

Este documento está publicado en:

Baamonde Gómez, L., Espinosa Díaz, A., López Rubio, D. (2021). ¿Democracia directa versus democracia representativa? Notas sobre la participación política directa en España, conclusiones y propuestas sobre su posible reforma. En *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa* (539-568). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

URL: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/reflexiones-constitucionales-sobre-la-participacion-politica-directa-5>

© CEPC, 2019



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

# **¿Democracia directa *versus* democracia representativa? Notas sobre la participación política directa en España, conclusiones y propuestas sobre su posible reforma**

**Gema ROSADO IGLESIAS**

## **SUMARIO**

1. Planteamiento y presentación de la cuestión.
2. El limitado reconocimiento de la participación política directa en nuestro ordenamiento constitucional y la necesidad de su redefinición
3. El referéndum como refuerzo del sistema de democracia representativa
  - 3.1. Garantías normativas del referéndum a la luz del Derecho Comparado
    - 3.1.1. En la iniciativa del referéndum
    - 3.1.2. En el establecimiento de límites materiales al referéndum
    - 3.1.3. En la regulación de la campaña del referéndum
    - 3.1.4. En el establecimiento de quorum para validar el referéndum
  - 3.2. El referéndum en España: entre los viejos recelos y el debate soberanista
4. La iniciativa legislativa popular en España: operatividad limitada y propuestas de reforma
5. Participación política directa, consenso político y regeneración democrática
6. Conclusión final

\*\*\*\*\*

### **1. Planteamiento y presentación de la cuestión**

Si alguna conclusión primera (o más exactamente, un punto de partida), una premisa fundamental e ineludible está presente en las contribuciones de los participantes en el Seminario -auspiciado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid-, titulado “*Reflexiones constitucionales sobre participación política directa*”, es, sin duda alguna,

que la actual y creciente defensa de la necesidad de fortalecer y dotar de eficacia a los instrumentos de democracia directa en los sistemas constitucionales actuales, no impugna el modelo de la democracia representativa y la posición de los partidos políticos en la misma.

La cuestión, pues, no ha de situarse en una virtual dicotomía entre democracia directa y democracia representativa, de modo que la participación democrática directa y el recurso al pronunciamiento directo de la ciudadanía deslegitime el sistema representativo. Se trata, antes bien, de comprender que el sistema representativo actual, con partidos políticos consolidados y protagonistas cuasiabsolutos de toda la vida y la agenda pública de determinación de intereses colectivos, demanda el complemento efectivo de instrumentos de participación directa verdaderamente operativos, que sirvan para dar cauce a la expresión y decisión ciudadana que no siempre se ve representada adecuadamente a través de los procedimientos institucionales, en un sistema de partidos estructurado, fuerte y consolidado.

Este es el punto de partida común de las aportaciones que se han expuesto en estas Jornadas y que se recogen en este volumen. A partir de ahí los trabajos aquí recogidos analizan, singularmente, el referéndum y la iniciativa legislativa popular, tanto en sus términos más conceptuales, como a tenor de las experiencias de Derecho comparado, y del Derecho español, nacional y autonómico, con una especial referencia al nexo que en las últimas décadas ha unido referéndum y secesión en nuestro país, y al que tampoco son ajenos otros Estados de nuestro entorno jurídico-constitucional, como también aquí se ha reflejado.

Lógicamente, las cuestiones aquí abordadas apuntan diferentes aspectos que van más allá y que han sido señaladas en las Ponencias y en los debates subsiguientes, y que meritan reflexión, pero que no pueden ser reflejadas en estas páginas por las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza conclusiva. Valgan las siguientes líneas como exposición de las conclusiones y de algunas reflexiones que la participación en el Seminario me ha suscitado.

## **2. El limitado reconocimiento de la participación política directa en nuestro ordenamiento constitucional y la necesidad de su redefinición**

Que el estado constitucional democrático actual es un estado representativo es una afirmación que no ofrece dudas. Como ha sostenido el profesor AGUIAR en la

presentación de estas jornadas, es la forma constitucional del Estado democrático que tiene como regla general la democracia representativa, y sólo excepcionalmente y como complemento, pero no como sustitución los instrumentos de democracia directa<sup>1</sup>. Dicho de otra forma, en el régimen constitucional actual, la democracia directa sólo puede tener cabida en los términos constitucionales y legales de su regulación, alejada, pues, de perspectivas preconstitucionales e ideológicas<sup>2</sup>.

No obstante la contundencia de esta asunción no obvia que los instrumentos de participación política directa tengan no solo un lugar ineludible en una democracia representativa, sino que además, y especialmente, en los últimos tiempos a partir de la crisis de la representación y de la legitimidad de los partidos políticos de 1980<sup>3</sup>, la necesidad de potenciar su utilización y eficacia se haya visto enormemente renovada.

A ello han contribuido razones distintas, de naturaleza diferente, pero que pueden tener como denominador común la opinión, más o menos generalizada, de que la voluntad popular está secuestrada por los partidos políticos, que no representan los intereses de la ciudadanía, sino que han colonizado todos los sectores e instituciones y órganos del Estado, y la necesidad de dotar a los instrumentos de participación directa de una presencia más funcional, operativa y decisoria en la adopción de las decisiones políticas, que sirva para como elemento de control, de freno, y contrapeso complementario a la democracia representativa.

La configuración constitucional establecida en la Constitución española responde esencialmente al modelo representativo, existiendo pocas previsiones en punto a otras formas de participación política directa (en el nivel constitucional de hecho solo se mencionan el referéndum, la iniciativa legislativa popular, y el concejo abierto), escasez que se ha visto completada en el plano legislativo con una regulación del referéndum y de la iniciativa legislativa popular ciertamente cicatera.

