representación parlamentaria que no se corresponde con la cantidad de votos recibida en las elecciones; por lo que «los grupos políticos no pueden fijar los límites para su propia ventaja a la luz de las estadísticas de los votos; los distritos se definen mediante criterios acordados en ausencia de esta clase de información (51), o, mejor aún, que tales grupos, sin que sobre ellos caiga el velo de ignorancia en esta materia, tengan que consensuar esta distribución con los demás grupos del arco parlamentario, sometiendo la decisión a sistemas de mayoría cualificadas que precisamente intentan sustraer determinadas materias a intereses demasiado restringidos y partidistas».

III.2.1.c. Sin embargo, RAWLS no se conforma con este conjunto de indicaciones tan sugestivas para un desarrollo crítico de la situación actual de los sistemas constitucionales en relación a su democratización, sino que concretiza aún más, ofreciendo en esta parte de su obra la más adecuada plasmación de su concepción acerca de la libertad igual en el marco de la justicia política. Si como vimos anteriormente (II.1.1), la concepción general de la libertad política en la *Teoría de la Justicia* permanecía a un nivel de competencia por el poder y la autoridad política, esta afirmación es retomada de nuevo al enjuiciar los problemas que surgen a la hora de proyectar sobre la sociedad una «libertad justa definida por el principio de participación»; problemas que son ahora mucho más asequibles al haber estudiado todo el tema de la representatividad.

RAWLS distingue tres tipos de problemas que es necesario abordar como clasificación de tales principios, y que no son más que

(50) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 257.

(51) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 258.

simplificaciones de los esquemas generales ya expuestos abundantemente: el significado, el alcance y las medidas que propician la participación igual en la pugna por el poder. Analizaré aquí el primero y el tercero, dejando el tema del alcance y límites para el siguiente apartado.

En cuanto al *significado* del principio de participación política destacan dos elementos: en primer lugar, el de «un elector un voto» (52) para fijar el mismo valor cualitativo a todos los electores; elementos que hay que unir al de la confección distritos electorales equitativos. Y, en segundo lugar, el de «acceso igual» (53), que viene a indicar que todos y cada uno de aquellos electores potenciales pueden elegir el grupo político en el que se desee participar, el presentarse o no a elecciones, el ocupar puestos de autoridad, con las únicas restricciones que provengan del interés común y no discriminen injustamente a nadie. Conjunto de elementos que siguen esa tónica restrictiva que RAWLS mantiene en su concepción general de la participación política.

Sin embargo, esa línea restrictiva no es, afortunadamente, seguida con coherencia lógica, sino que queda subvertida cuando observamos las *medidas* necesarias para potenciar la participación; medidas que sobrepasan el tipo de participación que el pensador norteamericano ofrece en otros lugares de su obra. Estas medidas van desde una garantía efectiva de los derechos políticos esenciales, entre los que destaca la exigencia de efectividad para el «derecho a la información», el cual viene entendido en un sentido muy progresista al conectar el derecho de todo ciudadano a estar informado, con la exigencia de controlar democráticamente los centros de información e incluso con el acceso de todos a la propiedad de los medios de comunicación. Elementos teóricos que, por un lado, conforman un derecho a la información radicalmente actual y que se hallan en la línea de los últimos desarrollos del pensamiento crítico-contemporáneo que eleva a un rango especial el problema de una comunicación libre de las manipulaciones del sistema informativo social y actual, para que sirva de cauce formal a la necesidad de constante legitimación, justificación y fundamentación de los pro-

(52) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 257.

(53) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 258.

cesos políticos (54). Derechos y libertades políticas que tienen que ser propiciados por un conjunto de medidas sociales y económicas, entre las que destacan, para los países occidentales de estructura social avanzada, la distribución justa de la propiedad de la riqueza (55), alentándose tal distribución en función de los intereses de los menos aventajados, o por decirlo de un modo más claro, de las clases explotadas que aún sobreviven precariamente cuando asistimos a los estertores teóricos del Estado asistencial.

III.2.2. El segundo punto que concierne a un sistema de libertades políticas justas que define el grado de participación ciudadana en las vías de acceso al poder, radica en el *alcance* de tal principio de la justicia política. Es necesario preterir este punto a los previamente desarrollados, en cuanto que, por sí solo, constituye una problemática propia e independiente; y, por otro lado, está íntimamente conectado con el conjunto de limitaciones a que pueden ser sometidos los principios de la participación política sin menoscabo del orden lexicográfico que preside la estructura general de la teoría rawlsiana.

Para el entendimiento de este problema es necesario conectar su contenido con aquel presupuesto que mencioné más atrás en relación a la distinción rawlsiana entre el sistema de libertades y el valor de la libertad para los grupos e individuos (I.2.1.a). En una interpretación amplia de tal distinción se encontraba una nota diferenciadora del contractualismo de RAWLS, del ofrecido por las

(54) Vid. J. HABERMAS, «Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen kompetenz», en el vol. de J. HABERMAS y N. LUHMANN, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1971; vid. también *Theorie des Kommunikativen Handelns* (dos volúmenes), Suhrkamp, Frankfurt a.M. y «Aspekte der Handlungs rationalität», en *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des Kommunikativen Handelns*, Suhrkamp Frankfurt a.M., 1984; de K. O. APEL vid. su trabajo «Das Apriori der kommunikationsgemeinschaft und die Grundlagen der Ethik», en su *Transformation der Philosophie*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1971. Como crítica al excesivo formalismo de estas teorías, véase el trabajo de VICTORIA CAMPS, *La imaginación ética*, Seix Barral, Barcelona, 1983, págs. 51 y sigs. El mismo RAWLS se plantea esos presupuestos anteriores como algo previo a su teoría de la justicia, vid. *Teoría de la Justicia*, op. cit., pág. 68.

(55) JOHN RAWLS, op. cit., pág. 260.

teorías de BUCHANAN (56) o de NOZICK (57) representantes de las tendencias neoconservadoras. Por otro lado, hay que reconsiderar de nuevo toda problemática que suscita el principio de la mayoría y su incidencia en el constitucionalismo actual; polémica que constituye el eje fundamental de la argumentación de RAWLS en este punto, y de la que ya he comentado sus aspectos abstractos más arriba (II.2.1.b.). RAWLS afirma que el problema del alcance de la participación, el problema de dilucidar hasta dónde puede llegar tal libertad depende en gran medida del conjunto de limitaciones y restricciones a que se someta el principio de la mayoría en la constitución, no siendo de ningún modo injusta la limitación que cumpla los requisitos exigidos por el orden lexicográfico instaurador del primado de la libertad y el principio de la diferencia como matizador del segundo parámetro de la justicia como imparcialidad y aplicable asimismo a determinadas problemáticas del ejercicio y «valor» de la libertad. En primer lugar, la Constitución puede definir una libertad de participación más o menos extensa; en segundo lugar, puede permitir desigualdades en las libertades políticas, y, en tercer lugar, pueden dedicarse mayores o menores recursos sociales para asegurar el valor de estas libertades del ciudadano representativo.

II.2.2.a. La Constitución puede restringir la regla de mayorías instaurando una serie de procedimientos al efecto. Una teoría de la justicia no tiene porqué plantearse cuestiones de sociología política o derecho constitucional, sino ver hasta qué punto el grado de restricción concuerda con los principios imperantes en aquélla, y cuál es el tipo de argumentación o razonamiento que requiere tal restricción, siguiendo la línea hipotético-reconstructiva que domina el contractualismo rawlsiano. En primer lugar, es preciso contemplar cuáles son las condiciones por las que es permisible que la

(56) J. BUCHANAN, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, 1975, véanse especialmente págs. 165 y sigs., donde se argumenta demagógicamente para dismantelar el estado asistencial y con él las correcciones en ese diferente «valor de la libertad» de los ciudadanos menos favorecidos.

