

Trabajo Fin de Grado

EL REFERÉNDUM EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

THE REFERENDUM IN SPANISH LAW: CURRENT SITUATION AND FUTURE PERSPECTIVES

Autor

Pablo Munárriz Gistau

Directora

Eva Sáenz Royo

FACULTAD DE DERECHO
Año 2016-2017
Área de Derecho Constitucional

RESUMEN:

Ante la presente crisis de desafección política en una parte considerable de la ciudadanía española hacia las instituciones representativas, se ha propugnado desde los mismos ámbitos de opinión pública, políticos y académicos una mejora y potenciación de figuras de democracia directa, y en concreto del referéndum, como vía de mejora de la calidad de la democracia -provocando una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos-, y como instrumento de acercamiento entre instituciones y ciudadanos, la cual debería permitir la limitación del monopolio de los partidos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

El presente trabajo de investigación se centrará, precisamente, en el estudio de la figura del referéndum en España como revitalizador de la participación ciudadana y como complemento a la democracia representativa parlamentaria. Analizaré la regulación jurídica de este instrumento en la Constitución Española de 1978, su desarrollo legislativo, y finalmente, enunciaré algunas de las propuestas de futuro para mejorar la calidad democrática del Estado y para adecuar e implementar dicha vía de participación como correctivo de las inercias y posibles abusos por parte de las élites en el ejercicio de la democracia representativa.

Dedicado a todas aquellas personas que tanto económica como emocionalmente me han ayudado, especialmente a mis padres, a mis abuelos, a mi hermana, a Naiara; y a Eva, pues sin su correctísima ayuda y sus consejos este trabajo no hubiera sido posible.

ÍNDICE:

1. Introducción, concepto y aclaraciones terminológicas.....	P. 1
1.1. Introducción.....	P. 1
1.2. Algunas precisiones terminológicas.....	P. 3
A) El concepto de referéndum.....	P. 3
B) Democracia directa vs democracia representativa.....	P. 5
2. La regulación constitucional y legal del referéndum como vía de participación en España.....	P. 6
2.1. El debate constituyente.....	P. 7
2.2. Distintas modalidades de referéndum reguladas en la Constitución: su regulación constitucional y legal.....	P. 10
A) Referéndum consultivo.....	P. 11
B) Referéndum autonómico.....	P. 13
C) Referéndum constitucional.....	P. 16
D) Regulaciones comunes a los tres tipos de referéndum.....	P. 18
3. Referéndums generales celebrados en España. Experiencias prácticas refrendarias.....	P. 21
3.1. Referéndum de Ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía celebrado el 28 de febrero de 1980 y Referéndum de aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Estatuto de Carmona) del 20 de octubre de 1981.....	P. 21
3.2. Referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Estatuto de Gernika) y para la aprobación del Estatuto de Autonomía para Cataluña (Estatuto de Sau) , ambos celebrados el 25 de octubre de 1979.....	P. 24
3.3. Referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia del 21 de diciembre de 1980.....	P. 25
3.4. Referéndum consultivo de la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica (referéndum sobre la OTAN) del 12 de marzo de 1986.....	P. 25
3.5. Referéndum consultivo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa del 20 de febrero de 2005.....	P. 30
3.6. Referéndum de aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña del 18 de junio de 2006 y Andalucía del 18 de febrero de 2007.....	P. 31

4. Últimos debates en torno al referéndum en España.

4.1. Debate en torno a referéndums no previstos constitucionalmente: el caso de referéndums autonómicos.....P. 32

4.2. Propuestas de reforma.....P. 37

- a) Propuesta planteada por el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural.....P. 38
- b) Propuesta de reforma planteada por la Junta General de Asturias.....P. 39
- c) Recientes propuestas de reforma doctrinales.....P. 44

5. Consideraciones finales.....P. 47

Bibliografía de referencia.....P. 50

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

AP: Administración Pública.

AAPP: Administraciones Públicas.

CA: Comunidad Autónoma.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española de 1978.

EA: Estatuto de Autonomía.

EEAA: Estatutos de Autonomía.

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

LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

1. INTRODUCCIÓN, CONCEPTO Y ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS

1.1: Introducción

Hablar de democracia es hablar del principio legitimador de la política contemporánea¹. Sin embargo, hablar de democracia también conlleva hablar de participación ciudadana. Lo realmente importante, la esencia de la democracia, es que se organice de tal manera la política de un territorio de forma que los gobernados participen en ella a través de canales institucionalizados y que ello a su vez signifique el control de los gobernantes por parte de los ciudadanos².

El reconocimiento constitucional del derecho a la participación es fruto de la definición de España como un Estado Social y Democrático de Derecho. En nuestra Constitución encontramos este derecho en el art. 23 CE, como una declaración formal, un reconocimiento genérico en el que se nos establece como un derecho fundamental el “derecho que tienen los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes”, reconociendo tanto la democracia directa como la indirecta. Se recoge lo que en su día señaló Burdeau como “democracia gobernante”, en la que “los ciudadanos son expresamente llamados a ser sujetos activos de la vida política y no meros espectadores en el decurso de la misma” (Ramírez³). También contiene su aplicación práctica recogida en el art. 9.2 CE, mandato constitucional que obliga a los Poderes Públicos a asumir la responsabilidad de hacer real este derecho a la participación.

La crisis de la representación política que hoy en día vivimos en lo que podemos denominar Estado de Partidos, hace que cada vez sean más las voces que reclaman un mayor peso de la ciudadanía en la toma de decisiones y participación ciudadana en los asuntos públicos. Un profundo sentimiento de falta de representatividad en los órganos a tal fin creados ha conllevado buscar nuevas fórmulas que satisfagan las necesidades de representatividad de los ciudadanos intentando evitar -o al menos en la medida de lo posible-, a los partidos políticos, pues es tanto su tendencia de funcionamiento interno oligárquico⁴, la calidad en el proceso de selección de sus líderes como la forma que tienen de financiarse, lo que a juicio del Tribunal Constitucional hace afectar “al

¹ RAMÍREZ M. *La Participación Política*. Madrid, Editorial Tecnos, 1985. pp. 27,28.

² RAMÍREZ M. *Ob. cit.* p. 32.

³ *Ibidem.* p. 42.

⁴ MICHELS, ROBERT. *Los Partidos Políticos*, 1911. Editorial AMORRORTU. p. 52.

funcionamiento democrático del Estado” e inciden en la calidad y legitimidad de sus instituciones⁵. Ello ya fue atisbado con acierto por Kelsen a principios del S. XX, hablando de una “cierta fatiga del parlamentarismo”⁶ y de la posibilidad de reformarlo fortaleciendo el elemento democrático abriendo al ciudadano la posibilidad de participar activamente a través de todos los medios de participación directa existentes.

El presente trabajo de investigación se centrará, precisamente, en el estudio de la figura del referéndum en España como revitalizador de la participación ciudadana y como complemento a la democracia representativa parlamentaria. Analizaré la regulación jurídica de este instrumento en la Constitución Española de 1978, su desarrollo legislativo, la experiencia práctica en España y finalmente, abordaré los últimos debates en torno a esta figura, tanto en materia de los referéndums autonómicos, como algunas de las propuestas de futuro para mejorar la calidad democrática del Estado y para adecuar e implementar dicha vía de participación como correctivo de las “inercias y posibles abusos por parte de las élites en el ejercicio de la democracia representativa”⁷.

Para la realización de este trabajo se ha utilizado una metodología especialmente cualitativa, pues tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno, en este caso, la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos a través del referéndum. Se trata de descubrir tantas cualidades como sea posible de nuestra institución. Es decir, de entender su regulación actual teórica y la puesta en práctica de la misma para observar sus problemas y deficiencias, y así poder obtener y proponer una solución para los mismos.

Para el estudio y profundización pormenorizada de estas cuestiones hemos tomado como base:

- 1) Constitución Española de 1978 y otros textos legales.
- 2) Jurisprudencia española.
- 3) Libros y artículos especializados en la materia.

⁵ Los partidos políticos son “actores privilegiados del juego democrático que deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden”. STC 56/1995, de 6 de Marzo, FJ 3º. Bajo palabras de GARRIDO LÓPEZ, C. Y SAENZ ROYO, E. *La reforma del Estado de partidos a debate* en GARRIDO LÓPEZ, C. Y SAENZ ROYO, E. (Dir.), “La reforma del Estado de partidos”. Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 13.

⁶ KELSEN H., *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1934, pp. 90 y 113.

⁷ GARRIDO LÓPEZ, C. y SAENZ ROYO, E. *ob. cit.* p. 13.

1.2. Algunas precisiones terminológicas

A) El concepto de referéndum

Podemos definir al referéndum como la consulta que se hace al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie de manera afirmativa, negativa o en blanco sobre un texto⁸.

Su función principal es complementar a las instituciones de democracia representativa y en este sentido, conocer el sentir ciudadano sobre las decisiones de los poderes públicos, actuando como un límite o contrapeso de las decisiones de los representantes, lo que acentúa la sensación de acercar el gobierno real a los ciudadanos.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la STC 103/2008 ha ido delimitando el concepto señalando en sentido negativo que el referéndum “no es una manifestación del fenómeno participativo formalizado como un mandato de carácter general a los Poderes Constituidos para que promuevan la participación o como un verdadero derecho subjetivo”⁹, sino que realmente se trata de un “instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, para el ejercicio del derecho fundamental recogido en el art. 23.1 CE”.

Concluye el TC afirmando que “el llamamiento a votar tiene la finalidad concreta del ejercicio del poder político, pero en vez de ser manifestado por representantes, en este caso se manifiesta directamente por los ciudadanos”. (STC 103/2008, FJ 2).

Además es conveniente hacer una distinción aclarativa previa para distinguir conceptualmente la institución que vamos a estudiar, diferenciándola de la figura del plebiscito.

Ya en primer lugar podemos encontrar autores que hacen una distinción semántica entre una y otra¹⁰, entendiendo el referéndum como manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo y el plebiscito como pronunciamiento del cuerpo electoral en relación con un hecho, acto político o medida de gobierno.

⁸ SÁENZ ROYO, E. “La regulación del refrendo en el Derecho Comparado: Aportaciones para el debate en España”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, septiembre-diciembre (2016), pp. 123-153.

⁹ STC 103/2008, de 11 de Septiembre, FJ 2.

¹⁰ BISCARETTI DI RUFFIA, P. (1982). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos. p. 425.

De entrada vemos diferencias de contenido pues según Loewenstein¹¹, el primero se encarga de cuestiones normativas, cuestiones articuladas, ya sean constituyentes o legislativas; mientras que el segundo se encarga de cuestiones no normativas, especificando no exhaustivamente situaciones como la modificación de fronteras o el cambio de soberanía. En este sentido, Aguiar de Luque¹² se pronuncia afirmando que el plebiscito es una medida excepcional para materias de contenido político en vez de jurídico, en la que predomina el elemento decisorio frente a la racionalidad jurídica; mientras que el referéndum es respetuoso con la racionalidad y normatividad tanto en el procedimiento como en el carácter y contenido de la consulta. De hecho, el autor va más allá de la clasificación de referéndum según la materia realizada por Loewenstein -y por él compartida-, introduciéndonos una tipología de referéndums según el grado de vinculación popular, a saber obligatorio vía obligaciones constitucionales, a saber facultativo, a instancia de los sujetos para ello habilitados, ya sean Gobierno, Parlamento o Iniciativa Popular.

Otra posible categorización la podemos observar atendiendo al impulsor de la consulta. En este sentido hay autores¹³ que consideran que el referéndum tiene origen en la voluntad popular, mientras que el plebiscito nace de autoridades ya sea el Gobierno, el Parlamento...

Frente a ellos, tenemos otros autores como Sáenz Royo¹⁴ que no hacen distinción terminológica entre ambas, siguiendo el uso que de ellos hace la Constitución Española, pues dado que no son términos concretamente aclarados y de contenido difuso, utiliza ambos indistintamente. Así pues podemos encontrar el término referéndum para referirse a textos normativos en materias como la Reforma constitucional ex arts. 167 y 168 CE o reformas estatutarias de los arts. 151.2 y 152.2 CE, como para decisiones políticas de especial trascendencia (refrendo consultivo del art. 92, iniciativa autonómica del art. 151.1 y la D.T. Cuarta sobre incorporación al País Vasco de Navarra). Mientras que utiliza la palabra plebiscito solamente en la D.T. Segunda para referirse a la votación realizada por ciertos territorios durante la II República para aprobar sus respectivos proyectos de Estatutos de Autonomía.

¹¹ LOEWENSTEIN, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel. p. 335.

¹² AGUIAR DE LUQUE, L. *Democracia Directa y Estado Constitucional*. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1977. pp. 115, 116.

¹³ KAUFMANN, B., BÜCHI, R. Y BRAUN, N. (2007). *Guía de la democracia directa: en Suiza y más allá*. Bülach: Initiative and Referendum Institute Europe. p. 11.

¹⁴ SÁENZ ROYO, E. *ob. cit.* pp. 123-153.

Pese a la abusiva utilización de esta figura de participación ciudadana en regímenes dictatoriales, no podemos dudar de su carácter genuinamente democrático. De hecho, el profesor De Esteban ha señalado en un plano teórico las tres condiciones necesarias para lograr que el referéndum tenga “una validez democrática”¹⁵. En primer lugar, ha de hacerse en un Estado de Derecho, respetándose los derechos fundamentales, a las minorías y a las garantías formales y materiales. En segundo lugar, ha de hacerse sobre una materia adecuada y a través de una pregunta coherentemente formulada, pues en el caso contrario “ni aclarará el tema ni dará legitimidad a la consulta”. Finalmente, se exige un adecuado control de los medios de comunicación de titularidad pública de manera que informen de manera veraz y objetiva a la ciudadanía a la vez que se garantice un acceso equitativo a los mismos por parte de otras organizaciones políticas, sociales, culturales y religiosas.

B) Democracia Directa vs Democracia Representativa

Antes de enfrentarnos al gran problema que nos ocupa, debemos detenernos en la explicación de la esencialísima distinción entre democracia directa y democracia representativa.

Conceptualmente distinguimos, por un lado, lo que podemos definir como la necesaria e inevitable opción representativa¹⁶, defendida por Montesquieu¹⁷, en la que, debido al elevado número de habitantes de un Estado, un grupo de elegidos debe actuar en nombre de todos. Mientras que, por otro lado, nos encontramos posturas que abogan por la participación directa, como defendía Rousseau¹⁸, tendentes a la ratificación popular de las leyes elaboradas por nuestros participantes democráticamente elegidos como expresión de la “voluntad general”.

Cuando se va a redactar una Constitución, la Asamblea Constituyente se ha de enfrentar a las llamadas “decisiones políticas fundamentales”, consistente en elegir entre Monarquía o República, Centralismo o Federalismo, Presidencialismo o Parlamentarismo, Estado Social o Estado Liberal... Ello también se refleja en el ámbito de la participación política, pues dicha Asamblea también ha de elegir ya no entre

¹⁵ DE ESTEBAN ALONSO, J. *El régimen constitucional español I*. Labor Universitaria, 1980, pp. 92-94.

¹⁶ En un sentido similar, ARAGÓN REYES, M. “La democracia constitucional”. En G. Trujillo (coord.). *La experiencia constitucional*. Madrid: CEPC. pp. 93-124.

¹⁷ MONTESQUIEU, CL: *El espíritu de las leyes*, libro II, capítulo II, Madrid, Ed. ISTMO, 2002. p. 203

¹⁸ ROUSSEAU, J. J.: *Del contrato social*, Libro III, Capítulo XV. Madrid. Aguilar, 1965. p. 139.

democracia representativa y democracia directa; sino elegir la intensidad o grado del uso del referéndum y otras fórmulas de participación directa que quiere para su Estado.