---

<sup>1</sup> Del autor, AGUIAR DE LUQUE, L.: *Democracia directa y Estado constitucional*. EDERSA, Madrid, 1977, y “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en TRUJILLO, G.: (Coord.): *La experiencia constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 67-96.

<sup>2</sup> En este sentido se manifestó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1994, sobre la posible admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular, afirmando que sólo, en los términos y según los procedimientos previstos en la Constitución y en la ley reguladora, cabía acudir a este instrumento de participación política directa.

<sup>3</sup> SCHNEIDER, H.P.: *Democracia y Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991 (véase también el *Prólogo* de LÓPEZ GUERRA a este libro).

Sin embargo, esta clara opción del constituyente de 1978 por el modelo de democracia representativa, no fue la dominante durante el proceso de elaboración constitucional. Lo cierto es que al principio, como ha puesto de manifiesto detalladamente el profesor PRESNO en su contribución a estas Jornadas, el constituyente, con la atención puesta como precedente más relevante en la Constitución de 1931, miró los instrumentos de participación política directa con cierta simpatía:

i) el referéndum era un referéndum vinculante, y vinculado a la ley, para aprobar y derogar la misma;

ii) no estaba excluida en un principio la iniciativa popular en la reforma y referéndum constitucional; y/o

iii) la iniciativa legislativa popular no estaba vetada a las materias reservadas a la ley orgánica.

Fue posteriormente cuando, en el debate en torno al referéndum en la Comisión Constitucional y a partir de una enmienda *in voce* de Solé Tura, se modificó el texto del proyecto para adoptar la redacción actual<sup>4</sup>.

Es durante el proceso constituyente cuando comienza a recelarse de estos instrumentos y, en concreto, de si su relevancia constitucional en el modelo que se estaba diseñando podía afectar al proceso de consolidación de los partidos políticos. En este contexto, con la intención manifiesta de fortalecer y consolidar a los partidos políticos, se optó por cortar las alas a las posibilidades y eficacia de las instituciones de democracia directa constitucionalizada, y con esta finalidad se diseña un sistema que somete, tanto al referéndum como a la iniciativa legislativa popular, a exigencias más estrictas y restrictivas que las habituales en los regímenes parlamentarios de nuestro entorno. Se configura, pues, un modelo que no incluye fórmulas de referéndum extendidas en el Derecho comparado que ofrecen una experiencia interesante de examinar, como el referéndum legislativo o el abrogativo, y no se contempla la posibilidad de la iniciativa popular de referéndum, antes al contrario, su convocatoria queda en manos de la clase política, y, lo mismo ocurre en cuanto a la toma en consideración de la iniciativa legislativa popular.

---

<sup>4</sup> Además del trabajo recogido en este volumen, puede verse PRESNO LINERA, M.A.: “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 2012, pp. 91 y ss.

Probablemente hoy, cuando los partidos no sólo se han consolidado y fortalecido (pese a la crisis de representación que los atenaza, la desconfianza y alejamiento de la ciudadanía, y la ruptura del modelo bipartidista e irrupción, y eventual desaparición, de otros partidos, algunos de carácter populista que han extremado y radicalizado el discurso público y el debate ciudadano), sino que parecen haber condensado y absorbido la totalidad de la participación política de la ciudadanía, e incluso haber colonizado la composición y actuación de órganos constitucionales no representativos (como el Tribunal Constitucional, o el Consejo General del Poder Judicial, entre los órganos constitucionales, o, en un ámbito muy distinto, pero parece singularmente importante por el debate generado, el Consejo de Administración de RTVE), la respuesta del constituyente hubiera sido distinta, pero la que es, y la que define nuestro modelo constitucional es, sin duda, la recogida en el texto de 1978.

En este contexto, el Tribunal Constitucional no ha dudado en afirmar la excepcionalidad de los instrumentos de participación política directa, y la primacía de la democracia representativa como base de nuestro sistema constitucional (STC 76/1994, sobre la eventual admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular, en la que el Tribunal dirá que este instrumento de participación política directa solo cabe en los términos y según los procedimientos previstos en la Constitución y en su ley reguladora, o la STC 119/1995, donde expresamente señala la excepcionalidad de las fórmulas de participación política directa en nuestro diseño constitucional).

Lo anterior, no empece a recocer que, en el momento actual, el debate no pivota tanto entre elegir una u otra forma de participación política y, por tanto, de modelo democrático (no son sistemas alternativos), sino de determinar hasta dónde los sistemas y modelos actuales de democracia representativa deben incorporar instrumentos de participación ciudadana directa, para fortalecer y relegitimar a la propia democracia representativa.

### **3. El referéndum como refuerzo del sistema de democracia representativa**

En este contexto, en el momento actual la necesidad de incorporar instrumentos de democracia directa como complemento necesario y de contrapeso y control del poder del parlamento, o incluso del poder de los partidos en él representados, en definitiva la capacidad de iniciativa de propuesta popular, puede servir como instrumento eficaz de control de las élites políticas (como ha demostrado el Derecho comparado con reformas

electorales, regulación interna de los partidos o el establecimiento de la limitación de mandatos<sup>5</sup>) y ha ganado un protagonismo que no tenía desde hace tiempo, y lo ha hecho desde la propia teoría de la democracia representativa: si ésta encuentra su fundamento en ser representación y depositaria de la voluntad general, en lógica coherencia los titulares que conforman esa voluntad general deberán poder manifestar una posición contraria a la adoptada por sus representantes. En caso contrario, “*la voluntad expresada por los representantes dejaría de ser la de sus representados y se quebraría la justificación última de la representación*”, desde este entendimiento, el referéndum no es sino un complemento que refuerza los cimientos constitutivos del propio sistema representativo<sup>6</sup>.

