

EL REFERENDUM CONSULTIVO COMO MODELO DE RACIONALIZACION CONSTITUCIONAL

Por PEDRO CRUZ VILLALON

SUMARIO

1. El proceso de racionalización: De los referendums facultativos al referéndum consultivo: 1.1. La contraposición referéndum facultativo-referéndum obligatorio. 1.2. Los referendums facultativos del artículo 85 del anteproyecto de Constitución. 1.3. El recurso al referéndum consultivo: La sesión del 6 de junio de la comisión constitucional del Congreso.—2. Ubicación del referéndum consultivo: El derecho comparado: 2.1. La experiencia noruega. 2.2. La Constitución de Suecia. 2.3. El Reino Unido: el referéndum de 5 de junio de 1975. 2.4. Italia: Los Estatutos regionales.—3. El referéndum consultivo español: 3.1. El artículo 92 de la Constitución. 3.2. La Ley Orgánica de 18 de enero de 1980. 3.3. El referéndum consultivo en el sistema constitucional de 1978.

4. Conclusiones.

1. La Constitución de 1978 entre sus no demasiadas novedades ha introducido en nuestro Derecho la figura del referéndum consultivo, una figura interesante, no tanto, aunque también, por sí misma como por lo que supone de un nuevo intento de afrontar, en una Constitución democrática, las instituciones de *democracia semidirecta*. La combinación, polémica desde finales del siglo pasado, de los que Ernst Fraenkel llamara *repräsentative und plebiszitäre Komponente* en el sistema constitucional democrático (1) ha

(1) *Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, en *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, hrsg. v. Rausch, Darmstadt, 1968, págs. 330-385.

sido resuelta en nuestra Constitución más por la vía de las elecciones legislativas como plebiscito de uno o más partidos que por la vía más clásica de la democracia suiza. A fin de comprobarlo ninguna figura tan expresiva como la del referéndum consultivo en su peculiar regulación española.

1.1. La aproximación al tema debe partir, a nuestro juicio, de una contraposición fundamental en la tipología referendaria, la contraposición referéndum *obligatorio*-referéndum *facultativo*. Como se sabe, mientras el primero tiene lugar *ope legis*, por imperativo constitucional, sin necesidad de que concorra la voluntad previa de ningún órgano, el segundo sólo se produce a requerimiento de un órgano (o de un cierto número de sus miembros), el cual se ve atribuida así la *iniciativa* del referéndum. De ahí el contrapuesto significado político de uno y otro tipo de referéndum: mientras el primero se limita a perfilar el peso decisorio directo del cuerpo electoral, el facultativo se configura muy predominantemente como una facultad trascendental que la Constitución pone en manos de un determinado órgano (incluida una fracción de aquél), la de provocar la manifestación de la voluntad inmediata del pueblo, la consulta popular, *l'appel au peuple*. El derecho a provocar el referéndum (iniciativa), inexistente por definición en el caso del referéndum obligatorio, se convierte así en el referéndum facultativo en un instrumento de primer rango en el juego de las relaciones entre los supremos órganos del Estado: mientras el referéndum obligatorio aparece, normalmente, como un fenómeno ocasional, puntual, en razón de las caracterizadas materias sobre las que se ejerce, un fenómeno marginal incluso, a pesar de la trascendencia de las ocasiones, el derecho de iniciativa del referéndum (facultativo) aparece y funciona como un recurso permanentemente esgrimible en el juego de las relaciones de poder entre los supremos órganos del Estado. En cierto modo podría decirse que la diferencia entre el significado político de uno y otro tipo de referéndum es aproximadamente la misma que la existente entre la norma que fija el período por el que son elegidas las cámaras y la que atribuye la facultad de disolver anticipadamente a éstas. Y lo mismo que en la distribución del poder entre los órganos del Estado la cuestión no es tanto la de la frecuencia de las elecciones generales sino, sobre todo, la de si algún órgano tiene la facultad de provocarlas anticipadamente, cuando del referéndum se trata la cuestión no es tanto la de en qué ocasiones es preceptiva la ratificación popular, como la de si alguna instancia recibe la facultad permanente de suscitar la consulta popular.

Quiere esto decir, en definitiva, que, para una asamblea constituyente, la decisión política por excelencia en materia referendaria es la de otorgar

o no, en favor de un determinado órgano, la facultad de provocar la manifestación directa de la voluntad popular. Lo que equivale a añadir que la cuestión básica de todo referéndum facultativo es la de su iniciativa.

1.2. Como es sabido, el anteproyecto de Constitución (informe de la ponencia) preveía tanto un grupo de referéndums obligatorios como otro de referéndums facultativos. Es decir, de un lado, una serie de materias que requerían la ratificación popular: las modificaciones de la Constitución, la aprobación de los Estatutos de las Comunidades dotadas de autonomía *especial*, así como los plebiscitos, en su caso, constitutivos de estas últimas (incluido el de incorporación de Navarra al País Vasco). De otro lado, el artículo 85 del Anteproyecto otorgaba a una serie de órganos la facultad de provocar la consulta popular tanto dentro como fuera del proceso legislativo ordinario. Así como el primer grupo fue aceptado sin variaciones de importancia por la comisión constitucional del Congreso, el segundo grupo, el que propiamente nos interesa, saldría de dicha comisión poco menos que suprimido.

Dado que los referéndums facultativos contenidos en el artículo 85 del Anteproyecto constituyen el antecedente inmediato de nuestro referéndum consultivo, parece conveniente detenerse, siquiera sea brevemente, en el análisis de dicho precepto.

El artículo se iniciaba así: *1. Las leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.*

Comencemos por el último supuesto: la derogación de leyes en vigor. El artículo 85 incorporaba así a nuestra Constitución el referéndum *legislativo abrogativo*, que ya figuraba en la Constitución de 1931 (art. 66). El *pedigree* democrático de esta modalidad es irreprochable. El referéndum abrogativo, *qua* veto popular, es el más difundido intento de conciliación entre el ejercicio directo de la soberanía popular y la democracia representativa: los representantes sólo son legisladores en tanto su obra es ratificada tácitamente por el pueblo, es decir, a menos que éste, normalmente en un determinado plazo, inicie un proceso dirigido a la derogación de la ley aprobada por los representantes. En consecuencia, la iniciativa de este tipo de referéndums *debe* corresponder, por definición y exclusivamente, a una fracción del cuerpo electoral. Observemos únicamente por el momento cómo están ausentes los usuales límites materiales de esta modalidad (leyes financieras y presupuestarias, amnistía e indulto, etc.), si bien la ponencia en-

tiende en su informe (2) que, cuando tiene su origen en la iniciativa popular, le son aplicables los límites materiales impuestos a ésta (3).