Por ello, siendo prácticos, hoy en día nos tenemos que alejar de la elección de la forma de organizar una democracia tradicional, en la que se elige entre la democracia representativa (modelo Westminster por el nombre del parlamento inglés, lugar de nacimiento del parlamentarismo) o la democracia representativa con instituciones de participación directa de los ciudadanos (modelo Helvético, dado por la frecuencia de celebración de referendos en Suiza). Debemos, sin embargo centrarnos en la realidad que supone que la democracia representativa constituya un elemento necesario del actual Estado democrático, sin olvidarnos de que el elemento representativo puede conjugarse en diversos grados con la manifestación directa de la voluntad popular¹⁹.

Fue a principios del S. XX, en Europa con la llegada de la democracia de masas y la crisis del parlamentarismo, cuando al referéndum se le reconoció el carácter no de alternativa a la democracia representativa, sino su complemento²⁰. Complementariedad que se hace más necesaria en los Estados de Partidos debido a que, como dice Carré de Malberg, la participación directa es “más adecuada y efectiva” para expresar la voluntad popular que los propios Parlamentos pues puede ocurrir que, entre otras razones, el interés popular ceda frente al interés del partido.

En conclusión, el gran reto al que se enfrentan las sociedades contemporáneas consiste en dotar de una adecuada regulación a la democracia directa para que realmente constituya complemento adecuado a la democracia representativa y evite las disfuncionalidades que la experiencia práctica ha sacado a la luz.

2. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL REFERÉNDUM COMO VÍA DE PARTICIPACIÓN DIRECTA EN ESPAÑA

¹⁹ ÁLVAREZ VÉLEZ, MI: “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”. En *Revista Española de Derecho Político*, UNED, nº 96, mayo-agosto (2016), pp. 121-148.

²⁰ CARRÉ DE MALBERG, R. (1931): Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 48 (2). “Sólo el referéndum aparece como un complemento suficiente a la idea de representación [...] pues conlleva el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a manifestar un sentimiento contrario a aquel que, sobre una cuestión determinada, ha sido manifestada en su nombre por los representantes. *ob. cit.* SAENZ ROYO, E. *ob. cit.*, pp. 127 Y 128.

2.1. El debate constituyente

De la lectura del Anteproyecto de Constitución²¹ en la materia que nos ocupa podemos concluir que inicialmente se recogían fórmulas más avanzadas que las finalmente aprobadas, como por ejemplo el referéndum legislativo y referéndum derogatorio de las leyes en vigor. Estas innovaciones desaparecieron²², evidenciando la enorme desconfianza de los parlamentarios respecto a los instrumentos de participación política directa y sobre el uso que los ciudadanos harían de éstos.

En realidad, a los constituyentes les pareció muy preocupante el resultado del referéndum italiano sobre la Ley de Financiación de los partidos políticos²³ (votaron a favor el 43% de los votantes), viendo en el referéndum una herramienta de poder del pueblo que se escapa del control de los partidos políticos, pudiendo tener que aceptar decisiones tomadas por los ciudadanos que van en contra de los intereses egoístas de las propias organizaciones políticas.

El referéndum legislativo fue suprimido puesto que daba la posibilidad de que el pueblo se pronunciase sobre un proyecto o proposición de ley²⁴, y así controlar la actividad legislativa de las cámaras. Argumentaban que su aprobación conllevaría una “interferencia extraordinaria en el proceso legislativo normal”²⁵, al igual de no haber casi precedentes en “derecho constitucional occidental comparado”²⁶.

²¹ Véase para más información LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. *ob. cit.* pp. 103-106.

²² AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* pp. 136-137. Afirma que, pese al consenso inicial de los grupos políticos sobre la generosa regulación del referéndum en el Anteproyecto; mediante la famosa enmienda presentada por Solé Tura (PCE), Pérez Llorca (UCD) y Peces-Barba (PSOE), se suprimieron tanto la modalidad legislativa como abrogativa, y se rebajó a “consultivo” el político. Fraga se quedó prácticamente solo a la hora de defender la redacción original del Anteproyecto, como medio para disminuir los riesgos de la “partitocracia” y complementar a la democracia representativa. Llama la atención que sea la derecha la principal defensora de la participación directa, pero ayuda a comprender ello que el interés de AP no era teórico, sino que ya no solo su tendencia populista, sino que dada su escasa fuerza en esa época, poco podían influir en la elaboración de las leyes, de ahí su énfasis en potenciar al referéndum.

²³ CRUZ VILLALÓN, P. *El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional en “La curiosidad del jurista Persa y otros estudios sobre la Constitución”*, CEPC, Madrid, 2007, 2ª edición, p. 270. CASTELLÁ ANDREU, JM. p. 210. Para ver otras causas, OLIVER ARAUJO, J. *El referéndum en el sistema constitucional español*. REP. 1989. pp. 111-113.

²⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ, MA: “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”. En *Revista Española de Derecho Político, UNED*, nº 96, mayo-agosto (2016), pp. 121-148.

²⁵ SOLÉ TURRA. Ver *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales. Sesión número 16, 6 de junio de 1978. p. 2.937.

²⁶ PÉREZ LLORCA. Ver *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales. Sesión número 16, 6 de junio de 1978. p. 2.940.

Se rechazó el de tipo abrogativo o derogativo de leyes aprobadas pero no sancionadas porque podría abrir conflictos entre instituciones, concluyendo que “es dudoso que se pueda calificar sin más de práctica democrática”, ya que se presta a muchas y contradictorias utilidades²⁷. En la misma idea, se evitó su regulación alegando que podía romper el consenso político existente “dividiendo el país en dos bloques, e incluso puede llegar a ser, justamente una práctica antidemocrática”²⁸ al igual que el Diputado Pérez Llorca reiteró que “podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema”²⁹.

Por si fuera poco, llamó mucho la atención la supresión de la iniciativa popular para exigir la celebración de un referéndum. Entre otros argumentos, se alegó evitar “un posible divorcio entre la clase política y el país” y el riesgo que ello daría a los grupos minoritarios o extraparlamentarios un poder extraordinario que “podría crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema”³⁰. No fue menos polémica la reducción a consultivo el referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia, alegándose que los mecanismos de democracia directa debían ser “meros correctores de la democracia representativa”³¹, lo que demuestra una regulación tendente a evitar un posible abuso de la *apellatio ad populum*³².

Los constituyentes, establecieron una regulación “descafeinada”³³, pues “en vez de evitar los riesgos mejorando su regulación, optaron por suprimir los dos tipos de referéndums que más poder otorgar al pueblo y por restringir muy sensiblemente el referéndum sobre decisiones políticas”³⁴.

²⁷ SOLÉ TURA. Ver *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales. Sesión número 16, 6 de junio de 1978, p. 2.941.

²⁸ PECES-BARBA. Ver *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales. Sesión número 16, 6 de junio de 1978, p. 2.942.

²⁹ PÉREZ LLORCA. Ver *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales. Sesión número 16, 6 de junio de 1978, p. 2.940. http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF Consultado a fecha 18/5/2017.

³⁰ PÉREZ LLORCA. Ver *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (sesión plenaria), nº 109, 13 de julio de 1978, p. 4213.

³¹ ALZAGA VILLAAMIL, O. *La Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 585.

³² SANTAMARÍA PASTOR, JA. En GARRIDO FALLA “Artículo 92” en *Comentarios a la Constitución*, p. 1315.

³³ Concepto utilizado por ALZAGA VILLAAMIL, O. *ob. cit.* p. 587 para referirse al referéndum del art. 92 CE.

³⁴ OLIVER ARAUJO, J. *ob. cit.* p. 113.

Las reticencias frente a la participación directa se han mantenido hasta la actualidad y si en 1978 se invocaron tanto el riesgo de “conflictos gravísimos” para el sistema, como una desvirtualización de la eficacia de estas instituciones en el derecho comparado, exageración de los peligros que conlleva para el ciudadano... hoy se pretenden justificar como una forma de proteger los derechos de las minorías³⁵, entre otras. Frente a ello, se alega que “los abusos de las mayorías no son privativos de las fórmulas de participación inmediata, sino que se dan tanto en los casos de ejercicio representativo del poder como en los de ejercicio directo”³⁶. Y ello se hace aún más notable en las sociedades actuales, puesto que su amplísima diversidad hace imposible que “en instituciones necesariamente tan reducidas como las Asambleas parlamentarias se puedan expresar y debatir los múltiples puntos de vista presentes en la sociedad”³⁷.

A la luz de estos debates, el constituyente estaría fijando uno de los pilares de nuestra Norma Fundamental al optar por una democracia representativa parlamentaria con poco peso de la democracia directa debido a la “necesidad imperiosa y comprensible de reforzar los partidos y consolidar las instituciones representativas incipientes”³⁸, tras cuatro décadas de dictadura en la que los partidos políticos habían estado prohibidos³⁹, estableciendo las figuras de democracia directa para “situaciones extraordinarias y relevantes de la vida constitucional y política”⁴⁰, dándoles un papel marginal en nuestra Constitución, un papel complementario, de apoyo y de refuerzo de las figuras representativas, limitando su actuación a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone. Lamentablemente, ni siquiera en la práctica se comportan como tal, lo que demuestra el carácter cauteloso, excepcional y marginal del referéndum al igual que su irrelevancia en la regulación constitucional.

³⁵ PRESNO LINERA, MA. *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia*. Puede verse el artículo en el siguiente enlace: http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.27._Miguel_Angel_Presno_Linera.pdf Visto el 16 de mayo de 2017.

³⁶ PRESNO LINERA, MA. *ob. cit. supra*. p. 93.

³⁷ Véase, al respecto, el libro de BERNARD MANIN *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, pp. 119 y ss.

³⁸ SOLÉ TURA Y PECES-BARBA durante debates parlamentarios. Ver *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales. Sesión número 16, 6 de junio de 1978. http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_081.PDF pp. 2954-2956. Consultado a fecha 18/5/2017.

³⁹ OLIVER ARAUJO, J. *El referéndum en el sistema constitucional español*. REP, nº 29, 1989, pp. 141-142.

⁴⁰ CASTELLA ANDREU, JM, *El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?* en CASCAJO CASTRO Y MARTÍN DE LA VEGA, *Participación, Representación y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016. p. 243. En este sentido, STC 103/2008, FJ 2.

2.2. Distintas modalidades de referéndum reguladas en la Constitución: su regulación constitucional y legal

Nuestra Constitución empieza recogiendo la soberanía popular (art. 1.2 CE), enlazando con la forma política del Estado, la Monarquía Parlamentaria (art. 1.3 CE), es decir, la democracia representativa. Inicialmente sólo se habla de ella, no de la directa. El fundamento de dicho enlace hace afirmar que “queda conectado el órgano parlamentario con la soberanía popular”⁴¹.

A pesar de esta conexión inicial, el artículo 23 CE permite dos formas de ejercicio de la soberanía, del derecho de participación, “directamente o por medio de representantes”. Y entre las formas de participación directa destaca el reconocimiento constitucional de diversas modalidades de referéndum, cuyo desarrollo legislativo, previsto en el artículo art. 92.3 CE⁴², se encuentra en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOMR).

Esta ley, a pesar de su nombre, no pretendía un fomento de la institución, sino una regulación desincentivadora de la figura, pues a juicio de Aguiar de Luque⁴³, no hubo una verdadera voluntad de recoger las formas de participación directa en el nuevo marco constitucional, sino la voluntad de dar cauce a las iniciativas autonómicas y dotar una regulación breve y restrictiva a las otras modalidades constitucionales de referéndum; al igual que destaca la crítica de su carácter notablemente restrictivo y su técnica literaria jurídica calificada como muy deficiente⁴⁴.

Su origen fue algo peculiar⁴⁵. Nos adentramos en el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica del art. 151.1 CE, el celebrado en Andalucía el 28 de febrero de 1980. La iniciativa autonómica pretendía lograr la autonomía política no solo administrativa y por ende la creación de una Asamblea Legislativa. Acorde con el art. 151.1 CE, se exige el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia; resultando que en todas menos en Almería se superó esa cifra. Entonces,

⁴¹ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1988, p. 27.

⁴² Este mandato, al provenir del artículo en el que se regula la modalidad consultiva, suscitó dudas sobre si solamente recogería un desarrollo de dicha modalidad o acogería a las distintas modalidades previstas en la Constitución, duda resuelta con la publicación de la LOMR, pues su contenido afecta indudablemente a las tres modalidades. OLIVER ARAUJO, J. *ob. cit.* p. 114.

⁴³ Opinión del autor recogido en el libro de MANUEL RAMÍREZ *La Participación Política*. Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 131.

⁴⁴ OLIVER ARAUJO, J. *ob. cit.* p. 116.

⁴⁵ *Ibidem*, AGUILERA DE PRAT. *ob. cit.* pp. 147 y ss. Entre otros autores.

como solución de semejante escollo en el proceso autonómico, las fuerzas partidarias del sí pactaron con el Gobierno una solución que exigía una interpretación muy flexible de la Constitución: a través LOMR para permitir que una ley orgánica a iniciativa de los diputados y senadores de una provincia, “por los motivos de interés nacional a los que se refiere el título VIII de la Constitución”, “sustituyera” la ratificación popular⁴⁶. Su proceso legislativo fue un simple trámite al ir por la vía de urgencia, con escaso debate en el Congreso y sin debate ni enmiendas en el Senado⁴⁷, brillando por su ausencia una verdadera discusión política. En suma, “esta “ley de Referéndum de Andalucía”, como llegó a ser conocida, nació con importantes lagunas, fruto de las presiones y de las improvisaciones en la rápida construcción del Estado Autonómico”⁴⁸.

Pasamos a continuación a analizar la regulación constitucional y legal de cada una de las modalidades constitucionales de referéndum.

A) *Referéndum consultivo*: Según el artículo 92,

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, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.
3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

En primer lugar, llama la atención la ubicación del art. 92 CE en el Capítulo II del Título III, “de la elaboración de las leyes”. La explicación de ello es que inicialmente ese capítulo iba a contener no solo este tipo de referéndum, sino también tanto el legislativo (*Ob. cit. Supra*), como el abrogativo (derogatorio de leyes en vigor)⁴⁹, materia obviamente relacionada con el contenido del capítulo, pero al ser eliminados de la regulación definitiva, solamente se reguló el consultivo, lo que inexorablemente nos aleja del modelo de democracia avanzada a alcanzar.

⁴⁶ Art. 8 IF LOMR: “Previo solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior”.

⁴⁷ Afirma AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* P. 147, que los grupos parlamentarios presentes en el Senado retiraron todas las enmiendas para aprobar tal Ley sin debate, lo que hace afirmar que “la Cámara Alta, esa vez más que nunca, apareció como una mera caja de resonancia decorativa”. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 59, 28 dic. 1979 pp. 4073-4089 y *Diario de sesiones del Senado*, nº 38, 15 de enero de 1980, pp. 1694-1721.

⁴⁸ AGUIERA DE PRAT, C. *ob. cit.* p. 149.

⁴⁹ LINDE PANIAGUA, E. Y HERRERO LERA, M. “El Referéndum de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 2, 1978, pp. 87-106.

El referéndum en este artículo contemplado es consultivo -se convoca porque se quiere, no por una obligación jurídica de hacerlo- y no vinculante. Hay un debate doctrinal con diversas opciones sobre su carácter vinculante. Personalmente me adhiero a la opinión de que es siempre vinculante, independientemente de la mayoría que lo apoye, y por tanto, los poderes públicos están totalmente obligados por aquel resultado. Hacer caso omiso del mismo equivaldría “a un golpe de Estado constitucional, pues es el pueblo el soberano y debe ser él el que tenga la última palabra en los asuntos de estado sobre los que se le consulta”⁵⁰.

