

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: UN PRESENTE INSATISFACTORIO Y UN FUTURO INCIERTO

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo

TRC, n.º 51, 2023, pp. 259-281
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. Algunas propuestas de revitalización de la iniciativa legislativa popular. III. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La irrelevancia en la práctica de los instrumentos de democracia directa o de democracia participativa en España resulta evidente¹. Quizás referéndum e iniciativa legislativa popular no fueron diseñados para propiciar unos resultados tan pobres, pero sí para asegurar el protagonismo incontestable de la democracia representativa y de los partidos políticos como cauce de participación. Sin embargo, una regulación con excesos puede poner en riesgo lo que se quiere preservar.

Centrándonos en la iniciativa legislativa popular, tanto el tratamiento que le dispensa la Constitución, hasta cierto punto entendible debidamente contextualizado, como el de la Ley orgánica que lo desarrolla, incluso tras su reforma, son bien restrictivos (Contreras Casado, 1986; Biglino Campos, 1987; Aranda Álvarez, 2006). Resultan significativos el aval desorbitado de un mínimo de 500.000

¹ Las exiguas cifras de las iniciativas legislativas populares en el ámbito estatal pueden consultarse en <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas>. Algo mejoran en el autonómico los números de iniciativas presentadas y aprobadas gracias entre otros factores a los cambios introducidos, pero se mantienen altas las inadmisiones. Un análisis pormenorizado de los mismos puede encontrarse en Fernández Silva (2021).

sujetos coincidentes con los que pueden ejercer el derecho de sufragio; limitaciones inexplicables, como la exclusión de las materias propias de ley orgánica; amplias causas de inadmisión; una iniciativa que no es tal, sino una mera propuesta, por la exigencia de una toma en consideración que la convierte en iniciativa de la Cámara y un procedimiento en el que los promotores quedan fuera de la fase decisoria y no pueden retirar la proposición. Todo ello ha sido analizado por la doctrina (Punset Blanco, 1982; Aragón Reyes, 1986; Fernández Ferrero, 2001; Astarloa Villena, 2002-2003; Marco Marco, 2006 y 2009; Cuesta López, 2008; Vintró Castells, 2011; Presno Linera, 2012; Illueca Ballester, 2015; Almagro Castro, 2016; Durán Alba, 2016; García Majado, 2017; Morales Arroyo, 2018; Sánchez Ferriz, 2021; Vidal Marín, 2021; Suárez Antón, 2022). En la esfera autonómica, aunque algunas Comunidades han perfeccionado este tipo de iniciativas con la extensión de su ejercicio a menores y extranjeros, con una referencia detallada a unos promotores que pueden participar en las distintas etapas del procedimiento o con la sustitución, como ocurre en Cataluña, de la toma en consideración por un debate de totalidad, se siguen manteniendo en la mayoría numerosas cortapisas materiales y causas de inadmisión, así como unas cifras elevadas de apoyos, sin que el art. 87.3 CE ni la Ley orgánica aquí obliguen a ello (Biglino Campos, 1985; Muro i Bas, 2007; Larios Paterna, 2008; Cabedo Mallol, 2009; Bilbao Ubillos, 2011; Vírgala Foruria, 2012; García Majado, 2021).

Condenarla de este modo a la inoperancia acaba perjudicando a la democracia representativa, cuando ante la crisis que sufre, entre otros motivos por un alejamiento entre representantes y representados, las herramientas participativas no sirven de paliativo siquiera y su construcción puede ser vista como un intento deliberado de apartar de los procedimientos de toma de decisiones a aquellos a las que van dirigidas, desfavoreciendo su legitimación. Subsana esta situación resulta obligado, como ya adelantó Kelsen (2006), aunque no sea más que por mera supervivencia.

Por tanto, este trabajo no entrará en de dónde venimos y dónde estamos, por sobradamente conocidos, sino que abordará hacia dónde podemos ir guiados por el principio democrático. Se mostrarán otras fórmulas, en ocasiones ya operativas o intentadas en países de nuestro entorno, valorando su adecuación para reflotar nuestra iniciativa legislativa popular. Que algunas de estas propuestas logren satisfacer las aspiraciones de representantes y ciudadanos, muchas veces enfrentadas, a pesar de que comparten una misma percepción distorsionada de la iniciativa legislativa popular², no es fácil. Pero no es el único ni el principal reto. Se trata de dar con una alternativa que consiga una mayor implicación ciudadana en los asuntos públicos y sirva no para superar el modelo representativo, sino para mejorar en

2 Ninguno la ven como un instrumento meramente propositivo, según demuestra el temor que despierta en los primeros y su confusión con los efectos del referéndum, así como la frustración de los segundos cuando no logran que se apruebe tal cual fue formulada.

términos democráticos el planteamiento actual (Sánchez Ferriz: 2021). Las opciones son diversas y no pueden clasificarse atendiendo a su grado de ambición, pues todas lo son y mucho, exigiendo una reforma constitucional. Algunas de las que se barajan podrían llegar a alterar la naturaleza de la iniciativa legislativa popular y el modelo de relación democracia representativa/democracia participativa tal y como ahora lo conocemos, mientras que otras, respetándolos, no parece que supongan un avance relevante, aunque quizás las apariencias engañen.

II. ALGUNAS PROPUESTAS DE REVITALIZACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

1. ¿Más de lo mismo?

Gran parte de la doctrina propugna profundizar en los cambios iniciados con la reforma legal de 2006 de la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, considerados insuficientes. Como algunos ya están operativos en el ámbito autonómico, puede pensarse que son asequibles, sin tener en cuenta que en muchos casos las limitaciones que rodean esta figura en el plano estatal son impuestas por la Constitución; de ahí que sea ineludible su reforma.

Así ocurre con el número de firmas necesarias para suscribir la iniciativa y los límites materiales a los que se la somete. Una comparación con las cifras exigidas en otros ordenamientos y la dificultad constatada de obtener el mínimo de las 500.000 actuales, convirtiéndose en uno de los principales impedimentos para que llegue a ser debatida, conducen a sugerir una rebaja sustancial que incluso se llega a concretar³. Este cambio, a nuestro entender, resulta positivo; facilita la presentación de iniciativas y no distorsiona, potencia, el contexto democrático actual en el que se sitúa, pero claramente se queda corto. La imposibilidad de que la iniciativa llegue a cumplir su función de trasladar al ordenamiento expectativas surgidas en el medio social contribuyendo a su positividad y autoreferencialidad (García Majado, 2021), cuando se excluyen materias importantes como las reservadas a la ley orgánica con la consiguiente desmovilización de la ciudadanía, obliga también a recortar las restricciones materiales, ciñéndolas a aquellos casos en los que la iniciativa se haya atribuido específicamente a otros sujetos o pueda generar responsabilidades internacionales (Presno Linera, 2012; Illueca Ballester, 2015)⁴. Por otra parte, también sería conveniente en términos democráticos, abrir la iniciativa legislativa popular, como ya pasa en el ámbito autonómico, a extranjeros con residencia legal empadronados

3 Vidal Marín (2021: 312) sugiere 300.000 o Suárez Antón (2022: 157) las de un 1% del electorado.

4 Una reforma del art. 87.3 que ya ha sido impulsada por la Junta General del Principado, cifrando en 500.000 las firmas exigidas y eliminando las materias de ley orgánica.

en municipios españoles. Para ello, a diferencia de lo que sucedería de extenderla a los menores, sería necesaria una reforma constitucional que incidiera en el art. 13 CE e indirectamente en su art. 23, debido a su conexión con este último (García Majado, 2017; Illueca Ballester, 2015).

Los más abogan por modificaciones de la Ley orgánica reguladora de diferente entidad. Corrección o supresión de algunas causas de inadmisión, tal es el caso de la falta de homogeneidad de la iniciativa o de la mera coincidencia de objeto, y no de contenido, con otras iniciativas⁵, lo que sería indispensable en nuestra opinión. Inclusión de un recurso de queja frente a la inadmisión; transformación de la iniciativa inadmitida en una petición; clarificación de la composición, estatuto y funciones de la Comisión promotora; percepción de anticipos por los gastos generados (Fernández Silva, 2021), todas ellas, creemos, de menor importancia, en especial las dos primeras. Y, sobre todo, la desaparición de la toma en consideración (Illueca Ballester, 2015; Suárez Antón, 2022), la intervención de la Comisión promotora a lo largo del procedimiento (Illueca Ballester, 2015; Suárez Antón, 2022) y la posibilidad de presentar quejas (Illueca Ballester, 2015; Fernández Silva, 2021) o retirar la iniciativa si se trastoca su contenido (Illueca Ballester, 2015).