(57) R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, Blackwell, Oxford, 1974, en el que se aboga por un Estado-mínimo con la única función de tutelar las libertades sin, por consiguiente, intervenir sobre el diferente valor de las mismas, *vid. esp. pág. 332.*

Constitución arbitre mecanismos que restrinjan la libertad política ciudadana; para RAWLS dos son los elementos exigibles: por un lado, se requiere que dichas restricciones repercutan igualmente sobre todos sin excepción; una vez admitida tal condición previa, la justificación de dichos mecanismos constitucionales radica en que *presumiblemente protegen otras libertades*. Es diáfana la preocupación de RAWLS por mitigar el conflicto real entre el conjunto de libertades políticas o participativas, y otras libertades como pueden ser las de conciencia y las de personas. Para RAWLS la libertad política nunca podrá restringir a estas últimas, sino que debe ser considerada como un medio para su desarrollo (58); medio que alcanza una importancia enorme para equilibrar el sistema de libertades surgido en la Constitución cuando los poderes públicos se irresponsabilizan (vid. II.2.1.b.) provocando una excesiva pérdida de control sobre sus decisiones. Aquí aparece una problemática de indudable importancia para el constitucionalismo actual, cual es el modo en que han de adecuar las exigencias sociales que, expresadas siguiendo los cauces participativos reconocidos, pueden independizarse del conjunto de valores fundamentales del ordenamiento. Para RAWLS, «idealmente» este conflicto entre el sistema de libertades y las exigencias sociales mayoritarias no tiene porqué ocurrir; en dicha constitución ideal se instauraría un sistema de justicia puramente procesal (vid. II.1.2) en el que se encontrarán procedimientos que contemplen el sistema de instituciones vehiculadoras de la participación sin el menoscabo de otras libertades o valores básicos. Pero éste no es el caso; en la actualidad nos encontramos más bien con un régimen constitucional de justicia procesal imperfecta con lo que el principio de la mayoría debe ser considerado irremediablemente como una necesidad práctica y nunca como una necesidad final, por lo que son ineludibles la aparición de restricciones que den los «mejores resultados en las circunstancias actuales para lograr los fines de la libertad» (59).

Hasta aquí el pensamiento de RAWLS es impecable si obviamos su empeño por mantener ese primado de la libertad abstracta; a grandes rasgos consiste en la necesidad de asentar los valores fundamentales en la tensión entre las libertades clásicas de la persona,

(58) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 265.

(59) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 264.

que son irrenunciables, y la libertad de participación en la que los individuos y grupos que históricamente han estado fuera del ámbito de las libertades tradicionales, pretenden manifestar sus opiniones y controlar los procesos de decisión política para que no siga manteniéndose un uso parcial de los mismos. Está claro que el objetivo de la concepción democrática del Estado social, radica en ese acercamiento de los diferentes valores jurídicos que, a lo largo de la historia han marchado separados y, lo que es peor, ignorándose mutuamente. El hecho no radica en considerar esas libertades tradicionales como absolutas o procedentes de un «topos uranos» accesible sólo a los privilegiados, como tampoco el utilizar el principio de la mayoría olvidando que hay una serie de valores y derechos cuyo contenido esencial viene asegurado tanto por su procedencia social como por su carácter normativo fundamental que intenta conformar el resto del ordenamiento jurídico y las relaciones sociales en su conjunto. Dejarse llevar por el espejismo de la mayoría como criterio máximo de legitimación política y social, conduce, como expresé anteriormente, a un irracionalismo decisionista peligroso que, en última instancia, se basa en una consideración emotiva o sentimentalista de las normas que rigen o deben regir la sociedad civil. El sentimiento de la mayoría, expresado emotivamente como deseo, sin acudir a un proceso de razonamiento previo que aporte criterio para fundamentar el cambio legislativo o la admisión normativa de nuevas necesidades dentro del ordenamiento jurídico, conduce irremediabilmente al irracionalismo. La injusticia no constituye una mala o defectuosa interpretación del valor supremo y, en sí, de la justicia, sino que una y otra se concretan en la actividad de las instituciones encargadas de desarrollar y de ser sensibles al conjunto de derechos humanos en general y de derechos fundamentales en particular que imperan en una determinada formación social en un determinado momento histórico. Para RAWLS la aplicación radical de la regla de mayorías sólo podría funcionar cuando todos los miembros de la formación social de que se trate, compartiesen plenamente una concepción común de la justicia, es decir, cuando todos fueran corresponsables de un mismo proyecto racional de vida y organización social. El hecho de que esto no es una realidad y de que sólo podemos conocer el contenido esencial del conjunto de los valores jurídicos, quedando el resto en manos de las plurales consideraciones ideológicas que se en-

frentan parlamentaria y socialmente, en los problemas surgidos a la hora de interpretar la justicia «no debemos tener en cuenta la fuerza de los sentimientos, sino la mejor justicia del orden legal» (60), «cuando las decisiones de la justicia son complicadas, la intensidad de los deseos no ha de tenerse en cuenta... si un estatuto de libertades públicas que garantice la libertad de conciencia y la libertad de la persona y de reunión fuese eficaz sería adoptado. Sean cuales fueren las posturas en contra, estos derechos serían, si es posible, estatuidos de un modo permanente (61).

Sin embargo en mi opinión estas consideraciones rawlsianas acerca de la participación política como protectora del resto de libertades corre el peligro, insinuado en la misma *Teoría de la Justicia* (62), de fundamentar un rechazo de la democracia cuando el conjunto de libertades de conciencia y de la persona se encuentren amenazadas por reivindicaciones sociales mayoritarias. Cuando en una situación de efervescencia social las reclamaciones de la mayoría auguren una etapa de cambios bruscos o revoluciones, las capas más acordes con la situación de hecho cuestionada pueden enarbolar consideraciones parecidas a las apuntadas por RAWLS para reclamar un gobierno autoritario, o utilizando palabras del mismo autor un buen soberano que elimine dichas veleidades reivindicativas expresadas conflictualmente en aras de una protección eficaz de ese conjunto de libertades clásicas que, interpretadas aisladamente, han configurado históricamente los privilegios de una minoría ostentadora de los medios económicos y de saber, tan importantes para el ejercicio efectivo del poder. Y, por otro lado, una desvinculación excesiva del ejercicio del derecho a la participación, en sus facetas más conflictivas, del conjunto de valores y principios fundamentales del ordenamiento jurídico, permite el uso del mismo por parte de determinados grupos de intereses privados, reivindicando, mediante demostraciones multitudinarias, una interpretación regresiva del algún principio constitucional contraria a su contenido esencial y fin subyacente. No se pretende aquí realizar una fenomenología exhaustiva de los diferentes problemas que conlleva el principio de la mayoría, pero estas matizaciones son necesarias debido

(60) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 265.

(61) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 266.

(62) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 264.

a lo resbaladizo de esta temática que necesita urgentemente de un estudio y desarrollo desde el campo teórico que reclama como eje fundamental de su planteamiento la realización de la emancipación social.

II.2.2.b. Dejando atrás la justificación de la restricción constitucional a la libertad política, un segundo conjunto de limitaciones viene dada por la existencia de una libertad política desigual. Dicha constatación no proviene sino de una observación empírica del panorama sociopolítico al cual, y, por ello, es de gran importancia para la teoría de RAWLS (63) lo cual no impide que se rechace el hecho aceptado por RAWLS de que esas desigualdades políticas realmente existentes alcancen carácter normativo dentro de la justicia como imparcialidad al ser consideradas de un modo definitivo e inmodificable; concepción que se refuerza en la medida en que RAWLS no aborda ese tercer conjunto de problemas que él mismo mencionaba al comenzar el estudio de las limitaciones a la libertad política; me refiero concretamente a las limitaciones que pueden sobrevenir debido al flujo de recursos financieros para asegurar efectivamente el valor del sistema de libertades, con lo que queda fundamentada la inexorabilidad de la desigualdad en el ámbito de la libertad política, incluso cuando los principios de la justicia imperen sobre los ciudadanos.

Ante esto cabría preguntarse por el campo que le queda al teórico en su análisis de este espectro de desigualdades: pues, únicamente, el estrecho sendero de «justificar (la desigualdad) entre aquellos que ocupan una posición menos ventajosa», por lo que «...la norma prioritaria (la libertad) requiere que demostremos que la desigualdad del derecho sería aceptada por los menos favorecidos como réplica a la mayor protección de sus otras libertades derivadas de esta restricción» (64). Como es fácil advertir, éste es un punto muy débil del planteamiento rawlsiano que encuentra una conti-

(63) JOHN RAWLS se esfuerza por decantarse de los presupuestos kantianos que recorren su obra afirmando que su teoría constituye una interpretación procesal de los conceptos de autonomía e imperativo categórico kantianos, partiendo de la inserción de la misma «dentro del sistema de una teoría empírica», *op. cit.* pág. 293, y por ello más sensible a las desigualdades sociales y en contra de los dualismos en que cae el mismo Kant, *vid.* pág. 294.

