



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Alcance y fundamento de las propuestas de reforma de la democracia directa en España: EL REFERÉNDUM

Scope and basis of the reform proposals of
participatory democracy in Spain: REFERENDUM

Autora

María Tierno Heras

Director

Carlos Garrido López

FACULTAD DE DERECHO

Año 2017-2018

Área de Derecho Constitucional

RESUMEN

Desde hace unos años, asistimos a una crisis de desafección política: una parte considerable de los ciudadanos españoles no se siente representada por las instituciones representativas. De este modo, la doctrina, la propia ciudadanía española o incluso los partidos políticos han propugnado la creación de figuras de participación ciudadana y mejora de las ya existentes en el sistema actual. En concreto, el referéndum ha sido objeto de una serie de propuestas de reforma, con el fin de dar voz mediante este instrumento al ciudadano en los asuntos públicos. Se pretende con ello que la ciudadanía se implique más en la política y se sienta más y mejor representada.

Este trabajo de investigación tiene como objeto central el estudio de la figura del referéndum en España como institución de democracia directa y complemento del sistema de democracia representativa. Para ello, analizaré el *iter* constituyente, la regulación final en la Constitución Española de 1978 y su desarrollo legislativo, así como las experiencias en relación con el referéndum en derecho comparado. Seguidamente, se analizarán las propuestas formuladas durante la X Legislatura para impulsar la regulación del referéndum en España.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. LOS RECELOS DEL CONSTITUYENTE HACIA LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA.....	7
III. LA LIMITADA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM EN ESPAÑA.....	15
1. Normativa reguladora del referéndum.....	15
2. El referéndum consultivo del artículo 92 CE.....	17
2.1. Procedimiento que debe seguirse para convocar un referéndum consultivo.....	18
2.2. Objeto de la consulta: «decisiones políticas de especial trascendencia».....	19
2.3. Alcance y significado del término «consultivo» aplicado a esta modalidad de referéndum.....	20
3. Los referendos celebrados en España.....	21
4. El extraordinario protagonismo de los partidos políticos en los procesos referendarios.....	22
5. El referéndum en Derecho comparado.....	23
IV. EL PROBLEMA Y LOS CONDICIONAMIENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA.....	26
V. LAS PROPUESTAS DE REFORMA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA X LEGISLATURA.....	30
1. Proposición de Ley Orgánica sobre convocatoria de referéndum consultivo en el caso de decisiones políticas que afecten sustancialmente a derechos económicos, sociales y laborales.....	30
2. Proposición de reforma constitucional para reforzar la participación política y el pluralismo en el régimen electoral.....	33
VI. LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO DE ASTURIAS.....	36
1. El origen de la proposición: la petición ciudadana.....	36

2. La asunción de la propuesta por los Grupos Parlamentarios: su formulación normativa.....	36
3. Los argumentos de los comparecientes en la Comisión parlamentaria.	38
4. Las enmiendas presentadas a la propuesta de proposición de reforma constitucional.....	40
5. El informe de la Ponencia y el dictamen de la Comisión de Presidencia.....	42
6. El recorrido de la proposición de reforma en las Cortes Generales.....	43
VII. CONCLUSIONES.....	45
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES.....	49
1. Monografías y artículos científicos.....	49
2. Opinión de prensa y documentación.....	50
3. Páginas web consultadas.....	51
4. Publicaciones oficiales consultadas.....	51

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

BOC: Boletín Oficial del Congreso de los Diputados.

BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias.

CE: Constitución española de 1978.

ILP: iniciativa legislativa popular.

JGPA: Junta General del Principado de Asturias.

LORMR: Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

UE: Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN

La democracia implica la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos mediante canales institucionalizados. De este modo, se pretende que haya un control de los gobernantes por los ciudadanos, y que el pueblo no sea únicamente gobernado, sino también gobernante. La base del sistema será la democracia representativa, complementada con instrumentos de participación ciudadana directa.

El reconocimiento constitucional del derecho a la participación ciudadana descansa en la concepción de España como un Estado social y democrático de Derecho. La Constitución recoge ese derecho en su artículo 23: es una declaración formal que reconoce al ciudadano el derecho a participar en los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes. La correlativa obligación para los poderes públicos de garantizar este derecho del ciudadano se recoge en el artículo 9.2 de la CE.

La crisis económica desencadenada en 2008 ha dado lugar a una seria crisis de representación. El movimiento 15-M evidenció un estado de opinión crítico con los representantes y los anhelos de una mayor participación política en la democracia. El miedo a la partitocracia que se mencionó en el debate constituyente y fue tachado de estúpido es real ahora: estamos en un Estado de Partidos, que precisa ser compensado y limitado por una mayor implicación directa de los ciudadanos.

Así, el objeto principal del este trabajo es cómo cohonstar las formas de democracia directa en España, en concreto el referéndum, con las realidades social y política, tampoco coincidentes entre sí. Es necesario dejar claro en este momento que no se pretende una democracia directa, sino que se considera idónea la democracia representativa parlamentaria, complementada de manera eficaz por instrumentos de participación directa.

Para ello, comenzaré con el debate constituyente y la concepción de este instrumento de participación ciudadana en dicho momento histórico, cómo estaba influenciado por sus precedentes cercanos y cómo finalmente el poder constituyente reguló esta figura y otras de participación directa en la Constitución Española de 1978. El desarrollo legislativo llevado a cabo por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum permitió la celebración de dos referéndums consultivos del artículo 92 CE, a los que también se hará referencia; para

finalizar comentando someramente la regulación de esta institución en Derecho comparado.

El objeto central del trabajo lo constituye el análisis de las propuestas de reforma de la institución del referéndum presentadas durante la X Legislatura, que tienen el objetivo de mejorar la calidad democrática del Estado y eliminar el sentimiento de desafección política del ciudadano.

Para la realización del trabajo, ha sido oportuna la consulta de textos legales y de libros y artículos especializados en la materia, así como de publicaciones oficiales. La gran ayuda otorgada por el tutor ha facilitado mucho la investigación, orientándome en cuanto a qué y dónde buscar y leer, y también concretando la materia objeto de estudio, muy amplia. Gracias a ello, el trabajo hace referencia al pasado, presente y futuro de la institución de democracia directa del referéndum.

II. LOS RECELOS DEL CONSTITUYENTE HACIA LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA

En el pasado, los instrumentos de participación directa se habían visto como materialización de las tesis de Jean Jacques Rousseau: el autogobierno, incompatible con posiciones que defendían la democracia parlamentaria.

En el período de entreguerras cambió esta visión y las instituciones de participación ciudadana se empezaron a ver como un complemento del sistema parlamentario cuya función era corregir las deficiencias que podían apreciarse en el mismo. De este modo, tras la Primera Guerra Mundial y, fundamentalmente, tras el triunfo de las democracias sobre el totalitarismo de la Segunda Guerra Mundial, por fin se constitucionalizaron estos instrumentos de participación directa. Las primeras fueron la Constitución Suiza, la Constitución de Weimar de 1919 y la Constitución Española de 1931.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se reguló y comenzó a usarse el referéndum con el fin de legitimar los nuevos regímenes constitucionales.

En España, la implantación del referéndum a nivel constitucional tuvo lugar en 1931, en la Constitución de la II República. Se pretendía potenciar el parlamentarismo racionalizado, por lo que se incorporaron distintos mecanismos de participación directa, no sin polémica, tales como los plebiscitos territoriales de aprobación estatutaria, la iniciativa legislativa popular o el referéndum facultativo (artículo 66 de la Constitución española de 1931¹).

Se trataba de un referéndum legislativo a través del cual el pueblo podía atraer a su decisión las leyes votadas por las Cortes, siempre que lo solicitara el quince por ciento del cuerpo electoral. Existía una reserva material: en ningún caso podrían ser objeto de referéndum leyes complementarias de la Constitución, leyes de ratificación de convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, Estatutos regionales o leyes

¹ El tenor literal del artículo 66 de la Constitución española de 1931 es el siguiente:

«El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, los Estatutos regionales ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del “referéndum” y de la iniciativa popular».

tributarias. El artículo finalizaba con una remisión a la ley especial de desarrollo del procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa legislativa popular, que nunca llegó a llevarse a cabo.

Durante el franquismo, las consultas populares estaban reguladas en la Ley del Referéndum Nacional de 1945: se exigía *a posteriori* referéndum en la reforma de cualquiera de sus Leyes Fundamentales. Así, en 1947 se celebró un referéndum para aprobar la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado y en 1966 otro sobre la Ley Orgánica del Estado. Estos distaban de ser formas de participación ni de democracia directa, sino que eran más bien formas concretas de plebiscito que no se sometían a control ninguno de formas de democracia, ni representativa ni directa. Únicamente buscaban la legitimación del régimen.

Fallecido el general Franco, el gobierno de transición convocó el referéndum sobre la Ley para la Reforma Política de 1976, con el que también pretendió legitimar el tránsito al futuro régimen, sentando bases democráticas sin romper con la legalidad anterior en cuanto al procedimiento debido.

Iniciado el proceso constituyente de 1977-1978, en el subconsciente colectivo permanecía aún la idea vinculada a nuestro inmediato pasado autoritario de que el referéndum podría ser una técnica de poder para manipular a los ciudadanos.

La Constitución española de 1978, tras el trabajo de la Ponencia, los debates en Comisión y una ingente cantidad de debates parlamentarios, consagró tres grandes modalidades de referéndums: de reforma constitucional, consultivo y autonómicos; a su vez, alguna de estas clases engloba varias subespecies.

En primer lugar, el referéndum de reforma constitucional puede ser, en función de la parte de la Constitución que se quiere modificar, facultativo (art. 167) u obligatorio en el caso de revisión total de la Ley fundamental, o parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II (art. 168).

En segundo lugar, el referéndum consultivo, que consiste en someter al veredicto popular «decisiones políticas de especial trascendencia» (art. 92).

Además, el referéndum autonómico. Nuestra Constitución recoge, al menos, cuatro tipos: a) el referéndum para que una proyectada Comunidad Autónoma pueda acceder a la autonomía plena por vía rápida sin reunir los requisitos que exige el artículo 151.1

CCE; b) el referéndum para aprobar los Estatutos de autonomía de los territorios que sigan la vía rápida (art. 151.2); c) el referéndum para modificar los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas que hayan seguido la vía rápida (art. 152.2); y d) el referéndum para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca (Disposición Transitoria cuarta).

Por último, a estas tres grandes modalidades de referéndum podemos añadir una cuarta: el referéndum municipal. Aunque la Constitución española no lo reconoce expresamente, el artículo 149.1.32ª deja clara la admisión de posibilidad de convocatorias de consultas populares.

Esta pluralidad de tipos de referéndum que acabo de enumerar podría ser engañosa. En la actualidad, como ya se analizará posteriormente, el referéndum no tiene asignado un papel significativo en nuestro sistema político y su operatividad es limitada.

Ya a lo largo del proceso constituyente se fue haciendo patente que, en los grandes partidos políticos existía una notable desconfianza hacia los instrumentos de participación directa en general y hacia el referéndum en particular. El resultado de esto es la devaluación del referéndum en el texto constitucional definitivo, lo que no parece muy de acuerdo con la consagración del derecho a participar directamente en los asuntos públicos en el artículo 23 de dicho texto.

