

REVISTA JURÍDICA PARAGUAYA

# *La Ley*

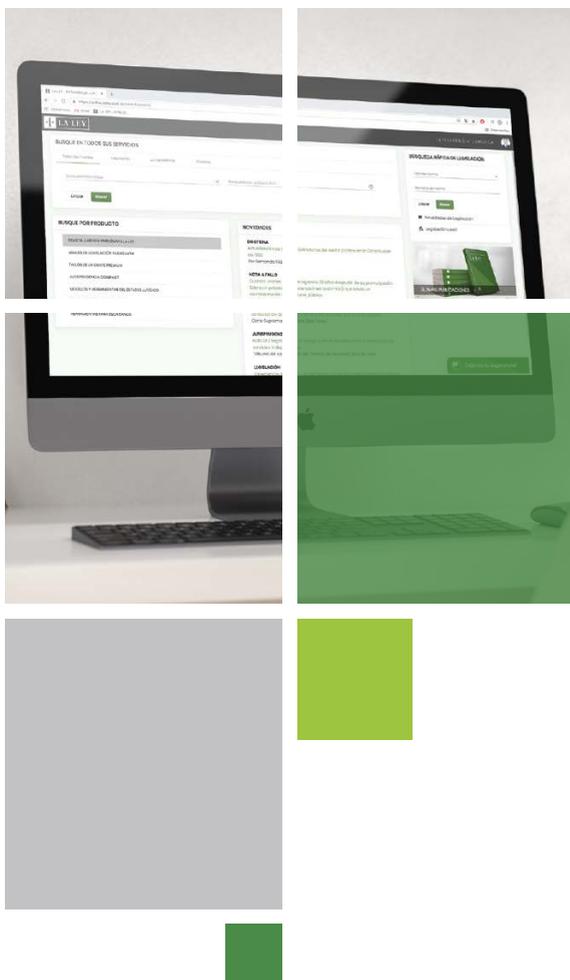
AÑO XLIII N° 4 MAYO 2020



TU  
HERRAMIENTA  
INDISPENSABLE,  
AHORA MÁS  
CÓMODA,  
RÁPIDA  
Y ÁGIL

LA MEJOR VERSIÓN DE  
**LA LEY ONLINE** ESTÁ  
LLEGANDO PARA VOS

SÉ PARTE DE LA  
INTELIGENCIA  
JURÍDICA



Para mayor información consulte con su asesor comercial  
o comuníquese al (021) 423 452 / 426 222 / 426 180

REVISTA JURÍDICA PARAGUAYA

# *La Ley*

AÑO XLIII N° 4 MAYO 2020

**DIRECTOR**

ROBERTO MORENO RODRÍGUEZ ALCALÁ

**COORDINADORA**

PATRICIA CAMP



**LA LEY PARAGUAYA S.A.**

César López Moreira N° 850 c. Juan XXIII

Asunción, Paraguay

**TEL** 423 452 / 426 222 / 426 180

**E-MAIL** [revistajuridica@laley.com.py](mailto:revistajuridica@laley.com.py)

**CRITERIOS UNIFORMES PARA EL ENVÍO DE COLABORACIONES**

Los trabajos de doctrina, comentarios legislativos y/o comentarios jurisprudenciales deben ser remitidos vía e-mail a [revistajuridica@laley.com.py](mailto:revistajuridica@laley.com.py) o a [patricia.camp@laley.com.py](mailto:patricia.camp@laley.com.py)

El mismo debe ir acompañado del nombre del autor, dirección postal y/o electrónica y teléfono.

REGISTRO NACIONAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL N° 01.2023.03

## CONSEJO CONSULTIVO

BLANCA ZUCCOLILLO DE RODRÍGUEZ ALCALÁ  
ENRIQUE SOSA ELIZECHE  
JOSÉ ANTONIO MORENO RUFFINELLI  
JOSÉ V. ALTAMIRANO  
JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER

MANUEL RIERA ESCUDERO  
ROBERTO RUIZ DÍAZ LABRANO  
BONIFACIO RÍOS  
SHEILA ABED  
JAVIER PARQUET

## CONSEJOS POR ÁREA TEMÁTICA

### DERECHO CIVIL

#### Directora

María Mercedes  
Buonguermini

Emilio Ayala  
Francisco Barriocanal  
Juan Carlos Corina  
Maurizio De Oliveira  
José Dos Santos  
Arnaldo Lévera  
Arnaldo Martínez Prieto

### DERECHO PROCESAL CIVIL

#### Director

Manuel Riera Domínguez

Alfredo González Palacios  
Enrique Mercado  
Edgar Rivas  
Daniel Rodríguez A.  
Nelson Angelome (Arg)  
Gabriel Valentín (Uy)

### DERECHO COMERCIAL Y SOCIETARIO

#### Director

Alejandro Piera

Jorge Angulo  
Bruno Fiorio  
Fabrizio Modica  
María Esmeralda Moreno  
Ignacio Olmedo  
Pierina Ozuna  
Juan Pablo Palacios  
Carlos Vasconcellos  
Rodolfo Vouga Z.

### DERECHO CONSTITUCIONAL Y TEORÍA DEL DERECHO

#### Director

Diego Moreno

Rodrigo Ayala Miret  
Isabelino Galeano  
Luis Lezcano Claude  
Juan Carlos Mendonca B.  
Juan Martín Palacios  
Giovanna Parini  
Jorge Silvero Salgueiro  
Jorge Amaya (Arg)  
Víctor Vázquez A. (Esp)

### DERECHO ADMINISTRATIVO

#### Director

Marco González  
  
Guillermo Acevedo  
José Arévalo  
Fernando Benavente  
Aníbal Pangrazio  
Pablo Seitz  
Enrique Sosa Arrúa  
Gonzalo Sosa

### DERECHO LABORAL Y PROCESAL LABORAL

#### Director

Robert Marcial González  
  
Jorge Barboza Franco  
César A. Bernal Marzal  
Pelucía Giménez  
Enrique Marín F.  
Alma Méndez de B.  
Rocío Penayo

Verónica Recalde  
Elsa Rumak  
Carlos Alberto Valdez

### DERECHO BANCARIO, BURSÁTIL Y DE SEGUROS

#### Director

Juan Gustale  
  
Elena Acevedo  
Marcelo Codas  
Carlos Codas  
Marcos Dalla Fontana  
Fernando Filártiga  
Pío Galeano  
Aldo J. Rodríguez G.

### DERECHO INTERNACIONAL Y ARBITRAJE

#### Director

Edgar Riffler  
  
Letizia Appleyard  
Luis Breuer  
Julio Jiménez Granda  
Pablo Lu  
Tomás Mersán  
Marcos Otazú  
Carlos Darío Ruffinelli  
Pablo Troche  
Ernesto Velázquez

### DERECHO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

#### Directora

Violeta González  
  
Camilo Cantero  
Horacio Codas

Adriana Marecos  
Sonia Tellechea  
Rosa Yambay  
Humberto Zárate

### DERECHO PENAL Y PROCESAL PENAL

#### Director

Ricardo Preda  
  
César Alfonso  
Marcio Battilana  
Claudia Criscioni  
Patricia Doria  
José Fernández Zacur  
Eduardo González  
Yolanda Morel  
Omar Rodríguez  
Pablo Rojas Pichler  
Delio Vera  
Gustavo Zapata

### DERECHOS HUMANOS Y DERECHO AMBIENTAL

#### Director

Ezequiel Santagada  
  
Elida Acosta Dávalos  
Hugo Enrique Cañiza  
José María Costa  
Renzo Cristaldo  
Camilo Filártiga  
Víctor González Bedoya  
Daniel González Sosa  
Federico Legal Aguilar  
María José Méndez  
Nury Montiel  
Romina Paiva Godoy  
Maricarmen Sequera

**DIRECTORES HISTÓRICOS DE LA LEY PARAGUAYA**

JUAN GUILLERMO PERONI

1977–1993

ANTONIO TELLECHEA SOLÍS

1993–2017

ENRIQUE SOSA ELIZECHE

2017–2019

# ÍNDICE

## DOCTRINA

---

- 1023 La dispensa de la prescripción en el Código Civil paraguayo  
*Giuseppe Fossati López*

## DOCTRINA EXTRANJERA

---

- 1045 El principio democrático en el actual constitucionalismo español: análisis y propuestas de reforma  
*Adrián García Ortiz*

## NOTA A FALLO

---

- 1061 ¿Costas a la institución pública o a las autoridades que dictaron las resoluciones revocadas en sede judicial?  
*Marco Aurelio González Maldonado*
- 1061 **SANCIÓN ADMINISTRATIVA**  
Revocación de la sanción administrativa impuesta por no haberse cometido una falta grave. Imposición de costas cuando se declara la nulidad de un acto administrativo.
- 1063 **DERECHOS DEL CONSUMIDOR**  
Sanción impuesta por incumplimiento de un acuerdo.