(64) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 266.

nuación coherente a la hora de fundamentar el paternalismo como el conjunto de principios que «los grupos reconocerían en la posición original para protegerse contra la futilidad o las debilidades de su razón y de sus intenciones en la sociedad» (65). Tanto en un plano como en el otro, pocas posibilidades le quedan al político y al jurista para resolver dichas situaciones. Aquí lo fáctico revierte en una dictadura de los hechos, en un corte de la tensión esencial entre ser y deber ser, exigiendo sólo un conjunto de «razones compensadoras» que den cuenta de los beneficios de la injusticia latente en el sistema. El hecho de que hayan existido intentos de trastocar el principio de «un elector un voto» en búsqueda de un voto cualitativo para los más favorecidos, no es cuestionado en absoluto por RAWLS en coherencia con sus afirmaciones expuestas, con lo que su oposición al utilitarismo, como defensor de estas posiciones, alcanza el punto más frágil de sus planteamientos (66). Repitiendo aquellas afirmaciones acerca del paternalismo, RAWLS fundamenta la exigencia de una desigual participación, utilizando la analogía entre el capitán y los pasajeros de un barco y los ciudadanos y su gobierno; analogía abusiva y extremadamente peligrosa por lo que conlleva de cauce para el autoritarismo y el irracionalismo decisionista, sobre todo cuando se fundamente sin aportación de criterios o razones de más peso que las que menciono aquí con las que considero oportuno concluir sin más comentarios el desarrollo de esta parte: «Se supone que el Gobierno aspira al bien común, es decir, a mantener las condiciones y lograr los objetivos necesarios en beneficio de todos. Dentro de los márgenes en que es válida esta suposición, y en tanto algunos hombres son considerados como poseedores de una sabiduría y de un juicio superior, otros están dispuestos a confiar en ellos y conceder a su opinión un favor mayor» (67).

(65) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 285.

(66) Parece claro que la oposición al utilitarismo en la Teoría de la *Teoría de la justicia*, puede partir de la constatación de que aquél puede permitir restricciones a la libertad para maximizar situaciones ventajosas; la justicia, como imparcialidad, se opone a tal hecho primando la libertad sobre esa maximización de expectativas: la crítica explícita radica en la imposibilidad de inventariar numéricamente tales beneficios, pero el argumento implícito puede encontrarse en la defensa a ultranza del ideal del primado de la libertad (véanse concretamente las páginas 188 y 240).

(67) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 268.

III. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA COMO SUPERACIÓN
DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Después de todo el análisis crítico-descriptivo del pensamiento de RAWLS acerca de la participación política en el constitucionalismo actual, creo que queda clara la estrecha relación existente entre el proceso democrático y la participación de los ciudadanos. En el capítulo anterior he intentado ofrecer el marco teórico rawlsiano acerca de la libertad política y de la importancia que el autor norteamericano le concede en el conjunto de su teoría. La participación política es ineludible para un régimen constitucional moderno, en cuanto que hace conscientes a los que pueden ejercitar el poder de las exigencias de los menos aventajados; y, éstos, al gozar de vías formales y procedimentales, satisfacen sus deseos de colaborar de algún modo en la gestión de los asuntos públicos que les conciernen, pudiendo de este modo *racionalizar* las desigualdades realmente existentes en la sociedad (68). De todos modos y por las motivaciones que sean, en RAWLS la «participación (se configura) como un gran bien social» (69) sin el cual los gobiernos constitucionales no encuentran la debida legitimación social ni política; y es precisamente bajo este presupuesto de donde voy a partir para el desarrollo de este capítulo, afrontándolo primero de un modo abstracto y genérico para volver de nuevo a él desde unas premisas mucho más concretas.

III.1. Esta importancia decisiva del acercamiento de la sociedad civil al proceso político se acentúa en nuestra época a medida que la eclosión de la primavera del 68 va pasando del plano testimonial y anticapitalista-romántico, al plano de la conciencia social, convirtiéndose muchas de sus proclamas en valores radicales que atestiguan la existencia de su pronto reconocimiento a un nivel institucional. Aun cuando la ambigüedad propia del término «parti-

(68) JOHN RAWLS, *op. cit.* Argumento que intenta transponer los parámetros economicistas del criterio «maximin» al campo de los valores sociales y jurídicos. Como aproximación crítica al mismo pueden verse H. L. A. HART, «Utilitarismo y derechos naturales», en *Anuario de Derechos Humanos*, 1981, trad. cast. de J. R. de Páramo, R. P. Wolff, *Para comprender a Rawls*, trad. cast. de M. Suárez, FCE, México, 1981.

(69) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 631.

«participación» ha sido señalada por M. WEINER al ofrecer una lista de hasta diez acepciones distintas del mismo (70), se ha puesto de relieve en nuestro ámbito cultural que «si alguna revolución está teniendo lugar a escala mundial es la que podríamos llamar la explosión de la participación» (71). En los círculos progresistas e intelectuales de los países desarrollados cada vez se acoge con más expectativas cualquier intento de aumentar el nivel de participación de la sociedad civil en su conjunto; ejemplo de ello es la consigna lanzada por el grupo «new left» norteamericano de la *participatory democracy*. Este auge ha sido constatado en nuestro país de un modo certero por JULIÁN SANTAMARÍA, el cual nos ofrece dos razones que justifican tales pretensiones y que coinciden bastante con los planteamientos y apreciaciones del trabajo que desarrolló. Por un lado, SANTAMARÍA afirma que dichas exigencias vienen dadas por el rechazo de la burocratización o tecnocratización de la vida política; y, en un segundo momento, al considerarse que la naturaleza democrática del sistema solamente podrá asegurarse «ampliando las bases de intervención de los individuos en los procesos de adopción y control de las decisiones *en todas las esferas de la vida social*» (72).

Muchas de estas reivindicaciones participativas parten de la concepción previa de que el Estado social y asistencial necesita de una moralización y renovación ética que, según esta perspectiva, sólo puede provenir de la sociedad. La dicotomía tradicional, dada tanto en el plano filosófico como político entre Ética y Política es la más apropiada a dichas concepciones las cuales consideran al Estado como un *molloch*, Leviatán o Panóptico engullidores de las diferentes reivindicaciones consideradas, a priori, como buenas para el desarrollo de la sociedad. Sin embargo, consideraciones de este

(70) M. WEINER, «Political Participation: Crisis of the Political Process», en L. BINDER et alia, *Crisis and Sequences in Political Development*, Princeton, 1971, págs. 161-163; tomo la cita del trabajo de JULIÁN SANTAMARÍA, «Participación política y democracia directa», en VV.AA., *Estudios de ciencia política y sociológica. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, pág. 744.

(71) JULIÁN SANTAMARÍA, *op. cit.*, pág. 743. En este trabajo, aparte de estos elementos generales y teóricos sobre la participación, se desarrolla sobre todo un prolijo y crítico análisis de la institución del referéndum como institución considerada de democracia directa, con lo que esos presupuestos previos quedan un poco en el aire al no ser desarrollados en toda su plenitud.

(72) JULIÁN SANTAMARÍA, *op. cit.*, pág. 744.

tipo, aun, cuando constituyen aspectos esenciales dentro del proceso democrático, deben ser completadas con las que afirman que la dirección también tiene que ser la contraria y corresponder al Estado una función en esa moralización necesaria de la vida pública y social. Aquellas posiciones previas confunden la sociedad civil con el Estado; para ellas el ciudadano o sus grupos conforman ya el Estado, y, por consiguiente, no se necesita más que una profundización de los niveles sociales y comunitarios, con el riesgo que ello implica de confundir la realidad con el deseo y establecer una serie de modelos ideales como efectivamente existentes. En nuestro ámbito doctrinal el profesor ARANGUREN se ha enfrentado a esas posiciones desde los años 60, plasmándose sus tentativas en su ensayo *Ética y Política*, en el que mantiene una posición de tensión entre ambas instancias; en este sentido, ARANGUREN afirma que «...la vía de la moralización del Estado desde abajo, desde los ciudadanos es insuficiente y necesita ser completada por la inversa (desde la que se inicie la) moralización por el Estado y (la) construcción desde él, de una eticidad político-social» (73); eticidad que supere la mera fórmula de la alteridad y pasa a convertirse en «aliedad» o parcela institucional encabezada, según el mismo ARANGUREN, por lo que él llama el «Estado de la justicia social» (74).

La conciencia de la complementariedad de estos dos caminos adquiere especial relevancia desde el momento en que consideramos la tradicional disputa entre los defensores de una democracia política y los que mantienen la reivindicación de una democracia social. Si hemos visto que las relaciones entre ética y política y sus respectivos ámbitos institucionales, debe ser considerada bidireccionalmente, nunca de un modo unívoco, dicha diferenciación entre democracia social y democracia política o burguesa se relativiza enormemente. Partiendo de una información escasa y, cuando me-

(73) JOSÉ LUIS L. ARANGUREN, *Ética y Política*, Ed. Orbis, Barcelona, 1985, pág. 176.

