

Democracia, *ma non troppo*: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española

Este artículo analiza los instrumentos de participación ciudadana en la res publica diseñados por la Constitución española. La apuesta del constituyente de 1978 por un modelo de democracia representativa, sumado a un sistema electoral claramente dirigido al bipartidismo, cerró las puertas a la posibilidad de mecanismos de democracia directa o participativa. En este sentido, la regulación constitucional de figuras como el referéndum (consultivo) o la iniciativa legislativa popular trajo como consecuencia la consolidación de una democracia de baja intensidad que ha evitado conformar una ciudadanía comprometida con lo público y que, en consecuencia, se muestra incapaz de atajar la deriva antidemocrática en que se halla sumido el sistema político español.

En el cartel de una de las manifestaciones convocadas por el que se ha venido a denominar “movimiento del 15 M” podía leerse lo siguiente: «art. 135: la soberanía reside en los mercados». Mediante esta referencia al artículo de la Constitución española reformado el pasado mes de agosto, se denunciaba no solamente esa reforma exprés perpetrada por un Parlamento con fecha de caducidad, sino el proceso de deriva antidemocrática en el que nos encontramos sumidos desde hace ya varios años. Un proceso cuya plena comprensión exige remontarse al análisis de la propia Constitución, ya que en ella se tejen los mimbres que han conducido a la actual situación. No es nueva, pues, esta deriva antidemocrática de la que la reciente reforma constitucional exprés es tan solo un paso más; ni tampoco lo es, por cierto, la crítica y oposición a aquella. Hace ya tiempo que desde sectores académicos, sociales y políticos se viene denunciando esta democracia de baja intensidad que diseñaron los constituyentes de 1978. La crisis económica, que ha favorecido tanto recortes sociales como retrocesos democráticos, ha venido a amplificar esas voces críticas que durante demasiado tiempo predicaron en el desierto.

Rafael Escudero Alday es profesor titular de Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III

La Transición: demócratas de la noche a la mañana

El relato “oficial” sobre la transición a la democracia tras la dictadura franquista y el proceso de elaboración de la Constitución de 1978 nos habla de un consenso generado –ya desde los años cincuenta, es decir, en plena dictadura– entre las élites de la oposición democrática y los sectores más aperturistas del régimen. Ambas partes fueron capaces de apartar sus históricas reivindicaciones y firmar un “pacto de olvido” que permitiera a la sociedad española no repetir su trágico pasado y avanzar hacia un horizonte plenamente democrático. En este pacto, refrendado después por todo el proceso de reforma política que condujo a la aprobación de la Constitución, estaría el origen y fundamento del sistema actual.¹ Un sistema que, según sus apologetas, ha conducido a España a las mayores dosis de desarrollo democrático de su historia. De ahí, por tanto, que cualquier cuestionamiento del mismo sea demonizado y visto como un intento de abrir la caja de los truenos que tanto ha costado cerrar en este país.²

Excede a estas líneas el análisis de esta interpretación del proceso constituyente.³ Se trae a colación únicamente porque sus términos permiten entender mejor el producto final. Como en todo pacto, las pretensiones de sus participantes, sus “líneas rojas” y su posición de fuerza en la negociación determinaron su resultado. Es obvio que de un pacto suscrito por los propios franquistas –por muy aperturistas que dijeran ser– no iba a surgir un texto avanzado en términos democráticos. Máxime cuando, además, ellos mismos seguían conservando buena parte de los resortes del poder, lo que les permitió modelar a su antojo el *tempo* y los resultados del proceso.⁴ Quienes el 20 de noviembre se acostaron franquistas, a la mañana siguiente se levantaron demócratas de toda la vida, dispuestos a trabajar por el cambio en España. Ahora bien, sería ingenuo pensar que el franquismo y sus prácticas iban a pasar a la historia de la noche a la mañana. Más bien al contrario, determinaron el texto constitucional.

¹ Véanse las cláusulas y el desarrollo de este pacto de “echar al olvido” en que consistió la Transición en S. Juliá, *Hoy no es ayer. Ensayos sobre la España del siglo XX*, RBA, Barcelona, 2010, pp. 306-310.