Lo antedicho no impide reconocer que la virtualidad de los beneficios de este instrumento en el sistema representativo, precisa de una regulación que no sólo permita una verdadera utilización eficaz y efectiva del mismo, sino y muy especialmente de la regulación de unos procedimientos adecuados, en que se garantice la información y la transparencia de los efectos y las consecuencias de las opciones que se ofrecen al ciudadano<sup>7</sup>.

En este sentido, el Derecho comparado ofrece experiencias con un alto grado de consolidación y suficiente entidad como para ser tomadas en consideración.

### **3.1. Garantías normativas del referéndum a la luz del Derecho Comparado**

#### **3.1.1. En la iniciativa del referéndum**

En primer término, es necesario actuar sobre *el diseño de la iniciativa de la propuesta de referéndum*. Dejar la iniciativa de su convocatoria a la iniciativa parlamentaria de forma exclusiva, o a la decisión gubernamental, y prescindir de forma absoluta de la iniciativa popular en el mismo, puede conllevar un riesgo de manipulación a evitar. De ahí, que aunque, de principio, la reforma constitucional o la aprobación de leyes deba descansar en los representantes, democráticamente elegidos, el sistema también ha de permitir que los ciudadanos puedan oponerse y alterar la decisión de los

---

<sup>5</sup> Al respecto, véase SÁENZ ROYO, E.: “La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 2015, pp. 123-153. GARRIDO LÓPEZ, C.: “La iniciativa popular del referéndum”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 2019, pp. 317-345, con un amplio y detallado estudio en el Derecho comparado en esta materia.

<sup>6</sup> SÁENZ ROYO, E.: “La regulación del referendo en el Derecho comparado...”, *cit.*, p. 149.

<sup>7</sup> Del mismo parecer se muestra LÓPEZ RUBIO, D.: “Referéndum y deliberación”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 116, 2020, pp. 43-81.

representantes. Lo que no implica necesariamente establecer un modelo de referéndum obligatorio para refrendar todas las decisiones (sistema que resultaría, lógicamente inviable), sino prever y diseñar procedimientos que permitan la expresión de esa posición aunque el diseño procedimental exija el cumplimiento de unos requisitos obligatorios y justificativos en el nivel político-constitucional (no meramente entorpecedores) de la puesta en funcionamiento del procedimiento.

Dicho de otro modo, cuando la capacidad para instar la convocatoria de un procedimiento refrendatario no queda en manos de los actores políticos determinantes (Gobierno y mayoría parlamentaria, y por tanto partidos políticos representados<sup>8</sup>), abriéndose el abanico de sujetos legitimados para poner en marcha el referéndum, entonces éste actúa como control, como contrapeso, como corrector del sistema representativo. De ahí, la conveniencia de ampliar la iniciativa a entidades territoriales, minorías parlamentarias, y, especialmente, a la iniciativa legislativa popular, mediante el establecimiento de un número acreditado de ciudadanos, como ha sostenido GARRIDO LÓPEZ, en estas Jornadas<sup>9</sup>.

En este sentido, y abundando en los aspectos positivos de esta ampliación de sujetos capaces de instar la convocatoria de referéndum, el reconocimiento a entidades territoriales descentralizadas de esta facultad de iniciativa puede favorecer la integración territorial de estos territorios y acercar posturas divergentes en materia territorial; el reconocimiento a minorías parlamentarias de la misma capacidad, habría de servir de estímulo a la negociación entre los grupos políticos representados en las asambleas, y, en su caso, resolver el conflicto entre mayoría y minoría en los casos en que la disparidad alcance al debate social.

En cuanto a la iniciativa popular de referéndum su reconocimiento está generalizado en el Derecho comparado, como han expuesto en estas Jornadas SÁENZ ROYO, y en sus trabajos al respecto, de los que se dará cuenta a lo largo de estas “*Reflexiones y Conclusiones*”, Neliana RODEAN, para el caso italiano, Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, para el francés, Daniel ORDAS, para el modelo suizo, y el

---

<sup>8</sup> Véanse los trabajos recogidos en BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.): *Partidos Políticos y mediaciones de la democracia directa*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016 (es especial los incluidos en la primera parte del libro referentes al papel de los partidos políticos en la democracia directa en España).

<sup>9</sup> En extenso sobre el referéndum como instrumentos de *checks and balances*, puede consultarse, GARRIDO LÓPEZ, C.: “La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas”, *Revista de Estudios Políticos*, 181, 2018, pp. 135-165.



profesor MONESTIER, para ilustrar el ejemplo uruguayo. En el caso francés, no se regula la iniciativa popular de referéndum para la revisión constitucional, pero, a partir de la reforma constitucional de 2008, sí una iniciativa popular, coincidente con la de una minoría parlamentaria, para la celebración de referéndum sobre propuestas legislativas, que versen sobre organización de poderes públicos, política económica, social y medioambiental, o la ratificación de tratados que puedan afectar al funcionamiento de las instituciones; por lo que atañe al modelo italiano, esta facultad se recoge en los estatutos de segunda generación de determinadas regiones (Calabria, Campania, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Lacio y Valle de Aosta). En el ámbito nacional, no se recoge esta posibilidad, sí la iniciativa legislativa popular, sin embargo, el referéndum legislativo abrogativo de iniciativa popular, que prevé la Constitución en el art. 75, se ha utilizado con carácter propositivo<sup>10</sup>.

Abundando en lo antedicho, la ciudadanía debe poder proponer la reforma constitucional o una legislación determinada, o modificación de la legislación existente. Y no basta a este efecto, con una regulación que permita la iniciativa pero, a continuación, la propuesta presentada se sustraiga a la expresión directa del ciudadano. Resulta más aconsejable, y respetuoso con el fundamento último de la democracia representativa incrementar los requisitos necesarios para admitir la iniciativa, léase el número de firmas, y después someterla al órgano de representación, y en caso de falta de acuerdo someterla a referéndum.