(74) JOSÉ LUIS L. ARANGUREN, *op. cit.*, pág. 177. Aun cuando esa demanda de bidireccionalidad sea realmente operativa, en el desarrollo de la misma por ARANGUREN hay una descompensación en favor del análisis ético, con lo que esa moralización institucional de la sociedad civil permanece a un nivel más que embrionario; esta deficiencia integral de la obra proviene tanto de la formación del autor como de las condiciones sociales y jurídicas que imperaban en el momento de su publicación en nuestro país.

nos, simplicista de la teoría política y crítica marxista, KELSEN argumentaba a favor de una disolución del problema —método utilizado por el neopositivismo a la hora de enfrentarse a tareas difíciles— afirmando que no hay una contraposición real entre ambas formas de democracia, ya que el valor fundamental de la misma es la libertad y no la igualdad, que sería la característica de la democracia social o proletaria. Para KELSEN, pues, no hay antítesis entre la democracia política y la social ya que ésta no entraría a formar parte de una consideración estricta de la democracia, relegándola al campo de las luchas económicas que se aleja imperturbable del más virtuoso y aséptico en que radica la competencia política dentro de un sistema de libertades (75). Mucho más interesantes y operativas son las afirmaciones del profesor IGNACIO DE OTTO, el cual en el Prólogo al libro de KELSEN *Esencia y valor de la democracia*, retoma las afirmaciones kelsenianas de un modo positivo al plantear la necesidad de zanjar esta polémica surgida en el ámbito del marxismo durante los años veinte, y lo hace de un modo preciso al contemplar dicha dicotomía como ejemplo de análisis ideológico y encubridor, oponer la democracia social a la política es una «contraposición simplista», siendo «la necesaria revisión de la misma, el telón de fondo sobre el que se mueve todo el problema de la democracia». Identificar acríticamente democracia política y régimen liberal para criticar a aquélla desde el campo externo de la democracia social «ha permitido pasar por alto el capital problema de en qué medida esa democracia liberal corresponde a los esquemas de la democracia política» ya que han sido precisamente el poder social y económico de esa burguesía (los que han constituido) el mayor peligro que hoy acecha a la democracia política» (76). Por todo ello el único modo de entender la relación entre ambos tipos de democracia es el de vislumbrar, por un lado, la mistificación que une el liberalismo decimonónico a la democracia política denunciada más arriba; como el de rechazar el dogmatismo antidemocrático del marxismo de la III.^a Internacional previo al frentepopulismo (77).

(75) HANS KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*, pág. 126.

(76) IGNACIO DE OTTO, «Nota preliminar» a *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*, pág. IV.

(77) La crítica marxista a la democracia burguesa se centraba más en el segundo término de la expresión que en el primero; esto puede verse con

Por consiguiente es necesario considerar esa distinción como ideológica y enmascaradora de intereses privados, olvidando que «para que haya una verdadera democracia... tiene que producirse una auténtica conversión del hombre privado en hombre público» (78), lo cual no se consigue aislando facetas de la realidad social y política. Ese paso no se da fácilmente, sobre todo si, como pretendía ROUSSEAU, hay que aniquilar todas las instancias intermedias entre el ciudadano y el poder público; dificultades que no son menores en el marxismo, el cual se encuentra en la tesitura de rechazar la ética como reflejo de la ideología de la clase dominante, y, a la vez, postular la aparición de un hombre nuevo o «ser social» en la terminología lukacsiana. En este sentido ALASDAIR MACINTRE se pregunta el cómo sería posible que «una sociedad presa de los errores del individualismo moral pueda llegar a darse cuenta de ellos y trascenderlos» (79), dejando, por tanto, una cuestión abierta al paradigma marxista en el campo de la teoría ética y filosófico-jurídica, ya que en la actualidad no cabe de ningún modo rechazar los valores jurídicos por su carácter formal, pues, en palabras de CHAIM PERELMAN, «el concepto formal de justicia (que no debe confundirse con el concepto de justicia formal) es realmente muy simple: cuando se aplican algunas normas y reglas a un mismo grupo social, todas y cada una de las normas y reglas deben ser aplicadas igualmente a todos y a cada uno de los miembros en

nitidez en el desarrollo de la Parte II de *Las luchas de clase en Francia de 1848 a 1850*, en donde Marx es muy sensible a las posibilidades contradictorias de la democracia, afirmando que sus instituciones obligan a todos a entrar en una serie de condicionamientos que permiten siempre la victoria de las clases hostiles y, la misma permanencia de la sociedad burguesa. Este planteamiento, tan discutido en los años 20 de nuestro siglo, alcanza una gran virtualidad en nuestra época, ya que la exigencia de Gramsci de insertar los diferentes movimientos populares dentro de los esquemas de la democracia burguesa estimulando las posibilidades que ésta ostenta para una transformación socialista de la misma, se convierte en un parámetro de obligada referencia si se es consciente de esa situación crítica por la que atraviesa tal concepto. En este sentido, y con alguna bibliografía sobre el tema, véase STEVEN LUKES, voz «Democracia», en TOM BOTTOMORE, L. HARRIS, W. G. KERNAN, R. MILIBAND y otros, con la colaboración de LESZEK KOLAKOWSKI, *Diccionario del pensamiento marxista*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 212-213.

(78) JOSÉ LUIS L. ARANGUREN, *Ética y Política*, op. cit., pág. 144.

(79) ALASDAIR MACINTRE, *Historia de la ética*, trad. cast. de R. J. Walton, Paidós, Barcelona, 1982, pág. 207.

cuestión» (80), donde lo formal se patentiza en el procedimiento igual y el sujeto no reside en toda la sociedad, sino en los diferentes grupos que se enfrentan en la misma.

Este planteamiento acerca de la democracia adquiere mayor sentido cuando los ciudadanos participen en todos los niveles y esferas del tejido social. Esa participación se convierte, pues, en requisito ineludible para el acercamiento real entre la democracia social y la política en el mundo contemporáneo, en el que no cabe ya una concepción rawlsiana de participación sin tener en cuenta que como valor fundamental de la concepción democrática del Estado social, esa participación se configura como un conjunto de derechos e instituciones, que tanto a un nivel político como social, van propiciando el acercamiento de las expectativas individuales y grupales a las exigencias de la sociedad como comunidad política y, paralelamente, el control de los resortes públicos y sociales por los detentadores de la soberanía, indicando con ello el grado de progreso moral, jurídico y democrático alcanzado en un determinado momento histórico por una determinada formación social. La participación democrática consiste, pues, en un proceso comunicacional (81) que supera la concepción de la democracia plesbicitaria del «face to face» (82), optando por la existencia de parcelas intermedias

(80) CHAIM PERELMAN, *The Idea of Justice and the Probleme of Argument*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1963; tomo la referencia del trabajo de AGNES HELLER, «Marx, justicia y libertad: el profeta libertario» en su recopilación de trabajos *Crítica de la Ilustración*, trad. del alemán de Gustau Muñoz y José Ignacio López Soria, Península, Barcelona, 1983, pág. 225.

(81) Véase en este sentido VICENZO PANUCCIO voz «Partecipazioni e comunicazioni», en *Enciclopedia del diritto*, págs. 30-43, donde se aporta abundante información bibliográfica de raíz germánica.

(82) Comunicación cara a cara que se encuentra actualmente interferida por múltiples factores disfuncionales y aquejada de una enorme heterogeneidad en relación a sus usos, en cuanto que puede serlo para una función crítica o por el contrario, legitimadora de los hechos que se presenten al ciudadano siguiendo dichos métodos. Del mismo modo nos podemos preguntar tal y como lo hace J. SANTAMARÍA en «Participación política y democracia directa», *op. cit.*, pág. 783, si la comunicación directa del poder con el pueblo, es decir, con la totalidad de los ciudadanos considerados individualmente, tiene por sí misma una significación democrática. La respuesta tiende a ser negativa, cuando vemos cómo la Televisión, medio ideal para este tipo de comunicación, es utilizada por el *leader* a la hora de establecer una comunicación unilateral, sin posibilidad de respuesta alguna, con sus

de discusión, reivindicación y control que proporcionan un cauce adecuado para esta propuesta teórica que HABERMAS, e incluso RAWLS (83) plantean como apuesta contemporánea ante el futuro; y que tanto los ciudadanos como las instituciones públicas deben afrontar para que, de un lado, la intersubjetividad alcance la objetividad constitucional que reclama, y ésta se horizontalice para regir adecuadamente las relaciones entre los individuos y los grupos.