Segundo supuesto: *Las leyes votadas por las Cortes y aún no sancionadas*. Es decir, el referéndum en sentido estricto como referéndum legislativo de ratificación. En razón del momento procesal, y tratándose de un referéndum facultativo, en este caso es el cuerpo electoral el normalmente excluido del derecho de iniciativa del mismo. En razón de su intencionalidad política se trata de un *referéndum de arbitraje*: un determinado órgano, por lo común el Jefe del Estado, recibe la facultad de remitir al veredicto popular la decisión final acerca de una ley aprobada por el Parlamento. Sin embargo, la expresión *referéndum de arbitraje* es, hasta cierto punto, equívoca: ¿se pretende con ella indicar que, por el ejemplo, el Jefe del Estado arbitra entre la nación y sus representantes o, por el contrario, se pretende indicar que la nación está llamada a arbitrar en los conflictos que pueden suscitarse entre dos categorías de representantes, los colocados en el Parlamento y el colocado al frente del ejecutivo? De hecho, en la difusión de este referéndum influyeron las ideas de que el ejecutivo también tenía *son mot à dire* frente a la obra del Parlamento, y que las discrepancias entre ambos sólo podía zanjarlas el electorado mismo. En tal caso, este referéndum se alinea políticamente junto al veto, absoluto o suspensivo, así como, en tono menor, con la solicitud de segunda deliberación. Es un referéndum que tiene especial sentido cada vez que la cabeza del ejecutivo, por su forma de designación, aparece como representante singular de la nación frente a la representación colegiada radicada en el Parlamento.

Pero también puede significarse con esta expresión que el órgano facultado para provocar el referéndum actúa como árbitro cuando estime que existe una discordancia entre la voluntad popular y la de los representantes. Esta sería la posición del Jefe del Estado en los sistemas parlamentarios: lo que se persigue entonces no es presentar al electorado, como contrapuestas, las voluntades de las dos categorías de representantes, sino que aquí el Jefe del Estado es simplemente el engranaje que permite la comprobación de la efectiva concordancia entre la voluntad popular y sus representantes; funciona, pues, en tal caso este referéndum como una alternativa (y, en su caso, un acto previo) a la disolución anticipada. En la misma línea se movía, concretamente, el intento de legitimación llevado a cabo por la Cámara de los Lores con ocasión de sus repetidos vetos a la legislación de los Comunes en los años previos a 1911: la Cámara Alta tendría la obligación

(2) B. O. C., de 17 de abril de 1978, pág. 1570.

(3) Véase *infra*, apartado 3.3.

constitucional de impedir que la otra Cámara se apartase de la opinión pública, y sólo tras unas nuevas elecciones acatarían sin reserva la legislación de los Comunes.

A la vista de esto resulta difícil encontrar sentido a este referéndum en el marco de la monarquía parlamentaria. Pues, de una parte, en modo alguno puede cumplir la misión de un arbitraje popular entre el ejecutivo y el legislativo, dado que el Jefe del Estado es políticamente irresponsable, en tanto que el Presidente del Gobierno está sometido políticamente al Parlamento. De otra parte, tampoco es posible convertir al monarca en sensor de la concordancia o discordancia entre la opinión pública y el Parlamento sin, al mismo tiempo, comprometerlo políticamente; en todo caso, resulta superfluo allí donde, como ocurría en el anteproyecto, el referéndum abrogativo, *qua* veto popular, se hallaba previsto.

Tercer supuesto: *Las decisiones políticas de especial trascendencia*. El que aquí se recoge puede ser calificado de *referéndum-plebiscito*, a falta de una denominación mejor y en base a algunos de los encontrados criterios con arreglo a los cuales se ha utilizado este último término (4). En efecto, a diferencia de los anteriores, este referéndum opera, normalmente, al margen del proceso de creación, modificación y derogación de las leyes, del proceso legislativo. Es, naturalmente, un referéndum facultativo, como consecuencia de la vaguedad de la formulación de los casos en los que sería procedente, lo que provoca también la exclusión de su iniciativa popular. La atribución de ésta al ejecutivo puede dotar de contenido peyorativo a la calificación, inicialmente aséptica, de este referéndum como referéndum-plebiscito: en efecto, en tal caso la consulta popular directa, a menos de hacer participar al Parlamento en su iniciativa, puede convertirse en un expediente de marginación de éste ante una importante decisión política.

Estos eran los tres tipos de referéndums facultativos recogidos en el artículo 85 del Anteproyecto. Del rápido repaso que de ellos hemos hecho destaca, de un lado, la diversidad, si no heterogeneidad, de los planteamientos a que responden y, sobre todo, la íntima conexión existente entre cada referéndum y el órgano en cada caso llamado a provocarlo. A pesar de lo cual el artículo los contemplaba, no como tres referéndums cualitativamente diferentes, sino como tres *casos* en los que aparece como posible el recurso a un referéndum facultativo unívoco.

La consecuencia necesaria de ello era la confusión, literalmente hablando, en la regulación de la iniciativa de cada referéndum: el artículo pro-

(4) Cfr., exhaustivamente, J.-M. DENQUIN: *Referendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, L. G. D. J., París, 1976.

cedía a continuación a la enumeración de los distintos órganos capacitados para promover el referéndum facultativo en cualquiera de los casos enumerados en el apartado primero. Así, el borrador divulgado en noviembre de 1977 decía: 84.2. *El referéndum será convocado por el Rey a propuesta del Gobierno, bien por propia iniciativa, bien a iniciativa de cualquiera de las dos Cámaras, de tres asambleas regionales o de 500.000 electores.* A partir del Anteproyecto (B. O. C. de 5 de enero de 1978) se restringió la iniciativa de los electores (elevando su número a 750.000) al solo referéndum abrogativo, a los que habrían de sumárseles las Comunidades Autónomas en el texto informado por la ponencia (B. O. C. de 17 de abril de 1978). Pero, por lo demás, la confusión siguió siendo completa: Gobierno, Congreso y Senado disponían, cada uno por su lado, de la iniciativa de cada uno de los referéndums contemplados en el apartado primero. Los efectos, prescindiendo aquí de un enfrentamiento Congreso-Senado trasladado a los electores, eran particularmente graves en el caso de la iniciativa gubernamental, que permitía al Gobierno no sólo supeditar a la eventual ratificación popular la entrada en vigor de cualquier ley aprobada por las Cortes, sino también marginar a éstas tanto en orden a obtener la derogación de cualquier legislación como en orden a obtener el respaldo popular de cualquier opción política de la trascendencia que ésta fuere (5).

Porque no se trataba sólo de los efectos jurídicos inmediatos del referéndum: *El plazo previsto en el artículo anterior para la sanción real se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum.* Es que el texto del Anteproyecto contenía inicialmente un apartado, suprimido en el informe y proveniente del artículo 5.º de la Ley para la Reforma Política (6), en virtud del cual la cuestión, ya de por sí problemática, de declarar inconstitucional un texto o una decisión ratificada por el pueblo quedaba descartada radicalmente: *El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.* Este apartado (85.4) hubiera supuesto la constitucionalización de la confusión de las categorías jurídicas a que se refiere J.-M. Denquin (7).

De otro lado, la combinación de esta serie de referéndums de iniciativa

(5) Ilustrativo de la experiencia francesa en este sentido, J. CADART: *Les inconvénients et les dangers plebiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables*, en «Revue Internationale de Droit Comparé», XXVIII, 2 (1976), págs. 287-290.

(6) Cfr. E. LINDE PANIAGUA y M. HERRERO LERA: *El referéndum: De las Leyes Fundamentales al anteproyecto de Constitución*, en «Revista de Estudios Políticos» (Nueva Epoca), 2 (1978), págs. 87-106.

(7) *Op. cit.*, (supra, nota 4), págs. 289-302.

gubernamental con la mecánica del llamado parlamentarismo *constructivo* hubiera permitido lo que Garrigou-Lagrange ha llamado, para la Francia de la V República, el *dédoublement constitutionnel*, es decir, la coexistencia de dos constituciones: de un lado, la escrita, parlamentaria; de otro, una Constitución no escrita, de emergencia, capaz de imponerse a la anterior en cuanto reposaría inmediatamente sobre el poder constituyente, la voluntad popular (8).