Con la eliminación de la toma en consideración y la participación de los promotores en las distintas fases de la tramitación parlamentaria de la iniciativa sin que se desconecten de la misma, se está modificando su naturaleza; deja de ser un mero impulso o una mera propuesta de iniciativa para convertirse en una verdadera iniciativa. Este cambio sustancial, que debería abordarse a nuestro juicio reformando la Constitución, pone en valor la aportación ciudadana en la activación del procedimiento legislativo y potencia el nexo de los promotores con «su» iniciativa, asegurando que puedan disponer sobre ella y entablar un diálogo con aquellos encargados en último término de decidir para propiciar que llegue a buen término. Sus efectos se focalizan en la propia iniciativa y son inocuos. No alteran la relación democracia representativa/democracia participativa, que conservan respectivamente su lugar principal y complementario, aunque con una mejora significativa del papel de esta última, que redundaría en beneficio de la primera, al vincularla a la realidad social.

Que una transformación de este tipo contribuye a «reequilibrar» la posición de representantes y ciudadanos en el procedimiento legislativo parece innegable (Morales Arroyo, 2018: 23). No obstante, entre los «factores de estímulo» de la iniciativa legislativa popular, tal y como los califica Illueca Ballester (2015: 1131), también se apunta «el número de proposiciones que consiguen aprobarse como ley». Es evidente que las reformas expuestas, en ningún caso garantizan que

5 Es prácticamente unánime entre la doctrina ya mencionada la crítica que merecen las causas de inadmisión por las amplias facultades discrecionales que confieren a la Mesa y por favorecer que la iniciativa pueda ser obstaculizada. Entre muchos, Fernández Silva, 2021 e Illueca Ballester, 2015: 1138, que defiende la existencia de solo dos causas de inadmisión, que la iniciativa verse sobre materias excluidas o que sea «sustancialmente idéntica» a otra iniciativa ya admitida el mismo año.

se eleven las cifras de iniciativas que logran salir adelante. Por mucho que la iniciativa popular se convierta en tal y deje de ser una mera propuesta o por mucho que se facilite el debate con la intervención de sus promotores, nada obliga al titular de la potestad legislativa a aprobarla. El cambio, por tanto, introduce en la agenda legislativa asuntos que hubieran quedado sin tocar a pesar del interés ciudadano y promueve la discusión, incorporando a las partes implicadas. No es poco y se ajusta perfectamente a lo que es una iniciativa. Sin embargo, la finalidad última del instrumento no debería ser solo dar pie a un pronunciamiento de los representantes, como afirma el Constitucional, sino ayudar a que las normas que se aprueben acojan materias o reflejen un tratamiento jurídico de una materia sobre las que los ciudadanos, y no los representantes, han puesto el foco a través del ejercicio de su derecho de participación política, sin perjuicio de que también estos puedan realizar sus contribuciones. De tal modo, la propia democracia representativa saldría fortalecida, al satisfacer las expectativas y necesidades ciudadanas, incorporando al contenido de las normas asuntos o abordajes con los que en principio no se contaba. Esto, debe reconocerse, no queda asegurado y resulta dudoso que pueda lograrse sin sacrificar en cierta medida las potestades de los órganos representativos y la posición que les corresponde en nuestra democracia.

2. La unión hace la fuerza: iniciativa legislativa popular, tramitación parlamentaria y referéndum

Otra fórmula que se baraja es ligar iniciativa legislativa popular, tramitación parlamentaria y referéndum. El diseño, sea cual sea el elegido, obliga a una reforma constitucional, al ofrecer como resultado una iniciativa reforzada totalmente novedosa en España, no así en otros países. El riesgo de trastocar la democracia representativa y no solo relanzarla, aumenta en algunos casos; otros se libran de este inconveniente, pero no reportan a los ciudadanos ninguna ventaja que ya no tengan.

2.1. Referéndum de iniciativa compartida: una opción más favorable para las minorías parlamentarias que para los ciudadanos

Conocido en Francia, su denominación pone el acento en la fase final de un procedimiento que rara vez tendrá lugar, dado que su configuración es tan restrictiva como la de la iniciativa legislativa popular y la del referéndum independientemente considerados en España y sus resultados aún son más descorazonadores⁶.

⁶ Hasta ahora solo 3 proposiciones han reunido los apoyos parlamentarios requeridos para su presentación. En 2019, la proposición de ley para afirmar el carácter de servicio público nacional de la explotación de

El tercer párrafo del art. 11 CF y la Ley orgánica nº 2013-1114, de 6 de diciembre, que lo desarrolla, contemplan una iniciativa con forma de proposición de ley, impulsada por 1/5 de miembros del Parlamento —unos 185 diputados/senadores del mismo o de distintos grupos políticos—, apoyada por 1/10 de electores inscritos en el censo electoral —unos 4,5 millones— y contenido restringido, que, de no ser examinada por las Cámaras en un plazo de 6 meses desde que el Consejo Constitucional certifica la obtención de los avales ciudadanos, deberá ser sometida a referéndum por el Presidente de la República. Si es aprobada, la proposición será promulgada dentro de los 15 días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta y, si es rechazada, no cabrá presentar otras proposiciones sobre el mismo tema antes de 2 años desde la votación.

Aunque esta figura parece que procura una doble participación ciudadana en el impulso y en la decisión, estamos ante una herramienta que cae del lado de la democracia representativa. Por un lado, a quien más favorece, otorgándoles una mayor capacidad de influencia en el procedimiento legislativo, es a las minorías parlamentarias y no tanto a unos ciudadanos cuya intervención sirve fundamentalmente para reforzar la iniciativa de aquellas. Por otro, no se puede olvidar que la posibilidad última de que los ciudadanos puedan pronunciarse en referéndum depende de la voluntad de la mayoría parlamentaria, que debe ignorar la propuesta, no entrando a examinarla. En definitiva, estamos ante una iniciativa que lo que quiere es forzar su deliberación en el Parlamento y llegar a ella en la mejor posición para intentar que salga allí adelante sin o con matices, usando como «presión» el referéndum y un apoyo ciudadano previamente constatado.

Las diferencias más sobresalientes con la actual iniciativa popular española son dos. La intervención de los parlamentarios en la iniciativa; en realidad, más que compartición, estamos ante una iniciativa «de los miembros del Parlamento» «sostenida» por «los electores», como manifiesta la Decisión nº 2013-681 DC, de 5 de diciembre. Y la posibilidad, remota, de que la proposición de ley avalada por los ciudadanos se someta a referéndum.

Las mayores similitudes tienen que ver con las limitaciones que la rodean; numéricas, 1/10 de apoyos en 9 meses, y materiales, pues no solo no podrá derogar una disposición legislativa promulgada desde hace menos de un año, sino que su objeto se circunscribe a la organización de los poderes públicos, reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación y a los servicios públicos que concurran en ella y propuestas de ratificación de Tratados que

los aeródromos de París, que superó luego el control del Consejo Constitucional, pero no alcanzó el aval ciudadano exigido; en 2021, la proposición de ley de programación para garantizar un acceso universal a un servicio público hospitalario de calidad y en 2022, la proposición de ley sobre la creación de una contribución adicional sobre los beneficios excepcionales de las grandes empresas, siendo rechazadas las dos últimas por el Consejo Constitucional, por contrariar la Constitución la primera y por tener un objeto ajeno a los propios de este tipo de iniciativas la segunda.

incidan en el funcionamiento de las instituciones, dejando de lado los derechos. Igualmente otras cortapisas procedimentales en el ámbito parlamentario, y también extraparlamentario⁷, dificultan en gran medida que en Francia, como en España, la proposición llegue a prosperar.

Las ventajas e inconvenientes del procedimiento analizado son en muchos casos dos caras de la misma moneda, pues lo beneficioso para unos perjudica a los otros. Las Cámaras logran mantener el control del procedimiento, ya que en su mano está que discurra únicamente en sede parlamentaria e impedir que el referéndum llegue a convocarse con tan solo examinar la proposición en un plazo de 6 meses desde la consecución de los apoyos, sin perjuicio de que luego puedan aprobarla tal cual fue presentada, enmendarla o rechazarla. A los impulsores y avalistas de la iniciativa se les ofrece un referéndum, que indudablemente podría servir para que su iniciativa tenga alguna opción de imponerse gracias a la participación de todo el Cuerpo electoral, pero, considerando el papel determinante de la mayoría en su convocatoria, sobre todo se acaba convirtiendo en un instrumento de «intimidación» de las minorías para lograr el examen parlamentario de su propuesta, casi asegurado ante el riesgo de una consulta siempre temida por su resultado incierto, aunque más difícilmente para lograr su aprobación (Requejo Rodríguez, 2020a; Diémert, 2009; Hamon, 2014; Verpeaux, 2019).