En estos casos de discrepancia, acudir a la fórmula de la *contrapropuesta parlamentaria* ofrece la ventaja de permitir a los grupos políticos institucionalizados reaccionar a las demandas de la ciudadanía, e incluirlas entre sus propuestas o presentar alternativas coherentes y satisfactorias de las mismas<sup>11</sup>.

El Derecho comparado ofrece numerosos ejemplos de esto: en diferentes estados de Estados Unidos, con la exigencia de un porcentaje variable del electorado, la iniciativa popular para reformar la Constitución, o para plantear la regulación legislativa de una

---

<sup>10</sup> RODEAN, N.: “La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma”, en *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 2017, 1116-1143; <http://ssrn.com/abstract=3055268>; FATIN-ROUGE STEFANINI, M.: “Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités”, en *Revue française de droit constitutionnel*, 100, 2014, pp. 907-919; DIÉMERT, S.: “Le référendum législatif d’initiative minoritaire dans l’article 11, révisé, de la Constitution”, *Revue française de droit constitutionnel*, 77, 2009, pp. 55-97.

<sup>11</sup> Significativo es al respecto el caso suizo, sobre el mismo SÁENZ ROYO, E.: “La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum”, *Revista de Estudios Políticos*, 171, 2016, p. 92 y ss.

materia, se ha demostrado como un instrumento eficaz de control de la inactividad parlamentaria, del desentendimiento de determinadas cuestiones, o de su rechazo<sup>12</sup>.

De otro lado, la iniciativa popular de la puesta en funcionamiento de estos procedimientos permite a los ciudadanos confrontar a la clase dirigente con nuevas demandas, cuestiona, como bien dice GARRIDO LÓPEZ, “*el monopolio de los políticos profesionales sobre la agenda de gobierno*”,<sup>13</sup> De hecho, allí donde está prevista la iniciativa popular de referéndum la acción de gobierno y la legislativa suele tener más en cuenta las demandas de los votantes y se amplía la agenda parlamentaria y política de los asuntos de los grupos políticos, como demuestra la práctica de estas instituciones en diferentes estados de Estados Unidos, en Suiza, país en que cualquier propuesta es debatida por un amplio ámbito institucional y social, para que todos los sectores afectados puedan expresar su opinión, o en Uruguay, donde estos referéndums de iniciativa popular han servido para consolidar la transición democrática y defender el Estado social.

### **3.1.2. En el establecimiento de límites materiales al referéndum**

En segundo término, se han de introducir *límites materiales, cuestiones excluidas y procedimientos de control de la iniciativa de referéndum, y de su admisibilidad*. Al igual que el Parlamento tiene limitadas, o incluso excluidas, determinadas materias a su actuación, las llamadas cláusulas de intangibilidad, como es el caso de respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales, la reforma de determinados elementos estructurales y basilares del Estado democrático, o los compromisos internacionales, cabe introducir límites al referéndum para evitar su utilización como medio para socavar las instituciones, el sistema democrático o los derechos de las minorías, excluyendo de este poder referendario la convocatoria de consultas de esta naturaleza en determinadas materias, estableciendo requisitos y presupuestos de admisibilidad, y entregando su control a autoridades independientes o a los órganos de justicia constitucional.

En este contexto, QUADRA-SALCEDO JANINI ha defendido (con referencia la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las SSTC 42/2014 y 90/2017, y en el marco del debate en torno al referéndum de secesión en Cataluña), que no cabe el referéndum aunque sea consultivo cuando versa sobre una cuestión ya decidida por el

---

<sup>12</sup> También se prevén en la legislación de los *Länder* alemanes. Sobre el Derecho comparado en la materia GARRIDO LÓPEZ, C.: “La iniciativa...”, *cit.*, p. 319 y ss.

<sup>13</sup> GARRIDO LÓPEZ, C.: “La iniciativa...”, *cit.*, p. 331.

constituyente. Nuestra Constitución habría previsto que sólo pudieran ser objeto de referéndum constitucional las cuestiones iniciados por los representantes en tanto constituidos como poder constituyente-constituido. Por tanto, el referéndum solo se convocará para ratificar, confirmar, pero no para iniciar el procedimiento de reforma.

Argumento que, a más de recoger la posición del Tribunal Constitucional al respecto, casa bien con la prevención hacia el referéndum expresada durante la elaboración de la Constitución, que, como se ha dicho, pretendió de forma muy directa garantizar y consolidar la posición de los partidos políticos, pero que evidentemente no satisface los intentos y pretensiones de potenciar los instrumentos de participación política directa, ni sirve para reducir la brecha creciente entre representantes y representados, y sobre todo presenta un problema de fundamento: ¿por qué no cabe cuestionarse, en un Estado democrático, determinados elementos del sistema constitucional?, evidentemente no los que le caracterizan como un Estado constitucional democrático, separación de poderes, derechos fundamentales, participación política, pluralismo, igualdad y libertad. Pero, ¿por qué no la forma de gobierno?, o ¿la forma territorial? Estas cuestiones pueden modificarse, siguiendo, obvio es decirlo, el procedimiento establecido, entonces, ¿por qué no abrir la iniciativa de reforma a la ciudadanía, estableciéndose los requisitos rigurosos y estrictos que sean necesarios, y diseñando un sistema prolijo y riguroso, otra vez, de admisibilidad, entregado a autoridades independientes, o a la justicia constitucional? No parece que haya una base argumental para negar esta posibilidad, más allá del eterno recelo a la utilización popular del procedimiento.