² Lo que esta interpretación de la Transición ignora y desprecia es que, con sus luces y sus sombras, no se hubiera desembocado en un régimen constitucional de no haber sido por la presión de la calle y la acción de partidos de izquierda, sindicatos y grupos sociales de diversa índole. Una crítica a esta interpretación se encuentra en A. Jerez, «Transición», en R. Escudero (coord.), *Diccionario de memoria histórica. Conceptos contra el olvido*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011, pp. 51-57.

³ Que presenta una visión idílica de la Transición, entendida como un proceso pacífico y sin violencia de reforma “de la ley a la ley”. Lamentablemente, las cifras reales muestran que el ambiente en que se desarrolló no fue tan pacífico como sus defensores pretenden hacer creer. Desde octubre de 1975 hasta diciembre de 1983 fueron 188 las personas muertas como consecuencia de la violencia de motivación política. Si a esta cifra le sumamos las víctimas del terrorismo, tanto de ETA como de los grupos de extrema derecha y parapoliciales conectados con el Estado, el número de personas fallecidas en ese periodo se eleva a 591. Véanse las cifras en M. Sánchez Soler, *La Transición sangrienta. Una historia violenta del período democrático en España (1975-1983)*, Península, Barcelona, 2010, p. 353.

⁴ Suele utilizarse la expresión de «partido militar» para hacer referencia a esa conjunción de intereses políticos, sociales y económicos bajo la que se agruparon estos sectores provenientes del franquismo. Fue acuñada por J. I. Lacasta, *Cultura y gramática del Leviatán portugués*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 1988, pp. 143-160.

En lo que hace al objeto de estas páginas, su presión resultó decisiva para que se configurara un modelo de democracia, por un lado, basada en los partidos políticos, a los que constitucionalmente se califica como «instrumento fundamental para la participación política» (art. 6); y por otro, prácticamente ajena a los instrumentos de democracia directa o –dicho en terminología más moderna– participativa. En este sentido, difícilmente puede calificarse de modélica una Transición cuyos resultados distan mucho de ser ejemplares en lo que a profundización democrática se refiere.⁵

El reino del bipartidismo

La Constitución canaliza la participación de la ciudadanía a través de los partidos políticos, los cuales se convierten así en el centro de la vida política. Así se quiso en el pacto de la Transición. Pero, con una particularidad añadida: se configuró un sistema electoral dirigido a consolidar un bipartidismo que favoreciera la estabilidad y la gobernabilidad del sistema, la cual podría verse en peligro si concurrieran muchas fuerzas políticas en el Parlamento. Así, mientras que formalmente se introdujo en el texto constitucional el criterio de representación proporcional (art. 68.3), *de facto* se configuraba un sistema mayoritario, que garantizara la alternancia en el poder de dos partidos políticos: uno de centro-derecha y otro de centro-izquierda. El paso del tiempo ha demostrado que se cumplió con creces tal objetivo.⁶

Varios fueron los instrumentos mediante los que se dio carta de naturaleza al bipartidismo. La Constitución configuró un Congreso de los Diputados pequeño, de entre 300 y 400 miembros (actualmente, son 350), con la provincia como circunscripción electoral, garantizando un mínimo de diputados por cada una, con independencia de su población (art. 68). Ello supone que las provincias menos pobladas, con un voto más rural que urbano y donde tradicionalmente no había mucho voto para la izquierda, quedan sobrerrepresentadas en el Parlamento, al contar con más escaños de los que les correspondería en comparación con las provincias más pobladas.

Esta previsión constitucional se completa con otros dos instrumentos legales que dificultan la entrada en el Parlamento de las fuerzas políticas minoritarias que tengan distribui-

⁵ Así como tampoco resulta muy avanzada en otros aspectos como, por ejemplo, la jefatura del Estado, el modelo territorial o la satisfacción de derechos sociales. Un análisis detallado puede verse en el libro colectivo editado por J. R. Capella, *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, 2003.