Es más, hay parte de la doctrina que afirma que “la fuerza vinculante de un pronunciamiento popular en un Estado democrático es indiscutible”⁵¹. Ello quiere decir que si la mayoría de los ciudadanos da su apoyo a la cuestión, el Gobierno ha de hacer práctica la opción marcada. Mientras que el voto contrario mayoritario abre un abanico de consecuencias jurídico-políticas, pues dependiendo el grado de esencialidad de dicho tema en el programa gubernamental del Ejecutivo, debería disolver las Cortes y convocar elecciones generales, o bien ser objeto de una cuestión de confianza o moción de censura, o en el caso más leve, si no afecta esencialmente a su programa de actuación, sólo debería adoptar una decisión de acuerdo con la voz del pueblo.

Respecto al término “decisiones políticas de especial trascendencia”, es doctrina generalizada que estamos ante un concepto jurídico indeterminado “que evidencia el deseo de dejar en el convocante un margen de libertad de extraordinaria amplitud”⁵² para acogerse a él multitud de posibilidades, de las que exceptuamos preguntas con contenido normativo expreso, al quedar esa opción fuera del texto definitivo de la CE de 1978, aunque es inevitable que el resultado del referéndum pueda acabar en la creación de un texto normativo ex novo.

Siguiendo el análisis, la convocatoria se realiza obligatoriamente “a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados”, siendo formalmente convocada por el Rey (art. 92.2 CE). El requisito de la autorización previa de la Cámara Baja “evita que el referéndum se convierta en una herramienta al

⁵⁰ DE ESTEBAN, J. *ob. cit.* p. 97. A) A favor: OLIVER ARAUJO, J., DE ESTEBAN, J., TORRES DEL MORAL, A... B) Opinión que acepta el carácter vinculante si es una amplia mayoría quien la ratifica: RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. C) Opinión que afirma el carácter no vinculante en todo caso: ALZAGA VILLAAMIL, O. Véase OLIVER ARAUJO, J. *ob. cit.* pp. 133-135.

⁵¹ DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. *Referéndum consultivo y decisión política*. Diario El País, 30/1/1986. pp. 11-12.

⁵² OLIVER ARAUJO, J. *ob. cit.* pp. 130-131.

servicio del Gobierno [...] a la hora de afrontar una pugna con las Cortes”⁵³. La propuesta del Presidente es un “acto personalísimo” que no requiere acuerdo previo del Consejo de Ministros, requisito más propio de un sistema presidencialista que de un sistema parlamentario⁵⁴.

A fin de cumplimentar las lagunas creadas por el legislador constituyente, el art. 6 LOMR⁵⁵ indica varias condiciones de la convocatoria de esta modalidad concreta. Establece que requiere la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta para que se considere autorizada la propuesta del Presidente, propuesta que “deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta”. Regula una condición que no contempla el art. 92 CE, de naturaleza claramente restrictiva.

Sobre la mayoría requerida para que se entienda aprobada la propuesta, mientras que hay un sector de la doctrina que dudan de su constitucionalidad -como es el caso de Garrido Falla⁵⁶-, la doctrina mayoritaria se inclina hacia su constitucionalidad⁵⁷. El primer argumento se apoya en la propia remisión constitucional que hace el art. 92.3 CE para regular las condiciones y procedimiento a través de Ley Orgánica. El segundo, fruto de Aguiar de Luque, consiste en que el art. 79.2 CE señala que para que los acuerdos de las cámaras sean válidos, han de ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de mayorías especiales concretamente tipificadas. Dicha mayoría supone “un reforzamiento del consenso parlamentario exigido en torno a una consulta de esta naturaleza”⁵⁸, y una “garantía para la oposición y un freno al uso demagógico” (Oliver Araujo).

B) Referéndum autonómico

En la Constitución española se prevén cuatro tipos de referéndum autonómico. Tienen su ámbito territorial y humano en una Comunidad Autónoma y cuyo fin es la

⁵³ RAMÍREZ M. *ob. cit.* p. 126.

⁵⁴ CRUZ VILLALÓN, P. *El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional*. REP. N° 13, 1980. p. 162.

⁵⁵ Art. 6 LOMR: “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”.

⁵⁶ RAMÍREZ M. *ob. cit.* pp. 134.

⁵⁷ RAMÍREZ M. *ob. cit.* pp. 134-135.

⁵⁸ CRUZ VILLALÓN, P. *ob. cit.* p. 163.

configuración del Estado autonómico, no incrementar los cauces de participación ciudadana.

1) Ratificador de la iniciativa autonómica adoptada por los entes locales.

Destinado para que los territorios que no habían plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía durante la II República pudieran adquirir desde el primer momento la máxima autonomía posible. Regulado por el art. 151.1 CE:

No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

Sólo se llevó a cabo en Andalucía. El legislador completó restrictivamente dicha regulación con el art. 8 LOMR⁵⁹, estableciendo el requisito de que las Corporaciones locales comuniquen formalmente la elección de la vía especial para dar validez al proceso y una penalización durante cinco años en el caso en que el referéndum fracasase. Se logró el efecto deseado, el disuasorio de cualquier otro territorio se adentrase por esta vía⁶⁰.

2) Ratificador del Estatuto de Autonomía aprobado por el Congreso.

Tanto para las nacionalidades históricas (Cataluña, Euskadi y Galicia), como para las CCAA que se aventuraron por la vía anteriormente citada (Andalucía), un paso para conseguir la aprobación de su Estatuto de Autonomía era someter a éste a referéndum en el ámbito de dicha CA. Lo encontramos en el art. 151.2.4º CE:

“Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas

⁵⁹ Art. 8 LOMR: “La iniciativa autonómica deberá acreditarse mediante elevación al Gobierno de los acuerdos de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, adoptados con las formalidades previstas en la Ley de Régimen Local, dentro del plazo prevenido en el artículo ciento cuarenta y tres, dos, de la Constitución y haciendo constar que se ejercita la facultad otorgada por el artículo ciento cincuenta y uno, uno, de la misma”.

⁶⁰ LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, H. *Comentario a la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum*. Revista del Departamento de Derecho Público, UNED, nº 6, 1980, p. 89.

Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley”.

Véase también los arts. 151.2.3º y 5º CE, sin perjuicio del art. 9 LOMR, que establece reglas para la aplicación práctica de esta modalidad.

3) Reformador de los Estatutos de Autonomía de las CCAA que hayan seguido la vía rápida.

Recogido en el art. 152.2 CE:

Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

Y art. 10 LOMR:

El referéndum para la modificación de Estatutos de Autonomía previsto en el artículo ciento cincuenta y dos, dos, de la Constitución requerirá previamente el cumplimiento de los trámites de reforma establecidos en ellos o, en su defecto, de los que fueran precisos para su aprobación, debiendo ser convocado en el plazo de seis meses desde el cumplimiento de los mismos.

Sí exige referéndum. Se ha querido acentuar el “carácter rígido de la norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma. Ni en la Constitución ni en la Ley encontramos el quorum necesario, así que por analogía entendemos que “se exigirá el mismo porcentaje que se demandó para aprobarlos”⁶¹.

4) Ratificador de la decisión de la Diputación Navarra de incorporarse a la Autonomía vasca (DT 4ª CE).

En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

Como señala Oliver Araujo⁶², esta modalidad trae causa por las “peculiaridades históricas, políticas y culturales” de Navarra, aunque hoy en día sea impracticable por

⁶¹ OLIVER ARAUJO, J. *ob. cit.* pp. 141-143.

⁶² *Ibidem.* pp. 145-146.

falta de desarrollo en la LOMR y Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En opinión de Agustín Ruiz Robledo⁶³, el establecimiento de estas formas no fue pensada por el fin de crear una democracia avanzada, sino como instrumentos limitativos o ralentizadores de la iniciativa autonómica. Me explico. El de tipo ratificador de la iniciativa autonómica (art. 151.1 CE), según explicó su principal autor intelectual, Clavero Arévalo, fue establecido tanto para defender a la Constitución de los ataques de las personas que la acusan de establecer una autonomía privilegiada para las nacionalidades históricas (vía DT 2ª CE)⁶⁴, como para desanimar a los políticos que pretendían alcanzar la máxima autonomía para sus territorios, estableciendo un quorum de la mayoría absoluta del censo provincial (no existían aún las CCAA). Al requerir la mayoría absoluta de los electores censados en todas y cada una de las provincias que desean constituirse en Comunidad Autónoma, a juicio de Sánchez Agesta, es incongruente tal requisito para esta modalidad de referéndum y sin embargo para la aprobación definitiva del Proyecto de Estatuto, decisión política mucho más importante, solamente mayoría simple y sin quorum de participación⁶⁵.

Tanto el segundo como el tercer tipo, acorde con el autor, fue establecido gracias a los partidos nacionalistas que, a raíz de la experiencia sufrida en la II República, si el texto aprobado por las Cortes no satisface sus pretensiones, dichos partidos podrían recomendar el voto en contra del referéndum para que la redacción aprobada por las Cortes no fuera vigente, y así poder controlar la nueva redacción de sus propios Estatutos. Por último, el de la incorporación de Navarra al País Vasco, fue una garantía de protección frente a la posible unilateralidad de la Diputación Foral de Navarra.

C) Referéndum constitucional

⁶³RUIZ ROBLEDO, A. *Teoría y práctica del referendium en el ordenamiento jurídico español*, en “La Participación Política Directa. Referéndums y Consultas populares”. Coord. Por Eva Sáenz Royo y Manuel Contreras Casado, Zaragoza, Comuniter Editorial, 2013, pp. 18-52.

⁶⁴ País Vasco, Cataluña y Galicia, llamadas nacionalidades “históricas”, por haber conseguido Estatuto de Autonomía durante la Segunda República Española accedieron a la autonomía política y administrativa por una vía especial, sin esperar al plazo de cinco años que exige el art. 148.3 CE ni los requisitos del art. 151.1 CE. De hecho sólo se requería lo que dice la Disposición Transitoria Segunda CE: “Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico”.

⁶⁵ GARRIDO FALLA (ED), *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985, p. 2.212.

Dependiendo de qué tipo de procedimiento sea, el referendo será potestativo u obligatorio. La Constitución es especialmente rígida, y la existencia de dos modalidades de referéndum para cambiarla “traduce la preocupación de los grupos políticos que la hicieron por preservar su obra”⁶⁶. Esa rigidez hace que la reforma sea de una extrema complicación procesal práctica, consiguiendo que esta modalidad de referéndum haya sido diseñada para utilizarse en prácticamente ninguna ocasión.

1) Procedimiento ordinario. Según el artículo 167.3 CE,

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Destinado para reformas parciales y en materias no expresamente reservadas al agravado. Referéndum de convocatoria facultativa, de ámbito nacional y de resultados vinculantes. Fue instaurado para proteger los derechos de las minorías parlamentarias “a la hora de cambiar las reglas del juego político”⁶⁷. Precepto criticado por el carácter facultativo del mismo, su convocatoria es defendible con el fin de hacer la reforma lo más democráticamente posible, mientras que el profesor Torres del Moral advierte que debido al alto coste que el proceso refrendario supone, sólo merecerá la pena convocarlo “si la modificación que se propone es sustancialmente importante”⁶⁸.

Se ha reformado dos veces la constitución por esta vía: En 1992 el art. 13.2 CE para los que los extranjeros puedan ser candidatos en las elecciones locales y en 2011 la polémica del art. 135 CE para poner freno a la deuda pública. En ninguno de ambos se pidió referéndum. El primero porque había consenso político prácticamente unánime y el segundo por la insuficiencia del grupo parlamentario de IU para forzar el referéndum⁶⁹.

2) Procedimiento Agravado. Art. 168 CE,

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1.ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto

⁶⁶ AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* p. 138.

⁶⁷ DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, P. 145 y AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* p. 138.

⁶⁸ TORRES DEL MORAL, A. *principios de derecho constitucional español*. Vol. II. pp. 436-437.

⁶⁹ <http://www.tercerainformacion.es/antigua/spip.php?article27992> Consultado a fecha 18/5/2017.

constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Al tratarse de materias de especial importancia se revisten de especiales garantías, como es la celebración obligatoria del referéndum, pues siempre es deseable que el pueblo participe y ratifique directamente el texto de la reforma.

Su regulación es claramente para lograr un efecto disuasorio que complique en sumo grado y de forma deliberada el procedimiento de reforma, dado que se requiere el voto afirmativo de dos tercios de ambas Cámaras y dos pronunciamientos populares en elecciones generales y referéndum de ratificación de la reforma de la Constitución.

Finalmente, es importante añadir que la LOMR establece en su art. 7⁷⁰ el requisito común a ambos tipos de procedimiento consistente en la comunicación previa de las Cortes al Presidente del Gobierno sobre el proyecto aprobado a fin de que éste convoque el referéndum ratificador.

D) Regulaciones comunes a los tres tipos de referéndum

Según el art. 2 LOMR, el referéndum, en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado, lo ha de convocar oficialmente el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados.

Es conveniente indicar que no todo momento es idóneo para la convocatoria y celebración de un referéndum. Ex art. 4 LOMR nos señalan los supuestos en los que no cabe la celebración del referéndum.

Artículo cuarto.

Uno. No podrá celebrarse referéndum en ninguna de sus modalidades durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de la declaración de dichos estados estuviere convocado un referéndum, quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria.

⁷⁰ Art. 7 LOMR: “En los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución, será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el artículo ciento sesenta y siete, tres, de la Constitución. Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes”.

Dos. Tampoco podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución, en el período comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum. Quedará suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado, cuando hubiera de celebrarse en el período antes señalado, debiéndose proceder a nueva convocatoria.

A sensu contrario, para que se celebre un referéndum, ha de cumplirse siempre dos requisitos⁷¹: Normalidad constitucional y la no existencia de otros procesos electorales. Si falla alguno de estos elementos, se haría imposible dicha votación.

Respecto al primero, “No podrá celebrarse referéndum en ninguna de sus modalidades durante la vigencia de los estados de excepción y sitio [...] o en los noventa días posteriores a su levantamiento”. El precepto también señala que si al declararse dichos estados, ya estuviese convocado el referéndum, “quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria”. La propia literatura nos aclara que basta con que se dé uno de estos estados en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta para que no se pueda celebrar. Los motivos que mueven esta regulación es que la consulta, el referéndum, es para el conjunto de todos los ciudadanos que forman el censo electoral de un territorio, y debido a esa situación excepcional, es posible que no se dé el escenario idóneo para tal convocatoria tanto por la situación del territorio como por la imposibilidad de poder ejercitar el derecho al voto por las causas motivantes de dichos estados de excepción.

La falta del segundo requisito/elemento se determina en el segundo apartado del mismo artículo, recogiendo un marco temporal consistente en los noventa días anteriores o bien otros tantos posteriores a la fecha de celebración en el territorio concreto de elecciones parlamentarias, locales o de otro referéndum. Durante ese marco temporal tampoco se podrá celebrar un referéndum, con la única salvedad de la modalidad de referéndum de tipo constitucional. El precepto también nos señala de manera similar a su homólogo anterior que dichos tipos de elecciones basta que se den en cualquier parte del territorio nacional para que no se lleve a cabo. El mismo precepto añade de nuevo la consecuencia de la suspensión de la convocatoria si ésta hubiera sido señalada en el período antes señalado.

⁷¹ RAMÍREZ M. *ob. cit.* p. 137.