1.3. «Il 7 giugno scorso l'internazionalismo costituzionale ha funzionato fulmineamente», escribía A. Manzella en 1978 (9), aludiendo a la inmediata repercusión que en el desarrollo de la sesión del día 6 de junio de la Comisión constitucional del Congreso habían tenido los inminentes referendums italianos del día 11. Ciertamente las enmiendas al artículo 85 eran varias y dispares, especialmente contrapuestas en lo relativo a la regulación de la iniciativa (10), pero ninguna de ellas hacía presentir la drástica cirugía a la que el artículo habría de ser sometido. La evolución sufrida por el referéndum abrogativo en Italia a partir de 1948 (11), hasta la fundamental

(8) *Le dédoublement constitutionnel. Essai de rationalisation de la pratique référendaire de la V^e République*, en «Revue du Droit Public», 1969, págs. 641-685.

(9) *Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo*, en «Política del Diritto», IX, 3 (1978), pág. 330.

(10) De la iniciativa los grupos de Alianza Popular y UCD pretendían excluir a las Comunidades Autónomas, y esta última, además, la iniciativa popular (enmiendas 35 y 779, respectivamente). Por el contrario, la enmienda 529, suscrita por el diputado Morodo, pretendía excluir al Gobierno y a las Cámaras, mientras el grupo comunista (enmienda 703) limitaba la solicitud de exclusión a estas últimas; por su parte, las minorías vasca y catalana (enmiendas 630 y 157) coincidían en reducir a dos el número de Comunidades capaces de provocar el referéndum. Por lo que hace a los tipos de referendums contemplados en el apartado primero no hay más enmienda que la comunista (703) dirigida a no mantener más que el abrogativo; el grupo socialista, por su parte, se limita a precisar que los referendums legislativos sólo afecten a la legislación ordinaria (enmienda 416).

(11) La ley constitucional reguladora de la Corte Costituzionale, de 11 de marzo de 1953, atribuye a ésta competencia para resolver si las solicitudes de referéndum abrogativo son admisibles en razón de su materia, es decir, en base al apartado 2.º del artículo 75 de la Constitución: «No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y de presupuestos, las de amnistía e indulto y las de autorización para ratificar los tratados internacionales.» Posteriormente, el apartado 2.º del artículo 1.º de la Ley reguladora de la Corte Costituzionale vino precisado por el artículo 33.4 de la Ley sobre referéndum de 25 de mayo de 1970, el cual, aparte otros límites temporales no previstos en la Constitución, establecía que la Corte resolviese antes del 10 de febrero de cada año qué solicitudes de referéndum de las presentadas eran admisibles y cuáles rechazables. Cfr. E. BETTINELLI: *Itineraria della razionalizzazione*

sentencia de la Corte Costituzionale de 7 de febrero de 1978 (12) y, sobre todo, la marcha de la campaña de los referéndums de junio (13) hubieron de influir necesariamente en el ánimo de los participantes en las sesiones extraparlamentarias de los primeros días de dicho mes. Los resultados de la consulta italiana sólo vendrían a confirmar las aprensiones de los partidos frente a las instituciones de democracia semidirecta en general y el referéndum abrogativo en particular (14).

El resultado fue la supresión del referéndum facultativo decisorio previsto por la ponencia, tanto en lo que tenía de instrumento plebiscitario en manos del Gobierno como en cuanto complemento popular de la democracia representativa a disposición de partidos minoritarios. En efecto, en la citada sesión de la Comisión constitucional del Congreso una enmienda *in voce* del diputado Solé Tura obtiene el respaldo sucesivo de los distintos grupos parlamentarios, siendo aprobada con los solos votos en contra de los diputados Fraga Iribarne y Barrera Costa (15). En virtud de esta enmienda desaparecían del proyecto de Constitución los dos tipos de referéndums legislativo (el de ratificación y el abrogativo), manteniéndose únicamente el relativo a «las decisiones políticas de especial trascendencia», el cual sufría dos importantes modificaciones: de un lado, su iniciativa requeriría, si bien todavía

della convenzione antireferendaria, en «Política del Diritto», IX, 5 (1978), páginas 513-559.

(12) La sentencia declaraba afectados por el artículo 75.2 de la Constitución a cuatro de los ocho referéndums promovidos por los radicales en base a criterios interpretativos ampliamente polémicos. Véase el texto de dicha sentencia en «Giurisprudenza Costituzionale», XXIII (1978), parte primera, págs. 79-100, con comentarios de V. CRISAFULLI, S. BARTOLE y F. MODUGNO (págs. 151-166, 167-180 y 181-208). Para una crítica de dichos criterios de interpretación, cfr. U. RESCIGNO: *Referendum e istituzioni*, en «Política del Diritto», IX, 5 (1978), págs. 605-627.

(13) Los dos textos finalmente sometidos a referéndum abrogativo fueron la ley de 22 de mayo de 1975 sobre medidas de orden público («Legge Reale») y la de 2 de mayo del mismo año de contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos.

(14) Especialmente preocupantes parecieron los resultados relativos a la ley de financiación de los partidos: el 43 por 100 de los votantes, sobre una afluencia a las urnas del 73 por 100, se pronunciaron a favor de su derogación (datos de *El País*, de 13 de junio de 1978).

(15) *Diario de Sesiones*, Congreso, Comisión de Asuntos Constitucionales sesión del día 6 de junio de 1978, págs. 2936-2946. Según refiere el profesor Alzaga, esta enmienda fue consensuada previamente «por la casi totalidad de los grupos parlamentarios, pero que no gozó del respaldo de Alianza Popular», habiéndose convenido que fuese el diputado Solé Tura quien la defendiese en la comisión (O. ALZAGA VILLAAMIL: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 581).

de forma confusa, la voluntad concordante de Gobierno y Congreso; de otro, innovación fundamental, el referéndum venía calificado de *consultivo* (16). El nuevo referéndum se caracteriza, pues, primero, por el carácter *parlamentario* de su iniciativa; segundo, por su objeto, una *opción política* al margen del proceso legislativo; tercero, por el carácter meramente *consultivo* de sus efectos. Para comprender por qué estos caracteres se presentan precisamente unidos puede ser útil fijarse en el Derecho comparado.

2. El *referéndum consultivo* puede adscribirse a una situación constitucional relativamente bien definida: en pocas palabras, el referéndum consultivo sería el tipo de referéndum propio de aquellas constituciones que no contemplan la eventualidad de la consulta popular; es decir, aquellas constituciones estrictamente representativas y parlamentarias, heredadas en general del siglo pasado y anteriores, por tanto, a la introducción, en el período de entreguerras, del referéndum como técnica correctora, entre otras, del parlamentarismo que Carré de Malberg, en un sonado artículo, calificaría de «absoluto» (17).

2.1. En efecto, la realización cuando ello se considera necesario, de una consulta popular en los Estados que conservan una Constitución del tipo indicado adquiere, de una manera natural, los caracteres del referéndum que nos ocupa. En primer lugar, la iniciativa ha de ser *parlamentaria*; no, por supuesto, en el sentido de que el Gobierno no pueda proponer al Parlamento la celebración de una consulta popular, sino únicamente en el sentido de que el Gobierno no podrá, sin quebrantar la Constitución, marginar al Parlamento sometiendo una cuestión directamente al pueblo: la convocatoria del referéndum requerirá, al menos, el consentimiento del Parlamento. En segundo lugar, lo que se somete al dictamen popular es una determinada opción política, que usualmente no vendrá presentada en forma de texto articulado, pero que, aun cuando éste fuera el caso, la consulta permanece al margen de proceso legislativo. En tercer lugar, como consecuencia, en parte, de lo anterior, el resultado de la consulta carece de cualesquiera efec-

(16) «Artículo 85. 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.—2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados.—3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.»