⁶ Este pacto tenía, asimismo, un objetivo inmediato: evitar la mayoría en las primeras elecciones democráticas, las de junio de 1977, del Partido Comunista de España, quien había protagonizado la resistencia antifranquista. De esto se enorgullecen públicamente y sin rubor alguno los que crearon las normas que regularon esas elecciones (el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales): Miguel Herrero de Miñón y Leopoldo Calvo-Sotelo, quien llegó a ser presidente del Gobierno.

dos sus apoyos por todo el Estado. En primer lugar, la regla del 3%, según la cual en la atribución de escaños quedan excluidas aquellas listas electorales que no hayan obtenido ese porcentaje mínimo de los votos emitidos en la circunscripción. En segundo término, la «fórmula d'Hondt», que termina por corregir a la baja y castigar el fraccionamiento de la representación parlamentaria. El resultado es bien conocido: ha conducido a una sobrerrepresentación de los dos grandes partidos y ha favorecido a los partidos de base provincial o autonómica que se presentan tan solo en las circunscripciones donde tienen un apoyo consolidado. Se ha preferido así la formación de mayorías parlamentarias estables (como ha sucedido a lo largo de la reciente historia constitucional) a un sistema en el que se reflejen de una manera más fiel las preferencias del electorado.

La preferencia constitucional por las mayorías absolutas o reforzadas favorece el valor del afamado consenso; concepto bajo el que los dos partidos dominadores de la política nacional consolidan el espacio de centralidad política desde el que acordar "cuestiones de Estado"

El bipartidismo deja sentir sus efectos no sólo en la conformación del Parlamento, sino a lo largo y ancho de toda la escena política. Para empezar, en las propias campañas electorales, donde los partidos mayoritarios no dudan en apelar al "voto útil" como argumento político mediante el que atraer para sí a los hipotéticos votantes de esas opciones minoritarias afectadas por este sistema. Además, la Constitución sujeta la regulación de las materias consideradas más importantes a la figura de la ley orgánica, entre las que se encuentra el régimen electoral general, cuya aprobación requiere la mayoría absoluta del Congreso (art. 81). Ello hace que cuando existe esta mayoría por parte de uno de los dos partidos hegemónicos, la vida parlamentaria languidece de puro aburrimiento; y cuando no es así, ambos partidos no dudan en hacer frente común frente a las voces de los partidos minoritarios que reclaman cambiar este fraudulento sistema electoral.

Por si fuera poco, el nombramiento de cargos institucionales también suele residirse en el Parlamento y exigir una notable mayoría para acceder a los mismos; todo ello, en coherencia con esa filosofía del bipartidismo instalada en la vida política y que se traslada, entonces, a tales instituciones. Por citar tan solo un par de ejemplos, se exige una mayoría de tres quintos del Congreso para nombrar a los miembros del Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de los jueces (art. 122.3), así como para los magistrados del Tribunal Constitucional designados por el Congreso y el Senado, que son ocho de un total de 12 (art. 159.1). La selección de los miembros de este Tribunal, «supremo intérprete de la Constitución», ha dado lugar –sobre todo, en los últimos tiempos– a un espectáculo de vetos, pactos y consensos entre los dos partidos mayoritarios, quienes pugnan sin disimulo

por sentar en el Tribunal al mayor número posible de magistrados afines. Este lamentable espectáculo en nada ha contribuido ni a la labor ni al prestigio del Tribunal. Es habitual ver cómo los medios de comunicación clasifican a sus magistrados en “conservadores” y “progresistas” en función de cuál sea el partido, PP o PSOE, que les haya propuesto; y cómo suelen acertar a la hora de predecir el voto de cada uno de ellos en las cuestiones sometidas a su consideración. En realidad, es fácil hacerlo: en la mayoría de las ocasiones, su voto suele coincidir con la posición del partido que les propuso para el cargo.