La Ley regula de manera restrictiva cuestiones tales como la propaganda y el acceso a los medios de comunicación social (en los “medios de titularidad pública”), pues ambas cosas son reservadas a los grupos políticos con representación parlamentaria (estatal o autonómica en su caso) en proporción con su fuerza en escaños exclusivamente, no según número de votos -lo que daría mayor legitimidad popular-. La regulación positiva actual determina un criterio coherente de atribución que desde luego que no puede considerarse arbitrario ni irracional, pero sí que necesariamente subsume el procedimiento refrendario a ser una “mera especialidad del procedimiento electoral”⁷². El fundamento de dicha crítica se basa en las diferentes finalidades que ambos procedimientos buscan⁷³. Mientras que el procedimiento electoral busca “obtener el parecer del electorado sobre la composición de las instituciones representativas correspondientes en cada caso, concurriendo competitivamente las diversas fuerzas políticas”, el objeto del procedimiento refrendario “es obtener el parecer de la ciudadanía en relación con un determinado asunto de interés público, expresado en dos posibles respuestas: sí/no”.

No obstante, aún es más restrictivo el legislador, pues tras una remisión a la LOREG (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General) vía art. 11.1 LOMR, en su art. 50.5 se establece la prohibición que impide hacer campaña a ninguna persona jurídica distinta de las formaciones políticas desde el momento en el que se publica en el BOE su convocatoria oficial vía Real Decreto. El origen de ello lo encontramos en el ánimo del constituyente de fomentar y consolidar los grupos políticos como pieza clave sobre la que se sustenta el sistema tras la experiencia sufrida durante la dictadura, en su habitual temor hacia las figuras de democracia directa. Un análisis de dicho precepto⁷⁴ nos lleva a afirmar que las organizaciones impedidas pueden realizar actuaciones válidamente durante el período de “precampaña”. Ello no obsta a que personas físicas u otros colectivos, asociaciones políticas... sin personalidad jurídica puedan realizar actuaciones de cara a la ciudadanía tanto antes como después de su convocatoria oficial, fruto del derecho fundamental de libertad de expresión e información regulado en el art. 20.3 CE. Ello permitiría centrarse exclusivamente en el debate sobre el objeto del referéndum, permitiendo colateralmente mayor participación

⁷² AGUADO RENEDO, C. *referéndum, partidos políticos y participación popular* en “Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa”. BIGLINO CAMPOS, P. Coord. CEPC, Madrid, 2016. p. 50.

⁷³ *Ibidem*. p. 50.

⁷⁴ Dicho análisis lo podemos encontrar en AGUADO RENEDO, C. *ob. cit.* pp. 53-54.

en la campaña. Pero siempre limitando la financiación privada a los grupos que hagan campaña, controlando que dichas restricciones se cumplan de manera efectiva, un gran problema que nos muestra la experiencia comparada⁷⁵.

Con ello hemos visto a grosso modo cómo se equipara el procedimiento referendario con el de las elecciones generales, siendo dos tipos de consultas totalmente diferentes, la cual una debería actuar como complemento de la otra, y cómo se produce durante la campaña una “subordinación partidista establecida”⁷⁶. Ello ya fue criticado en su día por Cruz Villalón, lamentando esta dependencia partidista⁷⁷. Sin embargo, Aguado Renedo⁷⁸ va más allá. Él se lamenta de que a raíz dicha intrusión partidista, se pierda el sentido del referéndum consultivo, que no es más que el de “suplementar a la representación política en aquellas decisiones que el solo espectro de las fuerzas parlamentarias no desea afrontar” a través de “una regulación del referéndum controlada y protagonizada por los partidos representados en el Parlamento”.

3. REFERÉNDUMS GENERALES CELEBRADOS EN ESPAÑA. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS REFRENDARIAS

Nueve han sido las ocasiones en las que se han celebrado referéndums en el territorio nacional después de aprobada la Constitución de 1978, de las cuales siete han sido en algunos de sus territorios, lo que demuestra la “importancia decisiva de la dimensión territorial”⁷⁹.

3.1. Referéndum de Ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía celebrado el 28 de febrero de 1980⁸⁰ y Referéndum de aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Estatuto de Carmona) del 20 de octubre de 1981

⁷⁵ SAENZ ROYO, E. *¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa*. REDCE. Nº 20. Julio-diciembre de 2013. pp. 37 y 38.

⁷⁶ AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* p. 148.

⁷⁷ CRUZ VILLALÓN, P. *ob. cit.* pp. 164-165.

⁷⁸ AGUADO RENEDO, C. *ob. cit.* p. 54.

⁷⁹ AGUILERA DE PRAT, C. *El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)*. Revista de estudios políticos. Nº 75. Enero-marzo 1992. p. 132.

⁸⁰ AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* pp. 151-154, PORRAS NADALES, A. *El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía*. REP. Nº 15. Mayo-junio 1980. pp. 175-ss. DEL CASTILLO VERA, P. *Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución*. UNED. Revista de Derecho Político nº 6. 1980. pp. 175-179.

A diferencia de las nacionalidades históricas, los demás territorios accedieron a la autonomía a través del art. 143 CE (vía lenta) o art. 151.1 CE (vía rápida), siendo Andalucía el único territorio que utilizó esta vía rápida. Las ocho Diputaciones Provinciales andaluzas y el 97% de los municipios⁸¹ de la región se habían pronunciado a favor de canalizar la iniciativa autonómica por la vía rápida, por lo que el referéndum era último requisito exigido para el acceso a la autonomía.

La campaña fue muy controvertida. El Gobierno (UCD), quería canalizar el proceso autonómico de las regiones de España por la vía del artículo 143 (a excepción del País Vasco, Cataluña y Galicia). Por ello hizo campaña pidiendo la abstención o el voto en blanco en dicho referéndum, a la que se sumó Alianza Popular. El argumento político del Gobierno era que la autonomía política de Andalucía estaría garantizada tanto por la vía del artículo 143 como por el artículo 151, pero que esta última daría el control del proceso autonómico a los partidos de izquierda. Éstos, en cambio, defendieron que el resultado positivo del referéndum y el consiguiente acceso a la autonomía por vía rápida determinarían que el grado de autonomía también sería político, al igual que el País Vasco, Cataluña y Galicia.

Se criticó al Gobierno por poner trabas a las formaciones que apostaron por la autonomía especial. Por citar ejemplos, errores en el censo no subsanados -aquí ello cobra más relevancia por el quorum exigido-, la prohibición a los medios de comunicación estatales emitir propaganda sobre la votación, argumentando el Gobierno la “falta de neutralidad institucional de la campaña de la Junta” -debe recordarse que ello resultaba especialmente perjudicial en las provincias de Almería, Córdoba, Huelva y Jaén, porque en ellas sólo había medios de comunicación estatales; y la desventaja frente a anteriores consultas, pues el Gobierno había permitido al Consejo General Vasco y al Presidente de la Generalidad de Cataluña aparecer en Televisión Española para defender su posición favorable a estatutos de autonomía-. Finalmente destacar que el Gobierno de UCD redactó la pregunta de una manera confusa e inteligible para lograr su objetivo. En las propias papeletas de voto el Gobierno excluyó los términos "Andalucía" y "autonomía"⁸².

⁸¹ Fuente: http://elpais.com/diario/1979/12/09/espana/313542005_850215.html Fecha de consulta: 21 de abril de 2017.

⁸² Texto de la pregunta: ¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de la tramitación por el procedimiento establecido en dicho

La votación se cerró, en general, con una abstención del 36,17%, y un 55,42% de votos afirmativos. Ello nos permite afirmar que UCD fracasó en su empeño, excepto en Almería y Jaén, pues se requería que en todas las provincias la mitad más uno al menos de los electores votasen afirmativamente. Para salvar este escollo, en Jaén se recurrió ante la Audiencia Territorial de Granada, modificando sus resultados y con ello cumpliendo el requisito exigido⁸³.

Mientras que en Almería, como salida de semejante brete en el proceso autonómico, las fuerzas partidarias del sí pactaron con el Gobierno una solución que exigía una interpretación muy flexible de la Constitución: a través LOMR para permitir que una ley orgánica a iniciativa de los diputados y senadores de una provincia, “por los motivos de interés nacional a los que se refiere el título VIII de la Constitución”, “sustituyera” la ratificación popular⁸⁴.

En limpio podemos ver que los resultados supusieron un fracaso para UCD, que no se lo esperaban. Algunos analistas vieron el resultado como un voto de castigo al Gobierno Suárez, otros el auge del movimiento autonomista, o fruto de la motivación del “agravio comparativo” competencial frente a las nacionalidades históricas. Ello confirmaría el predominio de las izquierdas en Andalucía y el principio de la debacle de UCD.

Respecto al referéndum para la aprobación estatutaria, fue fruto de una “campana fría y apática”, porque los líderes políticos estatales dedicaron más atención a las elecciones del Parlamento gallego y por la perplejidad del pueblo andaluz ante un segundo referéndum. De ahí que los niveles de participación fueran muy bajos, de unánime voto a favor, aprobado sin problemas⁸⁵.

artículo?. Fuente: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/REPNE_015_178.pdf PORRAS NADALES, A. *ob. cit.* Consultado a fecha 18/5/2017.

⁸³ Por ejemplo: La sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia granadina admite como válidos los votos emitidos en sobres con dos o tres papeletas del mismo signo, que habían sido computados en su momento como nulos por la Junta Electoral Provincial. Fuente: http://elpais.com/diario/1980/04/13/espana/324424816_850215.html Fecha de consulta: 17 de abril de 2017.

⁸⁴ Art. 8 IF LOMR: “Prevía solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno siempre que concurran los requisitos previstos en el párrafo anterior”.

⁸⁵ Participación del 54%, obteniendo el SÍ el 89,9%, el NO el 7,2%, y votos en blanco y nulos el 9,9%. MELLADO PRADO, P. *El referéndum sobre el Estatuto de Autonomía Andalúz* en RDP, nº13, primavera-verano de 1982, p. 213.

Y resultados: http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_and_81.htm Consultado a fecha 18/5/2017.

3.2. Referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Estatuto de Gernika) y para la aprobación del Estatuto de Autonomía para Cataluña (Estatuto de Sau)⁸⁶, ambos celebrados el 25 de octubre de 1979

Fueron convocados por decreto-ley (13 y 14/1979 de 14 de septiembre). Podemos afirmar que esta norma jurídica no es la norma adecuada para regular una convocatoria de referéndum ni para regular la institución en sí, pues el art. 92 CE hace reserva legal para la Ley Orgánica, y a sensu contrario el art. 86 CE prohíbe el Decreto-Ley en materias reservadas a Ley Orgánica, por lo que afirmamos que ambas convocatorias se aprobaron a través de una interpretación “flexible” de la Constitución, consistente en que sendos decretos-ley sólo regulaban el procedimiento aplicable ad hoc, dada la inexistencia de ley específica, sin reglar con carácter general la materia.

En Euskadi, casi todas las fuerzas pidieron el SÍ, Excepto Herri Batasuna, que abogó por la abstención y Alianza Popular y otras formaciones de ultraderecha que pidieron el voto negativo por considerar que la autonomía de los pueblos era una amenaza contra la unidad de España. De las fuerzas partidarias del SÍ, el PNV impuso su tesis, incluyendo las cláusulas historicistas vascas en la negociación del Estatuto y por ser visto como la formación que mejor representaba los intereses de los vascos. Por tanto, la polarización fue entre independentistas y centralistas. Para unos el Estatuto era “producto de la reforma española” y de carácter “antiobrero” y “antivasco”; mientras que para otros era calificado como un “primer paso” hacia el autogobierno, con instituciones y competencias propias para modernizar Euskadi. El resultado⁸⁷ fue una participación del 58,85%, de los cuales el 90,27% fue afirmativo y 5,50% negativo, obteniendo el aprobado en las tres provincias, naciendo así el Estatuto con una buena base social de apoyo.

Por otro lado, en Cataluña la situación fue distinta. Había unanimidad prácticamente total en defensa del Estatuto de Sau y, dándose por sentada la aprobación, era difícil incentivar la participación. De hecho la machacona campaña de participación logró el efecto contrario, al participar solamente un 59,7% de la población, de los cuales votaron

⁸⁶ AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* pp. 143-145.

⁸⁷ Fuente: http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_p_vasco.htm y para más información DEL CASTILLO VERA, P. *La campaña del referéndum del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Revista del Departamento de Derecho Público. Nº 5. Consultado a fecha 18/5/2017.

Sí el 88,15%⁸⁸. La alta abstención no pasó desapercibida para los analistas, ya que “parecía contradecir el conocido anhelo histórico masivo de los catalanes por el autogobierno”⁸⁹.

3.3. Referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía para Galicia del 21 de diciembre de 1980⁹⁰

En la redacción del Estatuto se dejó ver el dominio de UCD, pues fue modificado unilateralmente por ellos, imponiendo sus restrictivas tesis, que otorgaban a Galicia poco más de una simple autonomía administrativa, desapareciendo la atribución de competencias, dependiendo para ello de la voluntad del Estado Central. UCD se quedó como único apoyo de esas reformas, confiado en su mayoría en Galicia para imponerlo. Pero no previó el desastre andaluz, viéndose retirar sus cláusulas restrictivas tras una suspensión de casi diez meses del procedimiento autonómico.

En este sentido, los resultados⁹¹ indican una abstención del 71,73%) debido a causas diversas -mal clima, errores censales otra vez, deficientes comunicaciones, población rural dispersa; y sobre todo una desconfianza popular en las instituciones y partidos-. Lo más preocupante es que el Estatuto fue aprobado por una minoría gallega (el voto afirmativo supuso el 20,7% del censo electoral), naciendo la Autonomía en medio de la indiferencia y escepticismo general.

3.4. Referéndum consultivo de la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica (referéndum sobre la OTAN) del 12 de marzo de 1986⁹²

La renovación de los acuerdos bilaterales con EEUU en materia de defensa dio el impulso inicial al proceso de adhesión a la Alianza. Pese a la posición ambigua inicial del presidente Suárez, tras las elecciones generales de 1977, ello se planteó como un

⁸⁸ Fuente: http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_cata_79.htm Ver más en: OLLERO BUTLER, F. *El referéndum para la autonomía de Cataluña*. Revista del Departamento de Derecho Político, nº5, invierno 1979-1980, pp. 216 y 217. Consultado a fecha 18/5/2017.

⁸⁹ AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* p. 145.

⁹⁰ AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* pp. 154-155. Asimismo, MÁIZ, R. y PORTERO, X. A. *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*. La Coruña, 1988, pp. 42-45.

⁹¹ <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1981-9-7FB15197/PDF> RDP. Nº9 Primavera de 1981. Y http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_gali.htm Consultado a fecha 18/5/2017.

⁹² MARTÍNEZ SÁNCHEZ, JA. *El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN*. Discussion papers, 26. AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* pp. 156-162. CANALS, VALLES y PALLARÉS. *El Referéndum del 12 de Marzo de 1986 sobre la Permanencia de España en la OTAN y sus Consecuencias para el Sistema Político*. Revista de Estudios Políticos, 52, 1986.

objetivo a conseguir, aunque de forma todavía ambigua y cauta para preservar el frágil consenso político existente debido a la importancia extrema que el Presidente concedía a la consolidación de un sistema político democrático.

Acontecimiento importante fue el cierre a la ampliación de la CEE promovido por Francia, que hizo que el Gobierno hábilmente supeditara el ingreso en la OTAN a cambio de la entrada en la CEE y la soberanía de Gibraltar. Tras presiones dentro del partido (Movimiento Crítico), de otros Gobiernos aliados y la presión del PSOE, hicieron a Suárez comunicar al Rey su intención de entrar en la OTAN y su dimisión, sucedido por Calvo Sotelo, de vocación atlantista. Su continuismo fue argumentado con la importancia que otorgaba a la política exterior, modernizar las FAS y evitar nuevos Golpes de Estado, al igual que la libertad que confiere el hecho de saber que no iba a ser reelegido en las próximas elecciones. Todo ello hizo confirmar el ingreso de España en la OTAN sin previo referéndum, pese a las propuestas de la oposición.