No parece esta iniciativa compartida una buena alternativa en nuestro caso. Provocaría un retroceso democrático para los ciudadanos en esta fase de impulso, pues de propuestas propias pasarían a asumir expectativas ajenas, quedando luego excluidos durante el examen parlamentario, si, como es probable, se llevara a cabo. Ni siquiera esta percepción mejora de haber salido adelante el proyecto de Ley constitucional para una renovación de la vida democrática, depositado en la Asamblea Nacional el 29 de agosto de 2019 y aparcado desde entonces. Buscando una «relegitimación y revitalización democrática», por una parte, abre estas iniciativas a cuestiones relativas a la organización de los poderes públicos territoriales y a las conocidas como cuestiones de sociedad, salvo las fiscales y las penales y, por otra, permite además a 1 millón de electores presentar la proposición del «texto de ley», debiendo recabar luego el apoyo de 1/10 de parlamentarios. La alteración del orden de los factores quiere favorecer la introducción «en la agenda política de cuestiones que tocan a los franceses», sin que pueda ser utilizado como «un modo de desestabilización de las instituciones representativas o un modo de contestar constantemente sus decisiones». Esta finalidad entronca más con la propia de las iniciativas legislativas populares, meramente propositiva, en la que el necesario apoyo de una minoría parlamentaria viene a subrayar la relevancia de lo

7 Antes de la recogida de avales el Consejo Constitucional ya debe controlar si la proposición se ajusta a sus exigencias específicas y respeta la Constitución en su integridad. Luego vigilará la regularidad de la recogida de apoyos y declarará si se han obtenido los mismos, así como controlará la regularidad de las operaciones del referéndum, si llegara a celebrarse.

representativo y quizás en el mejor de los escenarios pueda verse como un primer aval a la razonabilidad y el interés de lo que se sugiere o en el peor como un requisito indispensable para que la propuesta pueda ser considerada tal. La posibilidad del referéndum vuelve a construirse como una advertencia para asegurar que al menos la proposición se examine parlamentariamente en plazo, dependiendo de nuevo su celebración de que el Parlamento la desdeñe (Requejo Rodríguez, 2020b).

En definitiva, si contraponemos a la iniciativa legislativa popular española la iniciativa legislativa compartida, cuando el impulso nace de las minorías parlamentarias, las firmas ciudadanas apoyan una propuesta de otro e incrementan la «receptividad» de la mayoría a examinarla y solo quizás a acogerla. Si el primer impulso llegara a ser ciudadano, tampoco compensa; los nuestros ya pueden presentar por sí mismos una proposición de ley, al margen de que cuenten o no con el apoyo informal de algunos parlamentarios, y poner así en marcha un procedimiento en el tienen asegurado, de reunir las firmas necesarias, su intervención y el examen de su propuesta por el Pleno del Congreso en un plazo predeterminado para su toma en consideración. En conclusión ¿qué les falta entonces? Lo mismo que a los ciudadanos franceses en el caso de que sus Cámaras examinen la propuesta que apoyan; que no sea una utopía que llegue a aprobarse sin que se desvirtúe. No parece un imposible. Todo pasaría por un referéndum que se activaría si la propuesta no fuera aprobada o fuera desnaturalizada en sede parlamentaria. ¿A qué coste?

2.2. Iniciativa legislativa popular «reforzada»: nadar sin quedar en la orilla para alcanzar ¿la de otro mar?

Los excesivos límites materiales y el elevado número de avales en la iniciativa legislativa popular española llevó ya en 1980 a Cruz Villalón (1980: 166) a afirmar que daba la impresión de que estábamos ante un tipo de iniciativa de las «que, una vez presentada, pone al Parlamento ante la alternativa de convertirla en ley o someterla a referéndum, por supuesto, decisorio»; no es lo que sucede, como se ha visto.

Siendo así, también se ha señalado la distancia que separa la percepción que la doctrina tiene de la naturaleza de esta figura, propositiva, de la de los ciudadanos y parlamentarios, más próxima a lo decisorio, que es la que genera falsas expectativas y temores y parece condenar al fracaso cualquier reforma, pues por defecto o por exceso resultarán insatisfactorias.

Una propuesta, que podría responder a las aspiraciones e inquietudes de ambas partes, es la suma iniciativa legislativa popular/referéndum, como sucede en otros ordenamientos. Se trataría de una iniciativa presentada solo por los ciudadanos bajo la forma de proposición de ley, que podría ser objeto en un primer momento de examen y en su caso aprobación en las Cámaras, pero que,

dependiendo de cuál sea su respuesta, puede acabar convirtiéndose también en objeto de posterior referéndum⁸.

Por su semejanza con nuestro ordenamiento la experiencia italiana nos servirá de ejemplo⁹. Igual que ocurre a nivel nacional, a nivel regional hay una variada tipología de referéndums y una iniciativa legislativa popular poco explotada, cuya configuración pueden llevar a cabo los Estatutos con permiso constitucional (art.123 CI). Si en un inicio los Estatutos reproducían el modelo estatal, algunos Estatutos de segunda generación incorporaron nuevas figuras más avanzadas, incluso en Regiones con autonomía ordinaria y no solo en las de autonomía especial (Rolla, 2016; Rodean, 2017)¹⁰. Sin ánimo de ser exhaustivos, nos referiremos a algunos casos que compaginan iniciativa popular y referéndum para ver de qué estamos hablando y valorar su procedencia.

En Friuli Venezia Giulia, Cerdeña o el Lazio, además de la iniciativa legislativa popular existente en todas las Regiones (art. 27 Estatuto de Friuli Venezia Giulia —EFVG—, art. 28 Estatuto de Cerdeña —EC— y art. 37 Estatuto del Lazio —ELz—), se permite que los electores presenten una propuesta de ley, con ciertas limitaciones materiales; de no ser objeto de deliberación por el Consejo regional en un plazo determinado, 8 meses en Friuli Venezia Giulia, 6 meses en

8 Garrido López (2019: 318-319) define la iniciativa popular de referéndum como «la atribución a un número absoluto de ciudadanos o a un porcentaje de ellos, calculado sobre los inscritos en el censo o sobre el número de sufragios emitidos en convocatorias electorales, de la facultad para instar la celebración de un referéndum sobre una cuestión política de interés general o sobre un texto normativo, remitiendo a los propios ciudadanos la decisión sobre su oportunidad política, su aprobación o abrogación». A su juicio, esta figura, que entiende da cobertura tanto a la iniciativa legislativa popular «reforzada» a la que nos estamos refiriendo, como a la iniciativa popular de referéndum propositivo a la que aludiremos en el siguiente epígrafe, vendría a «dinamizar la relación representativa». Sáenz Royo (2021), apuesta por una reforma constitucional que vincule iniciativa legislativa popular y referéndum, cuando las Cortes no la acepten en los términos en que fue presentada, no solo pensando en la eficacia del instrumento, sino en que pueda desarrollar una función de control. A su entender, es necesario someter a consulta tanto la iniciativa popular rechazada como la contrapropuesta parlamentaria. Ambas deben ser explicadas, pasar por una campaña no monopolizada por los partidos y ser votadas, sin exigir quórum de participación, porque equipara abstención y voto negativo, pero sí mayorías cualificadas para cuestiones relevantes en términos constitucionales. En una línea similar, Sánchez Ferriz (2021) sugiere someter a referéndum la iniciativa legislativa popular no adoptada por el Parlamento, aunque en un contexto de populismos reconoce la conveniencia de rodear la reforma de ciertas cautelas y la necesidad de que tales cambios sean coherentes con nuestra «estructura constitucional». Por el contrario, Morrone (2018), entre otros, considera que con esta fórmula se iguala Parlamento y Cuerpo electoral en el ejercicio de la potestad legislativa y se camina claramente hacia una democracia plebiscitaria, en el que el referéndum sería un contrapoder y no solo un instrumento de participación.

9 Debe dejarse constancia, aunque sin entrar en detalle, que en otros ordenamientos, como el alemán, también hay a nivel infraestatal alguna figura similar. En los Ländern existen iniciativas legislativas populares, que, de ser rechazadas por los Parlamentos, aún pueden imponerse, al permitirse a los ciudadanos promover referéndums. Un análisis de estos y otros instrumentos pueden encontrarse en el Dossier documental elaborado por la Cámara de Diputados italiana http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0168a.pdf?_1653387386302, p. 66-85 (Consultado el 25.05.2022) y en estudios doctrinales como el de Garrido López (2019).