La preferencia constitucional por las mayorías absolutas o reforzadas favorece, por tanto, el valor del afamado consenso; concepto bajo el que los dos partidos dominadores de la política nacional consolidan ese espacio de centralidad política desde el que acordar las decisiones relevantes, que pasan así a denominarse “cuestiones de Estado”. Cuáles sean estas se definen por los propios partidos, que sacan del juego político y parlamentario todo aquello que les interesa blindar. Así ha sucedido en lo relativo a cuestiones de política económica y fiscal, con respecto a la política internacional, o incluso en la última reforma constitucional; aspectos en los que ambos partidos suelen coincidir. La exigencia de consenso puede ser vista como una ruptura de las reglas del juego democrático y un profundo límite al dogma de la soberanía popular. Además de ignorar el sentir y la opinión de aquella parte de la ciudadanía que no comparte la política de los grandes partidos, a la que desplaza a la irrelevancia más absoluta, rompe el principio de equivalencia de las opciones políticas, según el cual todas ellas han de tener la misma oportunidad de realización; algo que sólo se asegura mediante la exigencia de mayoría simple.⁷

La participación ciudadana, limitada y dentro de un orden

El modelo constitucional de democracia representativa asfixia cualquier posibilidad de avanzar hacia mecanismos de democracia directa o participativa. Los escasos indicios que de esta última aparecen en el texto constitucional están contruidos de forma que no puedan en ningún momento “competir” con la actividad de los representantes de la ciudadanía. Se aprecia esta subordinación en los dos instrumentos de democracia directa recogidos en la Constitución: el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Analicémoslos por separado.

La Constitución opta por una regulación restrictiva de la figura del referéndum, entendido tradicionalmente como el instrumento que permite al pueblo ejercer directamente la soberanía en aquellos asuntos en los que sea consultado. También es común distinguir entre referéndum obligatorio y consultivo, en función de si los resultados de la consulta son vinculantes o no para los poderes públicos. En el texto constitucional sólo se prevé el refe-

⁷ Véase I. de Otto, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pp. 59-60.

réndum vinculante para la reforma del “núcleo duro” de la Constitución –más adelante se volverá sobre esta cuestión–, la aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía de las regiones históricas (Euskadi, Catalunya y Galicia) más Andalucía, así como para una hipotética incorporación de Navarra a la comunidad autónoma vasca. Hasta aquí llega la obligatoriedad de consultar al pueblo.

No se recogió la figura del referéndum derogatorio, presente no sólo en la Constitución republicana de 1931 sino también en las constituciones de nuestro entorno. Mediante este procedimiento la ciudadanía puede solicitar pronunciarse sobre una ley aprobada en el Parlamento. En concreto, el art. 66 del texto de 1931 requería que lo solicitara el 15% del censo electoral y excluía de su ámbito de aplicación la propia Constitución y sus leyes complementarias, así como las leyes tributarias, las que ratificaran tratados internacionales o las que aprobaran estatutos regionales de autonomía. Posteriormente, la Constitución italiana de 1948 recogió este mecanismo que permite a la ciudadanía derogar leyes aprobadas en el Parlamento.

Además de ser un instrumento participativo, el referéndum funciona también como medio de control de la ciudadanía sobre sus representantes, al permitir enmendarles la plana y recordarles que durante su mandato no gozan de un cheque en blanco para decidir a su antojo. No obstante, fue visto con enorme recelo y desconfianza por gran parte de los constituyentes de 1978.⁸ Para ellos, todo lo que se saliera de los estrechos márgenes de la democracia de partidos quedaba bajo sospecha. En el debate parlamentario incluso llegó a compararse el referéndum con los plebiscitos que utilizan las dictaduras cuando buscan formas de legitimación. Respondía esta errónea pero interesada confusión al objetivo logrado de cerrar el paso al referéndum vinculante.

En este contexto, el constituyente tuvo que transigir con una referencia más al referéndum; eso sí, bajo su modalidad consultiva. El art. 92 de la Constitución señala que «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». Sólo el presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados, puede llamar a la ciudadanía mediante este instrumento. Nótese bien las limitaciones que presenta este artículo. En primer lugar, se habla de «decisiones políticas de especial trascendencia», sin definir cuáles sean estas. Corresponde, por tanto, al presidente del Gobierno interpretar el contenido de esta cláusula constitucional, lo cual hará, naturalmente, de acuerdo con sus intereses políticos. En segundo término, se dice que estas decisiones “podrán” ser sometidas a consulta, de manera que vuelve a ser facultad del presidente someterlas o no a la ciudadanía. En este punto, la regulación constitucional

⁸ En particular, por los integrantes de la ponencia constitucional, encargados de redactar el texto que después pasaría a ser discutido en el Parlamento. Véase, por ejemplo, G. Peces-Barba, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 187.