El Gobierno sometió a debate parlamentario la incorporación, siendo aprobada por el Pleno del Congreso en Octubre de 1981, con las condiciones de no aceptar compromisos que impliquen almacenamiento o instalación de armas nucleares, obtener tanto garantías de defensa de nuestra soberanía como la recuperación de Gibraltar, y finalmente, el impulso de las negociaciones para el ingreso en la CEE. Así pues, en 1982 España se convertía en el decimosexto miembro de la OTAN.

La postura del PSOE con respecto a la adhesión a la OTAN ha sido –y es- ampliamente criticada. Desde los primeros acercamientos a la Alianza, el PSOE adoptó la posición ANTIOTAN. En 1981, durante el Debate de Investidura de Calvo Sotelo, Felipe González cometió el terrible error de hipotecar su futuro afirmando que si algún día llegaba al poder propondría la salida de la Alianza si no se celebraba un referéndum. En lugar de exigir un debate parlamentario que movilizase al electorado, prefirieron una campaña demagógica y electoralista con fines de movilización pública y de ataque a la UCD para conseguir la victoria en las elecciones siguientes. Bajo el lema “OTAN, de entrada no” y con recogida de firmas, manifestaciones y declaraciones en prensa, su campaña logró el efecto deseado, disminuyendo considerablemente el porcentaje de partidarios de la adhesión⁹³. Entre otras, argumentaban que la OTAN no tenía en cuenta

⁹³ El porcentaje de partidarios del no aumentó del 35% en julio de 1981 al 43% en septiembre de ese año. Y el de partidarios del sí pasó del 20% al 13%. *La opinión pública española ante la OTAN*. REIS. Nº 22. Abril-junio 1983. pp. 219-226.

los intereses españoles, riesgo de ataque nuclear, no garantía de entrada en la CEE, incremento de gasto militar...⁹⁴

Tras la victoria en las generales de 1982, el PSOE heredó el problema de la OTAN sin unas directrices claras de cómo solventarlo. Ese año, el Ministro de Exteriores comunicó a la Alianza la celebración del referéndum sobre la permanencia y la actitud pasiva⁹⁵ en ella hasta la celebración de la votación. Sin embargo, tanto en la sociedad como dentro del propio Gobierno había posturas a favor (Ministro de economía Miguel Boyer) como en contra (Vicepresidente Alfonso Guerra).

Fue en 1984 cuando se produjo el giro definitivo atlantista en las declaraciones de González y su Gobierno, sucediéndose declaraciones en los medios de comunicación enfatizándose la relación entre la permanencia en la OTAN y el ingreso en la CEE. A tal fin, presentó en el Congreso un proyecto de política de paz y seguridad, que incluía su famoso decálogo (Permanencia en la OTAN, no nuclearización, reducción de la presencia norteamericana...).

Fue en el XXX Congreso del PSOE cuando González se dedicó a buscar apoyos y convencer dentro del partido, a través de argumentos de no poner en entredicho la credibilidad exterior, no comprometer el ingreso en la CEE y la celebración del referéndum sobre la permanencia⁹⁶.

En abril de 1985 se fijó el mes de marzo de 1986 como fecha de celebración. El PSOE, consciente de que el riesgo de derrota era alto, hizo movilizar al Gobierno de cara a la campaña electoral. Especialmente a destacar un esfuerzo institucional afirmando que la permanencia sería bajo unas condiciones que beneficiarían a España y a nivel personal con un gran esfuerzo y trabajo del Presidente, con un aumento de apariciones y declaraciones ante los medios. Centró su discurso en tres puntos⁹⁷: cumplimiento de la promesa del referéndum, asumir el resultado negativo si saliera, repercusiones internacionales si saliésemos de la OTAN, como aislamiento, retraso tecnológico,

⁹⁴ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, JA. *ob. cit.* p. 7.

⁹⁵ ORTIZ, RD. *El decimosexto aliado*. Revista española de defensa, Madrid, Min. De defensa, nº 60, Feb. 1983, p. 60.

⁹⁶ CANALS, VALLES y PALLARÉS. *ob. cit.* p. 187.

⁹⁷ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, JA. *ob. cit.* p. 11.

desprestigio internacional... Todo ello produjo un giro en la opinión de buena parte del electorado, pasando de un NO mayoritario a una sociedad dividida⁹⁸.

En febrero de 1986 se publicó el Real Decreto convocante del referéndum, en el que se hacía referencia a las causas de su convocatoria, necesidad de ingreso en la CEE y participar en un proyecto común europeo, al igual que se formuló la pregunta polémica⁹⁹.

Dicha convocatoria mostró la cara amarga de los referéndums: la polarización de la sociedad. Por un lado, organizaciones ANTIOTAN como la Mesa por el Referéndum, algunos sindicatos y asociaciones civiles, el PCE (participando en movilizaciones populares y con la publicación de un documento titulado “La paz es posible. Una propuesta de política exterior y de defensa fuera de la OTAN”) y otras asociaciones de izquierdas. Los medios de comunicación (ABC, YA, Cambio 16, El País...) pasaron de mostrarse abiertamente en contra, a hacer campaña por el sí o defender la abstención. Por otro lado, el Gobierno no estaba sólo en la lucha por el SÍ, algunos partidos nacionalistas como el PNV o CIU, y sobre todo los medios de comunicación le apoyaban. Mención aparte requiere por su influencia en la sociedad RTVE¹⁰⁰, que pasó de ser anti OTAN a seguir la línea marcada por el gobierno socialista.

La opinión pública española¹⁰¹ mantuvo su tradicional desinterés y desconocimiento por los asuntos internacionales, mostrando un desinterés e ignorancia completa con los objetivos y fines de la OTAN. En parte debido a la falta de costumbre con las figuras de participación directa en un Estado democrático. Ello convirtió a la opinión pública en fácilmente manipulable y, por lo tanto, vulnerable a campañas políticas guiadas por

⁹⁸ 32% a favor de la permanencia, 32% en contra y 36% de indecisos. Fuente: MARTÍNEZ SÁNCHEZ, JA. *ob. cit.* p. 11.

⁹⁹ 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:

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

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

3º 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? Fuente: <http://www.boe.es/boe/dias/1986/02/07/pdfs/A05072-05073.pdf> Consultado a fecha 18/5/2017.

Recuérdese en ese sentido, la primera consigna de todo manipulador de votaciones: plantear la pregunta de modo que la respuesta deseada coincida con la respuesta afirmativa con base en el llamado complejo de PANURGIO.

¹⁰⁰ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, JA. *ob. cit.* p. 13-14.

¹⁰¹ CANALS, VALLES y PALLARÉS. *ob. cit.* pp. 207-210.

intereses oportunistas y electoralistas (“volatilidad” de la opinión pública española)¹⁰². Ello explicaría el cambio de opinión española.

De la votación obtenemos un 59,42% de participación, un 52,49% voto que sí, 39,8% el no y 7,64% en blanco y nulos¹⁰³. Para explicar el triunfo contra todos los pronósticos, se han señalado diversas causas¹⁰⁴: El apoyo de parte del electorado de la derecha que desobedeció la abstención de sus partidos, el apoyo de personas que veían que la victoria del no hubiera supuesto la dimisión de González; la animación de la gente que no tenía pensado ir a votar, al temer que pudiera salir el no; la influencia de los medios de comunicación, especialmente RTVE; y finalmente el esfuerzo personal del Presidente y cambio de opinión del vicepresidente Guerra.

El modelo de participación español en la OTAN derivó de las condiciones impuestas por el Gobierno a la permanencia en la Alianza, aprobadas por referéndum. A tal fin, el Gobierno elaboró los nueve principios generales para la participación española, que incluían las seis áreas en las que España deseaba coordinar sus actividades militares con la OTAN (seis puntos del modelo español)¹⁰⁵, a saber control del Estrecho de Gibraltar, impedir la ocupación del territorio español, control de nuestro espacio aéreo... Este modelo español de “no integración militar y activa participación en la alianza” recibió importantes críticas como el poco peso en la toma de decisiones de la Alianza, la negativa a la nuclearización y la reducción de personal norteamericano fue visto como insolidario entre otros países aliados, y otras.

A modo de conclusión, tras las consecuencias que se obtuvieron de dicha celebración se afirma que será muy complicada la convocatoria de nuevos referéndums consultivos (de hecho, sólo se hizo en 2005). Todo depende si las circunstancias aconsejan un eventual uso. Pero la experiencia conocida de 1986 frenará el ánimo participativo debido a la “alta y polarizada conflictividad que se manifestó”¹⁰⁶.

¹⁰² MARTÍNEZ SÁNCHEZ, JA. *ob. cit.* p. 15

¹⁰³ http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_otan.htm y CANALS, VALLES y PALLARÉS. *ob. cit.* pp. 193-ss. Consultado a fecha 18/5/2017.

¹⁰⁴ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, JA. *ob. cit.* p. 15

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 17.

¹⁰⁶ AGUILERA DE PRAT, C. *ob. cit.* p. 162.

3.5. Referéndum consultivo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa del 20 de febrero de 2005¹⁰⁷

España, para ratificar el Tratado, fue el primer país de la Unión Europea que sometió a referéndum dicho texto, pues la modalidad o cauce de ratificación dependía de cada Estado. Fue la primera ocasión en la que los españoles tenían la oportunidad de pronunciarse directamente sobre asuntos de integración europea. Respecto a la entrada en Europa, en 1986 el consenso público-institucional era prácticamente unánime, situación que se fue desinflando en la década de los noventa debido a la ratificación de los grandes tratados, y en el 2002 por la entrada del euro; lo que llevó al gobierno de Aznar tomar la decisión de someter el texto europeo a ratificación popular, comprometiendo al posterior gobierno socialista a asumir tal obligación¹⁰⁸.

En esta ocasión, las consignas partidistas jugaron mayor papel decisivo comparado con otros factores como la preferencia sobre el contenido a refrendar para orientar el voto. El referéndum no se resolvió en torno al sentimiento de identidad europeo, sino por la valoración sobre el proceso de construcción europea y la percepción de que ello haya tenido beneficios para España. Es decir, se trató en un refrendo sobre el concreto modelo de construcción europea a consolidarse a través del proyecto constitucional.

A favor del sí jugó la percepción de que se trataba de un paso para consolidar el proyecto de construcción europea, apoyado por PSOE, PP, CIU, PNV, CC... No obstante, los partidarios del no argumentaron un excesivo peso de ámbito económico frente al social (IU) y el escaso papel que se otorgaba a los pueblos, culturas y minorías (BNG, EA, ERC...).

La campaña estuvo dominada por partidos políticos e instituciones. Los primeros sondeos ya daban una predisposición hacia el sí, que encajaría bien con el ambiente pro-europeo existente en España¹⁰⁹. Solo la campaña institucional y los resultados televisivos cedidos a los partidos tuvieron cierta resonancia, además la mayoría

¹⁰⁷ FONT FÁBREGAS, J. y RODRÍGUEZ ORTIZ, E. *Contenidos, estrategias y consignas: factores de voto en el referéndum español sobre la Constitución Europea*. Revista de Estudios Políticos, Nº 138, Madrid. Octubre-diciembre 2007. pp. 95-127. Y JIMENA QUESADA, L. *La participación ciudadana en la Constitución Europea*. Cuadernos de Integración Europea. Junio de 2005. pp. 95-106

¹⁰⁸ Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la Nación la decisión política de ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-721 Consultado a fecha 18/5/2017.

¹⁰⁹ Véase tabla en FONT FÁBREGAS, J. y RODRÍGUEZ ORTIZ, E. *ob. cit.* p. 104.

favorables al sí pues los partidos favorables a la ratificación representaban a más del 90% del congreso.

Los resultados no fueron sorprendentes¹¹⁰. Aunque participara el 42,32% del censo, fue aprobada con el 76,73% de los votos. La evidente falta de interés por temas europeos, el consenso político existente y la desinformación sobre el contenido del texto no fueron los únicos elementos en contra de la participación. También tuvo relevancia el momento político en que sucedió, no sirvió como llamada de atención al Gobierno porque acababan de tener muchas oportunidades para ello (elecciones municipales, autonómicas, generales y europeas en 2004), así que el apoyo o rechazo al Gobierno tuvo efecto limitado. Otro factor a considerar es que, a pesar de la práctica unanimidad por el sí, la mayoría de los votantes terminó votando de acuerdo con lo que “su partido” recomendaba, lo que hace ver que el referéndum en el que se vota según tu propia opinión del contenido a refrendar se queda en plano ideal, mientras que el real se asemeja más a unas elecciones generales debido a los espacios de democracia de masas, las consignas partidistas, y la información emitida por los medios ya ideológicamente orientada.

3.6. Referéndum de aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña del 18 de junio de 2006 y Andalucía del 18 de febrero de 2007

El Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña se celebró en este territorio, con carácter vinculante, el 18 de junio de 2006, para ratificar el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por las Cortes Generales de España, en sesión del Senado, el 10 de mayo de 2006. El referéndum fue convocado por el presidente de Cataluña, Pasqual Maragall, el 18 de mayo de 2006, bajo la pregunta: "¿Aprueba el proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña?" redactada en las dos lenguas oficiales del territorio.

Los seis partidos parlamentarios catalanes discreparon en su posicionamiento respecto al referéndum del Estatuto. Tres partidos hicieron campaña a favor del "Sí"¹¹¹ (PSC,

¹¹⁰ http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_europa.htm Fecha de consulta: 22 de abril de 2017.

¹¹¹ CIU colaboró en la redacción final, el PSC era el partido del Gobierno en ese momento e Iniciativa per Catalunya Verds-EUIA también colaboró en su redacción, pidiendo el sí para afianzar el avance que suponía en comparación con el Estatut de Núria.

CIU e Iniciativa per Catalunya Verds-EUIA), y 3 a favor del "No" (C's, ERC¹¹² y PP). El resultado¹¹³ fue, con una participación del 48,85%, de 73,90% votos a favor, 20,76% en contra y 5,34% votos en blanco.

El referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía se celebró en Andalucía el 18 de febrero de 2007, para consultar a los ciudadanos ex art. 248.1.b del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que dispone que la propuesta de reforma del Estatuto requiere la aprobación del Parlamento de Andalucía, de las Cortes Generales y, finalmente, del electorado de Andalucía. La pregunta que se hacía a los votantes era: ¿Aprueba el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?¹¹⁴

El resultado fue una victoria del 'sí', con el 87,45% de los votos. La participación fue del 36,28% del electorado, la más baja que se ha producido en los tres referendos autonómicos convocados en Andalucía, debido al gran consenso político en su aprobación y redacción.

4. ÚLTIMOS DEBATES EN TORNO AL REFERÉNDUM EN ESPAÑA

1. DEBATE EN TORNO A REFERÉNDUMS NO PREVISTOS CONSTITUCIONALMENTE: EL CASO DE REFERÉNDUMS AUTONÓMICOS¹¹⁵

Durante los últimos años ha surgido en España el debate sobre si las Cortes Generales o los parlamentos autonómicos pueden regular otros referéndums diferentes a las tres modalidades establecidas constitucionalmente, sobre todo, de ámbito subnacional.