## JURISPRUDENCIA

---

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### SALA CIVIL Y COMERCIAL

- 1081 **CONCESIÓN DEL RECURSO**  
Declarar mal concedido el recurso por no tener la firma del actuario en el cargo.

- 1085 **CONTRATO**  
Carácter civil o laboral de la relación de un funcionario con la Municipalidad.
- 1109 **COSTAS**  
Recurso mal concedido por existir cosa juzgada. Razón fundada para litigar.
- 1111 **ACCIÓN AUTÓNOMA DE NULIDAD**  
Requisitos de procedencia de la acción autónoma de nulidad. Efectos de la cosa juzgada.
- 1124 **CUENTA CORRIENTE BANCARIA**  
Rechazo de la indemnización de daños y perjuicios por pago de un cheque falsificado.
- 1138 **CONTRATACIONES DEL ESTADO**  
Procedencia de la demanda de cobro de guaraníes por haberse comprobado la existencia del vínculo entre las partes y el cumplimiento de la contraprestación. Determinación de la validez de un contrato administrativo. Nulidad por no haberse integrado la litis debidamente con el Estado.
- SALA PENAL**
- 1147 **ENTIDAD FINANCIERA**  
Sanción impuesta a un banco por no remitir el registro de operaciones sospechosas. Cómputo de la caducidad de instancia.
- 1154 **RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACIÓN**  
Obligación del Tribunal de notificar el cambio de calificación. Fundamento de la sentencia.
- 1171 **CONFUSIÓN DE MARCAS**  
Análisis de la confusión de marcas.
- 1174 **PENSIÓN**  
Pensión a favor de hijas solteras. Costas.
- 1177 **SUMARIO ADMINISTRATIVO**  
Revocación de la resolución por haberse excedido la duración legal del sumario.
- 1178 **EXCEPCIÓN DE FALTA DE ACCIÓN**  
Procedencia de la excepción de falta de acción por existir caducidad. Nulidad de la sentencia por incongruencia. Nulidad de la resolución por violación de las formas.
- 1185 **RECURSO DE REVISIÓN**  
Inadmisibilidad del recurso por no estar debidamente fundamentado.
- 1186 **CONFUSIÓN DE MARCAS**  
Registro de la marca solicitada por tener suficiente novedad. Análisis de la confusión de marcas.

- 1190 **HABEAS CORPUS**  
Procedencia del habeas corpus preventivo por estar registrada una orden de detención que debió dejarse sin efecto.
- 1191 **HABEAS CORPUS**  
Rechazo del hábeas corpus por no existir una privación ilegítima de libertad.
- TRIBUNAL DE APELACIÓN EN LO CIVIL Y COMERCIAL**
- SALA 1**
- 1193 **CONTRATO**  
Resolución de contrato.
- 1194 **CHEQUE**  
Ejecución de un cheque al portador. Privación de eficacia de un título al portador. Procedencia de la excepción de nulidad.
- SALA 2**
- 1198 **PRIVACIÓN DE EFICACIA**  
El cheque como título incompleto. Legitimación para solicitar la privación de eficacia.
- 1199 **DAÑOS Y PERJUICIOS**  
Presupuestos para la existencia de responsabilidad.
- SALA 3**
- 1200 **COMPETENCIA DESLEAL**  
Actos que constituyen competencia desleal. Imitación y confusión de marcas.
- 1213 **COSTAS**  
Imposición de las costas en forma proporcional.
- 1216 **COMPETENCIA**  
Nulidad de la sentencia por incompetencia del órgano que dictó la misma.
- 1220 **JUICIO EJECUTIVO**  
Representación de la persona jurídica otorgada por autocontrato. Rechazo de la inhabilidad del cheque por no haber sido rechazado.
- 1220 **JUICIO EJECUTIVO**  
Ejecución de cuotas no vencidas sin los intereses.
- SALA 6**
- 1222 **ACCIÓN DE AMPARO**  
Acción de amparo promovida para obtener el pago de remuneraciones.

## TRIBUNAL DE APELACIÓN EN LO PENAL

### SALA 1

- 1234 **PRUEBA PERICIAL**  
Intimación a la querrela a presentar prueba pericial.
- 1240 **SENTENCIA CONDENATORIA**  
Nulidad de la sentencia por no estar debidamente fundamentada la apreciación de la prueba.
- 1241 **SENTENCIA CONDENATORIA**  
Notificación del cambio de calificación. Defensa en juicio. Fundamento de la sentencia. Graduación de la pena. Objeto de la pena. Facultades de los jueces en la apreciación de los hechos. Facultades de la Alzada.
- 1275 **SENTENCIA ABSOLUTORIA**  
Errónea calificación de la conducta. Nulidad de la sentencia por fundamentación incongruente.

### SALA 2

- 1284 **PRUEBA PERICIAL**  
Revocación de la ampliación de la pericia contable.
- 1285 **PRISIÓN PREVENTIVA**  
Rechazo de la revisión de la prisión preventiva solicitada.

### SALA 3

- 1285 **PRESCRIPCIÓN**  
Prescripción del hecho punible.

### SALA 4

- 1288 **PROCEDIMIENTO PENAL**  
Trámite de oposición.
- 1294 **SENTENCIA CONDENATORIA**  
Ausencia del voto en disidencia. Fundamento de la sentencia.

## JUZGADO PENAL DE GARANTÍAS

- 1301 **ACCIÓN DE AMPARO**  
Acción de amparo incoada para obtener la publicación de información pública.

**TRIBUNAL DE CUENTAS****SALA 1**

- 1307 **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY**  
Proporcionalidad de la sanción administrativa.
- 1320 **MINISTERIO PÚBLICO**  
Suspensión en sus funciones de un agente fiscal.
- 1334 **CRÉDITO FISCAL**  
Rechazo de la devolución de crédito fiscal solicitada por no haberse ingresado el monto al fisco.
- 1335 **MARCAS**  
Análisis de la coexistencia y confusión de marcas.

**NOVEDADES****DE LEGISLACIÓN**

---

1339 **LEYES**1341 **DECRETOS****RESOLUCIONES**

- 1352 Banco Central del Paraguay
- 1355 Cámara de Diputados
- 1355 Comisión Nacional de Valores
- 1357 Consejo Nacional de Educación Superior
- 1358 Corte Suprema de Justicia
- 1358 Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
- 1358 Dirección Nacional de Transporte
- 1360 Dirección Nacional de Aduanas
- 1362 Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
- 1365 Instituto Nacional de Cooperativismo
- 1365 Instituto de Previsión Social
- 1370 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
- 1371 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- 1372 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- 1374 Subsecretaría de Estado de Tributación
- 1377 Secretaría de la Función Pública

1379 **ACORDADAS**

**COMUNICADOS**

1352 Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria

# DOCTRINA EXTRANJERA

## El principio democrático en el actual constitucionalismo español: análisis y propuestas de reforma

ADRIÁN GARCÍA ORTIZ\*

### SUMARIO

*1 El sistema democrático español a debate. 2 Aproximación al concepto de democracia como presupuesto de estudio. 3 La crisis del sistema representativo español. 4 La democracia participativa como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa. 5 A modo de conclusión: la necesidad de una reforma constitucional.*

CITA ONLINE ES/DOC/1/2020

Tras cuarenta años de vigencia de la Constitución española, urge una revisión y actualización de las manifestaciones del principio democrático en aquel texto constitucional. En este sentido, el presente artículo trata no solo de analizar las principales debilidades de la democracia constitucional española sino también de articular propuestas coherentes de mejora de la calidad democrática. Se proponen para ello tres estadios: en primer lugar, una reconstrucción del principio democrático sobre la base de las elaboraciones realizadas por la doctrina más autorizada; en segundo lugar, la identificación de aquellos aspectos deficitarios en la Constitución española en relación con su configuración democrática (relativos a los propios fundamentos de la democracia representativa, los partidos políticos y el sistema electoral); finalmente, la caracterización de la democracia participativa y sus principales manifestaciones en el texto constitucional español —especialmente el referéndum y la iniciativa legislativa popular—, como vía de salida para la mejora de la salud democrática de España.