destila un tono presidencialista que en nada se corresponde con su proclamado carácter parlamentario.⁹

Desde la aprobación de la Constitución se han celebrado tan solo dos referendos consultivos. Uno, en marzo de 1986, relativo a la permanencia de España en la OTAN, con una participación cercana al 60 % del electorado. Otro, en febrero de 2005, sobre el tratado por el que se establecía una constitución para Europa, cuya participación descendió hasta el 42%. No es difícil explicar las causas de tan escasa participación: si la decisión de la ciudadanía no vincula a los gobernantes más de lo que lo haría una encuesta o un sondeo de opinión, no puede esperarse mayor implicación en este tipo de procesos “participativos”.¹⁰

La Constitución es hija de la filosofía política liberal que entiende la sociedad civil como un espacio de privacidad e intimidad, como un ámbito libre de interferencias ajenas y, por supuesto, del Estado

El segundo instrumento de democracia directa que recoge la Constitución es la iniciativa legislativa popular. Este instrumento se contenía en la Constitución de la segunda república (art. 66), que lo heredó de las constituciones de entreguerras de Weimar y Austria. Al igual que en el caso del referéndum, su virtualidad radica en que combina una dimensión participativa con otra de control a los parlamentarios. Mientras que faculta a la ciudadanía para iniciar directamente el procedimiento de elaboración de leyes, posibilita también llamar la atención sobre la inacción de sus representantes. Permite, en definitiva, que el procedimiento legislativo no quede enteramente en las manos de estos últimos.

No obstante, una cosa es la teoría y otra bien distinta la práctica. La regulación que la Constitución actual hace de esta figura la convierte en un elemento meramente decorativo. No cabe la iniciativa en materias propias de ley orgánica (que son las que regulan las instituciones básicas del Estado), ni respecto a leyes tributarias o de carácter internacional, ni tampoco en lo relativo a la prerrogativa de gracia (es decir, el indulto). Además, el procedimiento sólo comenzará cuando se hayan reunido 500.000 cifras acreditadas (art. 87.3). Una cifra exagerada –sobre todo, si se compara con las 50.000 que se exigen en países como

⁹ El Tribunal Constitucional ha reafirmado esta estrecha interpretación del mecanismo del referéndum, al declarar inconstitucional en el año 2008 la ley del Parlamento vasco por la que se planteaba una consulta a la ciudadanía vasca sobre el llamado “plan Ibarretxe”, es decir, la apertura de un proceso de negociación política una vez ETA dejara las armas. El Tribunal juzgó contraria a la Constitución tal ley, pues contenía una consulta no convocada por el presidente del Gobierno. Con tal decisión el Tribunal cerró la puerta a que se pudieran formular otro tipo de referendos diferentes de los que reconoce la Constitución en su art. 92.

¹⁰ En ambos casos el resultado fue favorable a las tesis sostenidas por el Gobierno de turno. Aunque, en el primero de ellos, a duras penas.

Italia— y que da idea del objetivo real de los constituyentes: disuadir de su uso. Por otro lado, la Constitución no establece cautela alguna sobre el procedimiento a que dará lugar la iniciativa popular una vez haya traspasado las puertas del Congreso. Así, queda a voluntad de los parlamentarios decidir si la toman o no en consideración. Incluso pueden, en caso de ser aceptada, cambiar los términos de la misma, de manera que acabe aprobándose algo bien diferente u opuesto a lo que el proponente de la iniciativa postulaba.

Esta carrera de obstáculos explica el poco éxito de la fórmula. Hasta la fecha no superan la docena las iniciativas que se han presentado y tramitado en el Parlamento, siendo tan solo una la que finalizó con éxito. Fue, precisamente, una reforma de la ley de propiedad horizontal realizada en 1999 a los efectos de agilizar los procesos de desahucio; algo a lo que tan acostumbrados estamos últimamente.¹¹

Como puede observarse, la Constitución de 1978 es reacia a la inclusión de instrumentos participativos que vayan más allá de los estrechos márgenes de la democracia representativa. El texto constitucional es coherente con la filosofía que lo inspiró, tendente a consolidar el bipartidismo y la gobernabilidad. Se prefirió la representación a la participación, los partidos a los movimientos sociales y agrupaciones ciudadanas, la estabilidad al compromiso cívico activo. En definitiva, una democracia incompleta o de baja intensidad.¹²

¿Hay vida más allá del Parlamento?