La evolución del proyecto de Constitución Española a lo largo del proceso constituyente fue muy significativo y representativo del recelo de las fuerzas políticas hacia este instrumento de participación.

El texto inicial del artículo 85 del Anteproyecto de Constitución² elaborado por la Ponencia recogía el referéndum legislativo (de aprobación de las leyes votadas por las Cortes y no sancionadas), el abrogativo, y sobre decisiones políticas de especial trascendencia. La iniciativa la ostentaba el Gobierno, cualquiera de las Cámaras, tres asambleas legislativas autonómicas y, en el caso del referéndum abrogativo, 750.000 electores. Además, se establecía la eficacia vinculante del resultado del referéndum.

El artículo 85 del Anteproyecto de la Constitución una vez informado por la Ponencia, es decir, tras la incorporación o no de los votos particulares y las enmiendas de

² BOC núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 683.

los Grupos Parlamentarios³ mantenía las tres modalidades de referéndum, pero limitó la iniciativa de las asambleas de las Comunidades Autónomas al referéndum abrogativo, y no mencionaba ya la eficacia vinculante del resultado de la consulta.

El artículo 92 CE cambió sustancialmente debido a la enmienda *in voce* del diputado Solé Tura⁴:

«1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados.

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

Como consecuencia de este proceso de limitación, el constituyente adoptó tres decisiones restrictivas clave: la supresión del referéndum legislativo de ratificación y del referéndum legislativo abrogatorio, la restricción de los sujetos legitimados para solicitar la celebración de un referéndum y la calificación de «consultivo» al referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia.

En las dos primeras redacciones del artículo, el texto recogía tres clases de referéndums: sobre leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas, sobre decisiones políticas de especial trascendencia y sobre leyes en vigor.

Sin embargo, al llegar a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, la institución del referéndum sufrió un drástico recorte, consecuencia de la enmienda *in voce*, y consensuada entre todos los Grupos Parlamentarios a excepción de Alianza Popular.

Los argumentos esgrimidos por Solé Tura al defender dicha enmienda en relación con el referéndum legislativo se basaban en la posibilidad de menoscabo de la soberanía del Parlamento y conflictos muy serios entre Gobierno, Rey y Parlamento, debido a que «se trata de leyes que ya han sido aprobadas pero que antes de ser sancionadas pueden ser sometidas a referéndum»⁵. Estaríamos ante una interferencia extraordinaria en todo el

³ BOC núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1631.

⁴ DS del Congreso de los Diputados núm. 81, de 6 de junio de 1978, p. 2938.

⁵ DS del Congreso de los Diputados núm. 81, ... *cit.*, p. 2937.

proceso legislativo, el cual interesa normalizar: que el órgano legislativo máximo, las Cortes, funcione con claridad y sin mecanismos que dificulten o menoscaben esa labor.

En cuanto al referéndum abrogatorio, Pérez-Llorca, diputado de UCD, estaba a favor de la enmienda, pues sostenía que esta técnica planteaba problemas similares al referéndum legislativo de ratificación: imposibilitaba la estabilidad y el desarrollo del sistema político en creación (el Parlamento debía trabajar para aprobar las leyes complementarias de la Constitución). E incluso llegó a calificarlo como «veto plebiscitario».

Paradójicamente desde la perspectiva actual, el diputado Fraga Iribarne, de Alianza Popular, era el único defensor del precepto en su redacción inicial. Por este motivo, en turno en contra, intervino con el fin de mostrar su disconformidad con los recortes que habían sido hechos al artículo. Este defendía la importancia de los partidos políticos en la democracia, su función educadora de la opinión; pero no podían ser los únicos canales de transmisión. Así, entendía el referéndum como una ventana abierta a la participación del pueblo en la vida política, sin tener que pasar por el tamiz de los partidos políticos, como contrapeso a la partitocracia.

A esta última objeción, el diputado Solé Tura replicó diciendo que el problema existente había sido la negación durante cuarenta años de la existencia de los partidos políticos. De este modo, lo único que se podría conseguir alegando partitocracia sería dificultar la estabilidad y el funcionamiento de los partidos políticos, la representatividad y fuerza de los mismos, en concordancia con el artículo 6 de la Constitución. Lo principal, en su opinión, era asegurar un Parlamento elegido democráticamente. Asimismo, dejó claro que la democracia representativa que defendía no excluía formas de democracia directa, haciendo alusión a las formas de intervención, de decisión y de participación recogidas en otros artículos de la Constitución.

Sometida a votación, la enmienda fue aprobada por treinta y tres votos a favor y dos en contra, sin abstenciones. En consecuencia, el primer apartado del entonces artículo 86 quedaría —con redacción que ya iba a ser definitiva— con el siguiente tenor: «Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos»⁶.

⁶ BOC núm. 121, de 1 de julio de 1978, p. 2606.

El debate en el Pleno del Congreso de los Diputados se desarrolló en términos similares. El diputado Pérez-Llorca reiteró la dificultad de instaurar un sistema parlamentario constitucional estable y con garantías si se incorporaban al mismo instrumentos de participación directa: el sistema sería extraordinariamente frágil. Asimismo, el diputado Fraga Iribarne propuso de nuevo volver al texto de la Ponencia y su pretensión fue rechazada por 243 votos contra 16.

En relación con la restricción de los sujetos legitimados para solicitar la celebración de un referéndum previstos en el texto de la Ponencia y eliminados, los argumentos usados por el constituyente fueron similares.

Las dos primeras redacciones del artículo 85 legitimaban a una pluralidad de sujetos para pedir la convocatoria de alguno de los tres tipos de referéndums recogidos en dicho precepto. Así, en el Anteproyecto de Constitución, se confería dicha iniciativa al Congreso, al Senado y a tres Asambleas de Territorios Autónomos en las tres clases de referéndums, y a 750.000 electores en el supuesto del referéndum legislativo abrogatorio. La Ponencia, en su Informe, legitimaba en todos los supuestos al Gobierno, al Congreso y al Senado, y, para convocar referéndums abrogatorios, a tres Comunidades Autónomas y a los electores en número no inferior a 750.000.

Sin embargo, la restricción radical se produjo en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y la facultad de solicitar la celebración de referéndum se circunscribió al Presidente del Gobierno.

En el Pleno del Congreso, el diputado Barrera Costa se opuso a esta exclusión ya que, la eliminación de la iniciativa popular y la iniciativa política de las Comunidades Autónomas podría suponer un «divorcio entre la clase política y el país»⁷, así como un desequilibrio en favor del Congreso en el juego de pesos de la democracia.

En sentido contrario, Pérez-Llorca, con argumentos más pragmáticos, justificaba la supresión de la iniciativa popular afirmando que esto otorgaba a grupos minoritarios, o incluso extraparlamentarios, un poder excesivo, el cual podría suponer conflictos al funcionamiento del sistema, arrebatando la soberanía del Parlamento.

⁷ DS del Congreso de los Diputados núm. 109, de 13 de julio de 1978, p. 4215.

Por lo que respecta, en fin, a la calificación de «consultivo» al referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia, Solé Tura pretendió recortar la eficacia decisoria del referéndum.

Lo que se dilucidaba aquí era el alcance de los mecanismos de participación directa, si éstos debían «sobresalir en el juego político o ser meros correctores de la democracia representativa»⁸. En el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso quedó clara la postura adoptada por el constituyente: se optó por el reforzamiento de los mecanismos de la democracia representativa.

La transformación del precepto se justifica en la reflexión que llevaron a cabo los constituyentes: al apreciar los supuestos peligros de un posible abuso del referéndum. Las causas de este recelo, a modo de síntesis de lo ya dicho, fueron básicamente cuatro:

En primer lugar, el recuerdo inmediato de las connotaciones autoritarias y antipartidistas del referéndum en el régimen franquista. Las consultas populares durante la autocracia de Franco no tuvieron otro objeto que legitimar un sistema político en el que el pueblo no tenía poder alguno.

En segundo lugar, influyó la experiencia italiana del referéndum abrogatorio. Al mismo tiempo en el que se daban los debates constitucionales en España, en Italia se sucedían enfrentamientos políticos difíciles de controlar por los propios partidos políticos: se había puesto de manifiesto la desconexión entre representantes-representados.

En tercer lugar, pesó la utilización en la V República francesa del referéndum con fines plebiscitarios por el Presidente De Gaulle, en los que sólo pretendió reforzar su protagonismo político.

Por último, resultó definitiva la necesidad de fortalecer y potenciar los partidos políticos en España tras cuarenta años de prohibición de los mismos. Como ya se ha mencionado, Fraga Iribarne sostenía que la restricción de la institución del referéndum podría desembocar en una partitocracia. Frente a ello, sin embargo, se dedujo que la voz de las Cortes expresaba la voluntad de los partidos políticos como representación de la

⁸ ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 585.

ciudadanía. Y, consecuentemente, el constituyente quiso establecer y hacer estable un Estado de partidos.

Los redactores de la Constitución española, influidos por estos cuatro factores, regularon el referéndum con un carácter muy restrictivo, lo que ha minado las formas de participación directa.

De este modo, se ha deformado políticamente este instrumento de participación directa que, ni en sí mismo ni por sus orígenes históricos, se le puede calificar de antidemocrático.

III. LA LIMITADA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM EN ESPAÑA

1. NORMATIVA REGULADORA DEL REFERÉNDUM

Dispersos en diferentes títulos de nuestra norma fundamental, encontramos varios artículos referidos al referéndum. El artículo 62.c) establece la facultad regia para la convocatoria de los mismos; el art. 92.1 y 2 se refieren al referéndum consultivo; el apartado 3 del citado artículo remite a una ley orgánica de desarrollo de esta institución; el art. 151.1 regula el referéndum de iniciativa autonómica; el art. 151.2, el referéndum para modificar Estatutos de autonomía; el art. 167.3 establece el referéndum de reforma constitucional facultativo; el art. 168.3 el referéndum de reforma constitucional obligatorio; y la Disposición Transitoria cuarta, alude al posible referéndum para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. Aunque expresamente no está reconocido el referéndum municipal en la Constitución española, parece clara su admisión en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.32^a, que recoge la competencia del Estado para la autorización del referéndum.

Hay que reseñar, de todos modos, que algunos de estos preceptos son normas de Derecho transitorio que ya han agotado su eficacia jurídica, debido a que el proceso de construcción del Estado autonómico ya se ha consumado.

En desarrollo de este marco constitucional, se aprobó la ya vetusta Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum. El artículo 92, en su apartado tercero, establece que «una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución».

El hecho de que este precepto formara parte del artículo que regula el referéndum consultivo sembró dudas acerca de si dicha ley debería dedicarse única y exclusivamente al referéndum consultivo y sus posibles variantes, o si debería regular las tres modalidades de referéndum recogidas en la Constitución. Esta duda fue rápidamente aclarada, pues la Ley Orgánica 2/1980 optó por regular los tres tipos de referéndum.

De este modo, la LORMR es aplicable a los referéndums consultivos, autonómicos y de reforma constitucional; pero no a los referéndums municipales. Esto se infiere de su Disposición Adicional, que precisa que «las disposiciones de la presente Ley no alcanzan

en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios [...]».