Lo cierto es que sí se han previsto referéndums diferentes a estas tres modalidades y su constitucionalidad no se ha discutido. Ya los primeros Estatutos de Autonomía introdujeron nuevas modalidades de referéndum al margen de los previstos

¹¹² Argumentaron que no se explicitaba de forma clara que Cataluña era una nación, que el capítulo relativo a la financiación no era suficientemente positivo para Cataluña, y que no se cedía a la Generalidad la gestión de infraestructuras, bajo el lema "Ara toca no: Catalunya mereix més".

¹¹³ http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_cata_2006.htm consultado a fecha 18/5/2017

¹¹⁴ Fuente: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/12/1> y para los RESULTADOS: http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_and_2007.htm Ambos consultados a fecha 18/5/2017.

¹¹⁵ El estudio de las figuras refrendatarias aquí propuestas se refieren a éstas como instrumentos democráticos. No será objeto de estudio los referéndums soberanistas o secesionistas, que por su objeto plantean un problema constituyente particular, vinculado al principio de autodeterminación y que merecen una consideración diferente.

constitucionalmente, por ejemplo para la integración de un municipio de otra Comunidad Autónoma (art. 10 EA Aragón, art. 47.2 EA País Vasco). Las posteriores reformas estatutarias recogieron un referéndum potestativo en el caso de reforma del Estatuto de Autonomía de algunas regiones que adquirieron la autonomía por la vía lenta (Art. 115.7 en Aragón, art. 81.5 C. Valenciana). Para este tipo de reformas estatutarias no se requiere ni constitucional ni legalmente ningún tipo de consultas, lo que supone flexibilizar y agilizar el proceso de reforma y posterior ratificación del mismo.

Por otro lado, para las Comunidades Autónomas que no accedieron a la autonomía por esta vía, la STC 31/2010 autoriza convocar los referéndums de ratificación de la modificación de sus Estatutos de Autonomía a los Presidentes de las mismas, en vez de la autorización del Rey, como especifica la Constitución¹¹⁶.

Otra modalidad no recogida en el texto constitucional es el referéndum municipal o local, excluidos de la regulación prevista en la LOMR (DA de la LOMR)¹¹⁷ y regulados desde la aprobación de la Ley 7/1981, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El art. 71 LBRL¹¹⁸ permite que los alcaldes propongan al Pleno convocar referéndums locales vinculantes, con previa autorización del Gobierno.

Estas modalidades distintas han respetado en todo caso la exigencia de autorización estatal de su convocatoria prevista en el art. 149.1.32 CE, concretamente del Gobierno, según el art. 2.2 de la LOMR. Hay que señalar que esta cautela ha sido analizada por la doctrina, entendiendo su naturaleza jurídica como una cláusula de control de la actuación autonómica¹¹⁹, que introduce un mecanismo de “garantía de la unidad

¹¹⁶ Ello ha sido ampliamente criticado por AGUADO RENEDO, C. *Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional. Nº 28. 2011. pp. 541-554.

¹¹⁷ Pese a que de hecho los excluye de su ámbito de aplicación, efectivamente los reconoce como otra modalidad de referéndum: “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, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”.

¹¹⁸ Art. 71 LBRL: “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.

¹¹⁹ PÉREZ ALBERDI, MR. *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p. 272. CASTELLÁ ANDREU. *ob. Cit.* p. 244.

política”¹²⁰, “además de ser una expresión de precaución y vigilancia respecto a las entidades territoriales, sin parangón en derecho comparado”¹²¹. Además una interpretación sistemática del contenido de los arts. 9.2 y 23 CE, podría permitir la aparición de otros mecanismos de participación directa de creación legal o estatutaria, siempre que respeten las restricciones explícitas que la constitución señala y la preeminencia de las figuras de democracia representativa en nuestro ordenamiento.

No obstante, la reciente jurisprudencia del TC ha sido muy restrictiva y parece negar cualquier posibilidad de regulación autonómica de otras modalidades, a pesar de que en la práctica –como hemos visto- existen. Tal y como ha interpretado reiteradamente el TC (STC 31/2010, FJ 69), nos encontramos ante una “invasión competencial al no poder haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado”.

Así pues el Tribunal ha declarado inconstitucional los tres intentos de regular el referéndum de dicho ámbito: País Vasco (“Plan Ibarretxe”) (STC 103/2008), Cataluña (entre otras STC 31/2015) y Canarias (STC 137/2015). Todas debido a su “falta de competencia para regular y convocar referéndums mediante una interpretación palmariamente forzosa de sus respectivas competencias” (Aguado Renedo); independientemente del nombre concreto a ello otorgado pues “el *nomen iuris* no será relevante, pues el nombre no hace a la cosa”¹²² (STC 137/2015).

Así, el TC señala en la STC 103/2008,

En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras”. (FJ 2, cursiva nuestra).

¹²⁰ Expresión del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias catalán 3/2010, con ocasión del juicio de constitucionalidad y adecuación al Estatuto del proyecto de ley de consultas populares por la vía de referéndum de 2010.

¹²¹ CASTELLA ANDREU. *ob. cit.* P. 244. Y AGUADO RENEDO, C. *Sentido y posibilidades del referéndum autonómico*. En SAENZ ROYO (Coord.) “El referéndum a debate” (en prensa). p. 2.

¹²² Lo que quiere decir el TC es que lo que importa es lo que realmente se está regulando, con independencia del nombre a tal fin otorgado. En fin, importa la materia, no la forma.

Por su parte, en la STC 31/2010 (FJ 69) interpreta el art. 149.1.32 CE entendiendo que le corresponde al Estado no sólo la convocatoria, sino su “entera disciplina”, es decir “su establecimiento y regulación”. Ello no obsta a que la legislación autonómica pueda “complementar o integrar en aspectos decisorios” dicha regulación (STC 137/2015).

Según la STC publicada el 10 de mayo de 2017, que declara la inconstitucionalidad de la Ley de Consultas catalana de 2010¹²³, la

“Ley de Cataluña 4/2010 infringió la Constitución al introducir en el ordenamiento la modalidad de referéndum de ámbito autonómico, consulta popular esta que ni fue prevista por la norma fundamental ni aparece contemplada, tampoco, en la legislación orgánica de desarrollo, a estos efectos, del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (arts. 23.1, 81.1 y 92.3 CE), con la consiguiente lesión de la exclusiva competencia estatal para la regulación, en los términos que hemos señalado, de la institución del referéndum (art. 149.1.32 CE)”. (FFJJ in fine).

Concluye afirmando que

“La anterior conclusión no queda enervada por la posibilidad, reconocida en la STC 137/2015 y que esta Sentencia reitera, de que la Comunidad Autónoma intervenga en la materia regulando cuestiones accesorias y complementarias, pues mientras no exista una legislación orgánica que, cuando menos, prevea el referéndum autonómico y regule sus elementos esenciales y, en último término, permita la aplicación de las disposiciones autonómicas reguladoras de dichas cuestiones, carecería de cualquier efecto proceder ahora a determinar lo que podría y no podría regular el legislador autonómico”. (FFJJ in fine).

Esta interpretación jurisprudencial ha sido criticada por parte de la doctrina¹²⁴. Para ellos, la competencia legislativa de las CCAA sobre el referéndum sería consecuencia de la capacidad autonómica de organización de sus instituciones de gobierno, respetando en todo caso la competencia exclusiva estatal de la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE)¹²⁵; y finalmente, siendo el Estado capaz de regular las condiciones básicas por las que han de desarrollarse los derechos de participación política en las CCAA a partir de su

¹²³ https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_025/2010-8912%20STC.pdf
<http://www.diariocritico.com/nacional/constitucional-ley-consultas-populares-referendum-independencia-cataluna> Ambas consultadas a fecha 18/5/2017.

¹²⁴ AGUADO RENEDO, C. *Sentido...* Para ver la crítica amplia que realiza de tal interpretación, pp. 21-24.

¹²⁵ La propia regulación literal conlleva necesariamente la posibilidad de que tales referéndums tengan lugar, pues de haberlo querido evitar, podrían haberlo especificado expresamente. Además, el TC apoya dicha interpretación: “dicha posibilidad está latente, en cierto modo, como tal eventualidad en el propio art. 149.1.32 CE” (STC 137/2015, FJ 4).

competencia establecida por el art. 149.1.1 CE. De ello deducimos que sí pueden regular el referéndum autonómico con base en su competencia de organización de sus instituciones de autogobierno, con el límite del art. 149.1.32 CE y lo establecido en sus EEAA.

Los profesores López Basaguren, Requejo Rodríguez o Aguado Renedo reconocen también la competencia legislativa de las CCAA en materia de referéndum, pero sólo si hay una competencia expresa en su Estatuto de Autonomía para regular dichas consultas¹²⁶.

Desde nuestro punto de vista¹²⁷, el TC hace una interpretación muy restrictiva de los referéndums autonómicos, lo que denota un “claro recelo hacia este instrumento de participación política y una clara apuesta para que su utilización quede en manos de las instituciones representativas centrales”, “dando un cerrojazo a este tipo de participación autonómica”¹²⁸. Sería necesario, en nuestra opinión, reformar nuestra vigente LOMR e incluir en ella una referencia a las nuevas modalidades de referéndum, respetando la reserva de Ley Orgánica a la hora de desarrollar un derecho fundamental y permitiendo un desarrollo legislativo por parte de las CCAA en los referéndums sobre materias de su competencia.

Frente a la incompetencia legislativa de las CCAA en materia de referéndum según la jurisprudencia constitucional, los EEAA reconocen competencias autonómicas en las llamadas consultas populares.

Según el propio TC, las consultas populares son instrumentos de participación que no derivan del art. 23 CE, sino que son expresión de una “democracia participativa” (STC 137/2015, FJ 4). En ella, los sujetos no coincidentes con el Cuerpo electoral dan su opinión sobre un asunto de interés público a través de procedimientos que no reúnen las características y garantías del proceso electoral. A diferencia del referéndum, la consulta no requiere de autorización estatal. Es la seguridad jurídica que ofrece el referéndum lo

¹²⁶ REQUEJO RODRÍGUEZ, P. *El referéndum consultivo en España. reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro*. Revista de Estudios de Deusto. Vol. 62. Criticado por SÁENZ ROYO, E *ob. cit.* argumentando que ello “se contradice con la práctica de las regulaciones autonómicas de consultas populares en el ámbito local sin previa competencia expresa como es la Ley foral 27/2002 de 28 de octubre reguladora de Consultas Populares de ámbito local, siendo que el EA navarro no reconoce competencias en materia de consultas populares”. AGUADO RENEDO, C. *Sentido y posibilidades...* *ob. cit.* p. 7.

¹²⁷ Comparto las palabras de SÁENZ ROYO, E. *ob. cit.* P. 26 y AGUADO RENEDO, C. *Sentido...* pp. 19-23.

¹²⁸ CASTELLÁ ANDREU, JM. *ob. cit.* p. 250.

que principalmente lo diferencia jurídico-constitucionalmente de las consultas populares¹²⁹. A la luz de dicha doctrina afirmamos que “lo que caracteriza el referéndum es la atribución al cuerpo electoral de una expresión legítima y directa sobre el asunto que se le somete a consideración”¹³⁰, es decir “que el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política” (STC 31/2015, FJ 5).

Por ende, las CCAA son competentes en materia de consultas populares “sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (competencia exclusiva del Estado en el art. 149.1.18 CE) (STC 31/2010, FJ 69). De lo entendemos que “por mucho que en los Estatutos se la califique de competencia exclusiva, no lo es, sino que es compartida”¹³¹.

Muchas de las CCAA que las han recogido en sus Estatutos excluyen expresamente el referéndum de tales consultas, mientras que otras ni lo mencionan ni lo excluyen¹³².

En conclusión, el Alto Tribunal ha marcado los límites de competencia autonómica en materia de referéndum de forma muy restrictiva, dando prioridad al desarrollo de otras figuras de democracia participativa. Nuestro Tribunal Constitucional se ampara en argumentos estructurales (la importancia de la democracia representativa en nuestro sistema), competenciales (estatal en materia de referéndum y autonómica sobre las consultas populares), añadiendo argumentos de desarrollo legislativo (afirmando que la LOMR es la única ley reguladora de esta institución), y finalmente argumentos materiales (creando una definición sistemática de lo que es un referéndum) para enfrentarse a dicha institución¹³³.

2. PROPUESTAS DE REFORMA

La falta de representatividad y la desconfianza hacia los partidos políticos nos lleva a exigir una reforma para corregir algunos de los desajustes que afloran en nuestra

¹²⁹ AGUADO RENEDO, C. *Sentido...* ob. cit. p. 15. Véase los argumentos que utiliza para desarrollar tal idea.

¹³⁰ PÉREZ ALBERDI, M^a R. *El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y municipios*. Revista Vasca de Administración Pública. Nº 94. Septiembre-diciembre 2012, p. 107.

¹³¹ AGUADO RENEDO, C. *Sentido...* ob. cit. p. 8.

¹³² CASTELLA ANDREU, JM. ob. cit. p. 248 y AGUADO RENEDO, C. *Sentido...* ob. cit. pp. 7-8. Excluyen: Art. 78 EAAAndalucía, Art. 71.27 EAAragón... Mientras que ni lo mencionan ni lo excluyen, por ejemplo: Art. 122 EACataluña, Art. 28.5 EAComunidad Valenciana...

¹³³ CASTELLÁ ANDREU, JM. ob. cit. p. 253.

democracia representativa. Aquí es donde entra la potenciación de las figuras de democracia directa -especialmente el referéndum- como vía de reforma. Estas carencias afloradas son de tal calibre que no basta con un nuevo enfoque del concepto y sentido de democracia, sino que es necesaria una reforma constitucional y legal que haga del referéndum un auténtico complemento, que no sustituto, de la democracia representativa.

a) Propuesta planteada por el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural¹³⁴

Esta propuesta busca mejorar la calidad democrática del sistema político, alcanzando un mayor grado de representatividad entre la opinión popular y la materialización obtenida, fomentando entre otros instrumentos el referéndum. Ello, a su juicio, facilitará y ayudará a extender la participación política más allá de la exclusiva elección periódica de representantes.

Básicamente consiste en “ampliar los supuestos para la convocatoria de refrendos consultivos, flexibilizando sus requisitos y reconociendo el derecho de las CCAA y entes Locales a convocarlos en asuntos de su competencia. Como corolario, se amplía la exigencia de convocar referéndum constitucional con carácter previo a la ratificación de cualquier reforma constitucional”¹³⁵.

¹³⁴ Propuesta de reforma constitucional presentada por el Grupo parlamentario mixto y Grupo parlamentario de IU, ICV- EUiA, CHA: La izquierda Plural, en el Congreso de los Diputados, publicada el 24 de mayo de 2013; para “reforzar la participación política y el pluralismo en el régimen electoral”. En línea: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-122-1.PDF Consultado a fecha 18/5/2017.

¹³⁵ El artículo 92 queda redactado como sigue: «1. Las decisiones políticas podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Los poderes públicos y las administraciones públicas promoverán, en sus respectivos ámbitos de competencias, la realización de consultas públicas con carácter vinculante sobre asuntos de especial relevancia o interés para el conjunto de la ciudadanía.

2. El referéndum, en las materias competencia del Estado, será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados a petición de un 5% de los miembros de cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales o a iniciativa popular, con los requisitos establecidos para las iniciativas legislativas populares.

3. En las materias competencia de las Comunidades Autónomas, sus Presidentes podrán convocar referendums consultivos, a petición de sus Asambleas Legislativas o a iniciativa popular, de acuerdo con el procedimiento que se establezca en sus leyes autonómicas.

4. Las entidades locales, a través de sus Alcaldes o Presidentes, podrán realizar la convocatoria de referendums consultivos en aquellos asuntos de interés local que regule la legislación básica sobre régimen local.