Por extraño que parezca, en términos de participación política la respuesta es negativa. Además de la recuperación del jurado popular (art. 125), a través del cual los ciudadanos participan en la Administración de Justicia, y de una genérica referencia a la promoción de la participación de los interesados en la Seguridad Social y «en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de la vida o al bienestar general» (art. 129.1), no hay más alusiones en el texto constitucional a la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Tampoco existe en la Constitución ninguna previsión relativa a la configuración de un tejido asociativo fuerte, desde el que articularse e incidir en las cuestiones públicas que afectan a la colectividad. Como en tantos puntos, es hija de la filosofía política liberal que entiende de la sociedad civil como un espacio de privacidad e intimidad, como un ámbito libre de

¹¹ Sin embargo, no conviene desdeñar las ventajas y potencialidades de la iniciativa legislativa popular. A raíz de una de ellas, avalada por 180.000 ciudadanos, el Parlament catalán aprobó la ley autonómica de julio de 2010 por la que se prohíben las corridas de toros en Catalunya.

¹² Tomo la expresión de G. Pisarello, «Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad», en J. R. Capella, *op. cit.*, pp.129-149.

interferencias ajenas y, por supuesto, del Estado. Así se aprecia, por ejemplo, en los artículos que regulan los derechos fundamentales –fuertemente protegidos– destinados a garantizar ese ámbito de libertad y autonomía propio del sujeto. Tal rotundidad a la hora de proteger derechos liberales contrasta –aunque no sorprende– con la ausencia de mecanismos constitucionales que posibiliten participar en la vida pública. Ni tan siquiera a los sindicatos, a los que formalmente se les reconoce estatus constitucional (art. 7), pero sin que después se les dote de instrumentos reales para incidir en la economía, más allá de los mecanismos de huelga y negociación colectiva, hoy en franca retirada. El texto constitucional tan solo dice que los poderes públicos “promoverán” las formas de participación en la empresa (art. 129.2), sin que de ahí pueda derivar ninguna obligación real y concreta al respecto.

Hoy, gran parte de las decisiones políticas se adoptan en los centros de poder mundial: los mercados y sus instancias reguladoras. Parlamentos y gobiernos no hacen sino convalidar sus órdenes

Aun sin cobertura constitucional, algunas experiencias participativas están teniendo lugar. Por ejemplo, los presupuestos participativos implantados en el ámbito local, al calor del ejemplo de ciudades como Porto Alegre. En tales procesos, la participación ciudadana ha sido elevada, lo que serviría para probar la idea de que la ciudadanía participa cuando se siente escuchada, lo que sucede cuando su decisión vincula a los poderes públicos. No obstante, la generalización de tales experiencias –que hasta la fecha son la excepción y no la regla– requiere la paralela construcción de un espacio asociativo fuerte, de una red de entidades que permitan dar voz y voto a los ciudadanos, para que sean ellos mismos quienes diseñen y controlen las políticas que les afectan en su día a día. Lamentablemente, la Constitución de 1978, lastrada por el rechazo que a sus creadores generaban los mecanismos de democracia directa, no ofrece un camino por el que avanzar en esa dirección.

En suma, la opción del constituyente de 1978 por el bipartidismo y la gobernabilidad deja poco espacio para la participación ciudadana directa y vinculante en los asuntos públicos. Es un claro exponente de una democracia circunscrita a los procesos electorales, limitando la actividad política de la ciudadanía al momento de acudir a las urnas y elegir sus representantes. Sin dejar de reconocer la importancia del ejercicio del derecho al sufragio, se trata claramente de un aspecto insuficiente. Dos son las razones en las que basar esta afirmación. En primer lugar, porque desdeña la generación de una ciudadanía participativa y comprometida con la *res publica*. Si no se configuran espacios para que las personas participen en los procesos de toma de decisiones, difícilmente podrá exigírseles después que sean virtuosos ciudadanos comprometidos. En segundo lugar, porque nos deja inermes ante la creciente y expansiva proliferación de espacios de poder incontrolados, donde imperan

los intereses y la voluntad de sujetos individuales y colectivos ajenos a cualquier mecanismo de fiscalización democrática.