10 Rodean (2017) y Orlandi (2021), se muestran críticos con los desajustes aun presentes en la regulación de esta figura en los Estatutos, en las leyes de desarrollo y en los Reglamentos parlamentarios, poniendo en riesgo su «efectividad».

Cerdeña o 1 año en el Lazio, se convocará referéndum. Si participan en él la mayoría de los que tienen derecho en el Lazio, un 40% en Friuli Venezia Giulia o la mitad más uno de los electores que han tomado parte en las elecciones al Consejo en la legislatura en que se celebra el referéndum en Cerdeña y se reúne la mayoría de votos válidamente emitidos, el Consejo estará obligado a examinar la propuesta de ley en los 60 días siguientes a la proclamación del resultado (art. 12 EFVG, art. 23 Ley regional n. 5, de 7 de marzo de 2003, de Friuli Venezia Giulia y arts. 62 y 63 ELz) o en 6 meses en Cerdeña, transcurridos los cuales en este último caso el Presidente del Consejo lo incluirá en el orden del día de la Asamblea para su examen en la primera sesión (art. 15 EC, arts. 2 y 4 Ley regional estatutaria sarda n.º 1, de 10 de julio de 2008). Este tipo de referéndums, creemos, en nada altera el modelo representativo, ni pone en tela de juicio el protagonismo de las Cámaras en la función legislativa, pues tan solo les conmina a hacer lo que deben; examinar una iniciativa ya admitida, sin condicionar la decisión que puedan tomar en relación a ella¹¹. Una opción de este tipo puede que no satisfaga plenamente a los implicados, pero sí resulta compatible con el papel que el ordenamiento confiere a cada uno en una democracia representativa, los ciudadanos proponen y el legislativo decide, en el sentido que sea, antes o después.

Muy diferentes son aquellos supuestos en los que el referéndum tiene lugar cuando la iniciativa no es aprobada o es aprobada con modificaciones sustanciales por el Consejo.

Sin duda, construcción ambiciosa es la del art. 15 del Estatuto de Campania (Prisco, 2009; De Santis, 2009; D'Aloia, 2010), Región que también cuenta con una iniciativa popular al uso (art. 12 ECa). Se trata de un referéndum sobre una norma legal o reglamentaria e impulsado por los ciudadanos, que de partida no quiere puentear al Consejo o a la Junta regional y sustituirlos en el ejercicio de sus funciones. Es una alternativa para el caso de que no actúen como esperan los 50.000 electores que han presentado una propuesta de ley o de reglamento, ofreciendo a su iniciativa otra oportunidad. Esto es lo que lleva a la doctrina a calificarla como «iniciativa legislativa reforzada» (Orlandi, 2021: 135; Rodean, 2017: 397), aunque pensamos que tal denominación se queda corta. Su no aprobación en 6 meses o su desnaturalización por el órgano competente la «sustraer del conocimiento del Consejo» y la iniciativa se somete a consulta popular, corrigiendo «la inacción o la falta de cumplimiento formal o sustancial del órgano legislativo» (Rodean, 2017: 396-397). El órgano parlamentario o gubernativo, según el escenario, tiene preferencia en el conocimiento y aprobación de la propuesta, de modo que el referéndum actúa como «plan b». El Consejo regional o la Junta aparentemente desarrollan su función normativa en plenitud, haciendo lo que consideren,

11 Según De Santis (2009: 3) tan solo quieren construir una iniciativa legislativa popular más «iniciativa», pues el referéndum es evitable si el Consejo delibera y sus poderes como titular de la función legislativa no se ven limitados, a diferencia de lo que sucederá en otras Regiones, donde con el referéndum se pretende «privar al Consejo de la decisión normativa».

aprobar o no la iniciativa y en qué términos. Da la impresión de que vamos por el buen camino; nadie pierde, el Legislativo y el Ejecutivo ejercen sus competencias y a los ciudadanos se les ofrece una última esperanza. El referéndum puede ser visto de nuevo como un instrumento de presión evidente, pero en este caso es algo más. Ciertamente es que al final son el Consejo regional o la Junta quienes implícitamente desencadenan el referéndum, según cual sea la decisión que tomen. En su mano está evitarlo; la interlocución para acercar posiciones se ve favorecida en esta situación (Orlandi, 2021). Sin embargo, aquí el referéndum no sirve solo para forzar a esos órganos a que hagan algo a lo que están obligados, como en el supuesto anterior, sino que sirve para deshacer algo que podían hacer y ya han hecho, sustituyéndolo por otra opción. Los ciudadanos en referéndum, siempre que se consiga la mayoría de votos válidamente emitidos y hayan participado la mayoría de los que pueden votar, pueden dejar sin efecto una decisión lícita ya tomada por el órgano legislativo e imponer la iniciativa popular desechada en su versión original. La democracia directa se sitúa aquí en un plano de igual a igual respecto de la representativa, aunque sea excepcionalmente, dando un giro al modelo democrático que conocemos. No todas las iniciativas son merecedoras de esta segunda oportunidad, descartándose que esta iniciativa reforzada pueda tener por objeto leyes presupuestarias, tributarias, financieras, sobre gobierno del territorio, protección medioambiental, estatuto jurídico de los consejeros regionales, relaciones internacionales y con la Unión europea, así como el Estatuto y la revisión estatutaria. También aquí parece razonable excluir de la proposición/decisión ciudadana materias cuya iniciativa se reserva a otros órganos, materias especialmente complejas o que pueden dar pie a la exigencia de responsabilidades y en todo caso establecer mayores restricciones que las que operan respecto de las iniciativas legislativas populares «ordinarias». Aun así, la constitucionalidad del precepto fue puesta en entredicho. Aunque la Constitución, como se ha señalado, permite a las Regiones regular el referéndum en su ámbito territorial, no impone que el Consejo monopolice la potestad legislativa y atribuye a los Estatutos la definición de la forma de gobierno regional, les exige que mantengan una armonía con sus disposiciones. Ello hace que algunos se pregunten si este referéndum no pondrá en cuestión el principio representativo y el ejercicio de la función legislativa por el Consejo; lo primero hay quien lo descarta, al tratarse de un referéndum no obligatorio y extraordinario, pero es verdad que permite que el Cuerpo electoral pueda revertir la decisión del Consejo y sin darle la opción de «presentar al Cuerpo electoral una solución alternativa», lo que se entiende necesario para que no haya un «vaciamiento de la función representativa de la Asamblea»¹².

12 Es De Santis (2009: 5-8), quien realiza estas reflexiones. En su opinión, como en el referéndum no se plantean dos opciones, la iniciativa legislativa popular y la del Consejo, sino solo la primera, parece «preferirse la institución de la participación directa», de modo que esta fórmula, más que reforzar la iniciativa legislativa popular, es «un instrumento de control y decisión del Cuerpo electoral» para «equilibrar una forma de gobierno que tiende a fortalecer el papel del Ejecutivo y cristalizar la relación entre la mayoría y la

Similar es la regulación en el Valle de Aosta, según la Ley regional n° 19, de 25 de junio de 2003. Junto a la iniciativa legislativa popular «tradicional» (art. 1-11), un 5% de los electores de los municipios del Valle de Aosta podrán presentar al Consejo una propuesta de ley de iniciativa popular, sometida a límites materiales, debiendo indicar en las hojas de recogida de firmas que es de las que podrían ser objeto de referéndum (art. 12). Si en 60 días desde que la propuesta se asigna a la Comisión competente del Consejo para debatirla en el marco del procedimiento legislativo esta no se pronuncia, aquella se incluye en el orden del día de la primera sesión del Consejo que deberá deliberar sobre el fondo en los 60 días siguientes; si no aprueban la iniciativa popular o una ley que incorpore sus principios inspiradores y contenidos esenciales, el Presidente de la Región convoca referéndum sobre la propuesta de ley (art. 13). De participar al menos el 50% de los votantes en las últimas elecciones regionales y obtener la mayoría de los votos válidamente emitidos, se aprueba la propuesta, se promulga y se publica; de lo contrario, el proyecto se rechaza, no pudiendo volverse a presentar en 5 años, y lo que se publica oficialmente es ese resultado (art. 14) (Rodean, 2017). La misma línea se sigue en Basilicata; el art. 20 de la Ley estatutaria regional n° 1, de 17 de noviembre de 2016, permite un referéndum sobre una propuesta de ley popular, si previamente el Consejo regional en 90 días no la ha aprobado o no ha aprobado otra que recoja sus principios y contenido esencial.