5. Una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento y requisitos de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.»

Esta propuesta no ha sido formalizada mediante su presentación en las Cortes Generales, por lo que actualmente queda como un intento infructuoso de renovar la institución.

La propuesta del Grupo Parlamentario La izquierda Plural no amplía la tipología de referéndums de ámbito estatal. Introduce referéndums consultivos autonómicos y locales, novedad en la Constitución, pero de una manera errónea¹³⁶, pues “los introduce como consecuencia del art. 23 CE, siendo que a juicio del TC no son desarrollo de dicho derecho fundamental (STC 31/2010, FJ 69)”. Básicamente, sólo amplía el alcance territorial en función de a quién pertenezca la competencia sobre el objeto del mismo, pero siempre respetando la preceptiva autorización del Estado del art. 149.1.32 CE. La iniciativa sí que se amplía en este caso, permitiendo en ámbito estatal a un 5% de los miembros de cualquiera de ambas Cámaras o bien iniciativa popular (remitiendo a la regulación de la iniciativa legislativa popular); mientras que en ámbito autonómico es simplemente a petición de su Parlamento o iniciativa popular. La convocatoria sigue siendo del Presidente, ya sea autonómico o estatal. Se diferencian en la autorización, del Congreso en la estatal e inexistente en ámbito autonómico, con la consiguiente incoherencia. Finalmente, hace una remisión a una Ley Orgánica para que regule tanto las condiciones, procedimiento y requisitos de las distintas modalidades previstas en la Constitución, incluyendo las autonómicas y locales, cosa que, como hemos dicho, va en contra de la vinculante interpretación del Alto Tribunal.

En fin, básicamente soluciona problemas de referéndums de ámbito subestatal, pero sin suponer avances reales en términos democráticos que ofrezcan una mejora de la calidad democrática de nuestro sistema (Requejo Rodríguez). Quizás ello fue uno de los motivos que consiguieron hacer fracasar a esta propuesta.

b) Propuesta de reforma planteada por la Junta General de Asturias

El 5 de diciembre de 2012, el grupo parlamentario de Izquierda Unida en la Junta General del Principado de Asturias registró una proposición para debatir una propuesta de reforma de los arts. 87.3, 92 y 166 CE. Esta propuesta previamente fue debatida durante seis meses a lo largo de plataformas del movimiento 15-M y respaldada con 7.700 firmas en Asturias. Por primera vez, una iniciativa ciudadana de reforma

¹³⁶ Aquí seguimos la crítica efectuada por REQUEJO RODRÍGUEZ, P. *ob. cit.* pp. 12-13.

constitucional fue debatida en un Parlamento autonómico. Fue aprobada por el Pleno de la Junta por 23 votos a favor (PSOE, IU, Mixto) y 22 en contra (Foro Asturias y PP).

La recuperación de este instrumento de participación ciudadana en el ejercicio del poder fue recogida en el manifiesto “Por la democracia directa”¹³⁷, basándose en el derecho fundamental de petición del art. 29 CE y en la capacidad que tiene un Parlamento autonómico de llevar a cabo una iniciativa de reforma constitucional (art. 166 CE).

Respecto al referéndum, se proponía que el art. 92 CE recogiera también el referéndum abrogativo o derogatorio de leyes aprobadas y no sancionadas o de las ya en vigor, al igual que sea posible la iniciativa popular en materia de referéndum, a parte del carácter vinculante del referéndum consultivo en caso en que supere una cifra de quorum¹³⁸.

Finalmente fue aprobada la propuesta de nueva redacción del art. 92 CE en los siguientes términos¹³⁹:

“1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a plebiscito de todos los ciudadanos. Esta consulta será convocada por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, o a iniciativa de quinientos mil electores.

2. Podrá ser sometida a referéndum la derogación de leyes en vigor, cuando así lo soliciten ante la Mesa del Congreso de los Diputados quinientos mil electores. El resultado del referéndum será vinculante cuando haya participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y haya sido aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos. No procederá esta iniciativa en materias tributarias, presupuestarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

3. El plebiscito y el referéndum se realizarán en la misma fecha que los procesos electorales de ámbito nacional siempre que coincidan con el mismo año.

¹³⁷ <http://porlademocraciadirecta.org/> Consultado a fecha 18/5/2017.

¹³⁸ El Grupo Parlamentario Socialista propuso introducir la palabra plebiscito para referirse a la modalidad consultiva, introducir la iniciativa popular, límites materiales al referéndum derogatorio, la celebración conjunta con los procesos electorales nacionales si coinciden en año, y finalmente, un mandato de desarrollo vía Ley Orgánica. El Grupo Parlamentario UPYD sólo disintió de la reforma socialista en el término “abrogativo” en vez de derogatorio y finalmente eliminar el límite de la prerrogativa de gracia. Por otro lado, el grupo Foro Asturias pidió la supresión de la propuesta amparándose en la supuesta intención de transformar la actual democracia representativa en favor de implantar un sistema de representación directa con requisitos de tipo asambleario.

¹³⁹ PRESNO LINERA, MA. *El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas*. En prensa. PRESNO LINERA, MA. *ob. cit. La democracia participativa...* pp. 229-234. Además, el autor dirige un blog online en el que, entre otros asuntos, habla sobre este tema con un profundo conocimiento de causa: <https://presnoliner.wordpress.com/2014/02/17/propuesta-de-reforma-de-la-constitucion-para-promover-la-participacion-ciudadana/> Consultado a fecha 18/5/2017.

4. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento del plebiscito y de las distintas modalidades del referéndum previstas en la Constitución”.

Esta propuesta fue remitida al Congreso de los Diputados donde tuvo entrada el 16 de octubre de 2014. Sin embargo, la pasada disolución de las Cortes debido a la falta de Gobierno conllevó que no se hubiera discutido la propuesta, sin perjuicio de la posibilidad de que en esta legislatura se produzca el debate de la toma en consideración.

Los autores de la misma fundamentan la necesidad de reforma en la escasa consideración de la participación directa en una democracia avanzada como –se supone– que es España. Inciden en el carácter restrictivo de la regulación constitucional, especialmente en lo que a iniciativa popular se refiere, y en la necesidad de una mejor regulación e incorporación de nuevas modalidades de referéndum. También se afirma en la propuesta que el papel del ciudadano en el referéndum es, en esencia, pasivo. Por ejemplo, el consultivo del art. 92 CE tiene la iniciativa exclusivamente reservada al Presidente del Gobierno, aunque la autorización es del Congreso de los Diputados. Ello no hace más que afirmar el tópico de Lijphart: “cuando los gobiernos controlan el referéndum, tenderán a utilizarlo solamente cuando esperan ganar”. Por ello se propone que se permita la iniciativa popular, a semejanza de Italia, donde el electorado puede iniciar una consulta abrogativa y, además, se permite a los promotores participar en la campaña de propaganda previa. Ello en la práctica hace que se convoquen más referéndums consultivos y que la participación sea bastante aceptable¹⁴⁰.

Por tanto se propone, como ya hemos visto antes, un referéndum derogatorio, ampliar los sujetos legitimados para proponer el referéndum consultivo a Parlamentos autonómicos y a iniciativa ciudadana representada en 500.000 firmas, de carácter vinculante si hay un quorum de mayoría del cuerpo electoral y se aprobara por la mayoría de votos válidamente emitidos. El desarrollo puntual y concreto de cada modalidad se haría –esta vez detallada y correctamente– en la Ley Orgánica reguladora de las modalidades de referéndum.

A juicio de Paloma Requejo, la propuesta asturiana muestra la intención de potenciar la democracia directa sin hacer perder su preeminencia a la democracia representativa. Mucho más extensa, con mayor ambición y rigor técnico que la anterior. También destaca como muy positivo que se dé entrada a las CCAA a través de sus Parlamentos,

¹⁴⁰ PRESNO LINERA, MA. *ob. cit.* pp. 14-15. Afirma que la participación en los referéndums celebrados en Italia en el año 2011 participó el 57,4% del electorado.

pues es una buena manera para implicar a las partes en decisiones que afectan al todo, asegurando que el interés general y no particular sea el móvil de su actuación. En todo caso, la autora echa en falta “una referencia expresa que disipe cualquier duda de inconstitucionalidad sobre la celebración de otros referéndums de ámbito autonómico o local, pues no se dice nada sobre la reforma del art. 149.1.32 CE”, por lo que se entiende que implícitamente son posibles, siempre que el Estado lo autorice.

Otra de las críticas es que en el caso en que no sea mayoritaria la respuesta afirmativa “no se especifica si el referéndum puede llegar a reiterarse en los mismos términos y en qué plazos”, a lo que afirma la autora, sería conveniente que de ello se ocupara la ley orgánica que regule las modalidades.

Es una propuesta que indudablemente pretende mejorar la calidad del sistema democrático español utilizando los cauces constitucionalmente previstos: el derecho de petición ciudadana y la iniciativa de reforma constitucional que ostentan los Parlamentos Autonómicos. Las propuestas no son arriesgadas ni utópicas, sino que se rescatan la regulación incluida en la Constitución de 1931 y en el Anteproyecto de Constitución¹⁴¹. Es necesario afirmar que esos “riesgos graves” o esa “necesidad de consolidar la democracia representativa a través de los partidos” que hicieron archivar estas ideas que ahora se rescatan, ya son caducas y carecen hoy de toda vigencia. Tampoco es válido hoy el argumento de que la sociedad española acontece de falta de costumbre democrática. Pensamos que “la capacidad deliberativa y la madurez democrática de los ciudadanos españoles no es menor que la de los nacionales de estos países”¹⁴². Y más aún cuando los ciudadanos se muestran cada vez más comprometidos con la vida política, reivindicando mayor participación en la toma de decisiones, no sólo cada cuatro años; pues se ven más capacitados para ello frente a la inoperancia de los Partidos que les representan¹⁴³. Un buen ejemplo de ello es el auge de la cultura política a través de blogs, redes sociales...

Un buen mecanismo de “control ciudadano” del Parlamento, y de la actividad legislativa en general, es el referéndum abrogativo o derogatorio, previsto en el Anteproyecto de Constitución y actualmente sacado a la luz por la propuesta asturiana.

¹⁴¹ LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. *ob. cit.* pp. 103-106.

¹⁴² PRESNO LINERA, MA. *La democracia...* p. 234.

¹⁴³ SÁENZ ROYO, E. *¿Es adecuado...* señala la teoría de MENDELSON/PARKIN, *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Palgrave, 2001. p. 6

“Se trata de una democracia de contrapeso, de contrapoder ciudadano dirigido a mantener las exigencias de servicio al interés general”¹⁴⁴. Aquí defendemos que sea a iniciativa popular, pues es así como realmente funciona¹⁴⁵.

Precisamente con la iniciativa popular del referéndum se evitaría el control de las élites denunciado por Lijphart, a la vez que se da opción al soberano para promoverlos. Además, también tenderían a acercarse a la preferencia de los votantes. Ello permitiría configurar al referéndum como un auténtico “instrumento de contrapeso y control de las inercias partidistas”, que es en fin, uno de los roles que ha de desempeñar el referéndum; y no un instrumento de manipulación en manos del poder.

Respecto a su posible carácter vinculante, solucionaría *en parte* el debate teórico actual sobre el carácter realmente consultivo de la actual regulación. *En parte* porque determina que es vinculante dependiendo del grado de participación. En consecuencia, una baja participación otorgaría a tal consulta el carácter de consultivo, pudiendo el Gobierno teóricamente en tal caso apartarse de la opinión popular. No obstante, una baja participación no tiene porqué condicionar la legitimidad democrática –carácter vinculante- del resultado¹⁴⁶.

De una manera coherente se establece realizar las consultas “en la misma fecha que los procesos electorales”. Ello solucionaría dos problemas –y críticas- a la vez. Ello conseguiría una participación más alta, a la vez que permitiría ahorrar costes administrativos. Aunque ello tiene un precio a pagar, pues puede hacer que el referéndum y su iniciativa no tengan la atención y deliberación merecida, y también puede ser utilizado como estrategia electoral por los partidos¹⁴⁷.

El mandato al legislador para desarrollar esta institución es más completo que el existente en la regulación constitucional actual, distinguiendo las distintas modalidades de consultas y estableciendo por imperativo constitucional la obligación de regular tanto

¹⁴⁴ PRESNO LINERA, MA, *La democracia participativa...* p. 233.

¹⁴⁵ La experiencia en Estados donde dicha modalidad es a iniciativa de ciertas autoridades ha demostrado su escasísima utilización (Irlanda: ninguna vez, Dinamarca, 4 veces). Mientras que en ordenamientos donde la iniciativa es popular demuestra su uso como elemento de contrapeso. SÁENZ ROYO, E. *La regulación...* pp. 132-135.

¹⁴⁶ KRIESI, H. *Direct Democracy Choice. The swiss experience*. Lexington Books. No obstante, hoy en día sigue habiendo un fuerte debate doctrinal sobre ello. Véase: OLIVER ARAUJO, J, *El referéndum en el sistema constitucional español*, Revista de Derecho Político. 1989. pp. 110-113 y RIDAO i MARTÍN, J. *La crisis de la representación en España y los déficits de participación política: el limitado alcance de la institución referendaria*. Quaestio Iuris. Río de Janeiro. 2015. Vol. 8. Nº 1. pp. 232-234.

¹⁴⁷ SÁENZ ROYO, E. *la regulación...* p. 144.

las condiciones, como el procedimiento, como las distintas modalidades de referéndum. Lo que, implícitamente conlleva la necesaria reforma de la actual ley orgánica¹⁴⁸.

c) **Recientes propuestas de reforma doctrinales**

Aquí nos hacemos eco de las propuestas recogidas por Biglino Campos¹⁴⁹. Con ello no se defiende, de manera incondicionada, la introducción de nuevas figuras o una nueva regulación legal, sino que se abra un debate serio sobre las ventajas e inconvenientes de hacerlo.

En primer lugar, se propone, no como novedad, modificar la regulación de la LOMR. Ya hemos visto el prolijo y escaso desarrollo legal de esta institución, y a lo largo del trabajo hemos visto de forma muy sutil sus principales fallos y críticas. Ahora aportaremos las soluciones que da la autora. Bajo su punto de vista, se debería modificar lo que respecta a los sujetos habilitados para realizar campaña, la distribución de espacios gratuitos de radio-televisión y la financiación, para “cambiar el monopolio de los grandes partidos políticos por simple protagonismo”. Se trata de integrarlos en dos plataformas, una por el sí y otra por el no, en la que podrían intervenir igualmente otros actores sociales¹⁵⁰.

En segundo lugar, propone introducir la iniciativa popular de referéndum. Más difícil porque conlleva modificar la Constitución vía art. 167 CE. Además, en conexión con ello, abre la puerta a un posible referéndum abrogativo o derogatorio de normas en vigor.

Por otro lado, Requejo Rodríguez también expresa su opinión¹⁵¹. Propone introducir el referéndum abrogativo y legislativo para que los ciudadanos aprueben leyes votadas en las Cortes y aun no sancionadas, con el único límite material de “las responsabilidades internacionales”. La iniciativa la tendrían 500.000 ciudadanos, 4 parlamentos autonómicos y el Gobierno estatal, la propuesta sería del Gobierno y convocatoria formal del Rey. Propone una reforma del referéndum sobre decisiones políticas de

¹⁴⁸ Además en la propuesta se hace una distinción entre términos, pues se utiliza la palabra referéndum para referirse a cuestiones normativas y plebiscito para referirse a cuestiones sobre decisiones políticas.

¹⁴⁹ BIGLINO CAMPOS, P. *Conclusiones y propuestas*. En BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.) “Partidos Políticos y mediaciones de la democracia directa”. CEPC. Madrid. 2016. pp. 395-397.