(17) *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme*, en «Revue du Droit Public», 1931, págs. 225-244.

tos jurídicos; dicho en otras palabras, la publicación oficial de los resultados del referéndum no abre plazo alguno dentro del cual haya de darse la sanción y/o promulgación de la decisión popular.

Ahora bien, con esto último se agota el significado de la expresión *referéndum consultivo*. Porque, si bien jurídicamente el resultado del referéndum no tiene la menor trascendencia, la inercia propia de toda manifestación directa de la voluntad popular hace que se volatilice toda distinción práctica entre los efectos del referéndum consultivo y los del decisorio. La experiencia confirma que, políticamente, no cabe establecer diferencias entre uno y otro referéndum (18). En la práctica, pues, lo que sucede es que, a fin de alcanzar virtualidad jurídica, los resultados de la consulta habrán de ser formalmente ratificados por el correspondiente órgano del Estado, normalmente el Parlamento. Lo que sí ocurre es que éste dispondrá de cierto margen de discrecionalidad, primero y de forma general, el derivado del proceso de plasmación de la decisión popular en un texto articulado; segundo, en todos aquellos casos en los que la voluntad popular se muestre indecisa o retraída.

Este modelo de referéndum es el que corresponde, por ejemplo, a Noruega: la Constitución de este país no prevé la consulta popular, habiendo rechazado el Storting, en 1956, un proyecto de ley en orden a su constitucionalización. No obstante lo cual en este país se han celebrado, con carácter consultivo, varios referéndums desde principios del presente siglo, el más notable de los cuales sería el celebrado el 24 de septiembre de 1972, en el que el pueblo rechazó el ingreso de Noruega en la Comunidad Económica Europea. A pesar del escaso margen de votos entre las dos opciones, no sólo fue respetada la voluntad popular, sino que el primer ministro, Bratelli, tal como había prometido, dimitió de su cargo (19).

2.2. Ahora bien, es perfectamente posible incorporar a la Constitución este modelo de referéndum consultivo que, como se ve, surge en aquellos ordenamientos constitucionales que acusan una laguna en esta materia. Es decir que, reconocida la necesidad, en determinadas ocasiones, de conocer el sentir popular antes de adoptar la correspondiente decisión (es decir, del

(18) En torno a este punto, con matizaciones, parece haber acuerdo. Cfr. M. BATELLI: *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Sirey, París, 1932, págs. 276-277; J.-M. DENQUIN, *op. cit. (supra, nota 4)*, págs. 290-291; por lo que hace a nuestro Derecho, en el mismo sentido, con precaución, O. ALZAGA, *op. cit. (supra, nota 15)*, pág. 587.

(19) Un caso similar sería el del referéndum *nuclear* austriaco de 5 de noviembre de 1978.

referéndum *prospectivo* en sentido literal), cabe recoger en la Constitución este tipo de consulta popular, sin por ello asumir los planteamientos difundidos a partir de la primera posguerra acerca de la incorporación del referéndum y otras instituciones de democracia semidirecta en orden a la contención del llamado «absolutismo parlamentario». En otras palabras, se trataría de constitucionalizar las consultas populares sin necesidad de modificar la democracia representativa ni afectar el funcionamiento del régimen parlamentario.

Este sería el sentido de la reforma constitucional operada en Suecia en el año 1922. El apartado segundo añadido entonces al artículo 49 de su antigua Constitución decía así:

«En el caso de que la importancia y la naturaleza particular de una cuestión exija que la opinión del pueblo sea recabada antes de la decisión definitiva del asunto, el Rey y el Riksdag podrán, por medio de una ley hecha en común, decretar un referéndum general (*Folkomröstning*). Esta ley deberá precisar la cuestión o cuestiones a que responderá el referéndum, e indicar el tiempo y la manera del referéndum. Tiene derecho a participar en el referéndum cualquiera que tenga derecho a votar para la segunda Cámara. Cerrado el referéndum, la cuestión será tratada conforme a las leyes fundamentales» (20).

En este texto aparecen destacados claramente los tres rasgos básicos del referéndum consultivo: el acuerdo, en primer lugar, de Gobierno y Parlamento acerca de la convocatoria y de su regulación, en especial por lo que hace a la formulación precisa de la pregunta; en segundo lugar, el objeto de la consulta, una cuestión que por su importancia y particular naturaleza haga conveniente la consulta popular; en tercer lugar, la decisión definitiva del asunto permanece confiada a los órganos constitucionalmente competentes para adoptarla.

La nueva Constitución sueca ha mantenido el referéndum consultivo como exclusiva modalidad de referéndum, manteniendo su carácter de Constitución estrictamente representativa. El artículo 4.º del capítulo VIII de la Constitución se limita a indicar:

«La ley enunciará las disposiciones imperativas por las que se

(20) B. MIRKINE-GUETZEVICH (ed.): *Les constitutions européennes*, tomo II, P. U. F., París, 1951.

regirán los referéndums consultivos organizados en el conjunto del país» (21).

Es decir, la actual Constitución parece haberse limitado esta vez a establecer una reserva de ley para la regulación de los referéndums consultivos de ámbito nacional.

2.3. El caso del referéndum consultivo británico mantiene los rasgos básicos descritos hasta ahora, si bien la convocatoria en 1975 del primer referéndum a escala nacional tuvo especiales implicaciones en el régimen constitucional británico (22). En efecto, lo que caracteriza a las relaciones entre la Constitución británica y la institución del referéndum es la especialísima combinación de proximidad y enfrentamiento: de un lado, el principio de la soberanía parlamentaria parece excluir cualquier manifestación directa de la voluntad popular; de otro, el principio del mandato popular (*mandate theory*) convierte a cada elección general, sobre la base del bipartidismo, en un plebiscito en torno a las pocas cuestiones básicas sobre las que gira la campaña electoral (23). Y se entiende, como es sabido, que el gabinete que gobierna apoyado en la mayoría surgida de unas elecciones no puede tratar de hacer pasar legislación importante alguna sobre un tema que no haya sido debatido en el curso de dichas elecciones. Tanto es así que cuando se habló de modificar el sistema electoral a fin de introducir, bien la representación proporcional, bien el voto alternativo se entendía que el nuevo sistema habría de ser completado con la incorporación del referéndum (24).

Pero, sobre todo, lo que caracteriza a este peculiar sistema plebiscitario es precisamente el tener como cauce necesario a los partidos políticos, el ser, en definitiva, un sistema plebiscitario operante a través y por medio

(21) *Lois organiques de la Suède*, Riksdag suédois, Estocolmo, 1975. El artículo 42 de la Constitución danesa de 5 de junio de 1953, citado a veces junto al referido artículo de la Constitución de Suecia como un caso más de referéndum consultivo, lo que regula es un referéndum legislativo decisorio para las leyes aprobadas por el *Folketing* y aún no sancionadas, con la iniciativa atribuida a un tercio de los miembros que integran la Cámara. Cfr. *Documentation Danoise*, Copenhague, s. f.