III.2. Debido quizás a los condicionamientos socio-políticos de la transición y a la conciencia clara de los errores históricos atravesados por nuestros constitucionalismos en los siglos XIX y XX, en nuestra norma fundamental de 1978 aparecen pocas instituciones con un significado ideológico preciso, ejemplificando tal carácter la misma colocación de los derechos fundamentales que ha dado lugar en la doctrina iusfilosófica a la aparición de una nueva caracterización de los mismos como es la de los «derechos fundamentales dispersos» (84). Es por ello que la Constitución reclama irrenunciablemente la aplicación de unos criterios de interpretación que la

súbditos; dicho uso de los medios de comunicación, cada vez se acerca más a esa ficción, no tan lejana de la realidad, de los «hidden persuaders» de VANCE PACKARD, que no sólo manipulan al ciudadano sino que le hacen creer que actúan por propia iniciativa personal. Sin embargo, también es posible plantear un uso adecuado de las técnicas comunicativas para la tarea de emancipación social, para ello puede verse la obra de HNS M. ENZESBERGER, *Elementos para una teoría de los medios de comunicación*, Anagrama, Barcelona, 1972. Para un enfoque del tema desde la perspectiva de la filosofía crítica frankfurtiana, puede consultarse el ensayo de LOURDES ORTIZ y PABLO DEL RÍO, *Comunicación crítica*, Cuadernos de la comunicación, Pablo del Río ed. Madrid, 1977. En el mismo sentido véanse los ensayos de HERBERT I. SCHILLER, «A la espera de órdenes. Tendencias generales en la investigación de la comunicación de masas en Estados Unidos», y KAARLE NORDENSTRENG, «Las nuevas tendencias de la teoría de la comunicación», ambos en MIGUEL DE MORAGAS (ed.), *Sociología de la comunicación en masas*, Gustavo Gili, Barcelona, 1979, págs. 49 y sigs., y 66 y sigs., respectivamente. Desde una posición más empírica y sociológica, puede verse el número monográfico de la revista Aut-Aut, dedicado a «Informazione di massa e comunicazione di classe», núm. 163, Gennaio-febbraio 1978; asimismo BERNHARD BADURA, *Sociología de la comunicación*, trad. cast. de Juan Luis Vermal, Ariel, Barcelona, 1979; y JOSÉ VIDAL BENEYTO (ed.), *Alternativas populares a la comunicación en masas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979.

(83) Esta idea ha sido desarrollada con más amplitud en pág. 68.

(84) A. E. PÉREZ LUÑO, *Los Derechos Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 167 y sigs.

contemplan desde un marco epistemológico no iusprivatista sino institucional, dinámico y crítico, enmarcado en las nuevas corrientes de la iuspublicística constitucional y de la filosofía jurídica contemporánea (85).

III.2.1. El conjunto de preceptos que conforman el modelo de participación democrática, no son una excepción a esta tónica de asistematicidad que viene dada por esa falta de un acuerdo institucional sólido que hubiera comportado un entendimiento de la Constitución desde un punto de vista más certero. Sin embargo, son esas mismas notas de asistematicidad las que, en muchas ocasiones, permiten al intérprete acercarse a la norma constitucional como una «norma dato», nunca como una «norma final», para que con la aplicación de su actividad ir posibilitando la aparición de la «norma resultado» constantemente revisable y sujeta a nuevas legitimaciones. De todos modos esas ambivalencias pueden decantar al que se acerque al modelo de participación constitucional por la consideración de que es un modelo partidocrático y estatocentrista que muestra una desconfianza general en el ciudadano y sus grupos no políticos (86). Sin embargo, una mirada más sistemática e institucional al marco constitucional de la participación, nos puede conducir a otro tipo de consideraciones, aun cuando se sea consciente de que la Constitución, por mucho papel configurador de que goce, no puede deslindarse en absoluto a las condiciones sociales que se encuentran en su base y en las que se mide constantemente la eficacia de sus normas e instituciones.

En un primer momento destaca en el modelo de participación el reconocimiento de la exigencia expuesta en el parágrafo anterior;

(85) Para un análisis crítico y detallado de las diversas corrientes que se entrecruzan en esta materia, puede verse el ensayo del Prof. PÉREZ LUÑO, «La interpretación de la constitución», contenido en su volumen *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 249 y sigs.

(86) ANGEL GARRORENA MORALES, *El Estado español, como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 143. Vid. también la Sentencia del Tribunal Supremo (sala 4.ª) de 2 de julio de 1981, donde se afirma restrictivamente que «La Constitución consagra el principio de democracia representativa y, por tanto, el pueblo sólo puede tener intervención en los órganos representativos cuando la Ley claramente lo disponga», citada por GARRORENA, *op. cit.*, pág. 147.

la Constitución no sólo insta a los poderes públicos a que faciliten la intervención y control de los ciudadanos, sino que también los responsabiliza de la promoción, no sólo de las condiciones básicas, sino de la misma participación del ciudadano en los asuntos públicos, por lo que se cumple esa exigencia de bidireccionalidad expuesta. Por otro lado, tal modelo constitucional supera con creces el ámbito rawlsiano de participación política para extenderse al conjunto de esferas sociales y económicas donde los ciudadanos intentan contraponer sus plataformas reivindicativas y de control, frente a esa red, penetrantemente calificada por FOUCAULT como de microfísica del poder, con la que no se quiere afirmar que esté en todas partes o lo englobe todo, sino que procede de todo el conjunto de momentos institucionales y sociales que moldean la sociedad civil (87). Estos dos elementos generales configuran a mi entender el marco general desde el que es posible entender unitaria y sistemáticamente nuestra Constitución en el campo específico de la participación democrática.

Este estudio quiere hacer hincapié por un lado, en la necesidad de la participación como elemento inescindible del Estado democrático, exigiendo un desarrollo y extensión de la misma que supere el estrecho ámbito de la participación política. Y por otro lado, realizar un análisis del modelo que la constitución no refleja con absoluta claridad, pero que puede ser entresacado de los diferentes momentos que componen el articulado. En este punto el estructuralismo ofrece una pauta metodológica de indudable interés en cuanto que nos aporta los instrumentos adecuados para componer un modelo a través del conjunto de elementos que aparecen dispersos en la norma y, lo que es más importante, para dar cuenta de cómo el sentido general del mismo debe también reflejarse en cada uno de esos elementos más concretos que se encuentran íntimamente relacionados. Para no caer en una mera relación del articulado que se dedica a la configuración del modelo participativo, voy a exponer su desarrollo en tres momentos: la descripción del modelo, las diferentes vías institucionales de control y participación en los asuntos

(87) M. FOUCAULT, *La Voluntad de Saber*, trad. cas. de Ulises Guiñazú, Siglo XXI, Madrid, 1980 (3.ª ed.); asimismo sus cursos del 14 de enero de 1976, y los ensayos «Poder-cuerpo» y «Las relaciones de poder penetran en los cuerpos» recopilados en *Microfísica del Poder*, ed. de la Piqueta.

públicos y, por último, los distintos tipos de participación que aparecen en el texto, los cuales condicionan esa definición del modelo, pero que una vez conseguida, aquellos tipos también son susceptibles de ser condicionados por el sentido general del mismo.

III.2.1.a. Como he indicado en el modelo de participación que ofrece nuestra Constitución destacan tanto la necesidad de participación ciudadana en los asuntos públicos, como la intervención del Estado a la hora de potenciar y promover las condiciones imprescindibles para su efectiva realización. Esa doble vía que enmarca de un modo actual la tensión entre la ética y la política, unida a la extensión del ámbito de participación a esferas no estrictamente políticas, la podemos encontrar definida en diferentes momentos de la norma fundamental: en primer lugar destaca el artículo 23 (88), que consagra el derecho a la participación política para todos los ciudadanos en régimen procedimental de igualdad, afrontando desde un principio la dicotomía tradicional entre la participación política directa y la representativa. Aun cuando el Tribunal Supremo en la sentencia mencionada más arriba abogaba por una interpretación restrictiva de este precepto, otra sentencia de este mismo Tribunal, dictada por la Sala 4.^a el 14 de julio de 1982, parece ampliar el ámbito de esta participación política a organizaciones no estrictamente consideradas como políticas; interpretación ésta que ha sido reforzada por el Tribunal Constitucional en diferentes momentos de su andadura jurisdiccional (89).

Esta concepción amplia de la participación ha de verse asimismo reforzada desde el momento en que el modelo participativo constitucional ha de entenderse también a la luz del Preámbulo, del artículo I, del artículo 9, y de un conjunto de principios de indudable importancia para el entendimiento institucional y crítico de la Constitución. En el Preámbulo destacan dos notas que demues-

(88) En el mismo sentido los artículos 30 del Estatuto catalán, el 25 del andaluz, el 8.1 del Estatuto canario, el 12.1 del aragonés, el 10 del de la Comunidad valenciana...; para un análisis detallado de este precepto, véase, aparte de las obras generales sobre la Constitución, el trabajo de P. LUCAS VERDÚ, «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, otoño de 1980, págs. 33-70.