Diferente es la situación en Trentino Alto Adige. El art. 2 de la Ley provincial de Bolzano n° 22, de 3 de diciembre de 2018, de democracia directa, participación y formación política prevé, por una parte, una iniciativa legislativa popular clásica y, por otra, varios tipos de referéndums. Entre ellos uno propositivo sobre una propuesta de ley que 13.000 ciudadanos inscritos en las listas electorales de los municipios de la provincia y con derecho a voto en las elecciones a su Consejo provincial pueden impulsar (art. 8); si ha participado al menos el 25% de los que pueden hacerlo, su resultado es válido y vinculante para las instituciones políticas (art. 11.1). Aquí el referéndum adquiere entidad propia y no parece un «plan b», sino un «plan a» alternativo a la tramitación que ofrecen las Asambleas legislativas (Orlandi, 2021), separándose aún más de una concepción de democracia en el que las opciones representativa y directa han de tener un lugar, pero no el mismo peso. En la Provincia autónoma de Trento, los arts. 1-6 de la Ley sobre referéndums provinciales, de 5 de marzo de 2003, establece un referéndum sobre cuestiones de interés provincial, excluidas las tributarias, presupuestarias, vinculadas a la tutela de las minorías lingüísticas o ya sometidas a este tipo de consulta en los últimos 5 años, que debe ser promovido por un mínimo de 8.000 electores o 1.500 de afectar a intereses de las minorías señaladas. Si la

oposición». Sin embargo, D'Aloia (2010), aunque valora que este referéndum pueda vulnerar la atribución constitucional al Consejo regional de la función legislativa, cree que cabe sumar estatutariamente la llamada al Cuerpo electoral, porque la propia Constitución remite al Estatuto la regulación del referéndum regional y la forma de gobierno.

propuesta normativa consigue en el referéndum la mayoría de votos válidamente expresados y en él ha participado un 40% de los que tienen derecho, será aprobada y la Junta o el Consejo provincial, según el caso, adoptarán en 3 meses las iniciativas y los procedimientos pertinentes para actuar el resultado del referéndum. Pero también, en sus arts. 19 a 24, la misma Ley prevé una iniciativa popular, en la que al menos 2.500 electores, o 500 si la propuesta afecta a intereses de minorías lingüísticas, presentan ante el Consejo una propuesta de ley articulada que no puede versar sobre materias tributarias y presupuestarias. Si el Consejo no inicia el examen en 24 meses desde su presentación, se somete a referéndum, debiendo participar al menos el 50% de los que tienen derecho al voto, y, de ser aprobada, el Presidente de la Provincia la promulga. Volvemos aquí a la idea de referéndum como respuesta a la inacción de un Legislativo al que le correspondería en primera instancia la tramitación de la propuesta.

Estos diseños, que conectan iniciativa legislativa popular y referéndum, también se intentaron en Italia, aunque sin éxito por el momento, en el ámbito estatal¹³.

De las más recientes¹⁴ es la propuesta de Ley constitucional, aprobada en primera deliberación en la Cámara de Diputados el 21 de febrero de 2019 y remitida al Senado para su examen (S. 1089)¹⁵, que ofrece una nueva redacción del art. 71 CI en materia de iniciativa legislativa. Aunque tuvo su origen en la Proposta di

13 La referencia e información sobre las iniciativas presentadas que se señalan a continuación pueden verse en el ya mencionado Dossier documental de la Cámara de Diputados http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0168a.pdf?_1653387386302, p. 59 y ss. (Consultado el 18.10.2022).

14 Había precedentes. El proyecto del Comité Speroni de 1994, en la XII legislatura, ya sugería un referéndum, si una proposición de ley, sujeta a límites materiales y suscrita por un millón de electores, no era aprobada por el Parlamento en 180 días; de ser aprobada en su totalidad o con modificaciones respetuosas con sus contenidos esenciales no habría referéndum. En la XIII legislatura el texto de la Comisión D'Alema incorporaba un referéndum de propuestas de ley de iniciativa popular suscritas por al menos 800.000 electores, si en 2 años las Cámaras no habían deliberado. En la XVI legislatura igualmente se examinaron propuestas para introducir referendums propositivos cuando las Cámaras en un plazo determinado no aprobaran una iniciativa popular o la aprobaran alterando sus principios fundamentales. En ese caso un millón de electores podían solicitar que estos principios fueran sometidos a referéndum y, de obtener un resultado favorable, las Cámaras deberían aprobar una ley incorporándolos. En la XVII legislatura, las propuestas de reforma también pusieron en valor los instrumentos participativos. Un grupo de trabajo constituido por el Presidente Napolitano consideró procedente incrementar el número de avalistas exigido en las iniciativas populares y obligar a las Cámaras a deliberar sobre ellas en 3 meses. Una comisión de expertos a instancia del Presidente Letta puso sobre la mesa una iniciativa popular, que se materializaba en una propuesta de ley, sometida a verificación ante el Tribunal Constitucional y a deliberación parlamentaria en 6 meses, que podía terminar en referéndum, si las Cámaras no se pronunciaban, rechazaban o aprobaban la propuesta con cambios sustanciales, sometiéndolo en este último caso a consulta popular ambas alternativas. La insatisfactoria regulación constitucional, legal y reglamentaria de la iniciativa legislativa popular del art. 71 CI, calificada de «incompleta y confusa» por Orlandi (2021: 128 y ss.) y Rodean (2017: 368-372), llevó a la reforma «Renzi» a sugerir cambios como elevar el número de electores que podían impulsar un proyecto articulado a 150.000, garantizar los tiempos de la discusión y deliberación final o establecer por ley constitucional las condiciones y efectos de las consultas populares propositivas y orientadoras; la reforma «Renzi», más comedida y genérica que las propuestas en curso, fue rechazada, como es sabido.

15 <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/51349.htm>

legge costituzionale D'Uva ed altri (C.1173, de 19 de septiembre de 2018), acabó absorbiendo otras propuestas (C.726 y C. 727 de Ceccanti ed altri, C. 987 de Elisa Tripodi y otros y C. 15447 de Magi)¹⁶. El texto finalmente enviado al Senado difiere en gran medida del original. Pretende incorporar una iniciativa legislativa popular reforzada, suscrita al menos por 500.000 electores. Si las Cámaras no la aprueban en 18 meses desde su presentación, se convoca un referéndum que requerirá, para que la iniciativa legislativa popular se imponga por esta vía, la mayoría de votos válidamente emitidos, siempre que sea superior a la cuarta parte de los que tienen derecho al voto, añade el texto aprobado en la Asamblea; su dimensión innovadora del derecho aconseja establecer, según Morrone (2018), un quórum que amortigüe su efecto en la relación mayoría/minoría y democracia representativa/democracia directa. En el supuesto de que las Cámaras aprobasen la propuesta con un texto distinto al presentado por la iniciativa popular, decía la proposición de ley constitucional D'Uva, o con un texto con modificaciones no meramente formales, se dice de modo más preciso tras su paso por la Cámara baja, también puede convocarse referéndum, a no ser que los promotores aceptaran la nueva redacción. ¿Cuál sería su objeto? Aquí hay una diferencia sustancial entre la propuesta originaria y la del Congreso. En la propuesta D'Uva se sometía a referéndum los dos textos, el de la iniciativa legislativa popular y el aprobado por las Cámaras, debiendo indicar los electores que se manifestasen a favor de ambos cuál preferían; sin embargo, en la del Congreso solo se somete a referéndum, si los promotores no renuncian a él, la propuesta de la iniciativa popular, de modo tal que, si esta llega a ser rechazada en la consulta, se promulgará la aprobada por las Cámaras. En lo que están de acuerdo es en que este tipo de referéndum no siempre será admisible, mostrándose más restrictiva la versión que salió del Congreso que la iniciativa de la que trae causa. No cabe referéndum si la propuesta no respeta la Constitución, se trata de una iniciativa reservada, presupone acuerdos, requiere un procedimiento o mayoría especial para ser aprobada, no proporciona medios para hacer frente a nuevas o mayores cargas financieras o su contenido no es homogéneo. La Corte Constitucional desempeñará un papel relevante, del que en la propuesta D'Uva se dejaba constancia en el propio art. 71, mientras que en el texto del Congreso se incorpora a la Ley constitucional de 11 de marzo de 1953 debidamente modificada. Una ley aprobada por mayoría absoluta concretará todo lo relativo a esta iniciativa y subsiguiente referéndum.