(22) Cfr. L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, págs. 213-232, y P. DIBOUT: *Reférendum et système parlementaire: Etude de la consultation référendaire du 5 juin 1975 dans le Royaume Uni*, en «Revue Internationale de Droit Comparé», 2 (1976), págs. 291-323.

(23) Cfr. C. S. EMDEN: *The People and the Constitution*, O. U. P., Londres, 1962, págs. 297-302.

(24) *Ibid.*, pág. 312.

de los partidos, y no un expediente de marginación de éstos (25): algo, pues, de nuevo, enteramente peculiar desde la perspectiva de las democracias del Continente. Por lo demás, el Parlamento seguía siendo soberano de derecho, y toda la teoría del mandato no tenía otro carácter que el de una convención constitucional progresivamente afirmada a lo largo del siglo XIX, conforme se ampliaba el derecho electoral.

De ahí, entre otras cosas, que no se sintiera la necesidad de introducir la institución del referéndum. Para que en el Reino Unido se llegase a recurrir a la consulta popular directa tenían que fallar los supuestos que hasta entonces la habían hecho innecesaria. En efecto, si el presupuesto básico de la democracia plebiscitaria inglesa es la asunción por cada uno de los dos partidos de una determinada postura ante un específico problema nacional (*issue*), en el momento en que la línea divisoria ante una importante opción política pasa por el interior de los partidos el recurso a las elecciones generales corre el riesgo de consagrar la ruptura de los partidos, sin asegurar con ello una respuesta sobre la cuestión debatida.

Esta era, en efecto, la situación en 1974: el partido laborista, en el poder, se encontraba profundamente dividido ante el tema de la renegociación de los términos del ingreso en la CEE. El procedimiento usual, someter al pueblo los términos de la renegociación a través de unas elecciones generales hubiera ocasionado la ruptura del partido laborista. Comprensiblemente, Harold Wilson optó por la única alternativa viable: la convocatoria de un referéndum.

La organización del referéndum de 1975 planteó una serie de problemas específicos que fueron abordados primero en un «libro blanco» y, luego, en la correspondiente ley de convocatoria: así, por ejemplo, se establecía el derecho al voto de los lores, quienes, como es notorio, no participan en las elecciones a la Cámara Baja; se excluía soberanamente de la participación en la consulta, como potencialmente hostiles a la CEE, a los residentes fuera del país; se evitaba el escrutinio por distritos, con objeto de evitar poner de manifiesto la discordancia entre los electores de un distrito y su diputado en los Comunes, haciéndose el escrutinio por condados; por primera vez se establecía la financiación pública de una campaña, a través de las dos organizaciones que encuadraban a cada una de las dos opciones, etcétera. Pero seguramente lo más interesante de esta experiencia sería la discusión en torno a los efectos de un eventual voto negativo.

El carácter *consultivo* del referéndum, sin aparecer expresamente consig-

(25) Es más, para E. Fraenkel la aparición de los partidos son la consecuencia del sistema parlamentario británico. *Op. cit. (supra, nota 1)*, págs. 356 y sigs.

nado, quedaba patente a la vista de las declaraciones oficiales: el Gobierno, aun habiéndose pronunciado oficialmente a favor del sí, se guardó mucho de hacer cuestión de gabinete del resultado afirmativo de la consulta. En concreto, la mayor precisión que se obtuvo fue la de que el Gobierno, cualquiera que fuera la respuesta popular, presentaría el correspondiente proyecto de ley en concordancia con la misma, pero que, sin embargo, como no podía ser de otra manera, la decisión final correspondería únicamente al Parlamento.

2.4. Por último, merece la pena citar el caso de los referéndums consultivos previstos en los Estatutos de las regiones italianas. Pues, si bien la Constitución de la República italiana recoge en su artículo 133 un caso aislado, el supuesto de la modificación de los términos de los municipios y de las provincias, su carácter obligatorio lo aleja de nuestro campo de atención. Por el contrario, los estatutos regionales recogen con frecuencia el referéndum consultivo facultativo (26).

En efecto, varios estatutos de las regiones de autonomía ordinaria (27) recogen, además del referéndum consultivo obligatorio a que se refiere el artículo 133 de la Constitución, el supuesto de un genérico referéndum consultivo facultativo. Este aparece inserto entre los llamados institutos que deben permitir y estimular la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de la región (28). La única especificación suele ser la de que la consulta puede ir dirigida a «particulares categorías o sectores de la población» y, en ocasiones, que pueden participar en ella los jóvenes desde los dieciséis años (29). La regulación más detallada es la ofrecida por el Estatuto de la región de Molise, cuyo artículo 45 dice así:

(26) Cfr. P. CARETTI: *Stato di attuazione degli statuti regionali in tema di iniziativa popolare e referendum*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1972, págs. 1017-1028, y G. GIACCARDI: *Il referendum nelle regioni a statuto ordinario*, en «Il Foro Amministrativo», III, 1971, págs. 791-809.

(27) Así, por ejemplo, los estatutos del Piemonte (art. 64), de la Lombardia (art. 65), del Véneto (art. 47) de la Liguria (art. 11), etc. Cfr. *Codice costituzionale della Repubblica italiana*, Giuffrè, Milán, 1974, vol. II.

(28) Así, por ejemplo, en el Estatuto del Piemonte, «Titolo IV: La partecipazione popolare.—Art. 48. Sono istituti della partecipazione: a) l'iniziativa popolare; b) l'iniziativa degli enti locali; c) il referendum consultivo e abrogativo; d) l'interrogazione rivolta agli organi della Regione dagli enti locali, dai sindacati dei lavoratori e dalle organizzazioni di categoria a carattere regionale e provinciale; e) la petizione dei singoli cittadini, di enti e di associazioni.—La partecipazione si attua inoltre nelle forme e con i mezzi previsti dallo Statuto e dalle leggi regionali.»

(29) *Loc. cit.*, artículo 64.

«Il Consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il ricorso al referendum consultivo della popolazione del intero territorio della Regione o di parte di esso, per questione di particolare interesse.

Le modalità pe il ricorso al referendum consultivo e per il suo espletamento sono disciplinate da legge regionale approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica.»

El mismo Estatuto establece, en su artículo 46 y como distinto del referéndum consultivo, la «consultazione popolare», que sería la consulta, no de toda la población o de parte de su territorio, sino la consulta de particulares categorías de ciudadanos:

«Fuori delle ipotesi previste per la partecipazione popolare alla formazione delle leggi o dei regolamenti regionali può disporsi la consultazione di particolari categorie di cittadini su provvedimenti di loro interesse.

La consultazione può essere indetta anche per le categorie di giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto i sedici anni.»

Lo característico, pues, de los referéndums consultivos regionales italianos es su inserción en la idea de la participación democrática, el llamado «principio participativo», con lo que nacen con vocación, no de instituto ocasional y esporádico, para ocasiones más o menos trascendentes, sino como fenómeno usual en la forma de gobierno de las regiones. En la práctica, sin embargo, ello no ha sido así.