(89) *Vid.* las referencias apuntadas por GARRORENA en su obra citada. págs. 135 y sigs., notas 23, 24 y 25.

tran claramente esa sensibilidad del constituyente por propiciar la intervención del Estado en la democratización de una sociedad civil demasiado tiempo presa de la tela de araña del autoritarismo: en primer lugar, la exigencia previa de «garantizar la convivencia democrática» y, en un segundo momento, en «establecer una sociedad democrática avanzada», principio que orienta dinámicamente a los poderes públicos y a los ciudadanos para el desarrollo eficaz y progresivo de los valores fundamentales (90). Este sentido dinámico que impregna el texto de la Constitución viene reforzado por el Título Preliminar en el que destaca, para la configuración del modelo que buscamos, el artículo 1 en su integridad: si, por un lado, se habla de España como un Estado social y democrático de derecho (91), y por otro, de la radicación social del poder a través de la soberanía popular (92), el legislador, desarrollando normativamente una de las vías que vehiculan dicha participación democrática, afirma significativamente en su exposición de motivos que «la Constitución conforma al régimen político español como una Monarquía

(90) Este párrafo recuerda la terminología de la Constitución de la URSS de 1977, en la que se habla de una «sociedad socialista avanzada»; aunque las diferencias de sentido sean obvias, no por ello la redacción de nuestro Preámbulo se aleja del sentido dinamizador que esta fórmula contiene. Para una aproximación certera al sentido del Preámbulo pueden verse los trabajos de quienes tomaron parte en su desarrollo, p.e. RAÚL MORODO, «Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al Preámbulo Constitucional», en *Boletín de Información del Departamento de Derecho Político e Internacional* (UNED), núm. 1, otoño 1978, págs. 5-17; y PABLO LUCAS VERDÚ, «Constitución española de 1978 y sociedad democrática avanzada», en *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 10, 1981.

(91) Para una aproximación a dicho precepto puede verse, a más de las obras de los profesores PÉREZ LUÑO y GARRORENA mencionadas, las siguientes: S. BASILE, «Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en *La Constitución española de 1978*, obra col. dirigida por A. PEDRIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, Madrid, 1980, págs. 253-306. ELÍAS DÍAZ, «El Estado democrático de Derecho en la Constitución española de 1978», en su vol. *Socialismo en España: el partido y el Estado*, Mezquita, Madrid, 1982.

(92) Véanse los estudios de ANGEL GARRORENA, *op. cit.*, págs. 120 y sigs., y el de A. E. PÉREZ LUÑO, «Estado de derecho y soberanía popular» en su vol. *Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución*, *op. cit.*, págs. 187 y sigs.

y, *por consiguiente*, como una democracia representativa» (93), con lo que aparte de su curiosidad como hecho, resalta cómo la totalidad de ese artículo primero, en cuyo apartado tercero se habla de la monarquía parlamentaria, es de una enorme importancia para trazar el marco definidor del tema que aquí se estudia. En el mismo sentido hay que entender el artículo 9.2, en su doble faceta de «promoción» y «remoción o facilitación» de la participación de todos (94). Por último, considerar que este marco fundamentador y orientativo, y los restantes preceptos que tratan la participación, deben ser entendidos siguiendo los principios constitucionales de Pluralismo, Igualdad formal y sustancial, Tolerancia y Transparencia de la gestión pública, los cuales irán desplegando su virtualidad a medida que vaya analizando los preceptos concretos en que se desarrollan más específicamente.

III.2.1.b. Dejando de lado las vías negativas de garantía de los derechos fundamentales, vías que pretenden controlar la constitucionalidad de la «acción» legislativa mediante una serie de procesos jurisdiccionales diversos, también nos podemos encontrar con un conjunto de instituciones que, de un modo más o menos directo, pueden servir para obligar positivamente al legislador a que desarrolle cualquier aspecto que incida en la vida de los ciudadanos; hasta tal punto esto puede tener virtualidad que se ha llegado a hablar de inconstitucionalidad por omisión (95). Esta actividad de control positivo es de incumbencia de los ciudadanos, y para ello la Constitución establece una serie de vías institucionales, más o menos, adecuadas para tal fin. Estas instituciones se hallan reguladas hoy día por las correspondientes leyes o están a un nivel de Proyecto, por lo que su aparición se espera sea pronta. Concretamente me refiero al artículo 87.3 que reconoce el derecho a la iniciativa legislativa popular y el Proyecto de ley presentado en el Pleno del Congreso de los Diputados el 1 de marzo de 1984 que pretende

(93) Véase el trabajo de C. PALOMEQUE LÓPEZ, «Funciones y competencias del Rey en la Constitución española de 1978 y en las demás monarquías europeas», en su obra *La Monarquía europea y el Derecho Constitucional español*, Colec. Politeia, Labor, Madrid, 1980, págs. 90-98.

(94) M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(95) A. E. PÉREZ LUÑO, *Los Derechos Fundamentales*, op. cit., pág. 96.

regular tal derecho. En segundo lugar, el artículo 54 que establece la institución del Defensor del Pueblo y su L.O. de 6 de abril de 1981. En un tercer momento los artículos 29 y 77 reguladores del derecho de petición individual y colectiva. Y, en último lugar considerar el artículo 92 que establece el referéndum, cuyas modalidades se encuentran reglamentadas en la L.O. 2/1980 de 18 de enero. No pretendo hacer un análisis exhaustivo de los mismos, en cuanto que cada uno de ellos requeriría una investigación independiente, sólo intentaré dar cuenta de la funcionalidad de estas vías a la hora de su aplicación al tema de la participación de los ciudadanos.

— Tal y como expone el Proyecto regulador de la iniciativa legislativa popular, ésta consiste en «instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos», posibilitando «la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria». Como puede verse la iniciativa legislativa popular es un instrumento de gran virtualidad para el acercamiento del individuo y sus grupos a los poderes públicos, «que puede funcionar», en palabras del profesor PÉREZ LUÑO «como una válvula de interacción entre las demandas del sistema ambiental (integrado, a su vez, por los subsistemas social, económico, ideológico, cultural...) y la respuesta normativa del sistema político constitucional» (96), y que alcanza una gran importancia como «feed-back» que intenta «colmar las aspiraciones sociales no satisfechas por los canales ordinarios de representación política, adaptando así el «butput» normativo a las demandas del «input» social (97). Sin embargo, esa desconfianza mostrada por los constituyentes en relación a la participación popular es plenamente diáfana tanto en la regulación constitucional de este instrumento participa-

(96) A. E. PÉREZ LUÑO, *op. cit.*, pág. 97.

(97) A. E. PÉREZ LUÑO, *op. cit.*, pág. 152; en el mismo sentido puede entenderse la afirmación de GEORGES VEDEL que sostiene que «la verdad es que hoy se ve que la democracia es un *sistema de comunicaciones* cuya descripción puede ser más fácilmente simbolizada en términos de cibernética que en términos de derecho», tomo la cita de JOSÉ LUIS L. ARANGUREN, *op. cit.*, pág. 53.

tivo, como en el futuro texto normativo que la desarrolla; así por ejemplo, el artículo 87.3, a más de exigir las 500.000 firmas, extrae de esta vía las materias regulables por Ley Orgánica, con lo que el campo de los derechos fundamentales queda sustraído del control activo ciudadano, igualmente las materias tributarias y de gracia, mientras que el Proyecto prevé la sustracción de otras como son: la planificación económica y la elaboración de los presupuestos generales del Estado, atribuidos al Gobierno por los artículos 131 y 134.1 de la Constitución. Aparte de esto y de otros requisitos formales que dificultan la iniciativa, se prevé también la posibilidad de recurrir en amparo frente al Tribunal Constitucional si se rechaza la admisión de la iniciativa por la Mesa del Congreso desviándose de las causas que el mismo Proyecto tipifica (98).

— El Defensor del Pueblo, como institución cercana a las necesidades y exigencias de la población, puede también ejercer de vía instrumental para provocar dinamismo en el legislador orientando el desarrollo legislativo al cumplimiento de ese conjunto de expectativas que les son expresadas por los ciudadanos en sus comunicaciones y denuncias. Sobre todo en materia de derechos fundamentales, el Defensor puede realizar una labor importante de acercamiento de dicha categoría al pueblo, instando al legislador a establecer un «orden de prioridades» (99) en el proceso de desarrollo normativo de aquéllos, alcanzando, por ello mismo, una gran virtualidad participativa, en tanto se mantengan la facilidad de acceso de todos a la institución y la personalidad que ostente el cargo esté

(98) De todos modos, el Proyecto indica que el ejercicio de dicha iniciativa no debe menoscabar el papel de los partidos políticos como portadores del pluralismo social, lo cual se escaparía a la esencia de esta institución, cuyo papel principal es, como el mismo proyecto indica en otro lugar, el de abrir vías para proponer al legislativo exigencias sociales que no encuentren una adecuada sensibilidad en las formaciones políticas con representación parlamentaria. Esta importante institución no ha entrado acogida clara en los países occidentales, a excepción de Suiza, y en concreto de Italia, en donde el uso constante de tal institución ha culminado con la del abortado referéndum abrogatorio de la ley del divorcio (*vid. SANTAMARÍA, op. cit., pág. 744*) aun cuando haya provocado su utilización una fuerte polémica en dicho país; para su desarrollo en Italia, *vid. ERNESTO BETINELLI, «Note sulla iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano», en Il Politico, Settembre, 1970.*

(99) A. E. PÉREZ LUÑO, *Los Derechos Fundamentales, op. cit., pág. 103.*

plenamente sensibilizada con los problemas y aspiraciones de la sociedad civil (100).