Como señala Morrone (2018: 1-5), refiriéndose a la proposición original, estamos ante una iniciativa indirecta, popular y propositiva, porque el referéndum tiene lugar tras el paso por las Cámaras de la propuesta, es «una fracción del

¹⁶ Una descripción detallada y comentario de las propuestas Ceccanti, D'Uva y otros puede encontrarse en Sánchez Ferriz (2021: 120-122). En su opinión, la iniciativa D'Uva, más en la línea Suiza, «rompe la filosofía patente en el texto de Ceccanti; tendente a reforzar la eficacia de los institutos de referencia sin modificar no obstante la estructura básica del sistema ni la preeminencia parlamentaria...».

cuerpo electoral» la que «conforma [su] contenido» y pretende «crear nuevo derecho». Sin embargo, esta «iniciativa popular con garantías de resultado» condiciona a su entender la función del Parlamento, trastoca la dimensión «colaborativa» de la iniciativa popular y contrapone democracia participativa/directa y democracia representativa, pues se incorpora «un poder legislativo popular concurrente y alternativo al de las Cámaras» con el que entra en competencia en su perjuicio. No habría un robustecimiento de los instrumentos de democracia participativa «coherente» con los principios de nuestras Constituciones, sino un cambio en el que mediante la equiparación en estos casos entre legislación parlamentaria/legislación popular, democracia representativa/democracia directa, se darían pasos hacia una democracia de otro tipo. Menos críticos, pero igualmente preocupados con este referéndum, se muestran otros, por ejemplo, Masala (2020: 219 y 222). Consciente de la «[merma de] los espacios del Parlamento» y del peligro de «un posible uso plebiscitario», cuando lo deseable a su juicio sería «el fortalecimiento de las instituciones de democracia directa», sin «fomentar el enfrentamiento entre los ciudadanos y las instituciones representativas».

En estos supuestos los impulsores de la iniciativa popular se lanzan al agua y realizan el considerable esfuerzo que conlleva presentarla con más oportunidades de obtener el resultado esperado que cuando no cabe convocar un referéndum en el caso de que las Cámaras no aprueben su propuesta o la desvirtúen. Nadan con una esperanza fundada de alcanzar la otra orilla, pero puede que esta lo sea de otro mar. Ya no el de la democracia representativa, en el que hicieron la primera parte del recorrido pensando que el Parlamento les relevaría cogiendo su testigo para culminarlo, sino el mar de la democracia directa. Un cambio de rumbo, en el que nadarán individualmente, compitiendo con aquellos con los que no fue posible colaborar.

La mejora de la iniciativa legislativa popular en España es necesaria, pero, si se quiere con ello revitalizar la democracia representativa preservando su hegemonía, no queda mucho por hacer, porque mecanismos como estos, aunque excepcionales, confieren a la democracia participativa/directa una nueva posición.

Es evidente que pocos problemas plantea en una democracia eminentemente representativa el encaje de un referéndum de los que persiguen forzar el examen de la iniciativa y que se debata y vote en el Parlamento en un plazo razonable sin empantanarse por tiempo indefinido. No obstante, no resulta indispensable. Aquí ya se fijan legalmente plazos de inclusión de la iniciativa en el orden del día tanto en el Estado, 6 meses, como en las Comunidades autónomas. Incitar al diálogo para acercar posturas entre promotores y representantes con el fin de que la iniciativa salga adelante sin dilaciones en sede parlamentaria con las garantías que ofrece el procedimiento legislativo y con un contenido admisible para todos, también puede intentarse por otras vías, quizás menos efectivas que el temor a una consulta, pero acordes con la potenciación de la participación ciudadana y, sobre todo, con una reactivación de la democracia representativa que mantendría su lugar. Nos estamos refiriendo a un nuevo procedimiento, ya

apuntado, sujeto a plazos cerrados, en el que la iniciativa ciudadana sea verdadera iniciativa, suprimiendo su toma en consideración y abriendo la puerta a la intervención de los promotores en todas sus fases para favorecer la discusión y llegar a acuerdos satisfactorios en torno a la misma, o, en caso contrario, proceder a su retirada.

Sin embargo, cuando el referéndum lo que busca es que la iniciativa, de no haber sido aprobada o haber sido modificada sustancialmente en el ámbito parlamentario, tenga una última opción de prosperar tal cual fue planteada, hay un giro que se podrá considerar conveniente, pero que no se puede negar ni minimizar. De la «lógica colaborativa» de la iniciativa popular, a la que aludía Morrone, pasamos a la «lógica competitiva», en la que un instrumento de democracia directa podría neutralizar y sustituir la decisión tomada por los órganos parlamentarios, afectando al modelo vigente, por mucho que se sometieran a consulta las dos propuestas, la popular y la «contrapropuesta» parlamentaria, pues la ciudadanía más que «controlar», estaría «[creando] nuevo derecho» con un contenido determinado con anterioridad al que se pretende dejar fuera de juego (Morrone, 2018: 4). Dar un paso así activaría la participación ciudadana en la función legislativa, no solo en el impulso y en la deliberación, sino también en el momento decisorio, y las Cámaras, aun manteniendo un cierto control del procedimiento, pues de ellas depende que la consulta sea convocada, sufrirían una mengua en su autonomía por la espada de Damocles del referéndum y en su posición por sus posteriores efectos.

De implantar con menor o mayor intensidad esta fórmula, dado su impacto en la democracia representativa, resultaría más justificado fijar restricciones que en otros casos hemos criticado. Al menos, sin descartar otras, exigir un número elevado de firmas en apoyo de la iniciativa, como las 500.000 actuales (López Rubio, 2019), y establecer límites materiales, aunque sin excluir las materias propias de ley orgánica. Los riesgos que podrían derivarse de su «naturaleza sensible», por tantos apuntados, se podrían atajar sometiendo la iniciativa a un control por parte del Tribunal Constitucional previo a la celebración del referéndum. Estas limitaciones asegurarían un uso excepcional, que casaría mejor con la idea de una democracia representativa como opción habitual y primera.

3. El referéndum propositivo de iniciativa ciudadana: competir directamente en otro mar

También es posible nadar únicamente en el mar de la democracia directa. Iniciativas populares impulsoras de referéndums en los que el Cuerpo electoral se pronunciará sobre una propuesta de ley ciudadana que no ha pasado antes por las Cámaras para intentar ser allí aprobada. Un referéndum con sustantividad propia, al margen de las iniciativas legislativas populares concebidas para ser tramitadas parlamentariamente, que podrían existir en paralelo.

En Suiza, en línea similar, aunque en otro plano, 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden proponer a nivel nacional una reforma constitucional total que se someterá a votación popular. Igualmente pueden pedir una revisión parcial, revistiendo la iniciativa la forma de proposición genérica¹⁷ o de proyecto redactado. Este último será votado por el Pueblo y los Cantones, recomendando la Asamblea Federal si debe adoptarse o no, sin perjuicio de que además pueda formular un contraproyecto. Los ciudadanos se pronuncian a la vez sobre proyecto y contraproyecto, pudiendo indicar su preferencia de resultar ambos aprobados. A diferencia de lo que ocurre en los Cantones, las propuestas de ley ciudadanas quedan fuera de la iniciativa popular de referéndum; solo existe un referéndum obligatorio para leyes federales urgentes y uno facultativo, que podrá tener por objeto leyes federales si lo piden 50.000 personas con derecho de voto u 8 Cantones en los 100 días siguientes a su publicación oficial (arts. 138-142 CS).

En Estados Unidos también es habitual esta fórmula. Por ejemplo, los electores de California pueden presentar una proposición de ley sin más límite material que la unidad de objeto. Suscrita por un número igual al 5% de los votos de todos los candidatos en las últimas elecciones a Gobernador, será sometida directamente a la aprobación del Cuerpo electoral por mayoría de los votos emitidos. Una vez aprobada, la «ley» ordinaria puede ser reformada por el Parlamento y anulada jurisdiccionalmente por el Tribunal Supremo del Estado (art. 2 Constitución de California)¹⁸.

En España, la conexión iniciativa popular/referéndum legislativo estuvo presente en el art. 66 de la Constitución de 1931 y en el art. 85 del anteproyecto de la Constitución de 1978¹⁹, desapareciendo posteriormente. Se trataba de referéndums legislativos de ratificación o de abrogación y no de los que aquí nos ocupan.

Según el Tribunal Constitucional, «la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento». El legislador orgánico, añade el alto Tribunal, «puede articular —aunque, hay que añadir ahora, no sin límites— otras figuras de consulta referendaria» (STC 51/2017, de 10 de mayo). En el caso de querer incorporar nuevos referéndums, como los que nos estamos refiriendo, parece procedente acudir a una revisión constitucional, dado su impacto en varios preceptos constitucionales. Así se ha hecho con la propuesta de reforma constitucional de la Junta

17 La Asamblea Federal, si aprueba la iniciativa popular genérica, elabora la revisión parcial en el sentido que se le ha indicado y la somete a votación del Pueblo y de los Cantones. Si la Asamblea la rechaza, también el Pueblo se pronunciará y, de aceptarla, la Asamblea redactará luego el proyecto.