3. Sobre la base de esta rápida revista a algunas manifestaciones del referéndum consultivo en el Derecho comparado podemos ocuparnos ya de su versión española. De entrada cabe afirmar que el referéndum consultivo español responde al planteamiento de la Constitución de Suecia, es decir, se ha optado por incorporar a la Constitución la figura de la consulta popular, pero sin que ésta interfiera en el carácter representativo de nuestra democracia ni, sobre todo, en el funcionamiento del régimen parlamentario que se pretende implantar (30). Lo que ha ocurrido, sin embargo, es que esta

(30) Esto queda claramente consignado a lo largo de los debates parlamentarios, en especial en las intervenciones del diputado Pérez-Llorca en la comisión constitucional y en el Pleno del Congreso: «En el fondo, estamos aquí ante un problema valorativo de si vale más la pena que asentemos con nitidez el sistema parlamentario en toda su pureza, en nuestra Constitución, o lo podamos hacer convivir en ella con

operación de racionalización constitucional se ha llevado a cabo sobre un texto configurado inicialmente en base a otros planteamientos, no exclusivamente representativos. Procederemos primero al examen del referéndum consultivo tal como aparece regulado en la Constitución y en la Ley Orgánica para observar luego su inserción en el conjunto de nuestro sistema constitucional.

3.1. El artículo 92 de la Constitución comienza diciendo: *1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.* El apartado no ha sufrido modificación alguna desde su aprobación por la Comisión constitucional del Congreso; los caracteres facultativo y consultivo de este referéndum, así como el carácter no legislativo de su objeto (referéndum-plebiscito) aparecen claramente en sus términos. Únicamente parece equivocado haber mantenido el término *decisiones* heredado del artículo 85 del Anteproyecto, en el que sí era una *decisión* la adoptada por el electorado, en tanto que ahora simplemente se le somete a consulta, sin carácter vinculante, una *opción* política cuya decisión final no le compete. La coletilla «referéndum consultivo de todos los ciudadanos» o bien sobra, o es inexacta: pues, o bien significa que en un referéndum es la población quien directamente manifiesta su voluntad, y ello está comprendido en el moderno significado del término, o bien se pretende precisar el derecho al voto en esta ocasión, en cuyo caso hubiera debido hablar de «electores»; dicho esto, lo más que puede inferirse es que estas consultas tienen por principio ámbito estatal, lo cual es también dudoso.

El debate en torno a este artículo se centró en la cuestión de la iniciativa del referéndum, es decir, en el apartado segundo del artículo. El texto aprobado por la comisión del Congreso decía así: *2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados.* La descripción de la intervención del Congreso en esta materia, «previo debate», necesariamente tenía que suscitar algunas perplejidades. En la comisión del Congreso se dio a entender que dicho debate daría lugar normalmente a una resolución de la Cámara en la

otros sistemas cuya eficacia en un sistema parlamentario no está bien probada...» (*Diario de Sesiones*, Congreso, Comisión de Asuntos Constitucionales, sesión del día 6 de junio de 1978, págs. 2915-2916); «... hay que dejar que el sistema parlamentario funcione, se enraice —cosa difícil— en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado que hemos consagrado o vamos a consagrar en la Constitución, entonces se le puedan adjuntar unas formas de actuación de democracia directa o semidirecta» (*ibid.*, Pleno, sesión del día 13 de julio, pág. 4213).

que ésta manifestase su posición al respecto (31); ahora bien, que esto no era tan claro lo demuestra la discusión en la comisión del Senado, en la que hay propuestas en orden a especificar que dicho debate no dé lugar a resolución alguna (32). De ahí que la sustitución de la expresión «previo debate» por la de «previa autorización» llevada a cabo por la comisión del Senado haya supuesto una elemental clarificación de este extremo (33). A partir de aquí el carácter parlamentario del referéndum queda claramente afirmado: el Gobierno no podrá organizar una consulta popular sin el consentimiento expreso del Congreso.

Pero, aun con esta aclaración, la redacción de este apartado continuaba siendo altamente imprecisa e insatisfactoria. En efecto, algo tan fundamental en todo referéndum facultativo como es la iniciativa del mismo quedaba soslayado, relegando al limbo de la ambigüedad. Porque la formulación era tal que, si no fuera por la alusión al Congreso, se diría que estamos ante un referéndum obligatorio, automático, el cual también precisa de su convocatoria por el Rey, refrendada ésta por el Presidente del Gobierno. Y, desde luego, lo único que estaba claro es que el Congreso no iniciaba nada. Pero ¿a quién autorizaba? ¿al que hace la convocatoria o al que se limita a refrendarla? La imprecisión era completa. Esta anomalía sería ampliamente destacada en la comisión del Senado (34), habiendo propuesto el senador Villar Arregui, sin éxito, la incorporación de un apartado dedicado exclusivamente a la regulación de la iniciativa (35).

No parece necesario recordar cómo en esta materia la posición exacta del Rey, en una monarquía que se define como «parlamentaria», debe ser inequívoca, por cuanto hay cierta inercia, y más con el antecedente del artículo 5.º de la Ley para la Reforma Política, a englobar este instituto dentro de la función real de arbitraje y moderación en el funcionamiento de las instituciones. Y la primera impresión que ofrecía la lectura de este apartado

(31) *Ibid.*, Comisión de Asuntos Constitucionales, sesión del 6 de junio de 1978, pág. 2938.

(32) *Ibid.*, Senado, Comisión Constitucional, sesión del día 6 de septiembre de 1978, enmienda del senador Ollero, pág. 2312.

(33) Enmienda del grupo socialista. *Ibid.*, pág. 2321.

(34) Así, por ejemplo, en la intervención del senador Sánchez Agesta. *Ibid.*, páginas 2317-2318.

(35) *Ibid.*, págs. 2318-2319. Es necesario destacar cómo el artículo 85.3 (Informe de la Ponencia) establecía una formulación mucho más precisa: «El referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, por iniciativa propia o de cualquiera de las Cámaras.» Aquí aparecían desglosadas la *iniciativa*, la *propuesta* y la *convocatoria*, sin mención alguna al refrendo, que se da por supuesto. Por lo demás, la propuesta era del Gobierno y no de su Presidente.

es la de que la iniciativa o, cuando menos, su impulso, procede del monarca (36). A la vista de todo esto hay que reconocer que la redacción propuesta por la Comisión Mixta Congreso-Senado ha supuesto una importante mejora: 2. *El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.* La Comisión Mixta no se ha limitado a operar sobre las dos fórmulas *previo debate* (Congreso) y *previa autorización* (Senado), a que se reducían las discrepancias entre las dos Cámaras en este apartado, sino que se ha permitido efectuar una remodelación más amplia del mismo, al objeto de corregir en lo posible la laguna existente en lo que a la iniciativa del referéndum se refería. Este es el sentido de la sustitución del, en definitiva, superfluo, *con refrendo del Presidente del Gobierno* por el mucho más clarificador *mediante propuesta del Presidente del Gobierno*. Igualmente supone una precisión importante el haber sustituido la expresión *previa autorización del Congreso* por la de *previamente autorizada por el Congreso*, por cuanto de esta manera queda claro que la autorización se refiere a la *propuesta* y no a la *convocatoria*. Únicamente es de lamentar que la Comisión Mixta no haya encomendado dicha propuesta directamente al Gobierno, volviendo a la redacción del artículo 85 y suprimiendo la alusión a su Presidente, introducido con ocasión de la referencia al refrendo incorporado por la comisión del Congreso y luego suprimido; se hubiera eliminado así un elemento presidencialista suplementario, especialmente innecesario en esta materia.