— Ese proceso de intercambio informacional entre los sujetos portadores de la soberanía y los órganos encargados de normativizar las necesidades sociales según el orden de valores que se reconoce en la norma básica constitucional, se refuerza con el reconocimiento del Derecho de petición individual o colectivo, que se encuentra reconocido en los artículos 29 y 77 en donde se reconoce a las Cámaras legislativas el papel de mediador entre dichas aspiraciones y el poder ejecutivo (101).

— El referéndum, institución tradicionalmente considerada como de democracia directa, sufre los mismos recortes y desconfianza que ya se han comentado a la hora de analizar el desarrollo de la iniciativa popular; esto está suficientemente claro en su desarrollo normativo concretado en la ley orgánica mencionada, modificada, a su vez, en su artículo 8.4.º por la posterior L.O. de 16 de diciembre del mismo año (102). Normas en las que se prevén exclusivamente

(100) Entre la numerosa bibliografía sobre tal institución puede verse A. GIL ROBLES y GIL DELGADO, *El Defensor del Pueblo (comentarios a una proposición de Ley Orgánica)*. Edit. Civitas, Madrid, 1979; A. PÉRGOLA, «Ombudsman y defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, enero-febrero 1979, págs. 69-92; M. DAPENA BAQUEIRO, «Ley orgánica del Defensor del Pueblo» (Ombudsman) *Cuadernos de Documentación*, Instituto Nacional de Prospectiva, núm. 1, Madrid, 1980; V. FAIRÉN GUILLÉN, «Posibilidad y conveniencia de introducir a los Ombudsmen en los ordenamientos jurídicos de habla ibérica», en *REP*, núm. 14 (N. E.) marzo-abril 1980, págs. 21-63, especialmente para España, págs. 43 y sigs.; M. MONTORO PUERTO, «La alternativa, Defensor del Pueblo-Ministerio Fiscal en la garantía jurisdiccional de derechos fundamentales y libertades públicas en España», en *Revista Internacional de ciencias administrativas*, núm. 1, 1980, págs. 48-60.

(101) Véase F. S. JIMÉNEZ DE CISNEROS, «El derecho de petición y la iniciativa legislativa», en *Cuadernos de Documentación*, Instituto Nacional de Prospectiva, núm. 25, 1980.

(102) Véanse ANGEL GARRORENA, «Teoría y práctica española del referéndum», en *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXXI, núm. 3-4, 1977; ENRIQUE LINDE y MIGUEL HERRERO LERA, «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 6, 1980; LUIS AGUIAR DE LUQUE, «La Ley Orgánica de Referéndum: un comentario», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (N. E.), núm. 58, Madrid, 1980; P. LUCAS MURILLO,

los siguientes tipos: «el referéndum consultivo» (artículo 92 de la Constitución) cuyo resultado es jurídicamente irrelevante; «el referéndum de reforma constitucional» (o constituyente) que será facultativo si se trata de una reforma constitucional simple y se celebrará a petición de una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos cámaras dentro de los quince días siguientes a la aprobación de dicha reforma por las propias Cámaras; o será obligatorio en caso de reforma total de la Constitución, o en caso de reforma parcial de las partes especialmente protegidas: en ambos casos tendrá efectos vinculantes; y por último, el conjunto de modalidades de referéndum de las Comunidades Autónomas (103).

Las cautelas que, como vemos, están implícitas en estas instituciones, y que culminan en el rechazo del referéndum abrogatorio, hacen patente, por un lado, esa tendencia histórica de desconfianza en la recepción de las instituciones de democracia directa o semidirecta en las constituciones, cuando la formación social de que se trate se reencuentra con la necesidad de conformar un régimen parlamentario (104); y por otro lado, podemos confirmar la intuición de MACPHERSON al caracterizar a los regímenes constitucionales como de democracias de equilibrio que relegan a un segundo plano las instituciones virtualmente utilizables para una participación más directa (105).

III.2.1.c. Para la enumeración de los diferentes tipos de participación que encuentro en el texto constitucional he obviado la tradicional que los divide en participación directa, semidirecta e

«Notas sobre el proceso de participación política», en *Revista de Política Comparada*, núm. 1, verano 1980, págs. 67-80.

(103) MIGUEL A. APARICIO, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1984, pág. 71. Acerca de la modalidad de referéndum consultivo puede verse P. CRUZ VILLALÓN, «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, págs. 145-168; en cuanto a la modalidad de referéndum autonómico, F. OLLERO BUTLER, «El referéndum para la autonomía de Cataluña», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5, invierno 1979-80, págs. 213-225.

(104) ANGEL GARRORENA MORALES, *El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho*, op. cit., pág. 147.

(105) C. B. MACPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1982.

indirecta o representativa (106), debido a las necesidades de la exposición y a la congruencia con el resto la argumentación que impelía a un acercamiento más abierto a esa relación de tensión entre la ética y la política que enmarca mi estudio. En este lugar he optado, pues, por ofrecer los diferentes preceptos que se refieren a la participación, englobándolos según los diferentes principios constitucionales que influyen a la hora de la interpretación de la Constitución y del entendimiento social de la misma.

Se puede comenzar con la *participación política*, ya comentada en sus aspectos más generales, que se encuentra supeditada a los principios fundamentales del pluralismo y democracia, y que se concreta en las normas siguientes: artículo 6: partidos políticos (107); artículo 7: sindicatos y patronales (108); artículo 16: confesiones religiosas (109); artículo 36: colegios profesionales (110); artículo 48: participación de la juventud (111); artículo 52: consumidores y usuarios (112). Por otro lado, vemos cómo el principio

(106) En este sentido, véase M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, «Participación y pluralismo en la Constitución de 1978», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 55-69.

(107) Véanse VV.AA., «Poder político y Constitución», *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, núm. 61-62, abril 1979; R. GARCÍA COTERELLO, «Los partidos políticos en Europa y en España. Opciones y programas. El caso de la izquierda», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, otoño 1980, págs. 113-136; PABLO LUCAS VERDÚ, «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional», en *RPC*, núm. 2, otoño 1980, págs. 33-70; M. RAMÍREZ, «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, págs. 45-60.

(108) M. ALONSO GARCÍA, «La libertad de sindicación: manifestaciones, contenido y garantías en la Constitución española», en *Estudios de Derecho del Trabajo en memorias del profesor Gaspar Bayón Chacón*, Tecnos, Madrid, 1980, págs. 39-55; M. RODRÍGUEZ PIÑERO, «La libertad sindical en la Constitución», en *Los trabajadores y la Constitución*, Sociedad de Estudios laborales, Madrid, 1980, págs. 93-115.

(109) J. M. SALA ARQUER, «La libertad religiosa», en *Cuadernos de Documentación*, núm. 6, 1980; VV.AA., *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*. Ed. Rioduero, Madrid, 1980.

(110) J. M. SOUVIRÁN MORENILLA, «Naturaleza y caracteres de los Colegios profesionales: Nota para una ley reguladora», en *Cuadernos de Documentación*, núm. 18, 1980.

(111) F. RICO PÉREZ, *La protección de los menores en la Constitución y en el Derecho civil*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1980.

(112) F. J. GÁLVEZ MONTES, «Comentarios a los artículos... 52 de la Cons-

de igualdad, tanto formal como sustancial, influye directamente sobre el conjunto de preceptos que conforman el sistema de *participación social*, superando el estrecho marco que ofrece la consideración de este tipo participativo como mera expresión de intereses privados y en pugna; se pueden entresacar los siguientes artículos: artículo 27,5.º y 7.º: participación de padres de alumnos en el control y gestión de la enseñanza pública (113); artículo 28: participación de trabajadores sindicados (114); artículo 20.3: derecho de antena (115); artículo 129, que junto con otros intentan conformar una democracia social en sus vertientes económicas y empresarial (116); el artículo 131.2: participación en la planificación económica (117). La *participación administrativa*, que viene enmarcada por el principio de transparencia (118), el cual se concreta en las instituciones del Defensor del Pueblo, del Tribunal de Cuentas

titudión», en *Comentarios a la Constitución*, dirigido por Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1980.

(113) Véase la bibliografía aportada por el Prol. PÉREZ LUÑO en su libro *Los Derechos Fundamentales*, op. cit., pág. 227.

(114) A. MONTOYA MELGAR, «Sindicatos, convenios y conflictos, el debate constitucional», en *Los trabajadores y la Constitución*, op. cit., págs. 181-200; en la misma obra colectiva J. M. VERDIER, «La Constitución española, los sindicatos y el derecho sindical», págs. 37-47.

(115) Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, «Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 27, 1980.