18 Una descripción de estos referéndums puede verse en el referido Informe documental http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0168a.pdf?_1653387386302, p. 66-85 (Consultado el 25.05.2022) y en Garrido López (2019).

19 Un referéndum en el que el Pueblo podía «atraer a su decisión» las leyes votadas por las Cortes a petición del 15% del Cuerpo electoral, en el primer caso, y un referéndum que podía conocer de la aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales aún no sancionadas y de la derogación de leyes en vigor, en el segundo caso, admitiéndose en el abrogativo el impulso de 750.000 electores.

General del Principado de Asturias, a la espera de ser sometida a toma en consideración, que introduce referéndums derogatorios de leyes en vigor, a instancia, entre otros, de 500.000 electores y sujetos a ciertos límites materiales, si bien no contempla referéndums propositivos.

Incluir referéndums de esta naturaleza y de iniciativa ciudadana supondría una potenciación aún más significativa de la democracia directa y un cambio sustancial del actual modelo. A diferencia de los referéndums analizados en el anterior epígrafe, en estos el Cuerpo electoral se sitúa sin ambages en el momento del impulso y en el de la decisión, sin que ello dependa de una situación coyuntural y de la actuación de un tercero, al prescindir de las Asambleas legislativas con carácter previo. Puede ser también el fin de la iniciativa legislativa popular colaborativa «tradicional», al contar con un camino menos alambicado y con más posibilidades de prosperar, salvo que la intensidad de las limitaciones que se le impongan lo impida. En efecto, el salto cualitativo es de la suficiente relevancia como para que esta sea la alternativa que más haya que sopesar y que más justificado esté incorporar restricciones. En este sentido, recordemos las Directrices revisadas sobre la celebración de referendos de la Comisión de Venecia, adoptadas el 8-9 de octubre de 2020. Tras constatar que en los «Estados miembros del Consejo de Europa, la toma de decisiones se realiza normalmente mediante mecanismos de democracia representativa, mientras que el recurso a los referendos tiende a complementar esos procesos», concluyen que «los referendos y la democracia representativa deben combinarse armoniosamente». Convivencia sin enfrentamiento con preeminencia de lo representativo, en definitiva. En sus normas dedicadas a referendos celebrados a petición de parte del electorado y a las iniciativas populares, señala que el número de firmas exigidas para su impulso, proporcional al número de votantes registrados, debe ser «lo suficientemente elevado para que sólo se sometan a referéndum las cuestiones que interesen a una parte sustancial del electorado», pero no «tan elevado como para que la posibilidad de un referéndum sea meramente teórica». Por otra parte, la ley debe «prever un plazo máximo entre la presentación de las firmas para un referéndum o una iniciativa popular y la votación», no menos de 4 semanas entre convocatoria y celebración del referéndum y una duración de campaña no inferior a la de las elecciones. Resulta interesante la recomendación de que el Parlamento pueda emitir un dictamen no vinculante sobre el texto/s que se va a someter a votación a solicitud de una parte del electorado, así como que pueda presentar una contrapropuesta en el caso de iniciativas populares. Se busca darle su sitio sin prescindir de su opinión y de su aportación. En ese escenario de opciones simultáneas debería incluirse el status quo como objeto de votación, estima la Comisión, y, si más de una logra la mayoría, cabría atender a la más votada, hacer una «pregunta subsidiaria sobre cuál se ha de aplicar», «organizar una segunda vuelta» o recurrir al «voto preferencial». Excepto para «asuntos de relevancia constitucional fundamental» no se muestra partidaria de quórum de participación ni de aprobación; sin embargo, es proclive a mayorías múltiples (votantes y entes territoriales) en Estados

descentralizados. Los efectos del referéndum, por supuesto, deben especificarse en la normativa reguladora. Estas pautas tendrían que ser atendidas, sin duda, si, llegado el momento, se planteara la implementación de unos mecanismos que han de acotarse procedimental y materialmente vistas sus potenciales consecuencias.

III. CONCLUSIONES

De insatisfactoria hemos calificado la teoría y la práctica de la iniciativa legislativa popular en España. No es solo el sentimiento subjetivo de aquellos que intervienen en el procedimiento, provocado por la frustración de unos al ver como no llega a nada lo que tanto ha costado poner en marcha o por el temor de otros a perder su protagonismo. Es una percepción objetiva, atendiendo a su configuración y a la constatación de que no ha cumplido la función que le es propia en un Estado democrático, lo que es avalado por los números. Se impone un cambio. La iniciativa debe ser un instrumento de participación efectivo, que contribuya a canalizar expectativas ciudadanas en las que los representantes no repararon, favoreciendo con su debate y aún más con su incorporación la legitimación del resultado.

Reacios en nuestro país a poner en marcha cualquier reforma, incluso las que se reconocen necesarias, en otros Estados ya están en el lugar al que aspiramos llegar o incluso algunos, desencantados, ya quieren volver de allí. La valoración de sus experiencias, debidamente contextualizadas, tendría que servir de algo. Las alternativas son varias; el que no queden en nada requiere que los ciudadanos, en vez de un no seguro por respuesta, tengan una opción seria de que su propuesta llegue a examinarse, discutirse e incluso prosperar, y que las Cámaras no sean relegadas a un papel cualitativamente irrelevante.

Vincular iniciativa legislativa popular y referéndum, presentando a este último como un «plan b», o contar con un referéndum propositivo de iniciativa popular como «plan a», aunque posible, obliga a una reflexión sosegada. Distorsionar la naturaleza de la iniciativa legislativa popular y ver, aunque sea puntualmente, como vía democracia directa se sustituye lo que por vía representativa ya se ha decidido o se esquivo a los órganos legislativos y a las garantías del procedimiento que en ellos se sigue, son cambios de calado en la caracterización de uno de nuestros principios estructurales, que pueden invertir la relación entre ambas²⁰.

20 Ello lleva a Masala (2020: 220-221) a mostrarse comedido y a preguntarse «¿qué equilibrio es deseable entre la necesidad de reforzar la participación para revitalizar la democracia y la necesidad de preservar (o regenerar, resucitar) instituciones parlamentarias fuertes que garanticen la mediación entre los intereses existentes en la sociedad?». Ese es a nuestro entender el quiz de la cuestión y compartimos, como afirma, que la respuesta no puede caer en la «demofobia», pero tampoco en la «demolatría», de modo que en ningún caso se puede «promover el antagonismo, en lugar de buscar y salvaguardar la integración y el equilibrio, entre los ciudadanos y las instituciones representativas». Fortalecer la participación, sin prescindir de la representación, defiende. Fortalecer la participación para reforzar la representación, me atrevería a añadir yo.

Un riesgo, es verdad, sobre todo teórico, pues donde se han implementado no siempre han tenido en la práctica la repercusión esperada, en gran medida por las exigencias rigurosas que se establecen (elevado número de firmas para su impulso, restricciones materiales, quórum de participación o de aprobación), ni tampoco mayores consecuencias.

Por eso, otra opción más realista y acorde con el modelo actual es bajar la cifra de firmas exigida en la iniciativa legislativa popular, abrirla a personas distintas, ampliar las materias que son su objeto, reducir las causas de inadmisión, suprimir la toma en consideración y asegurar la presencia activa de los promotores en el procedimiento. Aparentemente más modesta, la democracia representativa mantendría su preeminencia y se acercaría a los ciudadanos gracias a una verdadera iniciativa legislativa popular sobre asuntos de su interés que podrían defender y disponer de ella hasta el final.

Es difícil conciliar el lugar preferente, que no de privilegio, que entendemos debe corresponder a la democracia representativa y las legítimas aspiraciones ciudadanas en relación a sus iniciativas. Quizás sea necesario asumir que un Estado democrático no ha de ignorar ninguna propuesta, pero tampoco puede garantizar un resultado. Lo único que en él se tiene que dar por cierto es la existencia de procedimientos plurales y contradictorios de toma de decisiones por la mayoría, que se sentirán más próximos cuanto mayor sea la interacción ciudadana y el reflejo de su aportación.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Almagro Castro, D. (2016). ¿Qué iniciativa legislativa popular tenemos? ¿Qué iniciativa legislativa popular necesitamos? El Art. 87.3 CE y la LOIP 4/2006. *Revista general de Derecho Constitucional*, 22, 1-21.
- Aragón Reyes, M. (1986). La iniciativa legislativa. *Revista española de Derecho Constitucional*, 16, 287-314.
- Aranda Álvarez, E. (2006). La nueva Ley de iniciativa legislativa popular. *Revista española de Derecho Constitucional*, 78, 187-218.
- Astarloa Villena, F. (2002-2003). La iniciativa legislativa popular en España. *Teoría y realidad constitucional*, 10-11, 273-322.
- Biglino Campos, P. (1985). La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales. *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 289-307.
- Biglino Campos, P. (1987). La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 75-130.
- Bilbao Ubillos, J. M^a (2011). La iniciativa legislativa popular en la Unión Europea y en las Comunidades Autónomas. En Portilla, J. M^a (coord.), *Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática* (pp. 333-388). Madrid: CEPC.
- Cabedo Mallol, V. (2009). La iniciativa popular en las Comunidades autónomas: la necesaria reforma de su legislación. *Teoría y realidad constitucional*, 24, 455-476.