Y lo cierto es que tampoco hay ninguna garantía de que el uso de la iniciativa, sea de reforma constitucional, o sea legislativa, o de convocatoria de referéndum, por los representantes sea adecuado e idóneo, ¿qué ocurriría si una mayoría parlamentaria coyuntural pero muy elevada, lo suficiente en términos constitucionales, plantease la revisión constitucional para restringir o suprimir derechos fundamentales?, ¿Dónde está la garantía si hay mayoría suficiente en los órganos parlamentarios de admisibilidad? De hecho, al margen del control de constitucionalidad, la primera garantía sería precisamente la derivada del necesario y obligatorio recurso al electorado que impone el art. 168 CE para la revisión de determinadas partes de la Constitución. Permítaseme subrayar como el constituyente parece que fue consciente de que los instrumentos de democracia directa, en este caso el referéndum, servían de complemento pero también de fundamento y

legitimación y, en su caso, freno y contrapeso (precisamente el sentido original del referéndum tanto en Estado Unidos como en la Revolución francesa), de las decisiones políticas y singularmente de aquellas de carácter especialmente significativo a nivel constitucional. Nótese que, además, es el único referéndum a nivel estatal de naturaleza preceptiva.

El debate está abierto, lo que no hay duda, y en ello coincide la doctrina, es en la necesidad de diseñar un riguroso y estricto control de admisibilidad previo a la convocatoria de referéndum que garantice, que, junto al cumplimiento de los requisitos y procedimiento, las materias excluidas quedan realmente fuera del alcance y ámbito de decisión popular (y, en su caso, de la parlamentaria).

### **3.1.3. En la regulación de la campaña del referéndum**

En tercer término, *la experiencia comparada subraya la esencialidad de la regulación de la campaña* en el resultado. Para que la campaña permita y facilite una verdadera deliberación y debate en el proceso de referéndum debe garantizarse:

i) La claridad de la pregunta, evitando la confusión, el sesgo, y que se aproveche el desconocimiento de la materia por la ciudadanía. Es aconsejable que el control de la pregunta pueda ser sometido a la autoridad de garantía, para que ésta pueda, si es necesario, corregir el sentido de la misma. La pregunta debe ser clara, precisa, con unidad de contenido, no una pregunta de principios. La pregunta debe simplificarse en la mayoría de las ocasiones en una única cuestión que centre el debate en el sí o en la negativa, y cuando se trate de cuestiones complejas, como una reforma constitucional, ofrecer distintas opciones y evitar la polarización del debate.

ii) Ofrecer a los electores información sobre las consecuencias y los efectos jurídicos del referéndum, de cada una de sus opciones. Del mismo modo, se ha de garantizar durante la campaña la neutralidad y equidad del proceso informativo y de la campaña en sí misma, con la regulación de la participación de los diferentes agentes en la campaña, y el establecimiento de medidas de control financiero de la misma.

iii) El establecimiento de plazos largos, amplios, que permitan la exposición concienzuda de las distintas posiciones, con sus ventajas e inconvenientes, la deliberación en punto a la decisión a adoptar, y evite las tácticas directas y superficiales que resultan más efectivas en las campañas breves en el tiempo.

### 3.1.4. En el establecimiento de *quorum* para validar el referéndum

En cuarto lugar, presenta ciertas dudas el *establecimiento de una participación popular mínima* como condición necesaria para validar el resultado del referéndum en la medida en que el votante que se abstiene no puede ser asimilado con el que ha optado por la respuesta negativa. Al contrario, lo que sí parece conveniente y necesario es *establecer una mayoría reforzada para la aprobación* de reformas constitucionales, o medidas legislativas que afecten a materias especialmente significativas del modelo constitucional.

Ambas exigencias, pese a las diferencias antes apreciadas, y que varían entre los Estados que han optado por incluirlas, comparten un mismo fundamento y justificación, que no es otro que evitar que decisiones de especial trascendencia y, en su caso, irreversibles, puedan resultar adoptadas en procesos refrendatarios con una participación baja y no representativa respecto al censo electoral, o a la habitual en procesos electorales representativos. Con todo, la exigencia de mayorías cualificadas o de dobles mayorías para validar el resultado del referéndum implica dejar a salvo de mayorías políticas simples y coyunturales, la protección de las materias especialmente sensibles y de especial significación constitucional y trascendencia para la comunidad, léase, derechos fundamentales, revisión constitucional, adhesión, o separación, de organizaciones internacionales o secesiones territoriales. Es, pues, como señala GARRIDO LÓPEZ, una verdadera garantía normativa, que refuerza la funcionalidad democrática del referéndum y que debiera introducirse para la adopción de decisiones de carácter irreversible, y determinantes para la comunidad, presente y futura<sup>14</sup>.

Añadiría además una última garantía: que esa mayoría reforzada y cualificada sea además representativa de la mayoría del territorio en que se ha celebrado el referéndum, con el fin de eludir el riesgo de la aprobación de una opción por la concentración territorial mayoritaria de la misma (por ejemplo, el sistema habitual de doble mayoría presente en Estados federales, con la aprobación por mayoría reforzada del cuerpo electoral, que suponga además aprobación en la mayoría de los estados federados, o entidades territoriales subestatales).

---

<sup>14</sup> Además, de la contribución del autor a estar Jornadas y este libro, puede verse a este respecto, GARRIDO LÓPEZ, C.: “La utilidad...”, *cit.*, 160.

En último término, no cabe establecer un referendo posterior parlamentario, una especie de convalidación-validación, del resultado del referéndum; *“el referendo debe ser un instrumento complementario y de control, excepcional, pero también eficaz.”*<sup>15</sup>

### **3.2. El referéndum en España: entre los viejos recelos y el debate soberanista**

Por lo que se refiere a nuestro país, como es sabido el diseño constitucional del referéndum no permite alegrías, y está lastrado por el recelo del constituyente hacia el uso plebiscitario e instrumental que realizó del mismo el régimen franquista, por lo que el constituyente se contentó con un referéndum preceptivo de revisión constitucional, previsto en el art. 168 CE, el referéndum de reforma constitucional a petición de la décima parte de los representantes, diputados o senadores del art. 167 CE, el referéndum de ratificación de la aprobación y reforma de determinados Estatutos de Autonomía (arts. 151, 152 y DT 4 CE), y el referéndum consultivo a iniciativa del Presidente de Gobierno sobre cuestiones de especial transcendencia (art. 92 CE). Por su parte, la estricta y estrecha regulación legislativa del mismo (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum), y el recelo de la clase política ha convertido al referéndum en algo excepcional en nuestra práctica política<sup>16</sup>.