¹⁵⁰ Los argumentos ya han sido dados anteriormente en el capítulo que trata la regulación positiva en la Ley Orgánica de las distintas Modalidades de Referéndum. Véase AGUADO RENEDO, C. *referéndum...* (*ob. cit.*) en BIGLINO CAMPOS, P. 2016. pp. 37-63.

¹⁵¹ REQUEJO RODRÍGUEZ, P. *ob. cit.* pp. 14-15.

especial trascendencia en la que la propuesta sería del Gobierno, autorización del Congreso con mayoría cualificada, de convocatoria regia; cuyo resultado sería vinculante siempre y cuando haya participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y haya sido aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos. Por último, propone hacer una referencia en la Constitución, aunque sea mínima, a los referéndums locales como los autonómicos, en los que tanto la convocatoria como su regulación serán competencia suya, respetando siempre la necesaria autorización estatal, otras reservas constitucionales y las competencias estatales existentes.

Desde mi punto de vista, esta propuesta adolece de fallos criticables. En primer lugar, creemos que la propuesta de que el único límite material al referéndum constituya el inconcreto y ambiguo término “las responsabilidades internacionales” deja sin protección a materias que en todo caso deberían estar excluidas como la materia tributaria o presupuestaria. Estas cláusulas de intangibilidad no significan limitar la democracia ciudadana, sino proteger materias especialmente sensibles¹⁵².

La introducción de la iniciativa autonómica y popular en materia del referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia significa abrir la dimensión participativa. Al igual que coherentemente menciona que la convocatoria es del Gobierno, no del Presidente, elemento propio de sistemas presidencialistas, como no es España¹⁵³. Respecto al quorum mínimo, nos reafirmamos en la crítica vertida hacia la propuesta asturiana, pues el contenido de ambas coincide en este punto, siendo por extensión, la misma crítica aquí aplicable.

Es sorprendente que se elimine de esta modalidad la autorización del Congreso de los Diputados. Y más teniendo en cuenta la función que cumple, pues “supone un reforzamiento del consenso parlamentario exigido alrededor de una consulta de esta naturaleza”¹⁵⁴, siendo una “garantía para la oposición y un freno a un posible uso demagógico de la consulta popular por parte de un Gobierno en dificultades”¹⁵⁵.

Por tanto, vemos que tiene intención de dar respuesta a las deficiencias de la regulación actual que afectan tanto al Estado democrático como al Estado autonómico, aunque sin

¹⁵² *Ibidem.* p. 148.

¹⁵³ RIDAO i MARTÍ, J. *ob. cit.* p. 230.

¹⁵⁴ OLIVER ARAUJO, J. *ob. cit.* p. 109.

¹⁵⁵ RIDAO i MARTÍ, J. *ob. cit.* p. 231.

suponer avances reales en términos democráticos que ofrezcan una mejora de la calidad democrática de nuestro sistema a través de una criticable propuesta de futuro.

Finalmente, la profesora Sáenz Royo realiza su aportación para mejora y consolidación de la institución. Se reafirma en su utilización como instrumento de control y contrapeso al poder del Parlamento, siempre como complemento y nunca como alternativa a la democracia representativa¹⁵⁶.

Afirma que la utilización del referéndum es provechosa y útil como complemento de la democracia representativa siempre y cuando “los procedimientos refrendarios estén bien diseñados y garanticen información y transparencia a los ciudadanos”.

La primera propuesta consiste en incluir la iniciativa popular para la convocatoria de referéndums. Ello le otorgaría un verdadero carácter de “control y contrapeso de las inercias partidistas” y dejaría de ser un instrumento de manipulación en manos del poder¹⁵⁷. Revindica la no usurpación a los ciudadanos de la posibilidad de contradecir, en cuestiones concretas, lo decidido a través de sus representantes.

La segunda se refiere a la posibilidad que tienen los ciudadanos de proponer una reforma constitucional o una legislación determinada. Además critica la posibilidad que tienen los representantes de “arrebatar al pueblo” su propuesta para “hacerla suya”. Para evitarlo, propone el reconocimiento de la “contrapropuesta parlamentaria”, que junto con la propuesta popular, sería sometida a referéndum. De inspiración suiza¹⁵⁸, “permitiría a la élite política reaccionar ante demandas formuladas por los ciudadanos y tener un diálogo institucionalizado con ellos durante la legislatura”. Aunque, por otro lado, podría convertirse en un eficaz elemento de control de las élites al convertir al ciudadano como sujeto activo en materia del referéndum.

Todo ello no sería eficaz sin una buena regulación de la campaña. Para evitar los problemas que conlleva una deficiente redacción, hay que garantizar la claridad de la

¹⁵⁶ SÁENZ ROYO, E. *La regulación...* pp. 149-151. La autora también propone otras cuestiones que están diseminadas en las críticas a otras propuestas en este capítulo, como por ejemplo el hecho de hacer coincidir la fecha de las consultas con la de las elecciones como vía de participación ciudadana; el carácter democrático de las cláusulas de intangibilidad; o los inconvenientes de exigir un porcentaje de participación para condicionar la validez del resultado.

¹⁵⁷ Nos referimos al llamado “The elite Control Syndrome”, el cual se refiere al control del proceso ejercido por unas élites y con ello la posible manipulación de su resultado. SÁENZ ROYO, E. *¿Es adecuado...* p. 28.

¹⁵⁸ AGUIAR DE LUQUE, L. *ob. cit.* pp. 118-129.

pregunta a través de una redacción imparcial, simplificándola al máximo, y centrando el debate en las ventajas e inconvenientes del sí y del no. Sin embargo, para cuestiones complejas, como ya hemos enunciado, habría que dar distintas opciones, con el fin de permitir un debate menos polarizado. Es conveniente, según ella, regular la participación de los diferentes agentes en la campaña, para evitar posibles manipulaciones, siendo una autoridad imparcial¹⁵⁹ la que dirija el proceso a la vez que fomenta la participación a través de un folleto informativo con la argumentación a favor y en contra redactado por los partidarios de sendas opciones. Finalmente aboga por establecer amplios plazos para la campaña, ya que “las tácticas que tienden a evitar la deliberación son más efectivas en campañas breves”.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Ante la presente crisis de desafección política y falta de representatividad en una parte considerable de la ciudadanía española hacia las instituciones representativas, se ha propugnado desde los mismos ámbitos de opinión pública, políticos y académicos una mejora y potenciación de figuras de democracia directa, y en concreto del referéndum, como vía de mejora de la calidad de la democracia -provocando una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos-, y como instrumento de acercamiento entre instituciones y ciudadanos, la cual debería permitir la limitación del monopolio de los partidos en la gestión de los asuntos públicos¹⁶⁰.

En fin, si por algo se caracteriza nuestro actual estado es por el protagonismo excesivo otorgado a los partidos, prueba de la desconfianza del legislador y de los propios partidos hacia instituciones de poder que pueden quedar al margen de su control. Con el control de las figuras de participación directa, ya nada escapa al Estado de Partidos, menoscabando una vía de expresión social como instrumento para verificar la fiabilidad que ofrecen los partidos como cauce adecuado de la participación política¹⁶¹.

¹⁵⁹ La autora propone que la Junta Electoral como órgano independiente del Gobierno sea quien redacte la pregunta y realice la campaña informativa. Véase SÁENZ ROYO, E. *¿Es adecuado...* p. 33.

¹⁶⁰ CASTELLÁ ANDREU, JM. En CASCAJO CASTRO y MARTÍN DE LA VEGA, *ob. cit.* p. 236. En este sentido PRESNO LINERA y GUTIERREZ GUTIERREZ, en *La democracia indignada y La democracia directa y las falacias de sus riesgos*. pp. 61 y ss.

¹⁶¹ PRESNO LINERA, M A. *ob. cit.* p. 222

En contraposición, el referéndum otorga al ciudadano la posibilidad de expresar directamente su punto de vista sobre una decisión política; contribuye a la información, análisis y formación de una opinión, creando ciudadanos cada vez más informados y con ánimo de participar; reforzando la legitimidad democrática al resultado obtenido¹⁶². En fin, el fomento de la participación vía referéndum es esencialmente positivo para la mejora de la calidad democrática por cuanto el ciudadano deja de ser un mero espectador y pasa a ser un sujeto activo político.

Para poder dar unas adecuadas vías de participación directa, hemos de eliminar la “tésis del riesgo”¹⁶³ (Véase arriba en el capítulo sobre la regulación del referéndum en España), reconociendo a la ciudadanía capacidad para decidir sobre cuestiones jurídicas y políticas de gran relevancia para la sociedad. Es decir, perder el miedo que existe sobre las figuras de participación directa.

El primer paso que hay que dar es acabar con la democracia inactiva, fomentando la participación ciudadana a través de las fórmulas contenidas en el concepto de democracia participativa¹⁶⁴. Es decir, tenemos que conseguir que ese sector de la población descontento con la situación política actual, abandone ese estado de desconexión política, deje de ser un ciudadano inactivo pasando a colaborar activamente en nuestra sociedad. El objetivo es normalizar el dialogo con la sociedad haciendo realidad una plena integración entre ciudadanía e instituciones, involucrando al ciudadano en política dándole vías para no excluirle de la toma de decisiones.

¹⁶² SÁENZ ROYO, E. *ob. cit.* pp. 27-30 analiza tanto las ventajas como los inconvenientes de dicha institución.

¹⁶³ Concepto acuñado por PRESNO LINERA para referirse a las reticencias del Legislador Constituyente de otorgar un mayor peso a las fórmulas de participación directa en la Constitución debido a los peligros que suponía su regulación y posterior práctica, peligros que hay que entender en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia y la pretensión de asentar un sistema de partidos y unas instituciones representativas inexistentes en la época. A tal fin se exageraron los peligros de la intervención de los ciudadanos, se desvirtuó la eficacia de la misma en el derecho comparado y, desde luego, se habló de peligro para la democracia, riesgo de división del país, de crear un Estado débil...

No obstante el autor afirma que, una vez consolidada la democracia, ya se debería haber hecho algo para atribuir a la democracia directa la relevancia que se merece, pues ya no se dan esos riesgos coherentemente entendibles en la época Constituyente española. PRESNO LINERA, MA, *La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control*, *ob. cit.* pp. 207-213.

En sentido similar, CASTELLA ANDREU, JM. *ob. cit.* p. 242.

¹⁶⁴ PRESNO LINERA, MA, *La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control* en CASCAJO CASTRO Y MARTÍN DE LA VEGA, Participación, representación y democracia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, PP 204-205. Alessandro Pizzorusso define la democracia participativa como aquellas figuras que tienen por objeto la participación de los ciudadanos, en calidad de afectados por la decisión concreta, ya sea de forma individual o agrupados en organizaciones, en alguna fase del proceso que culmina con la toma de decisión, pero en que la decisión final corresponde a las autoridades competentes para ello. *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, studi in memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, Cedam, Padua, 1973. pp. 1473 y ss.

Ya se ha dado un gran paso en el fomento de la cultura cívica a través de prácticas participativas muy variadas. Una de ellas se basa en integrar a los actores políticos con la ciudadanía a través de un “Buen Gobierno” Local¹⁶⁵. Es decir, deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas locales, creando gobiernos abiertos en proximidad, transparencia y sensibilidad frente a los problemas sociales. Dicha participación se hace real en los presupuestos participativos¹⁶⁶, en los que los ciudadanos intervienen en el proceso de creación de los presupuestos municipales. De carácter informal y consultivo, pero útil, pues se abre a la ciudadanía la posibilidad de proponer enmiendas a los presupuestos para una gestión más eficiente de los recursos que resuelva los problemas reales de la ciudadanía.

En definitiva, hemos propuesto la idea de que el referéndum, debidamente regulado y utilizado, puede mejorar –que no sustituir- el funcionamiento de las instituciones representativas a la vez que facilita y fortalece el compromiso y participación ciudadana en el proceso de decisión política.

¹⁶⁵ CORCHETE MARTÍN, MJ, *Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno*. en CASCAJO CASTRO Y MARTÍN DE LA VEGA, Participación, representación y democracia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 276-291.

¹⁶⁶ Por ejemplo, el Gobierno de ZEC en el ayto. de Zaragoza:
<https://www.zaragoza.es/sede/servicio/presupuestos-participativos/> Consultado a fecha 18/5/2017.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA:

AGUADO RENEDO, C. (2011): “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”. Madrid, UNED (Teoría y Realidad Constitucional). Nº 28.

-(2016): “Referéndum, partidos políticos y participación popular”, **BIGLINO CAMPOS, P.** (Coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC.

-(2017): “Sentido y posibilidades del referéndum autonómico”. En prensa.

AGUIAR DE LUQUE, L. (1977): *Democracia directa y Estado constitucional*. Madrid, EDERSA.

AGUILERA DE PRAT, C. R. (1992): “El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)”, *Revista de Estudios Políticos*. Nº 75.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. (2016): “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución Española y las consultas populares en el ámbito estatutario”. *Revistas de la UNED*.

BIGLINO CAMPOS, P. (2016): “Conclusiones y propuestas” **BIGLINO CAMPOS** *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. CEPC.

CANALS, R. M., VALLÈS, J. M., PALLARÈS, F. (1986): “El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”, *Revista de Estudios Políticos*, Julio-Agosto 1986, Nº 52.

CASES, J. I. (1978): “Resultados y abstención en el referéndum español de 1978”. *Revista de Estudios Políticos*. Nº 6.

CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2016): “El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?”, **CASCAJO CASTRO/MARTÍN DE LA VEGA**, *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

CORCHETE MARTÍN, M. J. (2016): “Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, **CASCAJO CASTRO/MARTÍN DE LA**

VEGA, *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

CRUZ VILLALÓN, P. (1980): “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*. Enero-Febrero de 1980, Nº 13.

DEL CASTILLO VERA, P. (1978): “La campaña del referéndum constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 6.

FONT FABREGAS, J. y RODRÍGUEZ ORTIZ, E. (2007): “Contenidos, estrategias y consignas: factores de voto en el referéndum español sobre la Constitución Europea”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Octubre-diciembre de 2007, Nº 138.

JIMENA QUESADA, L. (2005), “La participación ciudadana en la Constitución Europea”. *Cuadernos de integración europea*. Junio de 2005.

LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. (1978): “El referéndum: de las Leyes Fundamentales al anteproyecto de Constitución”. *Revista de Estudios Políticos*.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. A. (2011): “El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN”, *Discussion Papers*, 26.

OLIVER ARAUJO, J. (1989): “El referéndum en el sistema constitucional español”, *Revista de Derecho Político*.

PRESNO LINERA, M. A. (2016): “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, *CASCAJO CASTRO/MARTÍN DE LA VEGA, Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

-(2017): “El referéndum en la Constitución Española: Límites y posibles reformas”. En prensa.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1985): “La participación política”, Madrid, Tecnos.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2014): “El referéndum consultivo en España: reflexiones, críticas y algunas propuestas de futuro”. *Revista de Estudios de Deusto*. Vol. 62. Nº 1.

RIDAO i MARTÍN, J. (2015): “La crisis de la representación en España y los déficits de participación política: El limitado alcance de la institución referendaria. Río de Janeiro, Quaestio Iuris, Vol. 8, N° 01.

RUIZ ROBLEDO, A. (2013). “Teoría y práctica del referéndum en el ordenamiento constitucional español”, SÁENZ ROYO/CONTRERAS CASADO, *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*. Editorial Comuniter.

SÁENZ ROYO, E. (2013): “¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndum a la luz de la experiencia irlandesa, RdDCE, N° 20.

-(2016): “La regulación del refrendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España”. REDC, N° 108.