El proceso legislativo que se llevó a cabo con el fin de configurar la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum estuvo estrechamente condicionado por el proceso autonómico andaluz. El *iter* parlamentario seguido fue irregular y precipitado, y esto se debe al compromiso político adquirido por el Presidente Suárez de celebrar el referéndum de iniciativa autonómica para Andalucía el 28 de febrero de 1980, entre «la razón de Estado y la disciplina de partido»⁹.

Se produjo entonces, como han afirmado los profesores Linde Paniagua y Herrero Lera, «una falta de sincronía entre los compromisos personales adquiridos por el Presidente del Gobierno y las previsiones legales en que se debía enmarcar el cumplimiento de aquéllos»¹⁰: esta consulta popular sólo se podía celebrar si previamente había sido aprobada la Ley Orgánica reguladora del referéndum.

De este modo, el Gobierno de UCD remitió al Parlamento el Proyecto de Ley a mediados de noviembre de 1979, solicitando la tramitación de urgencia. Tras su paso por la Cámara Baja, el Senado lo aprobó el 15 de enero de 1980 sin ninguna alteración, con el fin de que el Proyecto no tuviera que volver al Congreso.

Como ya se ha visto, la rapidez que caracterizó al proceso legislativo de la Ley Orgánica del Referéndum no se debió al deseo de articular con celeridad cauces de participación directa, sino a la necesidad normativa para convocar el referéndum andaluz de iniciativa autonómica (art. 151.1 CE).

Esto tiene como resultado, por una parte, una exhaustiva regulación del referéndum autonómico previsto en el art. 151 de la Constitución; sin embargo, las otras dos modalidades de referéndum, constitucional y consultivo, son objeto de una regulación breve y, en muchos casos, insuficiente.

⁹ RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «Notas acerca de la Ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, pp. 313-339.

¹⁰ LINDE PANIAGUA, E., y HERRERO LERA, M., «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum» en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980, p. 85.

La LORMR es, además, notablemente restrictiva. No concibe el referéndum como un instrumento democratizador, sino que le da un cariz limitado. Asimismo, es una ley técnicamente deficiente.

Por último, y a los efectos de reglamentar los temas materiales y organizativos que se planteen en cada consulta referendaria, la Disposición Final segunda de la Ley Orgánica del referéndum autoriza al Gobierno para dictar las normas «que sean precisas para el cumplimiento y la ejecución» de dicha Ley.

Además de estos la Constitución y la LORMR, también son aplicables al referéndum otras disposiciones como la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y el Capítulo II del Título VII del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. Estas completan la regulación jurídica de las consultas populares directas en nuestro sistema constitucional.

2. EL REFERÉNDUM CONSULTIVO DEL ARTÍCULO 92 CE

El artículo 92 de la Constitución española recoge una modalidad de referéndum novedosa y problemática: «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». Estamos ante una figura interesante, ya que pretende incorporar al ordenamiento una fórmula de democracia directa, aunque no se contempla que interfiera en el carácter representativo de la democracia, ni en el funcionamiento del régimen parlamentario¹¹.

El artículo 6 de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum es el único que se refiere de la totalidad del texto normativo a este tipo de referéndum y se limita a requerir que los términos de la consulta estén exactamente formulados en la solicitud del Presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados, y una mayoría absoluta para conseguir la autorización de la Cámara Baja¹². Aspectos tan importantes como el objeto de la consulta, los efectos vinculantes o no vinculantes del resultado, qué debería entenderse por «decisión política de especial trascendencia» o la

¹¹ CRUZ VILLALÓN, P.: «El referéndum como modelo de racionalización constitucional» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, p. 159.

¹² El artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, ofrece la siguiente redacción: «El referéndum consultivo previsto en el artículo noventa y dos de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta».

posibilidad de celebrar referéndums consultivos de ámbito infraestatal, son algunas de las cuestiones que no tuvieron cabida en la LO 2/1980, ya que los legisladores estaban preocupados únicamente por dar una solución al problema autonómico andaluz.

2.1. Procedimiento que debe seguirse para convocar un referéndum consultivo.

El referéndum consultivo previsto en el artículo 92 CE tiene carácter facultativo. Ello implica que los poderes públicos podrían adoptar esta decisión política de especial trascendencia sin haber consultado previamente al pueblo: «se consulta al cuerpo electoral porque se quiere, no porque haya una obligación jurídica de hacerlo»¹³.

Dicho esto, el proceso que conduce a la celebración de un referéndum consultivo se articula básicamente en tres fases:

La iniciativa de este tipo de referéndums corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno, quien decidirá discrecionalmente si pone en marcha o no el procedimiento que, en su caso, desembocará en la celebración de la consulta.

La iniciativa es una decisión personalísima y no necesita del acuerdo previo del Gobierno, lo que contribuye a fortalecer la figura del Presidente.

La presentación de la solicitud en el Congreso de los Diputados debe estar redactada en «los términos exactos en que haya de formularse la consulta». Según el profesor Ramírez, se ha querido «huir, expresamente, de toda posible ambigüedad y, mucho más, de cualquier tipo de cheque en blanco puesto en manos del Jefe del Ejecutivo»¹⁴.

Recibida la solicitud gubernamental en las Cortes Generales, es el turno del debate en Pleno de la Cámara Baja, el cual debe ajustarse a las normas previstas para el debate de totalidad y finalizará con una decisión concreta que será comunicada por el Presidente de la Cámara al del Gobierno (art. 161 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

Únicamente en el caso de que se obtenga el voto favorable de la mayoría de los diputados, la solicitud de referéndum estará autorizada. Esta exigencia de mayoría absoluta está prevista legalmente. Aunque es restrictiva, tiene cobertura constitucional en los artículos 92.3 y 79.2. Según el primer precepto, el desarrollo de las condiciones de las

¹³ OLIVER ARAUJO, J., «El referéndum en el sistema constitucional español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, p. 154.

¹⁴ RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 134.

distintas modalidades de referéndum será llevado a cabo mediante ley orgánica. El segundo autoriza a la propia Constitución y a las leyes orgánicas al establecimiento de mayorías especiales para adoptar acuerdos en las Cámaras Legislativas.

Así, el requerimiento de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados resulta muy positivo: conlleva un reforzamiento del consenso parlamentario, se configura como una garantía para la oposición y un obstáculo para la utilización del referéndum como un sucedáneo de la confianza parlamentaria.

Huelga señalar que la función del Congreso de los Diputados es autorizar o denegar la solicitud del Presidente del Gobierno. Queda fuera de sus competencias la iniciativa de celebración de un referéndum consultivo. Por tanto, podrá impedirlo, pero no obligar al Presidente del Gobierno a convocarlo.

Concluido el trámite parlamentario procede la convocatoria regia, que viene exigida en el artículo 2.3 de la LORMR, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del Gobierno.

2.2. Objeto de la consulta: «decisiones políticas de especial trascendencia».

La fórmula «decisiones políticas de especial trascendencia» que utiliza el artículo 92 de la CE es concepto jurídico-político indeterminado, ambiguo y oscuro. Y es que los constituyentes le dieron este carácter a propósito, dejando al Presidente del Gobierno un margen de libertad extraordinariamente amplio.

El profesor Aguiar de Luque ha precisado que por decisión política de especial trascendencia hay que entender únicamente una decisión básica, que después podrá ser desarrollada mediante una política legislativa acorde con la misma, o también con unas determinadas medidas de gobierno¹⁵.

Se infiere del *iter* constitucional que no será posible emplear el artículo 92 CE para aprobar proyectos de ley ni para derogar leyes en vigor, aunque estos textos contengan decisiones políticas de especial trascendencia.

Las dos modalidades de referéndum legislativo fueron expresamente excluidas del Anteproyecto de la Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales del

¹⁵ AGUIAR DE LUQUE, L., «Referéndum», en *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J. J. González Encinar), Akal, Madrid, 1984, p. 791.

Congreso. A pesar de ello, la situación del precepto relativo al referéndum consultivo no cambió: se encuentra en el capítulo dedicado a «la elaboración de las leyes». Sin embargo, como ya se ha dicho, esta modalidad de referéndum no puede tener por objeto textos legislativos.

2.3. Alcance y significado del término «consultivo» aplicado a esta modalidad de referéndum.

A tenor de la redacción literal del art. 92 CE, el resultado del referéndum no vincula a los poderes públicos o si, es decir, no tiene carácter jurídicamente vinculante.

Sin duda, el propósito de los constituyentes fue recortar la eficacia decisoria del referéndum. El miedo y la desconfianza a los instrumentos de participación directa llevaron a eliminar la dimensión legislativa del referéndum, así como a limitar la figura del recogido en el actual artículo 92 CE, sin determinar cuál sería el alcance de la vinculación jurídica del referéndum.

Sin embargo, la opinión de la mayor parte de la doctrina defiende que el resultado del referéndum es políticamente vinculante, con independencia de que la mayoría que ha suscrito la decisión haya sido amplia o ajustada. Ignorar la opción escogida por el pueblo equivaldría a un «verdadero golpe de Estado constitucional, puesto que el sujeto de la soberanía, en última instancia, es el pueblo y él debe ser quien tenga la última palabra en los asuntos de Estado sobre los que se le consulta»¹⁶. Sería inconcebible que el Gobierno o el Parlamento fueran en contra de la opinión mayoritaria del cuerpo electoral, del que propiamente ellos emanan.

De este modo, ante el resultado de un referéndum sobre decisiones políticas del artículo 92, podemos obtener las siguientes conclusiones. Si la mayoría de los ciudadanos apoyan la decisión consultada por el Gobierno, este deberá llevar a cabo las pertinentes actuaciones para poner en práctica el objeto de la pregunta. En cambio, si el voto de la mayoría se opone a dicha decisión política, pueden darse dos situaciones, en atención a la entidad de la cuestión demandada. Así, si el Gobierno considera que la situación rechazada por los ciudadanos forma parte esencial de su programa de gobierno, deberá disolver las Cámaras y convocar elecciones generales. Por el contrario, si la consulta

¹⁶ DE ESTEBAN ALONSO, J., *El régimen constitucional español*, Tomo II, Labor, Barcelona, 1981, p. 97.

versaba sobre un tema que no afecta esencialmente a su programa gubernamental, el Ejecutivo deberá únicamente revocar esta decisión y actuar conforme a la voluntad popular mayoritaria.

3. LOS REFERENDOS CELEBRADOS EN ESPAÑA

Los referéndums que se convocaron en el primer año de vigencia de la Constitución fueron dos de ratificación de los proyectos de Estatutos de Autonomía, para el País Vasco y Cataluña y respondieron a la lógica del proceso de constitución del Estado autonómico.