La crisis económica de 2009 coincidió con una crisis política que puso en el punto de mira las instituciones representativas y la limitación de los instrumentos de participación directa de los ciudadanos. En este contexto, el debate en punto a la conveniencia de introducir en nuestro ordenamiento nuevas modalidades de referéndum e iniciativa legislativa popular se revitalizó tanto en los medios académicos como a través de procedimientos institucionales. A este respecto, algunos Estatutos de Autonomía fueron reformados legitimando a los ciudadanos la puesta en práctica de consultas autonómicas y locales en su ámbito territorial<sup>17</sup>. Estas demandas, a su vez, fueron recogidas en diferentes propuestas a nivel nacional destinadas a promover el referéndum y la iniciativa popular durante la X Legislatura<sup>18</sup>; propuestas que, o bien fueron retiradas,

---

<sup>15</sup> SÁENZ ROYO, E.: “La regulación del referendo...”, *cit.*, p. 151.

<sup>16</sup> Como es sabido, al margen de los celebrados en el ámbito autonómico relativos a los respectivos Estatutos de Autonomía, el uso del referéndum previsto en el art. 92 CE, solo se ha producido en dos ocasiones: el celebrado en 1986, sobre la permanencia de España en la OTAN, y el que realizado en 2005 en relación con la ratificación de la Constitución Europea.

<sup>17</sup> Consultas de carácter no referendario en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional (SSTC 31/2015 y 137/2015).

<sup>18</sup> De estas propuestas da cuenta, GARRIDO LÓPEZ, C.: “La iniciativa...”, *cit.*, pp. 335-340.

o bien caducaron, o bien, han sido trasladadas sucesivamente a las nuevas y subsiguientes legislaturas sin mayor consideración.

Esta desidia parlamentaria parece haber coincidido con un repunte de los viejos recelos y cautelas políticas hacia los instrumentos de democracia directa, derivado en gran medida de la confluencia de dos factores, de una parte la convocatoria con resultados inesperados de varios referéndum en los países europeos de nuestro entorno<sup>19</sup>, y de otra, y ya en clave nacional, el recurso al referéndum en el ámbito autonómico como forma de legitimación democrática de las pretensiones de secesión territorial del Estado.

Ahora bien, por lo que se refiere a los riesgos potenciales de la obtención de determinados e inciertos resultados electorales, como el derivado del referéndum sobre el *Brexit* en el Reino Unido, deben recordarse dos cuestiones: de un lado, el supuesto déficit deliberativo del referéndum debe y puede ser contrarrestado con garantías normativas y procedimentales, como las antes expuestas, que permitan y garanticen una razonable deliberación de las opciones en juego y de sus efectos pro futuro, especialmente, en los casos, como el mencionado, en que el resultado sea irreversible; de otro, el déficit deliberativo que se atribuye sin ambages al referéndum también puede darse en los órganos de representación. Me explico, en realidad, no hay cautela en el ordenamiento, más allá del respeto a los términos y procedimientos constitucionales, que impida a los representantes adoptar alguno de esos resultados imprevistos e irreversibles. Al fin y al cabo, estos referéndums de resultados tan criticados han sido convocados precisamente con la clara intención de reforzar la posición gubernamental o mayoritaria de los partidos en la adopción de la decisión concreta; cuestión distinta es que, a la postre, el resultado no haya acompañado sus aspiraciones (como en el caso del *Brexit*, convocado por David Cameron que defendió durante la campaña la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea).

El riesgo, pues, existe, y, al menos, cuando el resultado deriva del ejercicio de la participación política directa del elector es imputable y decidido por el titular de la

---

<sup>19</sup> Como el referéndum de 2016, en el Reino Unido sobre el *Brexit*, o el celebrado en Grecia en 2015 sobre el plan de recortes exigido por la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, o bien el que tuvo lugar en 2016, en el que los húngaros rechazaron la cuota de refugiados solicitantes de asilo asignada a Hungría por la Decisión (UE) 2015/1601, del Consejo de 22 de septiembre de 2015, o el celebrado en 2017, en circunstancias excepcionales de estado de emergencia declarado con libertades públicas restringidas y los medios de comunicación sometidos a supervisión gubernamental, en Turquía para la reforma constitucional relativa a transformar un sistema parlamentario en un sistema presidencial, aumentando los poderes del presidente y limitando controles y garantías democráticas.

soberanía y de la voluntad política del Estado, no se puede decir que no respete el principio democrático.

Por demás, suele aducirse que la convocatoria de estos procedimientos refrendatarios por la clase política está mediatizada por intereses políticos concretos y coyunturales, y que no siempre responden a las demandas de la sociedad civil, mientras que cuestiones de verdadero interés ciudadano se soslayan. Pues bien, esta carencia es relativamente fácil de solventar ampliando, como se ha expuesto, la iniciativa del procedimiento, y, singularmente, abriendo ésta a la iniciativa popular.

Por lo que se refiere a nuestro país, a la parquedad y mezquindad con que la Constitución y la Ley reguladora han recogido la institución refrendataria, y la oscilante doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, se une la vinculación establecida entre referéndum, referéndum autonómico, y proceso soberanista. Esta conexión ha tenido como respuesta una nutrida jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha realizado un “*uso intensivo y flexible de sus facultades, llevándolas al límite con el objetivo de crear un marco preventivo*”, asociado al riesgo político constitucional de la secesión por vía de hecho<sup>20</sup>.