### 1 EL SISTEMA DEMOCRÁTICO ESPAÑOL A DEBATE

La crisis económica y financiera mundial de 2008 provocó la apertura de nuevos espacios de debate en el ámbito del Derecho constitucional y la aceleración del proceso de

\* Graduado en Derecho y Máster Universitario en Abogacía por la Universidad de Alicante (España). Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución por la Universidad de Castilla-La Mancha. Entre su formación de posgrado destacan los Academy of European Law's General and Specialized Courses on the Law of the European Union del European University Institute (Italia) y el curso «Metodología de la comparación jurídica» de la Università di Bologna (Italia). En la actualidad es investigador predoctoral del área de Derecho constitucional de la Universidad de Alicante.

redefinición de conceptos nucleares como Estado, nación y soberanía. Particularmente importante fue el resentimiento del principio democrático, sobre el cual el debate ha trascendido de la academia y se ha instalado en la ciudadanía.

Asistimos a un período de reflexión y de transición en materia democrática: el modelo de democracia representativa surgido a finales del siglo XVIII, basado en la representación de la ciudadanía y en el sistema de mayorías y minorías, o de gobierno y oposición, ha sido sustituido, sin consentimiento social, por un sistema en el que decisiones esenciales escapan del control ciudadano. El condicionamiento a las políticas estatales operado por grandes empresas transnacionales o la adopción de decisiones economicistas por una Unión Europea que asume progresivamente más competencias sin un mayor control democrático, se unen a los propios problemas de un sistema democrático que ya antes de la crisis requería de una revisión. No debemos dejar de tener presente que la Constitución española de 1978<sup>1</sup> procede de una transición desde un sistema autoritario, no de una revolución o ruptura, por lo que no pudo objetivamente desprenderse de los postulados esenciales del régimen precedente. Se instauró, pues, una democracia acorde con su momento histórico, pero necesitada hoy de ávidos avances en materia de participación ciudadana.

El objetivo del presente estudio es construir un marco teórico en el que tengan cabida los diferentes focos causantes de la crisis de legitimidad de la democracia representativa, de la que apuntaremos, como posible cauce de solución, una profundización en la democracia participativa. No es objeto del mismo acometer un análisis en profundidad de cada uno de los conflictos que a continuación se expondrán, sino articular una visión global de los principales retos a los que se tiene que enfrentar el Estado social y democrático de Derecho en los próximos años. Mucho se ha escrito sobre esta materia, pero desde muy diferentes perspectivas. Por ello, el artículo se dirigirá a elaborar un discurso que permita comprender las diferentes tensiones y problemáticas y las posibles respuestas a las mismas. No pretendemos aportar a la doctrina una visión innovadora sobre este eje de debate, sino remarcar los puntos en común de los diferentes autores y señalar cómo sus posturas, aunque desde distintas perspectivas y hacia distintos objetivos, encajan en una misma argumentación.

A tal fin, hemos dividido el artículo en tres apartados. En el primero de ellos intentaremos clarificar y ofrecer una clasificación del principio democrático desde un punto de vista estrictamente doctrinal, con el objetivo de construir un fundamento teórico suficiente que nos permita comprender los problemas abordados posteriormente. En la siguiente parte estudiaremos las diferentes tensiones apuntadas por el constitucionalismo español a que es sometida la democracia actual. Finalmente, el último apartado del artículo está destinado a aportar una propuesta de respuesta a los diferentes conflictos señalados a lo largo del mismo.

## **2 APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA COMO PRESUPUESTO DE ESTUDIO**

### **2.1 “UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA AVANZADA”**

Tras cuarenta años de régimen autoritario, la Constitución española instauró un auténtico sistema democrático, de lo que quiso dejar constancia en su preámbulo: “[l]a Nación

---

<sup>1</sup> En adelante, CE.

española (...) proclama su voluntad de (...) [g]arantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo”, “[c]onsolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular” y “[e]stablecer una sociedad democrática avanzada”. Aunque el preámbulo de la Constitución carece de valor normativo directo<sup>2</sup>, actúa como criterio interpretativo, síntesis axiológica o “forma de explicar o justificar la razón de ser de la disposición elaborada”<sup>3</sup>. En este sentido, el constituyente apunta al establecimiento de una sociedad democrática avanzada como objetivo o meta a conseguir no sólo a través del importante avance que *per se* supuso la CE, sino como un mandato a los poderes públicos, que deberán actuar en pro del mayor desarrollo posible de las potencialidades que ofrece el texto constitucional.

Deviene imprescindible, en este momento, aportar un concepto de democracia que nos permita asentar las ideas básicas para abordar el problema de fondo del presente ensayo: la crisis de la legitimidad de la democracia representativa. Concepto, no obstante, meramente instrumental, tentativo y subjetivo; recordemos a TOCQUEVILLE: “[l]o que más confusión provoca en el espíritu es el uso que se hace de estas palabras: democracia, instituciones democráticas, gobierno democrático. Mientras no se las defina claramente y no se llegue a un entendimiento sobre su definición, se vivirá en una confusión de ideas inextricable, con gran ventaja para los demagogos y los déspotas”<sup>4</sup>.

La democracia es un sistema político que se define por contraposición al principio monárquico, en el que el rey es titular y depositario de la soberanía. ARAGÓN<sup>5</sup> apunta a que algunos de los problemas de la democracia actual son deudores, precisamente, del hecho de que muchas de las categorías jurídicas que podemos encontrar hoy en el Derecho constitucional europeo guardan más coherencia con el principio monárquico alrededor del cual se construyeron que con el principio democrático al que deben servir hoy. En un sistema democrático, la capacidad última de decisión ha de recaer, bien directamente bien por medio de representantes, en el pueblo, sobre el que recae la soberanía: es la ciudadanía quien ostenta la libertad, jurídicamente garantizada en un Estado de Derecho, para configurar su propio marco de convivencia.

## 2.2 EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978<sup>6</sup>

Reza el art. 1.1 CE que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. Dicha fórmula, síntesis de la evolución del constitucionalismo hacia las actuales constituciones normativas<sup>7</sup>, es relativamente novedosa, puesto que sólo un texto constitucional español, el de 1931, hace referencia al principio democrático, en su art. 1: “España es una

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional, sentencia 36/1981, de 12 de noviembre de 1981, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 277 de 19 de noviembre de 1981. No sucede lo mismo en otras Constituciones, como la de la V República Francesa, de 4 de octubre de 1958.

<sup>3</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Editorial Civitas SA, 1985, pág. 17.

<sup>4</sup> DE TOCQUEVILLE, Alexis. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Alianza, 1982, vol. I, pág. 100.

<sup>5</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y democracia*. Madrid, Editorial Tecnos, 1989, págs. 16 y 17.

<sup>6</sup> Se emplea aquí la expresión “principio democrático” como sinónimo de democracia, sin perjuicio de que en su momento se realicen las oportunas distinciones conceptuales.

<sup>7</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). *Introducción al Derecho Constitucional*. Madrid, Editorial Tecnos, 2011, págs. 55 y 56.