El instrumento utilizado para convocar estos dos referendos, celebrados simultáneamente el 25 de octubre de 1979, fue el decreto ley: el Real Decreto-ley 13/1979, de 14 de septiembre, por el que se somete a referéndum el proyecto de Estatuto de autonomía para el País Vasco y el Real Decreto-ley 14/1979, de 14 de septiembre, por el que se somete a referéndum el proyecto de Estatuto de autonomía para Cataluña. Según los artículos 86 y 92.3 de la Constitución, debería haberse utilizado la ley orgánica, y no el decreto-ley, pero la Ley Orgánica de desarrollo del referéndum no se aprobó hasta unos meses después, el 18 de enero de 1980. El objeto primordial de la Ley fue permitir la celebración del referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía lo antes posible, por lo que la regulación del resto de modalidades referendarias no fue exhaustiva, sino deficiente.

A partir de este momento, se han celebrado dos referendos consultivos del artículo 92 CE.

El primero, sobre la permanencia de España en la OTAN, convocado el 12 de marzo de 1986. De los 29 millones de españoles con derecho a voto, el 60% participó en el referéndum; y, de esos votantes, el 52% lo hizo a favor. La forma de plantear la cuestión fue de extrema importancia. El Gobierno se encargó de sugerir el voto favorable, configurando la pregunta de la siguiente manera:

«El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1. La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.

2. Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.

3. Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España.

¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?»¹⁷.

El segundo referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia fue celebrado el 20 de febrero de 2005. El Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero formuló una consulta mucho más sencilla: «¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?»¹⁸. Una pregunta clara sobre una cuestión que estaba prácticamente decidida: los grandes partidos, los empresarios y los dos grandes sindicatos apoyaban el Tratado Constitucional, conforme al carácter europeísta de la sociedad española; por lo que el resultado del referéndum parecía claro. Y lo fue. La participación alcanzó el 43%, y de los ciudadanos que se acercaron a las urnas, el 76% de los votantes lo hizo a favor de la ratificación del Tratado.

4. EL EXTRAORDINARIO PROTAGONISMO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS PROCESOS REFRENDARIOS

Los poderes constituyentes querían conformar y hacer estables a los partidos políticos. Esta concepción democrática basada en los partidos políticos se ha reproducido en la LORMR. Su artículo 11.2 afirma que las facultades atribuidas en el régimen electoral general «a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se entenderán referidas a los grupos políticos con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiera la consulta, en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados». Asimismo, el artículo 14 de dicha Ley establece que sólo tienen derecho a espacios gratuitos en los medios de difusión de titularidad pública «los grupos políticos con representación en las Cortes Generales». Finalmente, según su artículo 19.5, únicamente estarán legitimados para interponer recurso contencioso-

¹⁷ BOE núm. 33, de 7 de febrero de 1986, p. 5073.

¹⁸ BOE núm. 13, de 15 de enero de 2005, p. 1627.

electoral o para oponerse a los que se interpongan, los representantes de los grupos políticos a los que el art. 11.2 hacía referencia.

De este modo, haber otorgado a los partidos políticos el monopolio del protagonismo en el procedimiento referendario hace que la consulta se asimile a unas elecciones generales. Así, cuando hay acuerdo entre los grandes partidos, el referéndum se convierte en un trámite de ratificación; mientras que cuando hay discrepancia, el referéndum es el campo de batalla en el que se dirimen esas diferencias¹⁹.

La partitocracia de la que Fraga Iribarne hablaba durante los debates constitucionales se reproduce invariablemente, incluso cuando se opta por usar la democracia directa. El referéndum se convierte así en la continuación de la política parlamentaria por otros medios.

5. EL REFERÉNDUM EN DERECHO COMPARADO

En otras democracias occidentales, el referéndum se utiliza, en cambio, con mayor frecuencia, su regulación es menos cicatera y el protagonismo de los partidos en el proceso de participación directa es menor²⁰.

En el período comprendido entre 1995 y 2016, en Irlanda, Suiza, Francia, Reino Unido, Alemania, Dinamarca y Suecia se han celebrado más de 200 referendos a iniciativa de distintos sujetos legitimados y de diversa índole: reforma constitucional, reformas institucionales, territoriales y electorales, cesión de poderes a instancias internacionales o definición de políticas públicas concretas²¹.

En Irlanda, el referéndum se incorporó en 1937. Su convocatoria es preceptiva para toda reforma constitucional y para la ratificación de reformas a los tratados de la UE y de nuevos tratados. De este modo, se han celebrado 39 referendos de dichos tipos.

¹⁹ RUIZ ROBLEDO, A., «Teoría y práctica...», *cit.*, p. 48.

²⁰ GARRIDO LÓPEZ, C., “El debate sobre los riesgos y los límites de los referendums en perspectiva comparada” en SAÉNZ ROYO, E., y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017 y SAÉNZ ROYO, E., “La regulación del referendo en el derecho comparado”, en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 108, 2016.

²¹ KAUFMANN, B., y WATERS, M. D. (eds.), *Direct democracy in Europe. A comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press, Durham, 2004, pp. 33-123.

También la Constitución irlandesa prevé el referéndum ordinario: este se recoge en su artículo 27 y se refiere a cualquier proyecto de ley que no suponga una reforma constitucional, aprobado por ambas Cámaras antes de su firma por el Presidente de la República. La iniciativa la ostentan la mayoría de los componentes del Senado y al menos un tercio de la Cámara de Representantes; y el Presidente de la República decidirá si finalmente se somete o no a referéndum. Sin embargo, este referéndum nunca se ha llevado a la práctica.

En Dinamarca, la Constitución recoge los referéndums legislativo, sobre delegación de poderes a autoridades internacionales y de reforma constitucional. Desde la aprobación de su Ley fundamental en 1923 se han celebrado 19 referéndums.

En Suecia, hay dos tipos de referéndum nacional: consultivos y sobre reforma constitucional. La modalidad consultiva fue introducida en 1922. Desde entonces, ha habido seis referéndums.

En Alemania, la Constitución únicamente prevé el referéndum nacional para la reorganización del territorio federal (art. 29). Sin embargo, la totalidad de los Länder establece la posibilidad de celebración de referéndums legislativos y para la reforma de sus constituciones. La iniciativa la ostenta un porcentaje del cuerpo electoral. De este modo, se han celebrado en los últimos años más de 220 referendos estatales.

En Francia, durante la V República han sido convocados por el Presidente 8 referéndums nacionales, al amparo del art. 11 de la Constitución. El precepto establece la posibilidad de que la propuesta sea por el Gobierno o conjunta de las dos Cámaras. Asimismo, se introdujo en la reforma constitucional de 2008 el referéndum legislativo de iniciativa compartida: a petición de una quinta parte de los miembros del Parlamento, apoyada por una décima parte de los electores inscritos en el censo electoral. Su introducción ha reactivado la implicación en la función legislativa de la participación popular. De este modo, se podrá someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o a la ratificación de tratados. El resultado de las consultas tiene carácter obligatorio.

En Reino Unido, el referéndum ha adquirido protagonismo durante los últimos quince años, tanto en el plano nacional como en el territorial, para formular consultas sobre decisiones políticas de especial trascendencia o importantes cuestiones territoriales.

Esto queda plasmado en la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, en la que se recogen las garantías que aseguran la celebración de referéndums (parte VII).

En Suiza, la tradición referendaria se remonta a la primera constitución confederal. El peso de las instituciones de participación popular en su democracia es enorme. Los partidos políticos en el transcurso de estos procesos se sitúan en un segundo plano.

El referéndum de reforma constitucional es en todo caso obligatorio, con posibilidad de iniciativa popular (100.000 electores). El referéndum es facultativo cuando el objeto del mismo sea ratificar cambios legislativos, a iniciativa de 50.000 ciudadanos u ocho cantones. Al amparo de esta regulación y desde 1980, se han celebrado en torno a 300 referendos constitucionales, legislativos y sobre tratados a nivel federal.

En Italia, existen diferentes modalidades de referéndum. En primer lugar, el referéndum sobre cuestiones de especial valor institucional; además, el referéndum potestativo de reforma constitucional si la ley de reforma no logra en segunda votación mayoría de dos tercios en ambas cámaras y lo solicitan 500.000 electores, 1/5 de los miembros de cualquiera de las cámaras o cinco consejos regionales (art. 138 de la Constitución); y, por último, el referéndum abrogatorio, total o parcial, de leyes a instancias de 500.000 electores o cinco consejos regionales (art. 75 de la Constitución).

Desde 1974, se han celebrado 3 referéndums de reforma constitucional y se han sometido a referéndum abrogatorio en torno a 70 cuestiones, que han abarcado temas de gran relevancia política como el divorcio, la financiación pública de partidos, la despenalización del aborto, la cadena perpetua, la investigación con embriones y fecundación asistida, el sistema electoral, la edad de jubilación, la energía nuclear, las privatizaciones del agua y los impedimentos procesales para los miembros del Gobierno.

Por último, la utilización del referéndum también es muy relevante en EEUU. Este mecanismo de participación directa no está recogido en la Constitución federal, pero sí en todos los Estados de la Unión: en todos ellos existe el referéndum legislativo, a iniciativa de los gobiernos estatales. Además, en algunos Estados se recoge el referéndum legislativo y el constitucional, a iniciativa popular de una parte de los electores.

Como se ha visto hasta ahora, la democracia no ha sucumbido en ningún caso de los expuestos a la demagogia por el uso de instituciones referendarias.

IV. EL PROBLEMA Y LOS CONDICIONAMIENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA

La ciudadanía no puede ser considerada inútil en el plano político: la sociedad está cada vez políticamente más implicada. La realidad ha cambiado desde que se promulgó la Constitución Española de 1978 y los argumentos que se dieron durante el proceso constituyente para limitar la participación de los ciudadanos ya no son válidos, si es que en ese momento se pudieron considerar como tal.

A esta reivindicación responde el movimiento del 15-M. Este cuestiona, no el sistema democrático como tal, sino si es éste realmente democrático, si es de verdad representativo.

Y es que la democracia implica, por definición, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Debe estar basada en la dialéctica, en el debate. Para ello, se combinan los instrumentos representativos con las formas de participación ciudadana directa, debido a que, en sociedades democráticas avanzadas, la ciudadanía ostenta capacidad de autodeterminación suficiente para tomar parte en los aspectos esenciales del gobierno de la comunidad.

De este modo y volviendo a la primera idea, el ciudadano no es idiota, no es ajeno a lo que ocurre en la sociedad. Así, la ciudadanía se ha movilizado en los últimos años de la democracia pidiendo que se escuche su voz, que las instituciones de participación directa se conjuguen con los instrumentos representativos.

Y es que, cuando se valora el grado de participación política del pueblo en una sociedad democrática, a pesar de que el voto sea la expresión más visible y más institucional de la ciudadanía, no hay que reparar únicamente en ello, sino que también es importante la convocatoria de y asistencia a concentraciones y manifestaciones, la entidad y número de las iniciativas legislativas populares, así como el respaldo a las mismas, el activismo también en las redes sociales...

El pueblo está despierto: el movimiento 15-M intentó plasmar el afán de miles de personas por que las instituciones de gobierno y los órganos de representación den cabida a la ciudadanía en el plano político: “No nos representan”. Estamos ante un movimiento contrademocrático: que pretende fomentar el ejercicio de la democracia no institucionalizado, que la voz del pueblo no fluya únicamente a través de las instituciones

representativas, sino de manera directa. De nuevo, sin renegar de la democracia parlamentaria, ni tratar de deslegitimar, por la vía de la democracia directa, decisiones tomadas en sede parlamentaria.