Las decisiones adoptadas en este marco, que comienza con la Sentencia 103/2008, relativa a la Ley del Parlamento Vasco sobre la consulta del llamado *Plan Ibarretxe 2*, y que ha seguido después pareja al proceso soberanista catalán, declaran la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas regulen y/o tengan competencias para legislar procedimientos de consulta a sus ciudadanos sobre asuntos de su competencia.

Pues bien, aunque en algún momento, así en la Sentencia 42/2014, el Tribunal Constitucional admitió la posibilidad de facultades accesorias de las Comunidades Autónomas en materias de su competencia en el referéndum, lo cierto es que la constante y recurrente conexión establecida en nuestro país entre el riesgo de secesión, el derecho de autodeterminación de los pueblos, el derecho a decidir, y la convocatoria de referéndum autonómico al efecto, condiciona el debate, mezclando cuestiones que como ha expuesto DE MIGUEL BÁRCENA en su intervención, enturbian el debate jurídico-constitucional eludiendo la conceptualización y profundización en la cuestión

---

<sup>20</sup> MIGUEL BÁRCENA, J. de: “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 2018, p. 161.



constitucional, acudiendo a justificaciones políticas, basadas en el socorrido y sentimental principio del “mayoritarismo”<sup>21</sup>.

Del mismo modo, este planteamiento, de forma explícita o implícita, parece haber condicionado indudablemente la doctrina constitucional, hasta el punto de rechazar de forma absoluta cualquier interpretación amplia del art. 92 CE, que admita en su seno la posibilidad de que el Estado pueda convocar un referéndum de ámbito autonómico, o la eventual reforma de la Ley reguladora para prever el referéndum autonómico, con inclusión posterior de la facultad de convocatoria del mismo por el Presidente autonómico en los Estatutos de Autonomía, o del art. 149.1.32 CE, y la eventual transferencia de la competencia de ejecución a través de las normas del art. 150 CE, cuestiones que ha planteado en estas Jornadas RIDAO I MARTÍN<sup>22</sup>, incluso cuando se trate de materias de competencia exclusiva autonómica y su convocatoria y efectos, en lógica correspondencia, sólo tenga consecuencias y eficacia en el ámbito territorial autonómico. Pero además, no deja de ser contradictorio y paradójico que las entidades locales puedan preguntar a sus ciudadanos sobre cómo gestionar determinada actuación en beneficio de todos, y que una Comunidad Autónoma no pueda regular ni convocar a sus ciudadanos en el ámbito de sus competencias, que por supuesto no incluyen el derecho de secesión, ni afectar al ámbito privativo del Estado.

Conviene, pues, diferenciar, y situar la cuestión de las posibilidades de un referéndum autonómico en sus justos términos: una cosa es el referéndum autonómico, bien mediante una interpretación generosa, amplia, del art. 92.3 CE (referéndum convocado por el Estado con participación de la Comunidad Autónoma en su ejecución), o bien a través de la eventual transferencia de la ejecución de la competencia del art. 149.1.32 CE, y/o recurriendo a la aprobación de leyes autonómicas de consultas de ámbito autonómico y referidas a materias de su competencia, y, otra, un eventual referéndum de carácter secesionista que seguramente precisa de unos mimbres distintos como muestran las experiencias de Quebec y Escocia a las que se ha referido ROMERO CARO en la última intervención de estas Jornadas, y que probablemente pasan por un acuerdo previo de naturaleza política (en tanto la Constitución no recoge el derecho de secesión, y es

---

<sup>21</sup> En este sentido, FATIN-ROUGE STEFANINI, M.: “Droit de décider et droit constitutionnel des États” en *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 2020, pp. 143-156, <https://doi.org/10.2436/redp.i61.2020.3409>.

<sup>22</sup> RIDAO MARTÍN, J: “La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias”, *Estudios de Deusto*, 63-71, 2015, pp. 359-385.

incluso difícil, como sostiene FATIN-ROUGE STEFANINI que pueda admitirlo<sup>23</sup>), que actúe, según RIDAO I MARTÍN, como una auténtica ley de claridad según el modelo canadiense, y que debe determinar, como ha expuesto DE MIGUEL BÁRCENA, la naturaleza, vinculante o no del mismo, sabiendo sin duda que, sea cuál sea su efecto jurídico, es de gran importancia política el resultado; el ¿qué se pregunta?, ¿cuándo se pregunta?, si al principio del proceso o al final, aspecto de gran importancia en la medida en que estas cuestiones son irreversibles si el resultado es positivo, ¿cuál es el ámbito territorial, todo el Estado o sólo el territorio que pretende la secesión?, y, en consecuencia, ¿a quién se consulta, y que mayoría o que exigencias de porcentaje de participación es necesario para validar el resultado?

Por otro lado, dejando estas consideraciones y volviendo a nuestra realidad, lo que el proceso catalán ha puesto de manifiesto es que, pese a la ingente actividad practicada por el Constitucional dando respuesta a cada actuación de las instituciones autonómicas, todas estas decisiones y medidas adoptadas no han sido capaces de contener la deriva secesionista<sup>24</sup>.