*República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y de justicia*". Constituye un principio que, sin embargo, no aparece proclamado a efectos de ser considerado como un fin, sino que es caracterizador del Estado constitucional<sup>8</sup>. El principio democrático es un principio fundamental en cuanto que tiene carácter calificador de la forma de Estado; el art. 1.1. CE establece que el Estado español es un Estado, además e inseparablemente de "social" y "de Derecho", "democrático", esto es, un Estado en el que el poder, la capacidad de adopción de decisiones que afecten a todos los ámbitos de la realidad social, es ejercido por el pueblo español, titular de la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2 CE).

El objetivo último de este Estado social y democrático de Derecho es, como se citó, alcanzar una "sociedad democrática avanzada", lo que nos remite inexorablemente al art. 9.2 CE, según el cual "*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*". Este artículo, según GARRIDO<sup>9</sup> tiene una eficacia jurídica discutible, pues es un precepto de carácter programático cuya operatividad práctica es escasa: poco factible resulta que se pueda fundamentar un recurso de inconstitucionalidad en base al mismo o que se pueda exigir a la Administración una actuación con fundamento en él. Sin embargo, fue considerado un logro por parte de las posturas más prodemocráticas, pues suponía la proclamación "*de una democracia de frontera, móvil, de una democracia real, de una democracia tremendamente dinámica*"<sup>10</sup>.

### 2.3 UNA PROPUESTA DE CLARIFICACIÓN TEÓRICA

Siguiendo a ARAGÓN<sup>11</sup>, es posible realizar una clasificación de los diversos conceptos y elementos que integran el término "democracia" a partir de la diferenciación entre la democracia como principio y la democracia como conjunto de reglas en que se despliega ese principio.

#### 2.3.1 LA DEMOCRACIA COMO PRINCIPIO

En su consideración de principio, la democracia puede, a su vez, admitir dos acepciones. En primer lugar, como principio general del ordenamiento jurídico: la fórmula de la constitución de España en un "Estado social y democrático de Derecho" es un principio estructural que impregna y sirve de cauce interpretativo de todo el articulado constitucional y, por extensión, todo el ordenamiento jurídico. Como principio constitucional, tiene un carácter fundamental, inspirador del ordenamiento jurídico y, además de fuente subsidiaria, es "fuente normativa inmediata"<sup>12</sup>.

En segundo lugar, la democracia es un principio legitimador de la Constitución y, en consecuencia, del poder y del Derecho. Esto es, la democracia es pieza fundamental que explica, legitima y justifica el sistema jurídico-político. Como señaló RUBIO LLORENTE<sup>13</sup>,

<sup>8</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. *op. cit.*, pág. 100.

<sup>9</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. *op. cit.*, págs. 156 y 157.

<sup>10</sup> Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, de 23 de agosto de 1978, p. 1731. Intervención del senador del grupo parlamentario Unión de Centro Democrático David Pérez Puga.

<sup>11</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. *op. cit.*, pág. 17.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 83

<sup>13</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco. *La Constitución como fuente del Derecho*, en AA.VV. *La Constitución española y las fuentes del*

Constitución y Constitución democrática son dos conceptos indisociables. La Constitución se configura como un pacto entre gobernantes y gobernados que establece un marco de convivencia basado en la aceptación de que la soberanía reside en las generaciones vivas, de manera que los gobernados disponen de una verdadera libertad para ejercer un control sobre los titulares ocasionales del poder. La democracia constitucional implica una juridificación de la democracia y una concepción de la soberanía desde una óptica jurídica y, por tanto, limitada<sup>14</sup>.

De esta manera, la democracia es el principio legitimador de la Constitución porque, primero, emana del pueblo: fue el resultado del debate entre diversas fuerzas políticas, expresivas del pluralismo político y fue aprobada por una amplia mayoría de la sociedad española<sup>15</sup>. Y, segundo, porque el Estado resultante de la Constitución queda establecido como un sistema democrático que garantiza la atribución de la soberanía al pueblo. La legitimidad de la Constitución, como indica ARAGÓN<sup>16</sup>, es interna y jurídica y no simplemente externa.

### 2.3.2 Despliegue normativo del principio democrático

El principio democrático, asimismo, inspira un conjunto de reglas e instituciones que acaban por configurar un completo sistema democrático. Debemos distinguir dos dimensiones:

En primer lugar, una dimensión material, la relativa a la democracia como principio explicativo de los derechos fundamentales. A tal dimensión pertenecen los valores de libertad e igualdad, objetivos últimos de la democracia, que han de incidir necesariamente en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales proclamados en el texto constitucional, pues, como señaló TORRES DEL MORAL<sup>17</sup>, la democracia política ha de ser también democracia social.

En segundo lugar, desde una dimensión estructural, el término democracia engloba conceptos como el de división de poderes, pluralismo y democracia representativa y directa. Hacemos referencia, pues, a las manifestaciones de la estructura orgánica y de funcionamiento diseñada por el principio democrático: pluralismo<sup>18</sup>; división, control y responsabilidad del poder; gobierno de la mayoría y respeto de las minorías;

---

*Derecho*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, vol. I, pág. 61.

14 ARAGÓN REYES, Manuel. *op. cit.*, pág. 30.

15 En aplicación de lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, por medio del Real Decreto 2550/1978, de 3 de noviembre, se convocó el referéndum para la aprobación del proyecto de Constitución, que tuvo lugar el 6 de diciembre siguiente, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto. El proyecto fue aprobado por el 87,78% de votantes, que representaba el 58,97% del censo electoral.

16 ARAGÓN REYES, Manuel. *op. cit.*, pág. 42.

17 TORRES DEL MORAL, Antonio. *Principios de Derecho Constitucional Español*. Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1998, pág. 48.

18 Acerca del pluralismo, TORRES DEL MORAL efectúa una distinción entre pluralismo político (art. 1.1 CE), esencialmente referido a los partidos políticos (art. 6 CE), a los grupos parlamentarios (art. 78 CE) y a los "grupos políticos con representación parlamentaria" (art. 99 CE); pluralismo lingüístico (art. 3 y 20.3 CE); el pluralismo social, que incluye el pluralismo sindical y de asociaciones empresariales (art. 7 y 28 CE), el pluralismo de colegios y organizaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE), el pluralismo jurídico normativo, cuyas manifestaciones están representadas por la coexistencia del ordenamiento estatal y autonómico, la autonomía interna de que gozan entes públicos o privados como las universidades, los colegios profesionales o los partidos políticos, y el hecho de que los representantes de los trabajadores y de los empresarios puedan concertar convenios laborales colectivos con fuera vinculante frente a todos (art. 37.1 CE); el pluralismo autonómico (art. 2 y Título VIII CE); y el pluralismo religioso, ideológico y de creencias (art. 16 CE). TORRES DEL MORAL, Antonio (1998). *op. cit.*, pág. 81.

institucionalización de la oposición y reversibilidad de las opciones políticas; publicidad; y derecho de participación ciudadana, según el cual los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). El Tribunal Constitucional<sup>19</sup> ha señalado que la participación ciudadana, que *“tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y [a la] que fue especialmente sensible nuestro constituyente”*, se configura por la Constitución como un *“mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos”* (arts. 9.2 y 48 CE) y como un verdadero derecho subjetivo (arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE)<sup>20</sup>. No obstante, estas referencias no son manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE, ya que *“en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades —representativa y directa— de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión (...) se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden”*. En cualquier caso, existe una estrecha vinculación entre los derechos reconocidos en los apartados 1 y 2 del art. 23 CE y el principio democrático, manifestación, a su vez, de la soberanía popular<sup>21</sup>.

De este modo, sólo desde la perspectiva democrática podemos entender preceptos como los artículos 6 y 7 CE, que reflejan el pluralismo político<sup>22</sup> y social (que se añaden a su consideración como valor superior del ordenamiento jurídico), la exigencia a todos los grupos y organizaciones reconocidos (partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y colegios profesionales) de una estructura interna y un funcionamiento democráticos (arts. 6, 7, 36 y 52 CE), el derecho de petición del art. 29.1 CE o la exigencia de que el sistema educativo tenga por objeto *“el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”* (art. 27.2 CE).