Esta última razón se antoja especialmente relevante en los tiempos que corren. Si los ochenta y noventa fueron los años de las privatizaciones y recortes en derechos sociales, el comienzo del siglo XXI se ha caracterizado por sumar a todo lo anterior la privatización del propio proceso de toma de decisiones públicas. Hoy, gran parte de las decisiones políticas no se adoptan en los parlamentos estatales, sede de la soberanía popular según la teoría clásica, sino en los centros de poder mundial: los mercados y sus instancias reguladoras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Parlamentos y gobiernos no hacen sino convalidar sus órdenes, sean estas recortes en gasto social, reducción de salarios o congelación de pensiones, como está sucediendo en el caso español.

Como colofón, una reforma constitucional exprés

La Constitución de 1978 no ofrece ninguna vía por la que escapar –o, por lo menos, mediante la que mantener la dignidad– ante esta deriva antidemocrática. Buena prueba de ello es la reforma constitucional del art. 135, llevada a cabo de forma exprés en agosto de 2011 por un Parlamento con fecha de caducidad y, tanto, sin legitimidad política para una medida de tal calado.¹³ El procedimiento seguido por los partidos proponentes de la reforma, PSOE y PP, ha vuelto a demostrar la alergia que les produce el referéndum, es decir, la consulta directa a la ciudadanía. Para ello no han dudado en perpetrar un auténtico fraude constitucional, consistente en introducir en la parte del texto cuya reforma no requiere referéndum una materia que es propia del “núcleo duro” de la Constitución y que, por tanto, exigiría tal ratificación ciudadana.¹⁴ Los principios de estabilidad presupuestaria y limitación del gasto público consagrados en la nueva redacción del art. 135 afectan directamente a la realización del Estado social, cuya proclamación figura en el frontispicio de la Constitución; en concreto, en su art. 1.1. Desvincular ambas cuestiones implica bien un grave desconocimiento sobre cómo funcionan los mecanismos redistributivos de los que disponen los poderes públicos, bien un intento de engañar a la ciudadanía, haciéndola creer que las reglas que fijan el techo de gasto o el límite del endeudamiento del Estado no guardan relación con el desarrollo de políticas sociales relativas a la salud, la educación, la sanidad o la dependencia.

¹³ Una crítica de la reforma, tanto por razones formales como materiales, puede encontrarse en R. Escudero, «La reforma constitucional y los juristas del reino», *Cuadernos de la Fundación Primero de Mayo*, nº 25, septiembre, 2011, pp. 10-13.

¹⁴ La revisión total de la Constitución o una parcial que afecte a su título preliminar, a los derechos fundamentales o a la monarquía requiere la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de las dos cámaras, su inmediata disolución, la ratificación de la reforma por las nuevas cámaras, su aprobación por dos tercios de las dos cámaras y la ratificación de la ciudadanía mediante referéndum (art. 168). Para la reforma del resto del texto constitucional basta con la aprobación por las Cortes. Sólo será sometida a referéndum si lo solicitan el diez por ciento de diputados o de senadores (art. 167). En este caso no fue posible alcanzar ese mínimo exigido constitucionalmente.

Se salvó así tener que acudir al expediente del referéndum, tal y como demandaron partidos minoritarios, sindicatos mayoritarios y diferentes plataformas ciudadanas. El presidente del Gobierno también hizo oídos sordos ante la demanda de convocatoria del referéndum consultivo, solicitado aunque solo fuera para darle al pueblo la posibilidad de expresarse en un asunto tan trascendental como para reformar la Constitución en una semana y por el trámite de urgencia. También esta demanda cayó en saco roto, avanzándose así un paso más en esa sustitución de la soberanía popular por la “soberanía de los mercados” a la que se hacía referencia al comienzo de estas líneas. Por las sombras de este camino transitamos sin que se observe ninguna luz al final del mismo.