El apartado ha quedado, pues, en su redacción final, relativamente aceptable. Con todo, quizá hubiera sido preferible una fórmula del tipo de la empleada para la declaración del estado de sitio (37). Prescindiendo de la mayoría cualificada, introducida luego por la Ley Orgánica, esta fórmula hubiera reforzado la intervención del Congreso, no limitándose a autorizar una consulta, sino interviniendo activamente en la determinación de las circunstancias de la misma, y muy especialmente en la redacción de la pregunta a someter al electorado. No hace falta recordar a este respecto, y menos tras la experiencia andaluza (38), cómo, a diferencia de lo que ocurre en los

(36) Por lo demás, es de notar cómo incluso allí donde el Jefe del Estado no precisa de refrendo para la convocatoria del referéndum (art. II de la Constitución francesa de 1958), la iniciativa del mismo debe proceder del Gobierno o de las Cámaras: Otra cosa es que bajo el mandato de De Gaulle este detalle de la iniciativa degenerase en una simple formalidad.

(37) Artículo 116.4: «El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.»

(38) Cfr. editorial de *El País* de 30 de enero de 1980, *¿Referéndum o jeroglífico?*; el texto de la pregunta dirigido al electorado andaluz, en el Real Decreto 145/1980,

referéndums legislativos, en los que su contenido viene determinado por el texto legal sometido al electorado, en los referéndums que nos ocupan hay una labor de formulación de la pregunta dirigida a los ciudadanos, y que los términos de la misma pueden condicionar notablemente su resultado.

3.2. El apartado tercero y último del artículo, inmodificado desde su redacción en la comisión del Congreso, dice así: 3. *Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.* Si la ley orgánica a que este apartado se refiere hubiera concernido exclusivamente al referéndum regulado en este artículo, probablemente hubiera habido que esperar bastante hasta disponer de ella; al haberse agrupado en una sola ley la regulación de los distintos referéndums, la urgencia de los autonómicos ha obligado a ocuparse del consultivo.

Si bien en la medida más indispensable. Porque la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero (B. O. E. de 23 de enero de 1980) «sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum» no dedica a la que nos interesa más que el artículo 6.º: *El referéndum consultivo previsto en el artículo 92 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.*

Prescindiendo de la sustitución del término *propuesta* por el más correcto de *solicitud* el artículo se limita a hacer dos precisiones de cierta importancia. La primera es la ya aludida de que la autorización del Congreso debe ser por mayoría absoluta, lo que sin duda supone un reforzamiento del consenso parlamentario exigido en torno a una consulta de esta naturaleza. La segunda, por el contrario, viene a reforzar la posición del Gobierno, y en concreto de su Presidente, por cuanto su solicitud debe ser *formulada*, es decir, deberá contener «los términos exactos en que haya de formularse la consulta»; también hemos hecho alusión ya a la trascendencia de este punto.

Prescindiendo de su regulación específica en el artículo 6.º, todo lo demás relativo a este referéndum aparece regulado en común con las demás *modalidades*, lo que, prescindiendo de otras observaciones menos urgentes, ha repercutido negativamente en el mismo, al menos en dos extremos.

De un lado, al imponer el artículo 5.2 a la provincia como circunscrip-

de 26 de enero (BOE de 28 de enero): «¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo 151 de la Constitución a efectos de su tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?»

ción «en todo caso», lo cual es bastante desgraciado, por cuanto en los referéndums que nos ocupan, la circunscripción, por definición, es única. Por su parte, el artículo 18.2 vuelve a insistir en que los resultados finales que se publicarán oficialmente serán los provinciales y, *en su caso*, los nacionales.

Pero esto no es lo verdaderamente grave. El golpe más grave que la Ley Orgánica ha venido e infligir al referéndum consultivo es el haber otorgado a los partidos el monopolio del protagonismo en toda la operación referendaria, como si de unas elecciones se tratase: *Artículo 11.2. Las facultades atribuidas en dicho régimen (el electoral general) a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se entenderán referidas a los partidos con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido al menos un tres por ciento de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiera la consulta, en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados. Y el artículo 14.1 añade: Durante la campaña de propaganda los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los Grupos Políticos en representación en las Cortes Generales...*

Es decir, cuando parecía claro que si algún sentido tenía el referéndum consultivo en un sistema parlamentario era el de complementar a la representación política en aquellas decisiones que el sólo espectro de las fuerzas parlamentarios no desea afrontar, se monta una regulación del referéndum controlado y protagonizado exclusivamente por los partidos, y concretamente por los representados en el Parlamento. Cuando precisamente lo que se requiere en el desarrollo de un referéndum de esta naturaleza es la formación y promoción de organizaciones *ad hoc* que aglutinen a los ciudadanos en razón de su posición ante la cuestión planteada (39), la Ley Orgánica vuelve a imponer a los partidos y otras formaciones electorales como únicos protagonistas del proceso. De esta manera la consulta pierde en definitiva su razón de ser, desde el momento en que las alineaciones vuelven a pasar por las divisiones de partidos y, muy concretamente, en base al espectro parlamentario. Es evidente que sobre esta base es mucho más funcional, y mucho menos gravoso, que sean las mismas fuerzas parlamentarias las que

(39) Así, por ejemplo, con motivo del referéndum comunitario, se forman en el Reino Unido dos grandes organizaciones, «Britain in Europe», que aglutina a los partidarios del *sí*, y «the National Referendum Campaign», que reúne a los que propugnan el *no*. P. Dibout explica el papel fundamental desempeñado por estas organizaciones en el desarrollo del referéndum comunitario, así como la innovación que su aparición supuso en los usos británicos de participación política. *Op. cit. (supra*, nota 22), págs. 306-309.

adopten directamente la decisión, pues el referéndum difícilmente puede aportar elementos suplementarios de ilustración del Parlamento.

3.3. Pero todavía nos queda por ver en qué modelo constitucional se inserta nuestro referéndum. Y es que el artículo 92 no viene a insertarse en una Constitución que se proclama estrictamente representativa, como es el caso de la de Suecia, que comienza proclamando en sus primeros artículos: «En Suecia la soberanía emana del pueblo. La soberanía nacional sueca... se realiza por un régimen constitucional representativo y parlamentario (artículo 1.º); el Riksdag es el representante del pueblo (art. 3.º).» Nuestro artículo 92, por el contrario, se inserta en una Constitución cuyo artículo 23.1 proclama: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.»

Es decir, nuestra Constitución, en base a este fundamental artículo, se profesa como una Constitución *mixta*, en el sentido de que pretende armonizar el principio representativo con el ejercicio de formas de democracia directa. Una Constitución, por tanto, en el que el mero referéndum consultivo resultaría notoriamente insuficiente, cuando no sencillamente fuera de lugar. Pero veamos si aparte la figura que nos ocupa existen otras que den razón de la proclamación del artículo 23.1.

Estarían, en primer lugar, los referéndums constitucionales. La reforma constitucional exige, casi inexcusablemente (40), su ratificación popular. En materia constitucional, pues, el referéndum es prácticamente obligatorio y sus efectos, por supuesto, vinculantes. Contrasta, sin duda, esta omnipresencia del referéndum en el proceso de reforma constitucional con su absoluta exclusión del proceso legislativo. Sin embargo, parece lícito afirmar que la intención política de estos referéndums no es tanto la de servir de cauce a la democracia directa como la de acentuar el carácter rígido de la Constitución, en línea con las mayorías cualificadas y, en su caso, la disolución de las Cámaras (41).