La democracia, en fin, debe ser considerada como la elevación a categoría jurídica del axioma según el cual el pueblo es un fin en sí mismo, con el objetivo último de conformar un sistema político garante de la igualdad y de la libertad. Es, a su vez, un principio legitimador e inspirador de todo el ordenamiento jurídico en cuanto que fundamento de la Norma Fundamental y del sistema de funcionamiento y organización del Estado español.

### 3 LA CRISIS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO ESPAÑOL

Los españoles *“suspenden rotundamente a las instituciones y actores encargados de hacer valer el cumplimiento efectivo de estas esferas: el Estado de Derecho, por un lado, y los gobernantes y partidos políticos, por otro, a los que acusan de ser corruptos, poco sensibles a sus demandas y escasamente capaces para desarrollar sus funciones”*<sup>23</sup>. La democracia representativa española fue diseñada en

<sup>19</sup> En adelante, TC.

<sup>20</sup> Tribunal Constitucional, sentencia 119/1995, de 17 de julio de 1995, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 200 de 22 de agosto de 1995, Fundamento Jurídico 4.

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional, sentencias 32/1985, de 6 de marzo de 1985, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 74 de 27 de marzo de 1985; 149/1988, de 14 de julio de 1988, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 203 de 24 de agosto de 1988; 71/1989, de 20 de abril de 1989, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 121 de 22 de mayo de 1989; 212/1993, de 28 de junio de 1993, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 183 de 2 de agosto de 1993; 80/1994, de 14 de marzo de 1994, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 89 de 14 de abril de 1994; 111/1995, de 4 de julio de 1995, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 184 de 3 de agosto de 1995; entre otras.

<sup>22</sup> Para el TC, el pluralismo político es *“un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático”*. Tribunal Constitucional, sentencia 12/1982, de 31 de marzo de 1982, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 95 de 21 de abril de 1982, Fundamento Jurídico 3).

<sup>23</sup> PALACIOS BRIHUEGA, Irene. *Los españoles y la calidad de la democracia*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas,

el proceso constituyente por imitación de los modelos del entorno europeo. Huelga decir que dicha influencia fue del todo necesaria, en cuanto que España carecía de una tradición democrática inmediata previa que le sirviera de apoyo para el nuevo sistema que pretendía implantarse. Algunos autores, como CHUECA<sup>24</sup>, resaltan que el grado de exigencia al instituto de la representación política contrasta con la caracterización de nuestro sistema democrático y representativo como un modelo inmaduro en comparación con aquéllos de los que España había tomado ejemplo. No obstante, si bien es cierto que dicho argumento podría admitirse en los primeros años de consolidación de la democracia, actualmente deviene imprescindible reordenar el poder democrático ante la progresiva pérdida de lo público de espacios políticos<sup>25</sup>.

Nos proponemos, pues, analizar aquellas instituciones del sistema representativo que carecen del suficiente grado de calidad democrática que demanda la sociedad actual. Ahora bien, con carácter previo, hemos de advertir que nos situamos en una órbita de democracia representativa<sup>26</sup>. Considerando que la democracia representativa y la democracia directa no son antagónicas, sino que el primero designa un sistema político mientras el segundo un conjunto de instituciones que complementan el primero y que se caracteriza por un refuerzo de la participación ciudadana, analizaremos el sistema democrático desde la perspectiva de la representación.

### 3.1 REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDOS POLÍTICOS

Democracia y partidos políticos han devenido conceptos indisolubles. Así se pronunció el TC: “*hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos*”<sup>27</sup>. La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se realiza por medio de representantes y la actuación de éstos se produce, necesariamente, a través de los partidos políticos, que adquieren una dimensión institucional mediante su constitución en grupos parlamentarios, a través de los cuales el parlamento, que se ha erigido así en representante del pueblo español (art. 66.1 CE), puede intervenir en la vida de los ciudadanos. Son los partidos políticos, en definitiva, los que proveen los órganos de representación política del Estado.

Los partidos políticos<sup>28</sup> expresan el pluralismo político, concurren a la formación y

Colección «Opiniones y Actitudes», núm. 74, 2016, pág. 35.

24 CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis. *Representación y Constitución*, en AA.VV. *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, vol. I, pág. 159.

25 SÁNCHEZ BARRILAO, Juan Francisco. *Tecnología, democracia y fuentes del Derecho*, en AA.VV. *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, vol. I, pág. 467.

26 Por razones de espacio, centraremos la atención en el Congreso de los Diputados. Respecto del Senado, unos breves apuntes: el Senado, que en la práctica legislativa se ha convertido en una “cámara de congelación”, se concibió en el proceso constituyente como una “cámara de reserva”, abierta al devenir de la evolución política y constitucional. En realidad, como sugiere CHUECA, las críticas ciudadanas no se dirigen *strictu sensu* al bicameralismo, sino a la propia utilidad del Senado. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis. *op. cit.*, págs. 163 y 164.

27 Tribunal Constitucional, sentencia 3/1981, de 2 de febrero de 1981, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 47 de 24 de febrero de 1981, Fundamento Jurídico 1.

28 La naturaleza jurídica de los partidos políticos es discutible. Para el TC, son “*órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente. Los partidos son, así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático*”. Tribunal Constitucional, sentencia 48/2003, de 12 de marzo de 2003, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63 de 14 de

manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política (art. 6 CE). El pluralismo político es, a su vez, propugnado como un valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE). La Constitución manifiesta, de este modo, desde sus primeros artículos, que la democracia representativa que diseña es, ante todo, una democracia de partidos<sup>29</sup> en el que la participación de la ciudadanía en la vida política se encauza, casi exclusivamente, mediante partidos políticos que, no obstante, son organizaciones privadas<sup>30</sup> (aun debiendo ser su estructura interna y funcionamiento democrático). En cualquier caso, la crítica no puede ir dirigida al sistema de partidos, dada la inviabilidad de cualquier otro modelo alternativo, sino a la perversión del mismo. Como destaca CHUECA<sup>31</sup>, los partidos políticos, al menos los tradicionales, son incapaces de renovar sus grupos de liderazgo, lo que incide sobre aspectos centrales del funcionamiento del sistema representativo.

La representación política aparece configurada en el art. 23.1 CE como un derecho subjetivo fundamental. La interpretación de este precepto, según el cual el derecho a participar en los asuntos públicos se puede ejercer directamente o por medio de representantes, no debe conducir a la creencia errónea de que la representación es una subespecie de la participación política, del mismo rango que la participación directa<sup>32</sup>. Al contrario, el sistema político español es un sistema representativo en el que se incardinan unas escasas instituciones de democracia directa.

En líneas generales, el sistema representativo español mantiene la esencia de los sistemas propios de finales del siglo xviii y principios del siglo xix: cada representante lo es de todo el pueblo y queda prohibido el mandato imperativo. La prohibición del mandato imperativo del art. 67.2 CE es un resquicio del modelo liberal o nacional de representación según el cual el parlamento no *declara* la voluntad de la sociedad, como en el modelo democrático predominante, sino que la *constituye*. De esta manera, no existe una voluntad preexistente; son los representantes quienes configuran la voluntad nacional. La prohibición del mandato imperativo excluye la subordinación del parlamentario a lo que no sea su propia conciencia en el desempeño de su función<sup>33</sup>: representa y persigue los intereses de toda la ciudadanía, y no los intereses particulares de sus electores.

---

marzo de 2003, Fundamento Jurídico 5.

- 29 Para una opinión contraria, vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *Representación y partidos políticos*, en AA.VV. *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, vol. I, pág. 199. Según este autor, no es posible hablar de “Estado de partidos” porque los partidos políticos son un instrumento fundamental pero no único de participación, ya que existen las federaciones y coaliciones o las agrupaciones de electores. Aunque desde un punto de vista jurídico-positivo dicha afirmación es totalmente cierta, no lo es menos que el propio constituyente era consciente de que dicha posibilidad era materialmente poco factible, y así ha quedado demostrado. En cualquier caso, a estos efectos, poco importa la distinción entre partido político y federación o coalición, en cuanto que la crítica se centra en la relación entre órgano privado concurrente a las elecciones y unidad participativa en el órgano representativo.
- 30 Según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, “[l]os partidos políticos son asociaciones privadas que cumplen una función pública trascendental en nuestro sistema democrático al ser instrumentos de representación política y de formación de la voluntad popular”.
- 31 CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis. *op. cit.*, pág. 161.
- 32 *Ibidem*, págs. 161 y 162.
- 33 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *op. cit.*, pág. 205.