La finalidad, así pues, es que los deseos de la sociedad expresados en las plazas y en las calles sean escuchados por las instituciones de gobierno y esto constituya una forma de ejercicio del poder.

El 15-M no rechaza ni desprecia las instituciones representativas como tal, sino que pretende crear o hacer revivir formas de que la actuación política perciba la voz de la ciudadanía, que los procesos de formación de la voluntad política discurren paralelos a los procesos de formación de la opinión pública e interaccionen entre sí.

Dicho esto, el movimiento 15-M se entiende como una sucesión de concentraciones y manifestaciones, que culminó con el ejercicio multitudinario del derecho de manifestación del 15 de mayo de 2011, en las que se reivindican reformas políticas, económicas, sociales y culturales, acrecentada la necesidad de las mismas por la grave crisis económica existente. Esta ha provocado una gran crisis social en términos de desigualdad, desempleo, pobreza, precariedad en todos los ámbitos de la sociedad...

Para reavivar la confianza de la ciudadanía en el sistema político se pretende una modificación en las instituciones de representación ciudadana y de participación directa, con un objetivo doble: fortalecer los vínculos con la ciudadanía y mejorar la democracia.

Un punto importante, en este sentido, es la exclusión de parte del pueblo gobernado en la configuración del pueblo gobernante. La expresión política del ciudadano en las urnas queda condicionada a su nacionalidad; de este modo, a pesar de ser residente en España, una persona no podrá decidir sobre los asuntos públicos, aunque las decisiones tomadas por los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos sí que afectarán a esta persona. Asimismo, un nacional español podrá desde cualquier parte del mundo tomar parte en el voto en España, aunque ya no resida en el territorio nacional.

En derecho comparado, muchas Constituciones recogen cláusulas que otorgan plenos derechos democráticos en la vida política del Estado de residencia a condición de cumplir el plazo de residencia legal que establezca dicho texto (de cinco años en Ecuador y Chile, por ejemplo). Por tanto, sería conveniente que la Constitución española fuera modificada para que se incorporara a ella un precepto similar.

En cuanto a las personas que ya no residan habitualmente en España, pero puedan estar sometidas de manera circunstancial al ordenamiento de su nacionalidad, debería limitarse su posibilidad de tomar decisiones sobre los asuntos públicos de dicho Estado. Esto se debe a que la democracia conlleva la participación en la toma de decisiones de los destinatarios de dichas decisiones, por lo que no podrá ser considerado como destinatario aquel que, aunque siga siendo nacional de un Estado, ya no resida en el mismo. A estos efectos, se podría acordar un plazo también de cinco años.

Asimismo, una medida interesante a este respecto sería rebajar la edad para votar. Esto pretende fomentar el desarrollo de la persona y el interés por la participación política del ciudadano.

La Constitución fija la mayoría de edad en 18 años, otorgando capacidad plena a la persona a partir de esa edad, ya que presume su pleno desarrollo de su capacidad intelectual. Sin embargo, por debajo de esa edad, el constituyente no ha restringido la eficacia de los derechos fundamentales, por lo que es posible que el legislador amplíe el derecho de voto a menores de edad. Ostentan el derecho de manifestación, de asociación, la libertad de expresión, a partir de los 14 años se puede contraer matrimonio y otorgar testamento, a partir de 16 años se puede trabajar... ¿Por qué no serían capaces también de ejercer responsablemente el derecho de voto?

En adición a esto, se lograría una mayor representatividad de los elegidos si se aumentara la cantidad de personas que participan en las elecciones, y se fomentaría la participación ciudadana en general

De hecho, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa instó a todos los Estados el 23 de junio de 2011 a «estudiar la posibilidad de rebajar la edad para votar a los 16 años en todos los países y en todo tipo de elecciones».

Se plantea también impulsar medios para facilitar el voto electrónico. El desarrollo de las tecnologías de la comunicación facilita el suministro de información y, mediante mecanismos adecuados, podría fomentar la participación ciudadana, ampliando el debate político y haciendo tomar parte al ciudadano en el mismo.

Estas son un par de medidas interesantes planteadas en relación con la finalidad de reavivar la conexión entre representantes y representados. Además de la conexión, sería conveniente reavivar también el sentimiento por parte de la ciudadanía de que su opinión

en los asuntos públicos es escuchada, sintiendo que pueden y deben tomar parte activa en los mismos.

En este sentido, los partidos políticos escucharon a la ciudadanía y esto se ve plasmado en sus programas electorales de 2016: añadieron a los mismos propuestas de regeneración democrática en las que contemplaban la mejora de la calidad democrática del sistema y de las instituciones mediante, por ejemplo, la inclusión de instrumentos de democracia directa o una reforma de la Ley Electoral para hacer el sistema más proporcional. Incluso ya se contempla por algunos partidos una reforma constitucional de mayor calado para adaptar el Texto Fundamental a la realidad actual.

De este modo, recientemente se han presentado varias propuestas de reforma de la regulación del referéndum en España. En el trabajo, nos centramos en tres.

En primer lugar, la proposición de Ley Orgánica sobre convocatoria de referéndum consultivo en el caso de decisiones políticas que afecten sustancialmente a derechos económicos, sociales y laborales, del Grupo Parlamentario Mixto y «La Izquierda Plural», de 27 de julio de 2012; cuyo debate de toma en consideración resulta muy interesante para conocer las posiciones de los demás Grupos Parlamentarios en relación con la materia.

Además, y también del Grupo Parlamentario Mixto y del Grupo Parlamentario «La Izquierda Plural», de trece de mayo de 2013. Se trata de la Proposición de reforma constitucional para reforzar la participación política y el pluralismo en el régimen electoral.

Por último, se ha llevado al Congreso de los Diputados una proposición autonómica de reforma constitucional, de los artículos 87.3, 92 y 166 de la CE, por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Junta General del Principado de Asturias.

V. LAS PROPUESTAS DE REFORMA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA X LEGISLATURA

1. PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA SOBRE CONVOCATORIA DE REFERÉNDUM CONSULTIVO EN EL CASO DE DECISIONES POLÍTICAS QUE AFECTEN SUSTANCIALMENTE A DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y LABORALES

El día 24 de julio de 2012 la Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite la Proposición de Ley Orgánica sobre convocatoria de referéndum consultivo en el caso de decisiones políticas que afecten sustancialmente a derechos económicos, sociales y laborales. Esta fue presentada por los Grupos Parlamentarios Mixto y de IU, ICVEUiA, CHA: La Izquierda Plural.

La proposición es una respuesta a la crisis del sistema político, la crisis de representatividad, acrecentada por la paralela crisis económica y social. En concreto, el 11 de julio de 2012, el Presidente del Gobierno anunció una serie de medidas que tenían por objeto recortar los derechos del pueblo. Por tanto, la motivación de la propuesta radica en la necesidad de que los ciudadanos, depositarios de la soberanía, se pronuncien sobre este sorpresivo programa de recortes, ya que no estaban previstos en el programa electoral de 2011 del Partido Popular. La finalidad de la proposición es avanzar hacia una democracia participativa, dotando a los ciudadanos de una posición central en el sistema político.

El objeto de la iniciativa es la modificación del artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum²². La redacción que se propone mantiene, en primer lugar, el tenor literal del artículo 6 de la LORMR, referido a la celebración del referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución. Así, añade un segundo párrafo, haciendo preceptiva la propuesta por el Presidente del Gobierno de convocatoria de referéndum, cuando se trate de decisiones políticas que afecten sustancialmente a derechos económicos, sociales y laborales.

La propuesta se debatió para su toma en consideración el 27 de noviembre de 2012 en el Pleno del Congreso²³. Esta fue rechazada, con 123 votos a favor, 182 en contra y 18 abstenciones; pero dio lugar a un profuso debate donde se ponen de manifiesto de nuevo

²² BOC núm. 91-1, de 27 de julio de 2012.

²³ DS del Congreso de los Diputados núm. 75, de 27 de noviembre de 2012, pp. 18 y ss.

los miedos a la democracia directa y las falacias de sus riesgos que se continúan arguyendo.

Para comenzar, defendieron la toma en consideración de la proposición el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, conjuntamente. Los argumentos esgrimidos por los diputados Fernández Davila (GMx) y Lara Moya (GIP) se centraron en la necesidad de implementar canales de participación directa, con el fin de que los ciudadanos tomen parte en la política, en ejercicio del derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos del artículo 23 de la CE. Serían cuestionables algunos pronunciamientos, que parecen dotar de prevalencia a la democracia directa sobre el sistema actual de democracia representativa.

Las críticas a la proposición se centraron en un error de procedimiento: la proposición debería haberse presentado como propuesta de reforma constitucional. Mediante la misma, se pretende realizar una modificación de la Constitución encubierta, ya que añade un segundo párrafo a un precepto de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, dotando de obligatoriedad al referéndum consultivo del artículo 92 CE. De este modo, sería conveniente en primer lugar proponer una reforma de la Constitución para después modificar la Ley 2/1980.

Además, era general también el argumento de necesidad de definir el concepto jurídico indeterminado de «materias que afectan sustancialmente a derechos económicos, sociales y laborales». De otro modo, el referéndum se convertiría en un instrumento obligatorio para la mayoría de las leyes, ya que la economía, el trabajo o los derechos sociales son materias consustanciales al 80 o 90 % de las leyes que habitualmente se discuten.

Esto se traduce en que el referéndum pasaría a ser el modo habitual y ordinario de legislación. De esta forma, dejaría fuera de juego al Parlamento; este órgano sería injustificable de mantener, debido a que la función legislativa pasaría entonces a manos del ciudadano. Sin embargo, este no desempeñaría el cometido de manera tan completa como el diputado, ya que la Cámara Baja tiene una finalidad deliberativa, negociadora, y el plebiscito no favorece el debate; al contrario, polariza la decisión. Asimismo, las minorías sociales no se verían representadas, quedando totalmente desprotegidas: la voluntad del pueblo no es unívoca.

En turno en contra, intervino el Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia. A pesar de coincidir en la necesidad de mejora de la democracia, con carencias en algunos aspectos, difiere el modo de llevar a cabo este objetivo. No consideraron idóneo esta modalidad de referéndum.

En turno de fijación de posiciones, intervino en primer lugar el Grupo Vasco, que aludió a las consecuencias del resultado del refrendo: un referéndum de este calado con eficacia vinculante es peligroso, ya que las decisiones que quedarían en manos de la ciudadanía serían de gran entidad. De este modo, el Grupo Vasco afirmó la necesidad de una reforma constitucional en aras de mejorar la calidad democrática de las instituciones, pero siempre con límites y avanzando con seguridad.

En el Grupo socialista, a pesar de no compartir el contenido literal de la propuesta, reconocieron la necesidad de reforma de la Ley de Referéndum, para adaptarla al contexto actual. Sin embargo, no consideraron la vía propuesta la más adecuada, ya que la base del sistema es la democracia representativa, complementada con instrumentos de democracia directa; por lo que lo idóneo sería realizar reformas de transparencia y de recuperación de democracia como solución a la crisis del sistema político.