(116) F. RODRÍGUEZ SAÑUDO, «La participación de los trabajadores en la empresa», en *Revista de Política Social*, núm. 121, enero-marzo 1979, págs. 381-414; A. OJEDA AVILÉS y F. RODRÍGUEZ SAÑUDO, «Estructura de la empresa», en *Los trabajadores y la Constitución*, op. cit., págs. 219-227; J. PASCUAL GARCÍA, «La Constitución y las cooperativas», en *Documentación Administrativa*, núm. 186, abril-junio 1980, págs. 73-103; E. VELASCO, *Participación de los trabajadores en la empresa y la ley de Sociedades Anónimas*, Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1980; L. E. DE LA VILLA, *La participación de los trabajadores en la empresa*, Colección Estudios, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

(117) J. ORTIZ DÍAZ, «Libertad de empresa, municipalización de servicios y planificación», en *Hacienda Pública Española*, núm. 59, 1979; véase también M. MORA HIDALGO, «Sistema tributario, planificación y economía de mercado», en *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979.

(118) Véase en este sentido el interesante artículo de M. SÁNCHEZ MORÓN, «El principio de participación en la Constitución española», en *Revista de Administración pública*, núm. 89, mayo-agosto 1979, concretamente para el principio de transparencia, pág. 200.

como ente dependiente de las Cortes, y que es facilitado por la necesaria extensión del artículo 20 al conjunto de funcionarios y, por una interpretación progresiva del derecho a la información (119) como requisito previo para que en todos los niveles se pueda participar en las tareas administrativas (120). Esa participación administrativa viene contemplada en el artículo 103.1 como extensión de dichos principios administrativos a la participación pública, y en el artículo 105 que regula la audiencia a los interesados, tanto directamente afectados como portadores de intereses difusos, y el acceso a archivos y registros, acceso público que encuentra antecedentes en la Ley sueca de 5 de abril de 1949 y en la «Freedom of Information Act» estadounidense de 1966 (121). Y, por último, destacar la participación de los ciudadanos *en la Administración de Justicia*, a través de la institución del Jurado (artículo 125) (122).

(119) Derecho a la Información que se configura como un requisito previo para una participación democrática; véase en este sentido el ensayo de BURDEAU, «Problemi e prospettive della partecipazione», en P. L. ZAMPETTI (ed.), *Società civile e partecipazione politica*, Milano, 1974.

(120) Como una experiencia de este tipo, puede consultarse «Los consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 14, 1977, págs. 415 y sigs. Como extensión del ámbito participativo administrativo a cualquier acto con trascendencia jurídica pública, puede verse el trabajo de U. SCARPELLI, «Le condizioni metagiuridiche della partecipazione», en *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*. Acti del XXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenne, 23-25 settembre, 1976, Milano, 1977, págs. 247 y sigs.

(121) G. ARIÑO ORTIZ, «Democracia y administración (notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión)» en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 145-175; R. BOCANEGRA SIERRA, «La pubblica amministrazione in Spagna davanti al cambiamento costituzionale», en *Una Costituzione democratica per la Spagna*, G. Vergottini (ed.), Franco Angeli, Milán, 1978, págs. 157-176; M. ALVAREZ RICO, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», en *Documentación Administrativa*, núm. 183, julio-septiembre 1979, págs. 103-133; para este mismo tema puede consultarse F. SÁINZ MORENO, «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, enero-marzo 1980, págs. 118-123.

(122) En sus aspectos generales puede consultarse el trabajo de P. ANDRÉS IBÁÑEZ, «Note per una possibile riforma democratica della giustizia», en *Una Costituzione democratica per la Spagna*, *op. cit.*, págs. 255-262. Más específicamente V. FAIRÉN GUILLÉN, *Los Tribunales de Jurados en la Constitución española de 1978*, edit. Civitas, Madrid, 1979; N. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO,

III.3. Creo que después de este conjunto de consideraciones, la frase de RAWLS en la que afirma que «la participación es un gran bien social» (123), está lo suficientemente argumentada como para que sea posible lanzar una serie de conclusiones al respecto. La primera de ellas es obvia: la participación democrática enriquece la bondad de la participación política rawlsiana en todas sus variantes. Cuando tenemos a la vista la panorámica de posibilidades que ofrece el modelo participativo de la Constitución de 1978, aquellas consideraciones acerca de la libertad política de los ciudadanos, en las que el significado de tal libertad se concentraba en el hecho de «un elector un voto» y en la posibilidad de «elegir» y ser «elegido», se diluyen en ese marco general que conforma la democracia como proceso comunicacional y en la que el sistema de participación democrática constituye un elemento esencial.

Sin embargo, no hay que ser ingenuos y pensar que ese modelo definido, sea efectivamente llevado a la práctica en nuestra situación actual; numerosos factores impiden su efectiva realización, pero, siguiendo a RAWLS, hay que tener en cuenta que «el criterio fundamental para juzgar cualquier procedimiento es la justicia de sus resultados» (124), con lo que, desprovista esta frase de sus connotaciones utilitaristas, la podemos aplicar a nuestro proceso constitucional cuya andadura es relativamente breve, estándose a tiempo de ir configurando ese procedimiento tan amplio y sugestivo que nos ofrece la norma básica para, a la postre, recuperar el tiempo empleado con un resultado satisfactorio que se va consiguiendo día a día.

La democracia, hemos visto, es un proceso; un proceso que no debe ser afrontado desde instancias individuales, e incluso grupales, atomizadas y separadas unas de otras, sino que mediante la parti-

«A propósito del Jurado», en *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, núm. 3, julio-septiembre 1980, pág. 9; S. LÓPEZ MUÑOZ Y LARRAZ, «La justicia penal por jurados», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*, núm. 1, 1980, págs. 105-129. Desde una posición favorable al escabinado pueden verse los ensayos del Prof. RAMÓN SORIANO, «Hacia un jurado de escabinos para España», *Justicia*, núm. 1, enero-abril, 1985 y «El derecho a la justicia popular», *La Ley*, enero, 1985.

(123) JOHN RAWLS, *Teoría de la Justicia*, op. cit., pág. 631.

(124) JOHN RAWLS, op. cit., pág. 265.

cipación democrática los ciudadanos deben de «valorar unos intereses distintos de los suyos y guiarse por alguna concepción de la justicia y del bien común, más que por sus propias inclinaciones» (125) y deseos; por ello mismo, a la hora de enfrentarse a problemas de justicia «no debemos tener en cuenta la fuerza de los sentimientos sino la mayor justicia del orden legal» (126). Para esta concepción es totalmente necesario superar nihilismos sin contenidos, mediante los cuales rechazar de antemano el procedimiento sin esperar a sus resultados; y asimismo, dejar a un lado ese conjunto de interpretaciones neoliberales y economicistas que, como las ofrecidas por un HAYEK o un NOZICK (127) sólo intentan encubrir un sistema de valores totalmente superado en la práctica social y política (128). Y, todo ello, para intentar la consecución real de

(125) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 269.

(126) JOHN RAWLS, *op. cit.*, pág. 265; en este sentido son muy interesantes y plenamente operativas las afirmaciones de GRAMSCI criticando el concepto «apasionado» de partido político en B. CROCE; para GRAMSCI la concepción de la política-pasión croceana excluye la actividad de los partidos y, del mismo modo, todo plano de acción concertada de un modo previo, ya que es imposible pensar en una pasión organizada y permanente; esto lo podemos encontrar en las *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires-Madrid, 1980, pág. 20.

(127) F. VON HAYEK, *Derecho, legislación y libertad*, vol. 2, «El espejismo de la justicia social», trad. cast. de L. Reig Albiol, Unión Editorial, Madrid, 1979, donde la concepción fisiocrata del «orden espontáneo» remite a los valores fundamentales del neoliberalismo en el que la «catalaxia» tiene un papel esencial, *vid.* concretamente pág. 184; igualmente podemos encontrar tales presupuestos en los conceptos de «entitlement theory» y «demoktesis» desarrollados con precisión en M. A. RODILLA, «Buchanan, Nozick y Rawls: variaciones sobre el estado de naturaleza», *op. cit.*, págs. 31 y 32 del original fotocopiado, y en A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, *op. cit.*, pág. 159.

(128) Del mismo modo hay que desplazar un tanto la polémica democracia directa-democracia representativa debido sobre todo a la cantidad de adherencias ideológicas que conlleva y a las diferentes consecuencias a que pueden conducir unas u otras instituciones, según las diferentes circunstancias sociales y políticas en que se inserten; *vid.* J. SANTAMARÍA, «Participación política y democracia directa», *op. cit.*, pág. 745; igualmente, desde diferentes posiciones se ha ido relativizando la virtualidad de la democracia directa como alternativa a la democracia representativa formalizada en el Estado de Derecho, puede verse por ejemplo, el planteamiento de N. BOBBIO sobre el tema en ALFONSO RUIZ MIGUEL, «Democracia y socialismo en Bobbio»,

aquella cláusula de la Constitución mexicana del 17, que resume el hilo conductor de todo este trabajo, al afirmar en su artículo tercero que habría que entender a «la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida...».

Sistema, núm. 17, pág. 175; y también en LUIS AGUIAR DE LUQUE, *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, págs. 3-13.