Aunque la prohibición del mandato imperativo desvincula al representante de sus votantes, surge la cuestión de si el representante está desvinculado de su partido político y éste de sus votantes. La práctica política ha demostrado que los parlamentarios no son representantes de sus electores, sino de sus partidos, a los que se vinculan mediante una nueva forma de “mandato imperativo”<sup>34</sup>. Se trataría así de un parlamentarismo rígido en que los representantes no están sujetos a un mandato imperativo, pero sí a un partido político cuyos órganos directores deciden el sentido del voto de los parlamentarios<sup>35</sup>. La importancia es máxima, puesto que sólo pueden ser nuestros representantes aquéllos elegidos por los partidos políticos, en un contexto de un sistema electoral cerrado y bloqueado. Dado que la elección ciudadana lo es a un programa electoral, es esperable, por parte de los electores, que los elegidos por ellos mismos actúen en consonancia con el mismo, dada la “relación de confianza” generada entre ellos. Al respecto se ha pronunciado el TC: “[l]a fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente, el deber de sujeción a la Constitución que ésta misma impone en su art. 9.1, no puede ser desconocida ni obstaculizada”<sup>36</sup>.

Considerando inevitable la intermediación entre representados y representantes que representan los partidos, la prohibición del mandato imperativo requiere una reconstrucción teórica que permita la aproximación de la ciudadanía a la participación democrática. El ciudadano no puede guiar la acción del representante, pero tal vez el representante sí debe estar guiado por los sentires de los electores que le han elegido, a través de una rendición de cuentas. Al fin y al cabo, el propio TC ha afirmado que “no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes están vinculados al mandato imperativo de los representados”<sup>37</sup>.

### 3.2 EL SISTEMA ELECTORAL

A pesar de la enorme importancia que para el principio democrático representa un sistema electoral que represente proporcionalmente al pueblo, las limitaciones de espacio nos obligan a ceñirnos a unas breves reflexiones. La CE establece un criterio de representación proporcional para las elecciones al Congreso de los Diputados y a los parlamentos autonómicos (art. 68.3 y 152.1 CE)<sup>38</sup>. El sistema electoral español utiliza circunscripciones provinciales (art. 60.1 CE), una asignación mínima de dos diputados por cada una (art. 162.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General) y el método D’Hondt de reparto de escaños; la conjunción de estos factores premia a las formaciones más votadas y castiga a las siguientes, con el objetivo de garantizar la estabilidad gubernamental.

<sup>34</sup> Tribunal Constitucional, sentencias 32/1985, de 6 de marzo de 1985, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 74 de 27 de marzo de 1985; 141/1990, de 20 de septiembre de 1990, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 254 de 23 de octubre de 1990; 163/1991, de 18 de julio de 1991, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 190 de 9 de agosto de 1991.

<sup>35</sup> ASENSI SABATER, José et al. *Iniciación a la Constitución*. Alicante, Universidad de Alicante, 1982.

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional, sentencia 119/1990, de 21 de junio de 1990, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 160 de 5 de julio de 1990, Fundamento Jurídico 7.

<sup>37</sup> Tribunal Constitucional, sentencia 10/1983, de 21 de febrero de 1983, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 70 de 23 de marzo de 1983, Fundamento Jurídico 2.

<sup>38</sup> El Senado cuenta con un sistema de representación que incluye senadores elegidos en las elecciones generales y senadores designados por las Comunidades Autónomas (art. 69 CE).

Por lo que respeta a la barrera electoral, que excluye de la representación parlamentaria a aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción (art. 163.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985) se ha alegado por el TC que su objetivo es que “*la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia*”<sup>39</sup>. Por el contrario, puede argumentarse que dicho mecanismo afecta al pluralismo y al principio de igualdad respecto a la consideración del valor de los sufragios.

#### **4 LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Como se ha venido exponiendo a lo largo del trabajo, los importantes vacíos de control ciudadano en los actuales espacios de toma de decisiones requieren de un replanteamiento de la democracia. Es necesario diseñar un nuevo sistema político en donde predomine lo público sobre lo privado, el interés ciudadano sobre el interés económico. Dotemos para ello de contenido al concepto, de momento incipiente, de “democracia participativa”. Aceptemos la expresión, originada en las Ciencias Políticas en las décadas de 1960 y 1970, como un término jurídico capaz de desplegar efectos jurídicos<sup>40</sup>.

##### **4.1 CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

A partir de la definición de RAMÍREZ<sup>41</sup>, podemos entender la democracia participativa como un elemento evolutivo propio del desarrollo de la democracia representativa que no supone la desaparición total de los representantes ni requiere la reunión física de toda la ciudadanía en una asamblea, sino que consiste en la introducción de elementos de participación popular (referendos, iniciativas populares, revocaciones de mandato...) en el sistema de democracia representativa a efectos de un mayor control por parte de la ciudadanía.

Se ha señalado<sup>42</sup> que la democracia participativa alude a aquellas acciones ciudadanas que tiene como objetivo la participación en la gestión jurídico-política y la consecución de la máxima identidad entre la voluntad popular y las decisiones acordadas por los representantes. La finalidad última de este sistema sería tanto hacer efectivo el derecho de participación política a que alude el art. 23 CE como ejercer un efectivo control popular sobre los titulares del poder. Para CONEJERO<sup>43</sup>, la democracia participativa permite concebir una ciudadanía comprometida con la mejora continua del bienestar colectivo más allá de sus preocupaciones e intereses individuales; una ciudadanía exigente pero también responsable (ciudadanos co-decisores, co-responsables y co-evaluadores de las políticas públicas).

<sup>39</sup> Tribunal Constitucional, sentencia 75/1985, de 21 de junio de 1985, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 170 de 17 de julio de 1985, Fundamento Jurídico 5.

<sup>40</sup> Aunque con recelos en España, el “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (Constituciones de Colombia de 1991, Argentina de 1994, Venezuela de 1999, Ecuador de 2008 y Bolivia de 2009), intentó, con mayor o menor éxito, reforzar la participación popular en un sistema de democracia participativa.

<sup>41</sup> RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. València, Tirant lo Blanch, 2010, pág. 12.

<sup>42</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario. *Derecho Constitucional*. Madrid, Editorial Tecnos, 2012, pág. 68.

<sup>43</sup> CONEJERO PAZ, Enrique. *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2005 (núm. 52-53), págs. 26 y 27.

Frente a la defensa del aumento del poder ciudadano, se ha alegado, por el contrario, que la ciudadanía es incapaz de adoptar decisiones políticas responsables porque que no puede responsabilizarse más allá de una esfera estrictamente privada. Aunque optamos por una defensa de la democracia participativa, asumimos las críticas basadas en que el incremento de demandas populares puede generar un elevado nivel de frustración, la falta de cultura participativa y el riesgo siempre presente de la incursión en la demagogia y el populismo.

#### 4.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA

En la historia del constitucionalismo español son escasas las referencias a la democracia directa. Sólo en la Constitución de la Segunda República de 1931 podemos encontrar instituciones de participación directa: el plebiscito para la aprobación de los Estatutos regionales (art. 12), utilizado en tres ocasiones, y los nunca empleados referéndum e iniciativa popular (art. 66). Por su parte, el único procedimiento de sufragio universal directo durante el régimen franquista estuvo representado por el art. 2 de la Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945, que diseñaba un referéndum dirigido a todos los hombres y mujeres de la nación mayores de veintiún años. Dicho referéndum fue utilizado en dos ocasiones: para aprobar la Ley de Sucesión de 1947 y la Ley Orgánica del Estado de 1966. El referéndum franquista, no obstante, no tenía tanto la finalidad de implicar activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones como erigirse en instrumento de legitimación plebiscitaria del régimen<sup>44</sup>. Finalmente, el referéndum de 15 de diciembre de 1976 supuso la aprobación, con el 94'17% de los votos y una participación del 77'8%, del Proyecto de Ley para la Reforma Política, que significó el final del franquismo y el inicio del proceso constituyente.