El Grupo socialista finalmente aceptó la proposición de modificación de la Ley Orgánica 2/1980, no con la idea de aceptar la propuesta de Izquierda Unida y del Grupo Mixto, sino porque creían oportuno revisar esta ley, que nació, en gran parte, para regular los refrendos estatutarios en las Comunidades Autónomas; y lo adecuado ahora sería regular, como complemento de la democracia representativa, la esencial figura del referéndum.

Por último, el Partido Popular señaló que la voluntad del constituyente era limitar al tenor literal del artículo 92 CE las posibilidades del referéndum. De este modo, no sería posible encajar esta modificación en el espíritu constitucional. Además, tachó la propuesta de carente de lógica, deficiente técnicamente y un menoscabo del principio representativo, base de una sociedad democrática. No puede pretenderse dejar a un lado la voluntad de la ciudadanía reflejada en las urnas para acudir al referéndum ante materias tan cotidianas como lo son la economía, el trabajo o los derechos sociales, tan fáciles de polarizar mediante el uso de la demagogia y la mentira.

La votación de la toma en consideración de la proposición dio el siguiente resultado: votos emitidos, 323; a favor, 123 (Grupo socialista, Izquierda Plural y Grupo Mixto); en

contra, 182 (Grupo Popular y UPyD); abstenciones, 18 (Convergencia y Unión y el Grupo Parlamentario Vasco). De este modo, quedó rechazada la toma en consideración.

2. PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA REFORZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL PLURALISMO EN EL RÉGIMEN ELECTORAL

La Proposición de reforma constitucional para reforzar la participación política y el pluralismo en el régimen electoral fue presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo Parlamentario IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural el 13 de mayo de 2013 en el Congreso de los Diputados.

Una vez calificada la iniciativa como Proposición de reforma constitucional y admitida a trámite, permaneció en fase de toma en consideración, sin ser sometida a debate hasta su caducidad debido a la disolución de las Cámaras por el fin de la X Legislatura.

El objeto de la propuesta era mejorar la participación y el pluralismo político del Estado español, mediante una reforma del sistema electoral general y la mejora de los instrumentos de participación directa del ciudadano.

La voluntad del legislador al regular el sistema electoral era consolidar la nueva democracia representativa y el sistema de partidos. La realidad es cambiante, y las necesidades actuales son otras. Una vez estable el sistema representativo, el sistema electoral habría de ser ahora acorde al pluralismo político existente en el Estado español y potenciar su proporcionalidad entre el voto expresado por el cuerpo electoral y la representación obtenida.

Así, las modificaciones pretendidas afectaban a los artículos 68 y 69 CE. La más relevante: que la Comunidad Autónoma pasara a ser la circunscripción electoral, en lugar de la provincia, asignando el número de diputados de cada circunscripción en función del censo electoral de la misma. Además, se contemplaba la eliminación de umbrales mínimos a las candidaturas para el reparto de escaños, con el fin de que este se realizase entre todas las que hubieran obtenido votos. Por último, la reforma afectaría también al Senado y tendría el objetivo de convertirla en una Cámara de verdadera representación territorial: los senadores serían designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, la proposición de reforma constitucional pretendía impulsar la participación política después del momento electoral, para reforzar el sistema representativo y su legitimación. Para ello, se pretendía la modificación del artículo 87.3 CE, eliminando los límites materiales de la iniciativa legislativa popular y posibilitando el debate en las Cortes por sus promotores.

Llegando al fin al punto relevante para el desarrollo del trabajo, se proponía también la reforma de los artículos 92 y 167 CE.

El nuevo artículo 92 CE establecía la posibilidad de que las decisiones políticas fueran sometidas a referéndum consultivo; así como que los poderes públicos y las administraciones públicas promovieran consultas vinculantes sobre asuntos de especial relevancia o interés para la ciudadanía, sin explicitar nada más.

Además, en materias de competencia estatal, esta modalidad de referéndum sería convocada por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso a petición de un cinco por ciento de los miembros de cualquiera de las Cámaras, o a iniciativa popular. No se plantearon otras modalidades de referéndum además del ya existente consultivo sobre decisiones políticas. Sin embargo, es interesante la apertura de la iniciativa a un cinco por ciento del Congreso o del Senado y a la ciudadanía, con los requisitos para esta última de las iniciativas legislativas populares. A pesar de esto, la decisión queda aún en manos del Congreso, autorizando o no al Presidente del Gobierno.

En el ámbito autonómico, los Presidentes de las Comunidades Autónomas podrían convocar referéndums consultivos, a petición de sus Asambleas Legislativas o a iniciativa popular, siempre que se refieran a competencias autonómicas. En cuanto al plano local, los Alcaldes también podrían convocar referéndums consultivos sobre asuntos de interés local que regule la legislación básica sobre régimen local.

Sin embargo, la proposición no planteaba, en consonancia con lo planteado, una reforma del artículo 149.1.32 CE, por lo que seguiría siendo necesaria la autorización del Estado, aunque la convocatoria sea autonómica o local²⁴.

²⁴ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «El referéndum consultivo...», *cit.*, p. 278.

En cuanto a la modificación del artículo 167 CE, la convocatoria de referéndum para la reforma constitucional pasaría a ser preceptiva en todo caso.

Para finalizar, a pesar de remarcar la falta de representatividad de las instituciones y la escasa posibilidad de la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos, los avances prácticos que la reforma conllevaría serían escasos: únicamente abriría el referéndum a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, pero la apertura de la iniciativa del mismo a la ciudadanía y a una fracción de una Cámara no sería del todo operativa.

Así, parece que la reforma intentaba dar respuesta a la cuestión territorial de modo encubierto, haciendo alusión a la voluntad de regeneración del sistema representativo.

El debate de toma en consideración de la proposición no tuvo lugar durante la X Legislatura, por lo que se produjo la caducidad de la propuesta debido a la disolución de las Cámaras por el fin de la Legislatura en curso.

VI. LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO DE ASTURIAS

1. EL ORIGEN DE LA PROPOSICIÓN: LA PETICIÓN CIUDADANA

En junio de 2011, fue diseñada una acción de reforma constitucional por un Grupo de trabajo integrado por miembros de las asambleas del 15-M y varios juristas con el fin de ejercer el derecho de petición colectiva, mecanismo legal que permite a la ciudadanía presentar una petición o solicitud a la Administración.

Esta petición pretendía el reconocimiento del derecho ciudadano a pedir la convocatoria de un referéndum, decidir sobre la derogación de una ley o solicitar la reforma constitucional: la ciudadanía aspiraba a disponer de instrumentos que posibilitasen su intervención directa en los procesos políticos de toma de decisiones.

La idea se difundió por toda España y el movimiento Por la democracia directa consiguió la adhesión de 67 asambleas y colectivos del 15-M. Al amparo del derecho fundamental de petición recogido en el artículo 29 de la CE, en diciembre de 2011 se solicitó a los Parlamentos autonómicos de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia y La Rioja que hicieran uso de la facultad reconocida en el artículo 166 de dicha norma; esto es, la iniciativa para la reforma constitucional.

En concreto, en Asturias, la proposición fue respaldada por 7.700 personas y fue registrada en la Cámara autonómica en diciembre de 2011. Un año más tarde, la propuesta ciudadana fue recogida por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y se reactivó su tramitación en la Junta General del Principado de Asturias.

2. LA ASUNCIÓN DE LA PROPUESTA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: SU FORMULACIÓN NORMATIVA

De este modo, el 12 de diciembre de 2012 se presentó el texto de la propuesta de proposición de ley por Izquierda Unida en la Junta General del Principado²⁵. El Grupo Parlamentario actuó como vehículo de la iniciativa ciudadana, con el objetivo de trasladar el debate al Congreso de los Diputados.

La proposición de reforma constitucional pretendía las siguientes modificaciones:

²⁵ BOPA núm. 16.1, de 12 de diciembre de 2012.

El artículo 87.3 de la CE, relativo a la iniciativa legislativa popular, elimina de su texto original las restricciones materiales (ley orgánica, materias tributarias o de carácter internacional y prerrogativa de gracia).

El artículo 92 de la CE amplía las modalidades de referéndum contempladas en la norma fundamental. Así, se establece como novedad la posibilidad de someter a referéndum la aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas y la derogación de leyes en vigor, manteniéndose las decisiones políticas de especial trascendencia. Asimismo, se amplían los sujetos legitimados para la iniciativa de referéndum: cualquiera de las Cámaras, las Asambleas de tres comunidades autónomas o 500.000 electores ostentan ahora iniciativa para proponer la celebración de referéndum. Por último, se establece la eficacia vinculante del resultado del referéndum, desechando el carácter consultivo que señala el artículo 92 en vigor de la CE.

Por último, el artículo 166 CE realiza una remisión total al artículo 87 y no sólo a sus apartados 1 y 2, lo que abre la iniciativa de reforma constitucional a la ciudadanía.

Así, fue posible que el Pleno del Parlamento asturiano aprobase la toma en consideración de la misma, el 24 de mayo de 2013²⁶, con 23 votos a favor, 22 en contra y ninguna abstención.

Durante la toma en consideración de la propuesta de proposición de reforma, se dejó claro por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y Mixto, que los instrumentos de participación directa que se pretendían favorecen, no prevalecen sobre la democracia representativa, al contrario: se entienden como un complemento de la misma, con el fin de mejorarla. «Suponen una incentivación real de la información de los ciudadanos, su vinculación a los asuntos públicos y a la actualidad, aspectos que en este momento es imprescindible rescatar»²⁷.

En cuanto a la intervención del Grupo Popular, el diputado Rodríguez Feito consideró que la reforma constitucional propuesta no debería ser tramitada en el Parlamento debido a que la forma de proposición de la misma no era la adecuada, mediante la petición ciudadana, vinculada mayoritariamente al movimiento 15-M, de extrema izquierda o antisistema.

²⁶ DS de la JGPA núm. 60, de 24 de mayo de 2013, p. 5.

²⁷ DS de la JGPA núm. 60, ...*cit.*, p. 10.

Asimismo, la inclusión de instituciones de representación ciudadana que posibilitasen la injerencia directa en la vida política se consideraba excesiva, puesto que la Constitución ya recoge mecanismos de participación directa de los ciudadanos, como complemento de la democracia representativa imperante.

El Grupo Parlamentario de Foro Asturias de nuevo concibió la modificación del artículo 92 de la Constitución como la conversión del sistema representativo en uno de participación directa, de democracia asamblearia. Sin embargo, señalaron también la necesidad de la iniciativa en cuanto a la eliminación de limitaciones materiales de la iniciativa legislativa popular.

Por último, el Grupo Parlamentario Socialista secundó sin problemas la propuesta de reforma constitucional, señalando de nuevo que los instrumentos de participación directa no chocan con la democracia representativa, sino que han de funcionar como complemento de la misma.

3. LOS ARGUMENTOS DE LOS COMPARECIENTES EN LA COMISIÓN PARLAMENTARIA

El 17 de febrero de 2014 tuvieron lugar en la Comisión de Presidencia las comparecencias informativas acerca de la Propuesta de proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución, acudiendo para ello los profesores Francisco Bastida Freijedo, Miguel Ángel Presno Linera y Benito Aláez Corral²⁸.