- Contreras Casado, M. (1986). Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España). *Revista de las Cortes Generales*, 8, 67-94.
- Cruz Villalón, P. (1980). El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 13, 145-168.
- Cuesta López, V. (2008). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Madrid: Thomson-Civitas.
- D'Aloia, D. (2020). Il nuovo statuto della regione campania. Appunti sulla funzione legislativa regionale. *Federalismi.it*, 2, 1-16.
- De Santis, V. (2009). Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania. *Federalismi.it*, 10, 1-8.
- Diémert, S. (2009). Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution. *Revue française de Droit Constitutionnel*, 77, 55-97.
- Durán Alba, J. F. (2016). Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular. En Biglino Campos, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa* (pp. 65-94). Madrid: CEPC.
- Fernández Ferrero, M. A. (2001). *La iniciativa legislativa popular*. Madrid: CEPC.
- Fernández Silva, A. (2021). *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Madrid: TC/CEPC.
- García Majado, P. (2017). La configuración de la iniciativa legislativa popular: Resistencias y soluciones. *Oñati: Socio-legal Series*, 7/5, 1041-1057.
- García Majado, P. (2021). La iniciativa legislativa popular autonómica. En Baamonde Gómez, L., Espinosa Díaz, A. y López Rubio, D. (dirs.), *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa* (pp. 403-435). Madrid: Instituto de Derecho Público comparado, Universidad Carlos III, CEPC.
- Garrido López, C. (2019). La iniciativa popular de referéndum. *Teoría y realidad constitucional*, 43, 317-345.
- Hamon, F. (2014). Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité. *Revue française de Droit Constitutionnel*, 98, 253-268.
- Illueca Ballester, J. E. (2015). El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades. *Revista de Derecho de la UNED*, 16, 1095-1138.
- Kelsen, H. (2006). *De la esencia y valor de la democracia*. J. L. Requejo Pagés (ed. y trad.). Oviedo: KRK.
- Larios Paterna, M^a J. (2008). Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives. *Revista catalana de Dret públic*, 37, 183-222.
- López Rubio, D. (2019). Radiografía de una propuesta olvidada: la proposición de reforma constitucional de la Junta General asturiana sobre democracia semidirecta. *Estudios de Deusto*, 67/2, 263-295.
- Marco Marco, J. J. (2006). El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España. *Revista de las Cortes Generales*, 69, 39-82.
- Marco Marco, J. J. (2009). La iniciativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista General de Derecho Constitucional*, 8, 1-33.
- Masala, P. (2020). El referéndum y la iniciativa legislativa popular en el ordenamiento constitucional italiano, entre experiencias consolidadas y la búsqueda de nuevos

- equilibrios: regulación, aplicación práctica y perspectivas de reforma. En Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (dirs.), *El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado* (pp. 167-226). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morales Arroyo, J. M^a (2018). El alcance y los límites de los instrumentos constitucionales de democracia directa. *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, 1-31.
- Morrone, A. (2018). L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?. *Federalismi.it.*, 23, 1-13.
- Muro i Bas, X. (2007). Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular. *Corts*, 19, 361-393.
- Orlandi, N. (2021). La democracia semidirecta en Italia. En Baamonde Gómez, L., Espinosa Díaz, A. y López Rubio, D. (dirs.), *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa* (pp. 121-145). Madrid: Instituto de Derecho Público comparado, Universidad Carlos III, CEPC.
- Presno Linera, M. A. (2012). La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia. *Asamblea*, 27, 85-120.
- Prisco, S. (2009). Il nuovo statuto de la Regione Campania: gli istituti di partecipazione. *Federalismi.it.*, 7, 1-13.
- Punset Blanco, R. (1982). La iniciativa legislativa en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Político*, 14, 57-78.
- Requejo Rodríguez, P. (2020a). El referéndum del art. 11, párrafo tercero, de la Constitución francesa: una carrera de obstáculos. En Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (ed.), *El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado* (pp. 275-318). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Requejo Rodríguez, P. (2020b). El canto del cisne del referéndum de iniciativa compartida. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 20, 271-287.
- Rodean, N. (2017). La democracia directa en Italia: iniciativa ciudadana y referéndum en la fallida reforma constitucional y en los estatutos regionales de segunda generación. En Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (dirs.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa* (pp. 361-404). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rolla, G. (2016). Las dinámicas entre el referéndum, las instituciones de democracia representativa y los partidos políticos. Consideraciones a la luz de la experiencia italiana. En Biglino Campos, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa* (pp. 201-236). Madrid: CEPC.
- Sáenz Royo, E. (2021). El referéndum como complemento a un sistema representativo en crisis. En Baamonde Gómez, L., Espinosa Díaz, A. y López Rubio, D. (dirs.), *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa* (pp. 45-69). Madrid: Instituto de Derecho Público comparado, Universidad Carlos III, CEPC.
- Sánchez Ferriz, R. (2021). *Los institutos de democracia semidirecta sometidos a revisión. Estudio comparado España-Italia*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado autonómico.
- Suárez Antón, O. J. (2022). La reforma pendiente de la iniciativa legislativa popular. *Revista de Derecho Político*, 115, 139-170.
- Verpeaux, M. (2019). Démocratie représentative versus démocratie semi-directe. *Actua-lité juridique. Droit administratif*, 27, 1553-1559.
- Vidal Marín, T. (2021). La iniciativa legislativa popular en el sistema constitucional español. En Baamonde Gómez, L., Espinosa Díaz, A. y López Rubio, D. (dirs.),

Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa (pp. 299-340). Madrid: Instituto de Derecho Público comparado, Universidad Carlos III, CEPC.

Vintró Castells, J. (2011). Un punto de partida: el marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España. En Vintró Castells, J. y Bilbao Ubillos, J. M^a, *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea* (pp. 13-46). Madrid: CEPC.

Vírgala Foruria, E. (2012). La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral* (pp. 3467-3484). Madrid: Universitas.

TITLE: *The legal regime of the Popular Legislative Initiative: an unsatisfactory present and an uncertain future*

ABSTRACT: *The regulation of the popular legislative initiative in the Spanish legal system is still marked by distrust. This ends up surrounding this regulation with excessive restrictions, which are joined by the discouragement and frustration of the citizens. Legal reforms have been proved insufficient, even the most ambitious ones within the autonomous governments. Some changes have already been implemented in other systems and are currently being studied here. These consist in creating a real initiative with less expansive limits and reinforcing it by means of a referendum that could help it move forward in the same terms in which it was formulated, or else incorporating a propositional-approbative referendum. The consequences of choosing the first or the second option transcend participation, since they can have an impact on the democratic model itself, perfecting the current one, as it would be desirable, or even surpassing it.*

RESUMEN: *La regulación de la iniciativa legislativa popular en el ordenamiento español sigue marcada por la desconfianza de siempre, que lleva a rodearla de restricciones a veces desmedidas con el consiguiente desaliento y frustración ciudadana. Las reformas legales, incluso las más ambiciosas en el plano autonómico, han resultado insuficientes. Convertirla en verdadera iniciativa con unos límites menos expansivos, reforzar la iniciativa vinculándola a un referéndum que le ofrezca otra oportunidad de salir adelante en los términos que fue formulada o incorporar un referéndum propositivo-aprobativo de iniciativa popular son algunos de los cambios aún posibles que se barajan y ya se conocen en otros ordenamientos. Las consecuencias de elegir una u otra opción trascienden al propio instrumento participativo, pues pueden incidir en el propio modelo democrático, perfeccionando el actual, como sería deseable, o incluso superándolo.*

KEYWORDS: *Democracy, participative democracy, popular legislative initiative, referendum.*

PALABRAS CLAVE: *democracia, democracia participativa, iniciativa legislativa popular, referéndum.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 21.12.2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 23.02.2023

CÓMO CITAR/ CITATION: Requejo Rodríguez, P. (2023). El régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular: un presente insatisfactorio y un futuro incierto. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 259-281.