Como indicó el TC<sup>45</sup>, el art. 1.3 CE *“proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa”*. La Constitución, *“al regular las características de los instrumentos de participación directa, restringe su alcance y condiciones de ejercicio”*. Por su parte, *“[l]os mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente lo impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras”*<sup>46</sup>. Afirma el TC que, *“aún si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución”*<sup>47</sup>.

La Constitución española, pues, responde a los esquemas de un sistema representativo, único posible según KELSEN, quien afirmaba que *“el parlamentarismo es la única forma real en*

44 AGUIAR DE LUQUE, Luis. *Democracia directa y Estado constitucional*. Madrid, EDERSA, 1977, págs. 274 y 275.

45 Tribunal Constitucional, sentencia 76/1994, de 14 de marzo de 1994, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 89 de 14 de abril de 1994, Fundamento Jurídico 3.

46 Tribunal Constitucional, sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 245 de 10 de octubre de 2008, Fundamento Jurídico 2.

47 Tribunal Constitucional, sentencia 119/1995, de 17 de julio de 1995, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 200 de 22 de agosto de 1995, Fundamento Jurídico 3.

que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente<sup>48</sup>. El sistema político español carece de instituciones de democracia estrictamente directa, salvo el concejo abierto a que se refiere el art. 140 CE<sup>49</sup>, por lo que hemos de hablar de “instrumentos de participación ciudadana en los asuntos públicos”, por inferencia del art. 23 CE. España dispone de un sistema de democracia representativa en que la voluntad soberana se representa en las Cortes Generales (art. 66.1 CE), por lo que los instrumentos de democracia directa quedan estrictamente restringidos a los términos que se desprendan de la Constitución: “[s]e trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa”<sup>50</sup>. Según DE VEGA<sup>51</sup>, “ni la iniciativa popular, ni el referéndum pretenden suplantar los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. Su actuación no implica el asalto al Estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de los checks and balances”. Como apuntaba CARRÉ DE MALBERG, “la introducción de formas de participación popular directa no pretende únicamente dar satisfacción a las aspiraciones democráticas, sino que se inscribe en un movimiento de reacción frente al parlamentarismo absoluto”<sup>52</sup>.

Los instrumentos de participación ciudadana en el sistema representativo español son escasos y restrictivos<sup>53</sup>, fruto de la connotación autoritaria y antipartidista<sup>54</sup> de que fueron dotados durante el régimen franquista<sup>55</sup>. Frente a los intentos del diputado y otrora ministro franquista Manuel FRAGA de introducir en el texto constitucional elementos de “democracia directa”, los partidos del centro y la izquierda del espectro político insistieron en la necesidad primordial de consolidar el sistema parlamentario y de partidos para evitar que los referéndums pudieran desautorizar y desplazar a las Cortes Generales<sup>56</sup>. Ello ha

48 KELSEN, HANS. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Labor, 1934, pág. 47.

49 Esta institución, que únicamente tiene cierta raigambre en algunas zonas de nuestro país, no puede ser considerada como una alternativa válida a los ayuntamientos, careciendo del significado que otras instituciones semejantes poseen, como los *Landsgemeinde* suizos. ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario. *op. cit.*, pág. 68.

50 Tribunal Constitucional, sentencia 103/2008, *op. cit.*, Fundamento Jurídico 2.

51 DE VEGA GARCÍA, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Editorial Tecnos, 1985, pág. 139.

52 A través de TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid, Universidad Complutense, Instituto de Ciencias de la Educación, 1991, pág. 354.

53 No comparte esta visión el TC, que considera suficientes los mecanismos constitucionales de participación ciudadana: “[n]uestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local. Más aún, la Constitución incluso asegura que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución (art. 168 CE)”. Todo ello conforma “uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho Constitucional comparado”. Tribunal Constitucional, sentencia 103/2008, *op. cit.*, Fundamento Jurídico 2.

54 Como indica AGUIAR, las instituciones de participación directa tienen un claro significado antipartidista, pues suponen una marginación del cauce parlamentario, una forma de plantear demandas sociales al margen del sistema de partidos, lo que les priva de sus funciones principales y, finalmente, porque el grado de disciplina del votante hacia los órganos directivos del partido es mucho menor. AGUIAR DE LUQUE, Luis. *op. cit.*, pág. 316.

55 TORRES DEL MORAL, Antonio (1998). *op. cit.*, pág. 78.

56 *Ibidem*, pág. 78.

supuesto, por ende, una consolidación de la “democracia de partidos” a la que nos hemos referido en apartados anteriores.

#### 4.3 INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Si bien es en el ámbito subestatal, sobre todo local, donde podemos localizar los instrumentos más avanzados de democracia participativa, como los presupuestos participativos o las consultas municipales, centraremos nuestra atención en los instrumentos de democracia participativa aplicables a cualquier espacio de toma de decisiones<sup>57</sup>.

##### 4.3.1 El referéndum

El referéndum es una consulta de naturaleza jurídica<sup>58</sup> por la que se pide al cuerpo electoral que se pronuncie sobre un asunto determinado: aprobar o rechazar una Constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal. Actúa, además, como un mecanismo de legitimación, ya que refuerza la norma jurídica ratificada con el plus de legitimidad que supone contar con la aprobación expresa y libremente manifestada de la ciudadanía, además de ser un sistema de control de la ciudadanía sobre sus representantes<sup>59</sup>.

Respecto a su regulación en España<sup>60</sup>, el art. 92 CE<sup>61</sup> establece que las decisiones políticas de especial trascendencia —concepto que corresponde delimitar al presidente del gobierno<sup>62</sup>— podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Además de este referéndum facultativo, consultivo y no vinculante<sup>63</sup>, de competencia exclusiva del Estado central (art. 149.1.32 CE), el texto constitucional regula el referéndum de reforma constitucional, facultativo en el procedimiento ordinario de reforma (art. 167.3 CE) e imperativo en el procedimiento agravado (art. 168.3 CE). Al respecto, se ha señalado<sup>64</sup> que la cuestión del referéndum constitucional ha sido siempre mucho menos polémica que el referéndum consultivo y, en general, que las instituciones de democracia directa, pues aúna participación directa y rigidez constitucional.

Asimismo, hemos de citar los referéndums propios del Estado autonómico, que sólo

57 Asimismo, tampoco analizaremos otros instrumentos participativos como la participación en la Administración Pública (art. 105 CE; art. 13 de la Ley de 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) o en la Administración de Justicia (art. 125 CE) ni las consultas populares municipales (Disposición adicional única de la Ley Orgánica 2/1980, que remite a la legislación de Régimen Local, y art. 18.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local).

58 RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *op. cit.*, pág. 176.

59 ASENSI SABATER, José et al. *op. cit.*

60 El marco regulatorio básico lo encontramos en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

61 El referéndum consultivo se encuentra en el Capítulo II del Título III, dedicado a la elaboración de las leyes, porque su equivalente en el anteproyecto de Constitución, el art. 85, incluía un referéndum legislativo abrogatorio.

62 LINDE PANIAGUA, Enrique y HERRERO LERA, Miguel. *El referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución*, en *Revista de Estudios Políticos*, 1978 (núm. 2), pág. 95.

63 Acerca de la efectividad jurídica del referéndum consultivo del art. 92 CE, ARAGÓN considera que se trata de una consulta facultativa pero vinculante, un medio de comprobación de que la voluntad del pueblo coincide o no con la voluntad del poder. ARAGÓN REYES, Manuel. *op. cit.*, págs. 129 y 130.