En primer lugar, el profesor Bastida Freijedo remarcó la necesidad de reforma constitucional con el fin de introducir en la misma más instrumentos de participación directa y mejorar los ya recogidos en la Constitución.

A pesar de que nunca antes se había hecho una iniciativa por parte de una comunidad autónoma para reformar la Constitución, la norma fundamental no lo contemple expresamente, ni el Estatuto de Autonomía asturiano ni el Reglamento de la JGPA; nada obsta para que se lleve a cabo esta proposición de reforma constitucional, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 23.1 del Estatuto de Autonomía asturiano, 163 del Reglamento de la Junta General y de los artículos 166 y 87.2 de la CE.

²⁸ DS de la JGPA, núm. 213, de 17 de febrero de 2014, p. 18.

De acuerdo con ello y en sus respectivas intervenciones, los profesores Presno Linera y Aláez Corral argumentaron en ese sentido también.

Siguiendo con el profesor Bastida Freijedo, este señaló la necesidad de introducir más instrumentos de participación ciudadana directa, siempre teniendo presente la función de complemento de la democracia representativa, y desechando una relación de alternatividad.

La democracia representativa se traduce en el procedimiento deliberativo, teniendo en cuenta todos los problemas que existen en la sociedad; al contrario que los instrumentos de participación directa, que incluyen una reflexión sobre una parcela de la realidad, pero no se repiensa en todo lo demás. De este modo, son interesantes los mecanismos de representación directa, en el marco de una democracia representativa, con el fin de transmitir las preocupaciones del pueblo al Parlamento y posibilitar un debate sobre esos asuntos.

Asimismo, continuó con una serie de modificaciones técnicas para mejorar la proposición de reforma constitucional. En cuanto a la supresión total de límites a la iniciativa legislativa, recordó el artículo 134 de la Constitución, que protege la materia presupuestaria; lo que se extiende al referéndum abrogativo, imposible si se refiere a una ley de presupuestos.

El plebiscito necesitaría de la avenencia de tres quintas partes de la Cámara, para reafirmar la función de complemento a los Parlamentos de esta figura. Además, el profesor considera que el referéndum de ratificación de las leyes paralizaría totalmente la actividad legislativa, con el simple requisito de reunión de 500.000 firmas. Por último, en cuanto a la reforma constitucional, si se dota a la ciudadanía de iniciativa para llevarla a cabo, debería incluir unos límites materiales con el fin de preservar la democracia.

La intervención del profesor Presno Linera comenzó también justificando la capacidad de la JGPA para proponer cualquier tipo de reforma constitucional. En adición a esto, estableció la necesidad de promover y reforzar los instrumentos de participación directa, debido a que la ciudadanía está cada vez políticamente más implicada, como mecanismo para fortalecer el sistema representativo.

Presno Linera entendía injustificada la limitación material de la iniciativa legislativa popular, ya que el legislador no estaría obligado a aprobar en todo caso esa

ILP, sino que el Parlamento decide si la toma o no en consideración, y si se tramita o no. Además, planteó el referéndum como un mecanismo de control ciudadano de la actuación gubernamental, con la ampliación de la iniciativa al pueblo.

A este respecto, el Grupo Popular cuestionó al profesor la conveniencia en relación con la cuestión catalana de abordar iniciativas de tal calado, a lo que Presno Linera contestó que los cambios que experimenta la sociedad tienen que estar presentes en el debate parlamentario, con el fin de abordarse desde una perspectiva racional.

Por último, el profesor Aláez Corral, reiteró la competencia de la JGPA para realizar la propuesta y la adecuación del procedimiento ordinario de reforma constitucional. A pesar de reconocer la crítica social al funcionamiento de las instituciones de democracia representativa y la percepción por los ciudadanos de falta de representatividad de los representantes, cuestionó la necesidad práctica de llevar a cabo esta propuesta debido a que a los mecanismos de participación ciudadana existentes en la Constitución se les da un uso muy limitado.

Sin embargo, planteó mantener la limitación material de la iniciativa legislativa popular y la eficacia no vinculante del plebiscito, que concebía como instrumento de orientación política.

Es reseñable en el turno de preguntas que el Grupo Socialista reiteró el apoyo a la propuesta, que ya prestó en la toma en consideración.

4. LAS ENMIENDAS PRESENTADAS A LA PROPUESTA DE PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El 26 de marzo de 2014 se formularon las enmiendas a la propuesta de proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 por los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto y Foto Asturias²⁹.

En primer lugar, el Grupo Socialista presentó una enmienda de modificación del artículo 92 CE. Así, este precepto eliminaba la modalidad del referéndum legislativo y la eficacia vinculante del resultado del plebiscito, conservando la vinculación del referéndum de derogación de leyes en vigor únicamente en caso de que hubiera participado en la votación la mayoría del censo electoral y el resultado fuera aprobado

²⁹ BOPA núm. 16.9, de 26 de marzo de 2014.

mayoritariamente. Además, establecía límites materiales al referéndum abrogatorio, que no podrá plantearse en relación con materias tributarias presupuestarias, de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. Por último, el artículo establecía la coincidencia de plebiscito o referéndum con los procesos electorales de ámbito nacional, en el caso de que se celebraran el mismo año.

El Grupo Socialista también presentó una enmienda de adición al artículo 87.3 CE, mediante la cual desechaba la iniciativa legislativa popular en materias tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia, ni cuando implique incremento de los gastos o disminución de los ingresos de los Presupuestos Generales del Estado vigentes.

El Grupo Parlamentario Mixto presentó dos enmiendas de modificación de la propuesta de proposición de reforma constitucional. La primera, en relación con el artículo 87.3 CE, de nuevo establecía una limitación material a la iniciativa legislativa popular, muy similar a la presentada por el Grupo Socialista. La segunda se refería al artículo 92 CE, de nuevo con un tenor muy parecido al de la enmienda socialista: eliminaba de la propuesta el referéndum sobre la aprobación de leyes votadas y aún no sancionadas, establecía un límite material al referéndum abrogatorio y únicamente preveía la eficacia vinculante del mismo cuando hubiera participado en la votación la mayoría del censo electoral y el resultado hubiera sido mayoritariamente favorable. Por último, se promovía la acumulación de consultas y elecciones en la misma fecha, con la finalidad de ahorrar gastos y favorecer la participación.

El Grupo Parlamentario Foro Asturias proponía la supresión del apartado segundo de la Proposición, referido a la modificación del artículo 92 CE, puesto que entendía que la nueva redacción del precepto conllevaría la transformación de la democracia representativa en un sistema de representación directa. Asimismo, también presentó una enmienda de supresión de la modificación de los artículos 87.3 y 166 CE, ya que el Grupo Parlamentario no comulgaba con la eliminación total de las limitaciones materiales de la Proposición.

Una vez presentadas las enmiendas, la Comisión de Presidencia, en la sesión celebrada el 5 de mayo de 2014, designó la Ponencia que informaría la Propuesta que nos ocupa, integrada por los diputados Prendes Prendes (Grupo Mixto), González Álvarez (Grupo Parlamentario de Izquierda Unida), Rodríguez Feito (Grupo Parlamentario

Popular), Huerta Vega (Grupo Parlamentario Foro Asturias) y Lastra Valdés (Grupo Parlamentario Socialista)³⁰.

5. EL INFORME DE LA PONENCIA Y EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN

La Ponencia, tras un profuso examen de la Propuesta de proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 CE y de las enmiendas a la misma, formuló una serie de modificaciones para mejorar la técnica legislativa, y consideró la redacción sugerida en las enmiendas de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto, proponiendo un nuevo texto articulado³¹.

De este modo, el artículo 87.3 contemplaría la iniciativa popular para presentación de proposiciones de ley siempre y cuando la secunden 500.000 firmas acreditadas; y establecería restricciones materiales: no procedería así la iniciativa popular en materia de aprobación o modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni tributarias o de carácter internacional, y tampoco en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

El artículo 92 CE recogería el referéndum de derogación de leyes en vigor y el plebiscito sobre decisiones políticas de especial trascendencia.

Al referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia del artículo 92 CE en vigor se añadiría la posibilidad de solicitud por parte de quinientos mil electores. La derogación de leyes en vigor podría ser sometida a referéndum cuando lo solicitaren el mismo número de electores ante la Mesa del Congreso de los Diputados; sin embargo, nunca sobre materias tributarias, presupuestarias o de carácter internacional, ni tampoco en cuanto a la prerrogativa de gracia.

En cuanto a la eficacia vinculante o no de este instrumento de participación ciudadana, únicamente sería vinculante el resultado del referéndum abrogatorio cuando la participación hubiera sido de la mayoría del cuerpo electoral y aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos.

Se establecería la obligatoriedad de celebrar la consulta en la misma fecha que los procesos electorales de ámbito nacional cuando coincidieran el mismo año. Y una ley orgánica desarrollaría este precepto.

³⁰ BOPA núm. 16.10, de 5 de mayo de 2014.

³¹ BOPA núm. 16.11, de 3 de julio de 2014.

El artículo 166 quedaría redactado igual que la Proposición de reforma: «La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en el artículo 87».

Por último, se añadiría una Disposición Final de entrada en vigor, señalándola en el día siguiente al de su publicación en el BOE.

Así, la Comisión de Presidencia, asumió por ocho votos a favor, de los Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Mixto; siete votos en contra, de los Diputados de los Grupos Parlamentarios Foro Asturias y Popular, y ninguna abstención, el texto articulado del informe de la Ponencia de la Propuesta de proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución. A propuesta de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida, lo elevó como dictamen al Pleno el 11 de julio de 2014³².

6. EL RECORRIDO DE LA PROPOSICIÓN DE REFORMA EN LAS CORTES GENERALES

El Pleno de la Junta General del Principado de Asturias, en sesión celebrada el 10 de octubre de 2014, designó a los diputados Lastra Valdés, Prendes Prendes y Martín González para defender ante el Congreso de los Diputados, en el trámite de toma en consideración, la propuesta de proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución.

El 24 de octubre de 2014 se admitió a trámite la Proposición de reforma constitucional³³. Sin embargo, las Cortes Generales se han disuelto dos veces. Debido a que esta es una proposición de reforma constitucional autonómica, no se produce su caducidad, por lo que la iniciativa se va trasladando a la legislatura que sigue a la presente.

Así, no llega su toma en consideración, ni se prevé que esto suceda debido a que es la Mesa del Congreso el órgano encargado de organizar el calendario parlamentario. En la XII Legislatura, la actual, los Grupos Parlamentarios Popular y Ciudadanos ostentan la mayoría de la Mesa de la Cámara, por lo que no es previsible que en el calendario

³² BOPA núm. 16.12, de 11 de julio de 2014.

³³ BOC núm. 194.1, de 24 de octubre de 2014.

parlamentario apunten la tramitación de la proposición de ley de reforma constitucional del Principado de Asturias.

Asimismo, la realidad social es diferente con respecto del momento en el que los ciudadanos asturianos ejercieron el derecho de petición y presentaron una proposición en la Cámara autonómica. La preocupación ciudadana en ese momento era la crisis de representación política; mientras que ahora la cuestión catalana tiene una relevancia desmedida. El proceso secesionista catalán ha pervertido cualquier debate sobre el referéndum, puesto que este es el medio que se propone para constatar la voluntad ciudadana de independencia. De este modo, las reflexiones con respecto de este instrumento de participación directa quedan, si no desvirtuadas, apartadas de la consideración parlamentaria, por el momento.