Y, en segundo lugar, tendríamos a la otra institución por antonomasia

(40) Habrá de tratarse de enmiendas constitucionales eminentemente técnicas o cuidadosamente pactadas para que surja en ninguna de las dos Cámaras una décima parte de sus miembros dispuestos a provocar el referéndum.

(41) Lo mismo cabe decir del referéndum exigido para la reforma de los Estatutos de autonomía *à la 151*, que tiene el carácter de obligatorio sin paliativo alguno. En cuanto a los plebiscitos autonómicos parece que más bien deben ser considerados como una variante del derecho a la autodeterminación, la autodeterminación autonómica, que no como un instituto de democracia semidirecta.

de la democracia semidirecta, la iniciativa popular, ciertamente prevista en el artículo 87.3 de nuestra Constitución (42). Pero ¿cómo viene regulada esta figura? En la discusión de la comisión constitucional del Congreso se daba a entender que con la transformación operada en el artículo 85 del Anteproyecto el referéndum abrogativo no desaparecía totalmente, y ello porque el entonces artículo 81.4 recogía la iniciativa popular y, como era sabido, una iniciativa podía llegar a ser ley y, como también era sabido, la ley posterior deroga a la anterior (43).

¿Era esto una broma o, por el contrario, podía ser tomado en serio? El equívoco era más sólido de lo que a primera vista parece, por cuanto la iniciativa popular está regulada en nuestra Constitución de forma tan increíblemente restrictiva que da pie a pensar que lo que se está regulando es la iniciativa popular tal como ésta es entendida en Suiza, o lo que se conoce también como *legislación popular*, la *Volksgesetzgebung* del artículo 73.3 de la Constitución alemana de Weimar: o sea, aquella iniciativa que, una vez presentada, pone al Parlamento ante la alternativa de convertirla en ley o someterla a referéndum, por supuesto, decisorio. Porque el modelo es aparentemente el mismo que el de Weimar: exigencia de un número mínimo extraordinariamente elevado de firmas acreditadas (500.000) que acompañen la iniciativa y exclusión de un número de materias consideradas particularmente sensibles; a las materias tributarias, de carácter internacional y prerrogativa de gracia, la Comisión Mixta se permitió añadir el cada día más impreciso ámbito de las leyes orgánicas, a lo que hay que sumar la reforma de la Constitución, excluida indirectamente a través del artículo 166. Por si todo ello fuera poco, la entrada en vigor de esta disposición queda prácticamente en suspenso a la espera de la correspondiente ley orgánica (44).

(42) «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.»

(43) *Diario de Sesiones*, Congreso, Comisión de Asuntos Constitucionales, sesión del día 6 de junio de 1978, págs. 2938 y 2941.

(44) Que este es el sentido de la modificación introducida por la comisión constitucional del Congreso (sustitución de la fórmula «Podrán someterse al Congreso proposiciones de ley articuladas y motivadas con las firmas acreditadas de 500.000 electores» por la de «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley») queda claro en la intervención del diputado Alzaga en defensa de la enmienda (*Diario de Sesiones*, *ibid.*, sesión del día 2 de junio de 1978, págs. 2927-2928). El propio Alzaga adelanta en su comentario un posible esquema de dicha ley orgánica que dejaría a

Y, sin embargo, no cabe engañarse: lo que el artículo 87.3 regula es la iniciativa popular *para la presentación de proposiciones de ley*, ocupando el último apartado de un artículo dedicado a regular la iniciativa de las leyes pura y simple. En definitiva, la iniciativa popular aparece en nuestra Constitución regulada de forma tan restringida que, con toda seguridad, hubiera sido preferible haberse olvidado por completo de ella antes que hacer tan aparatosa e inútil ostentación de desconfianza respecto a la madurez política de los ciudadanos, que no parece sino que no pueden «*entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée*»... (45).

4. Parece oportuno ya resumir lo hasta ahora escrito en un corto número de conclusiones:

1.^a La época de los entusiasmos indiscriminados por las supuestas manifestaciones *directas* de la voluntad popular pasó hace tiempo, y allí donde, como en Italia, la Constitución recogió alguno de estos institutos, se ha operado un proceso de *racionalización* de los mismos, si bien más por la vía de la legislación ordinaria y de la interpretación de la Constitución que no por la más sincera de la reforma de ésta. Como afirma Bouissou, en su oscilación el péndulo político se halla en un período de recesión referendaria (46).

2.^a Materialmente, nuestra Constitución se ha incorporado a la corriente política del momento prefigurando una democracia estrictamente representativa. Sin embargo, lo que caracteriza al caso español es que esta racionalización se ha operado en el curso del proceso constituyente y sobre la base de un esquema inicial de democracia *mixta*: proclamación del artículo 23.1, artículo 85 del Anteproyecto, etc.

3.^a En consecuencia, aparte el mantenimiento de dicho artículo 23.1, se ha optado por mantener formalmente el referéndum y la iniciativa popular, haciéndolas al mismo tiempo imposibles o inoperantes. Imposible la iniciativa popular, a la vista de los desproporcionados obstáculos de los que se la rodea.

4.^a Inoperante, por su parte, el referéndum consultivo, por cuanto, a

esta institución todavía más maltrecha, si es que ello es posible. *Op. cit. (supra, nota 15)*, págs. 565-566.

(45) MONTESQUIEU: *De l'esprit des lois*, XI, 6. Aún cabría referirse a las frecuentes alusiones participativas de nuestro texto constitucional, las referencias a la llamada «democracia administrativa», de, por ejemplo, los artículos 9.2. *in fine*, 26.5 *in fine*, 48, 105, las cuales, sin embargo, se mueven en un ámbito cualitativamente distinto, en el que no es el momento de entrar.

(46) M. BOUISSOU: *La pratique référendaire en France*, en «Revue Internationale de Droit Comparé», XXVIII, 2 (1976), págs. 265-286.

través de su regulación en la Ley Orgánica, se le ha vaciado de toda su posible razón de ser en un régimen representativo y parlamentario. Desde el momento en que se lo mantiene bajo la tutela de los partidos, y muy especialmente de los parlamentarios, excluyendo la formación de organizaciones específicas creadas con ocasión del contenido de la consulta, ésta se queda en una pura pérdida de tiempo y dinero.

5.^a Ciertamente, el peligro real de una democracia plebiscitaria ha quedado descartado y ello es tanto más digno de ser subrayado por cuanto la imagen del referéndum supuestamente *prospectivo* como instrumento de salvación del Estado ha sido, y quizá es, muy cara a algunos padres de la reforma, de modo que aún hay quien no las tiene todas consigo (47).

6.^a El propósito constitucional básico de este modelo de racionalización, la consolidación de la posición institucional de los partidos políticos, loable de por sí, es dudoso que haya acertado en el mismo. Pues, posiblemente, el sistema de partidos no se consolida tanto mediante la eliminación de sus supuestos rivales —tanto más si esto se hace de forma vergonzante— como aceptándolos en lo que esto tiene de seguros pilotos de alarma. A este respecto, qué duda cabe que la experiencia del 11 de junio de 1978 ha sido enormemente provechosa para los partidos italianos. Los nuestros, sin embargo, no parecen haberlo entendido así.

(47) Véase coletilla añadida al artículo 2.3 de la Ley Orgánica en la proposición de ley socialista de reforma de dicha ley: «Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Rcal Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente en los casos y formas establecidos en la Constitución y en la presente ley orgánica» (Información de *El País* de 13 de febrero de 1980).