64 SANTAMARÍA, JULIÁN. *Participación política y democracia directa*, en AA.VV. *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid, Carlavilla, 1972, pág. 755.

proceden para determinadas Comunidades Autónomas (las que hubieran accedido por la “vía rápida”) o bajo determinadas condiciones: los referéndums para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico (art. 151.1 CE), para la aprobación de los Estatutos de Autonomía (art. 151.2), para la reforma del Estatuto (art. 152.2 CE) y para una posible incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco (Disposición Transitoria Cuarta de la CE).

Hasta la fecha se han realizado dos referéndums consultivos del art. 92 CE: el primero, sobre la permanencia de España en la OTAN en 1986<sup>65</sup>, y el segundo, para la aprobación de la “Constitución Europea” en 2005<sup>66</sup>.

Entre los principales obstáculos del referéndum, sobre todo del consultivo, se encuentra el carácter limitado de su objeto (ceñido a la aprobación o desaprobación de la decisión consultada y no a la deliberación de la misma), la volátil percepción del interés que puede tener el asunto para la ciudadanía, el bajo nivel de información de los votantes, el riesgo de demagogia o el elevado coste de los procedimientos electorales. Finalmente, es importante diferenciar el referéndum del plebiscito. A diferencia del primero, en que se consultan actos de naturaleza jurídica, el objeto del plebiscito son actos de naturaleza política o gubernamental, aunque sean susceptibles de adquirir forma jurídica<sup>67</sup>. Propio de los regímenes autoritarios, pretende una legitimación meramente aparente del proponente (la adhesión a una persona), en contextos donde no existe libertad de expresión ni pluralismo político. También puede asumirse la conceptualización efectuada por AGUIAR<sup>68</sup>, según el cual el referéndum es un procedimiento de intervención popular directa en el que se respeta la racionalidad y la normatividad constitucional, tanto en el procedimiento como en el contenido de la consulta, mientras que el plebiscito se plantea en términos de predominancia de la decisión política sin consideración de la racionalidad jurídica, esto es, violando el sistema legal para consultar una determinada opción política.

#### 4.3.2 La iniciativa popular.

La iniciativa popular consiste en la presentación por parte de un colectivo de la población de una determinada propuesta para ser tomada en consideración por parte de las autoridades gubernamentales. Existen tantos tipos de iniciativas populares como posibles objetos<sup>69</sup>: para la iniciación de la reforma constitucional, para una convocatoria de referéndum, para la derogación total o parcial de leyes o para la denuncia de tratados, etc. Sin embargo, la más reconocida en el entorno europeo es la iniciativa legislativa popular.

En España, la iniciativa legislativa popular se encuentra regulada en el art. 87.3 CE<sup>70</sup>, que

65 Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero, por el que se somete a referéndum de la nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 33, de 7 de febrero de 1986). Resultados: participación: 59'73%; votos a favor: 52'53%; votos en contra: 39'84%; votos en blanco: 6'54%; votos nulos: 1'09%.

66 Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 13, de 15 de enero de 2005). Resultados: participación: 42'32%; votos a favor: 76'73%; votos en contra: 17'24%; votos en blanco: 6'03%; votos nulos: 0'86%.

67 RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *op. cit.*, pág. 181.

68 AGUIAR DE LUQUE, Luis. *op. cit.*, págs. 115 y 116.

69 RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *op. cit.*, págs. 182 a 184.

70 El marco regulatorio básico lo encontramos en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Se han presentado iniciativas legislativas en múltiples campos: establecimiento de pensiones de

exige 500.000 firmas acreditadas, impone su tramitación como una proposición de ley y excluye de su objeto las materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia. Asimismo, queda excluida de la reforma constitucional (art. 166 CE).

El elevado número de firmas exigido (en Italia, por ejemplo, sólo se exigen 50.000) y las materias excluidas de este instrumento explican el escaso número de iniciativas legislativas populares: hasta la XII legislatura, que finalizó en marzo de 2019, se han registrado ciento cuatro iniciativas, de las cuales dos han sido subsumidas en otras<sup>71</sup> y solo una se ha aprobado (con modificaciones): la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

## 5 A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

El objetivo del presente trabajo ha sido aportar una visión global de las diferentes tensiones a las que se ve sometido el principio democrático desde finales del siglo xx y principios del siglo xxi. Es en este periodo cuando se relanza la necesidad de dotar de contenido al mandato del preámbulo constitucional de “establecer una sociedad democrática avanzada”. El constituyente era consciente de que el sistema democrático diseñado era un sistema transitorio hacia una democracia avanzada, por lo que es momento de desligar el concepto de democracia del principio monárquico del que es opositor hacia un concepto que tenga por objeto una mayor participación ciudadana. Tras cuarenta años de vigencia de la Constitución española, es procedente realizar una revisión y reforma de la Carta Magna, y cualquier debate sobre una reforma constitucional debe incluir, junto a un replanteamiento del modelo territorial, una mayor protección de los derechos fundamentales y la implantación del principio de igualdad en la institución de la Corona (vid. art. 57.1 CE), la profundización del principio democrático. La representación política es el único modelo viable de democracia constitucional. La complejidad de los asuntos políticos, las exigencias técnico-jurídicas y el acelerado ritmo de vida impiden la generalización de los instrumentos de democracia directa. Ahora bien, la crisis de legitimidad del sistema representativo no puede obviar la potencialidad que estos instrumentos pueden desplegar en relación con la interconexión entre representantes y representados. Es inadecuado otorgar un mayor valor a la democracia directa sobre la democracia representativa, pero no carece ciertamente de fundamento que los instrumentos de democracia directa contribuyen a una ciudadanía más activa y comprometida y, por tanto, corresponsable. La Constitución española reforzó, de la mejor manera posible, la democracia representativa, pero es momento de ampliar los instrumentos de democracia directa para implicar activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones y, con ello, responsabilizarlos en la tarea colectiva de organizar la *res publica*.

---

jubilación para administradores familiares; jornada de los médicos titulares y jornada laboral en general; abolición del trabajo precario; promoción y regulación del ejercicio, disfrute y comercialización del arte; subcontratación en el sector de la construcción; protección de las personas mayores; regulación del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración, a nivel nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico y signo que lo represente; etc.

71 Se trata de proposiciones de ley sobre reclamación de deudas comunitarias y sobre regulación de la dación en pago, paralización de los desahucios y alquiler social.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AGUIAR DE LUQUE, Luis. *Democracia directa y Estado constitucional*. Madrid, EDERSA, 1977.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario. *Derecho Constitucional*. Madrid, Editorial Tecnos, 2012.
- ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y democracia*. Madrid, Editorial Tecnos, 1989.
- ASENSI SABATER, José et al. *Iniciación a la Constitución*. Alicante, Universidad de Alicante, 1982.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). *Introducción al Derecho Constitucional*. Madrid, Editorial Tecnos, 2011.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis. *Representación y Constitución*, en AA.VV. *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, vol. I.
- CONEJERO PAZ, Enrique. *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2005 (núm. 52-53).
- DE TOCQUEVILLE, Alexis. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Alianza, 1982, vol. I.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Editorial Tecnos, 1985.
- GARRIDO FALLA, Fernando. *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Editorial Civitas SA, 1985.
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Labor, 1934.
- LINDE PANIAGUA, Enrique y HERRERO LERA, Miguel. *El referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución*, en *Revista de Estudios Políticos*, 1978 (núm. 2).
- PALACIOS BRIHUEGA, Irene. *Los españoles y la calidad de la democracia*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección «Opiniones y Actitudes», núm. 74, 2016.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. València, Tirant lo Blanch, 2010.
- RUBIO LLORENTE, Francisco. *La Constitución como fuente del Derecho*, en AA.VV. *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, vol. I.
- SÁNCHEZ BARRILAO, Juan Francisco. *Tecnología, democracia y fuentes del Derecho*, en AA.VV. *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, vol. I.
- SANTAMARÍA, Julián. *Participación política y democracia directa*, en AA.VV. *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid, Carlavilla, 1972.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *Representación y partidos políticos*, en AA.VV. *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, vol. I.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid, Universidad Complutense, Instituto de Ciencias de la Educación, 1991.
- *Principios de Derecho Constitucional Español*. Madrid, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1998.