VII. CONCLUSIONES

Como se ha querido expresar en los apartados anteriores, el referéndum en el ordenamiento jurídico español no se encuentra operativo.

El poder constituyente recogió en la Constitución española tres modalidades de referéndum (consultivo, autonómico y de reforma constitucional). Limitó mucho las posibilidades de esta figura barajadas durante el debate constituyente: las experiencias anteriores, tanto en España como en los países próximos, y la voluntad de hacer estable la democracia conllevaron que los constituyentes eliminaran los referéndums legislativo y abrogativo, y restringieran los sujetos legitimados para pedir la convocatoria de los restantes.

Los referendos consultivo, autonómico y de reforma constitucional fueron desarrollados en la LORMR, aunque de manera desigual: esta Ley Orgánica tenía como objetivo principal permitir el éxito del proceso autonómico de Andalucía, por lo que las modalidades de referéndum constitucional y consultivo fueron objeto de una regulación breve y exigua.

La esencia del trabajo es el referéndum del artículo 92 CE: se trata de un referéndum consultivo sobre las decisiones políticas de especial trascendencia. El artículo 6 de la LORMR únicamente requiere que los términos de la consulta estén expresamente formulados en la solicitud del Presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados, y esta Cámara lo autorizará mediante la obtención de una mayoría absoluta. La regulación legal dejó fuera aspectos tan relevantes como la concreción del objeto de la consulta (¿qué es una decisión política de especial trascendencia?), los efectos vinculantes o no del resultado...

Una vez terminado el proceso de constitución del Estado autonómico, la regulación de la LORMR, casi en su totalidad, queda inaplicada, ya no es necesaria. De este modo, se entiende necesaria una reforma de esta Ley que regule exhaustivamente los referéndums que sí pueden tener cabida en el sistema político de nuestro país.

Sin embargo, las deficiencias en la regulación del referéndum no se circunscriben a la sucinta regulación de este instrumento de participación directa en la LORMR; la raíz del problema, tal y como antes se ha dicho, está en la propia Constitución española. Los

preceptos referidos a la institución referendaria la conciben como un instrumento de democracia directa de aplicación extraordinaria.

El referéndum consultivo se encuentra en un segundo plano con respecto a la participación del ciudadano en la política, que se limita al voto cada cuatro años en las elecciones estatales. El protagonismo excesivo de los partidos políticos ha dificultado hasta ahora la efectividad de los instrumentos de participación directa. Esto ha desarrollado un sentimiento de desafección política en el ciudadano y de falta de representatividad de las instituciones de representación.

De este modo, el ciudadano ha despertado del letargo y ha reivindicado mediante movimientos sociales su participación en la vida política a través de la implementación de mecanismos de democracia directa. A pesar de ello, la necesaria reforma constitucional no puede ser promovida por los ciudadanos, ya que el artículo 166 CE excluye la iniciativa popular para solicitar la modificación de la Constitución española.

Tanto el ámbito académico como los propios partidos políticos han escuchado la voz del ciudadano, demandando ser escuchado y que la manifestación de su voluntad no se limitara a una vez cada cuatro años. Las propuestas de modificación y mejora de la institución del referéndum que han sido analizadas son la materialización de lo ya dicho.

Las propuestas presentadas por la Izquierda Plural y el Grupo Mixto no salieron adelante. La referida a la modificación del artículo 6 de la LORMR, a pesar de atender a la finalidad de mejorar la democracia representativa mediante la adición de instrumentos de democracia directa, es deficiente en cuanto al procedimiento: el modo adecuado de llevar a cabo estas reformas debería ser mediante una reforma constitucional. Sin embargo, en el debate de toma en consideración, se pusieron de manifiesto de nuevo los miedos a la democracia directa y las falacias de sus riesgos.

En cuanto a la proposición de reforma constitucional, es muy vasta e intenta abarcar una reforma del sistema electoral general y de los instrumentos de participación directa del ciudadano. Se trata de una propuesta interesante en cuanto que amplía los sujetos legitimados para instar la convocatoria del referéndum consultivo, abre este instrumento a las Comunidades Autónomas y a los entes locales y hace preceptiva la convocatoria de referéndum para la reforma constitucional en todo caso; pero no amplía las modalidades de referéndum.

La propuesta de reforma constitucional presentada por la JGPA está a la espera de su toma en consideración en el Congreso de los Diputados. El origen de la proposición está en la petición ciudadana y el impulso de la misma por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida. Estamos ante un texto que ya ha sido objeto de debate parlamentario en la Asamblea asturiana, donde las diferentes fuerzas políticas han expresado su posición, planteado enmiendas y votado un texto coherente e integrado.

El texto presentado ante la Mesa del Congreso de la Diputados recoge el referéndum de derogación de leyes en vigor y sobre decisiones políticas de especial trascendencia, añadiendo la posibilidad de convocatoria de los mismos a solicitud de quinientos mil electores; sin embargo, nunca sobre materias tributarias, presupuestarias o de carácter internacional, ni tampoco en cuanto a la prerrogativa de gracia. Además, se establece la eficacia vinculante del referéndum abrogatorio cuando la participación sea de la mayoría del cuerpo electoral y aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos. En cuanto al referéndum de reforma constitucional, se amplía también la iniciativa del mismo a la ciudadanía.

La propuesta de la JGPA pretende articular el referéndum como un instrumento eficaz de democracia directa, que complemente la democracia representativa, que funcione como control de la misma, y que dote de voz a los ciudadanos. Así, se fomenta la participación e implicación del ciudadano en los asuntos públicos, y se facilita un diálogo entre instituciones y ciudadanía.

Sin embargo, la situación ha cambiado con respecto del momento de presentación de las propuestas en el Congreso de los Diputados. La cuestión catalana ha modificado la perspectiva en relación con el referéndum. Este instrumento ya no tiene una dimensión participativa, sino que todas las proposiciones están pervertidas por la voluntad secesionista catalana.

Esta modalidad de participación ciudadana mejoraría en gran medida la democracia representativa, pero ahora el término «referéndum» está asociado al derecho a decidir sobre el futuro de una Comunidad Autónoma, dejando fuera el resto de cuestiones sobre las que los ciudadanos tienen derecho a decidir.

La preocupación ciudadana ya no es tanto la restricción de sus derechos sociales, laborales, de participación... Como cuál va a ser el futuro del Estado español tal y como lo conocemos.

He apreciado la concreción de esta referencia en abstracto al cambio de mentalidad en la sociedad española cuando comentaba con mis conocidos y allegados el tema que se trata en este Trabajo de Fin de Grado: conectaban automáticamente la noción de «referéndum» con el nacionalismo catalán. Espero haber hecho mella en ellos explicando que la reivindicación de participación ciudadana es anterior a la cuestión secesionista catalana, y despertando al ciudadano descontento y desoído.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

1. MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS CIENTÍFICOS

AGUIAR DE LUQUE, L., «Referéndum», en *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J. J. González Encinar), Akal, Madrid, 1984.

ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

CASTELLÁ, J. M^a., «El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?», en CASCAJO SÁNCHEZ, L., y SÁNCHEZ DE LA VEGA, A. (coords.), *Representación, participación y democracia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

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

DE ESTEBAN ALONSO, J., *El régimen constitucional español*, Tomo II, Labor, Barcelona, 1981.

GARRIDO LÓPEZ, C., «El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada» en SAÉNZ ROYO, E., y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

KAUFMANN, B., y WATERS, M. D. (eds.), *Direct democracy in Europe. A comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press, Durham, 2004.

LINDE PANIAGUA, E., y HERRERO LERA, M., «Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum» en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980.

LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M., «El referéndum en la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Político*, núm. 3, 1979.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., «El referéndum de cuestiones de especial trascendencia», en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39, Valencia, 2002.

OLIVER ARAUJO, J., «El referéndum en el sistema constitucional español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989.

PRESNO LINERA, M. Á., «Causas jurídico-constitucionales de la desafección ciudadana hacia el sistema representativo», en TUR AUSINA, R., *Problemas actuales de Derecho Constitucional en un contexto de crisis*, Comares, Granada, 2015.

PRESNO LINERA, M. Á., *El 15M y la promesa de la política*, en *Agenda Pública/Bubok*, 2014.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «El referéndum consultivo en España: reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro», en *Estudios de Deusto*, Vol. 62/1, Bilbao, 2014.

RIDAO MARTÍN, J., «La crisis del estado de partidos o “Ahora sí que viene el lobo”», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «Notas acerca de la Ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980.

RUIZ ROBLEDO, A., «Teoría y práctica del referéndum en el ordenamiento constitucional español», en CONTRERAS, M., y SÁENZ ROYO, E., (eds.), *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Comuniter, Zaragoza, 2014.

SÁENZ ROYO, E., «La regulación del referendo en el derecho comparado», en *Revista española de derecho constitucional*, núm. 108, 2016.

2. OPINIÓN DE PRENSA Y DOCUMENTACIÓN

PRESNO LINERA, M.Á., “Propuesta de reforma de la Constitución para promover la participación ciudadana”, en <https://presnolinera.wordpress.com/2014/02/17/propuesta-de-reforma-de-la-constitucion-para-promover-la-participacion-ciudadana/>

RIDAO MARTÍN, J., “Referéndum y derecho a decidir”, en https://elpais.com/elpais/2013/04/18/opinion/1366311110_416827.html

3. PÁGINAS WEB CONSULTADAS

<http://porlademocraciadirecta.org/>

<https://sistemaencrisis.es/>

<http://madrid15m.org/el-15m-y-el-derecho-a-decidir/>

<http://www.movimiento15m.org/>

<http://www.psoe.es/>

<https://www.ciudadanos-cs.org/>

<https://lasonrisadeunpais.es/>

4. PUBLICACIONES OFICIALES CONSULTADAS

BOC núm. 44, de 5 de enero de 1978.

BOC núm. 82, de 17 de abril de 1978.

BOC núm. 121, de 1 de julio de 1978.

BOC núm. 91-1, de 27 de julio de 2012.

BOC núm. 194.1, de 24 de octubre de 2014.

BOE núm. 33, de 7 de febrero de 1986.

BOE núm. 13, de 15 de enero de 2005.

BOPA núm. 16.1, de 12 de diciembre de 2012.

BOPA núm. 16.9, de 26 de marzo de 2014.

BOPA núm. 16.10, de 5 de mayo de 2014.

BOPA núm. 16.11, de 3 de julio de 2014.

BOPA núm. 16.12, de 11 de julio de 2014.

Constitución española de 1931.

Constitución española de 1978.

DS del Congreso de los Diputados núm. 81, de 6 de junio de 1978.

DS del Congreso de los Diputados núm. 109, de 13 de julio de 1978.

DS del Congreso de los Diputados núm. 75, de 27 de noviembre de 2012.

DS de la JGPA núm. 60, de 24 de mayo de 2013.

DS de la JGPA, núm. 213, de 17 de febrero de 2014.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.