#### **4. La iniciativa legislativa popular en España: operatividad limitada y propuestas de reforma**

El otro instrumento vinculado a la participación política directa es la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, la llamada, en el art. 98.3 CE, “*iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley*”, esto es, la conocida como iniciativa legislativa popular. Al igual que la recepción constitucional del referéndum, la de la iniciativa legislativa popular es también ciertamente restrictiva, dado que no sólo excluye de su posible utilización las materias propias de ley orgánica (lo que conlleva dejar fuera del ámbito de la iniciativa legislativa popular el desarrollo constitucional de los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general, y la regulación de todas las materias y órganos que requieran que su régimen jurídico se contenga en una ley orgánica, a saber, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, entre otras materias), las

---

<sup>23</sup> FATIN-ROUGE STEFANINI, M. *Op. cit.*

<sup>24</sup> Entre las causas apunta MIGUEL BÁRCENA (“El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional...”, *cit.*, pp. 161-162), la doctrina del propio Tribunal Constitucional en cuestiones fundamentales como la inexistencia de límites a la reforma, las obligaciones de fidelidad constitucional, o la democracia militante; posiciones que, según el autor, “*probablemente han servido para avalar, más que aquietar, aquellas ideologías que, cabalgando sobre el voluntarismo democrático, creen que la política puede terminar imponiéndose al derecho*”.

tributarias, las de carácter internacional, y las relativas a la prerrogativa de gracia, sino que además queda excluida de los procedimientos de reforma constitucional que contempla el art. 166, que limita la iniciativa de reforma constitucional a los términos previstos en el art. 87, apartados 1 y 2, es decir, iniciativa del Gobierno, de Congreso y Senado, y Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Lo cierto es que si la iniciativa popular nació ya mutilada en nuestro texto constitucional, en ello abundó la Ley Orgánica de 1984, lo que ha derivado en la práctica en la escasa utilización y sobre todo operatividad de la iniciativa legislativa popular.

De forma harto recurrente se exponen como puntos críticos de la regulación<sup>25</sup>, ya constitucional ya legislativa, de la iniciativa legislativa popular en nuestro país:

i) la amplitud y objeto de las materias excluidas, la forma de redacción indeterminada de su especificación permite un amplio margen de interpretación en cuanto al ámbito que cada una de ellas incluye, lo que lógicamente tiene importantes y significativas consecuencias sobre la aplicabilidad y efectividad de la iniciativa legislativa popular;

ii) la determinación de las causas de inadmisión y el consecuente amplio margen de discrecionalidad con que cuenta la Mesa a la hora de su interpretación y aplicación;

iii) la amplitud del número mínimo de firmas exigido, 500.000 firmas exige la Constitución como mínimo, pudiendo, en consecuencia, el legislador proceder a su incremento;

iv) el procedimiento y los plazos para la recogida de firmas.

El establecimiento de estos obstáculos de un lado, y la propia actuación de los órganos parlamentarios de otro, en especial, la desidia con que tratan las propuestas de iniciativa legislativa popular presentadas y admitidas a trámite, ha supuesto que su utilización no sea práctica habitual de la actuación ciudadana, y las pocas veces en que se ha recurrido este instrumento de participación política han sido mayoritariamente

---

<sup>25</sup> GARCÍA MAJADO, P.: “La configuración de la iniciativa legislativa popular: Resistencias y Soluciones”, *Oñati Socio-legal Series* (on line), v.7, nº 5, 2017, 99 1041-1057 <http://ssrn.com/abstract=3048865>. VIDAL MARIN, T.: “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, 2, 2015. PRESNO LINERA, M.A.: “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, *cit.*, pp. 96 y ss. ASTARLOA VILLENA, F.: “La iniciativa legislativa popular en España”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11-2001-2003, pp. 273-321.

inadmitidas, o bien ha pasado el plazo para la recogida de firmas, y/o son retiradas por sus promotores.

Este reducido ejercicio de esta iniciativa parece estar en la base de la motivación de la reforma en su regulación introducida por la Ley Orgánica 4/2006<sup>26</sup>, cuyo Preámbulo reconoce que el tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la legislación de 1984, *“hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten el ejercicio.”*

Junto a otros cambios de menor calado, la Ley orgánica de 2006:

i) suprimió la causa de inadmisión prevista en el art. 5.2.f) de la redacción original, que disponía como causa de inadmisión la existencia previa de una proposición no de ley aprobada en la Cámara que recayese sobre la misma materia, el mismo objeto que la proposición de iniciativa popular;

ii) amplió el plazo de recogida de firmas por la Comisión Promotora en tres meses, es decir, hasta nueve, a los que se pueden sumar otras tres cuando concurra causa mayor, circunstancia que debe ser apreciada por la Mesa;

iii) abrió la posibilidad de que, junto a las tradicionales firmas manuscritas, se manifieste el apoyo a la proposición de la Comisión Promotora a través de la firma electrónica;

iv) incluyó un plazo determinado, en concreto de 6 meses, para que una vez acreditada la recogida del número de firmas exigido, la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular sea incluida en el orden del día del Pleno a efectos de su toma en consideración;

v) ha previsto la intervención de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley. Frente a la regulación anterior que únicamente disponía que, en el inicio del debate de la toma en consideración, se diera lectura al documento en que constaban las razones que justificaban su tramitación y aprobación,

---

<sup>26</sup> Sobre esta reforma, en extenso el trabajo de ARANDA ÁLVAREZ, E.: “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, pp. 187-218.

con la reforma introducida en 2006, uno de los promotores puede defender la proposición en el debate de toma en consideración, y

vi) finalmente, amplía la cuantía económica para satisfacer los gastos realizados, y establece un plazo para la realización del pago, con el fin de evitar que los gastos originados durante el proceso de recogida de firmas se erijan también en obstáculo al ejercicio de la iniciativa legislativa popular, procurando de esta manera facilitar su ejercicio.

Con todo, esta reforma de 2006, como ha señalado el profesor VIDAL MARÍN en su intervención, no ha conseguido los resultados pretendidos en aras a favorecer la participación ciudadana mediante este instrumento de democracia directa. Es cierto que el número de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular ha aumentado, pero el incremento no ha sido especialmente significativo, y, además, salvo contadas ocasiones, la mayoría de estas propuestas o bien han sido inadmitidas a trámite por incurrir en alguna de las causas de inadmisión previstas en la ley, o bien han caducado al no obtener el número de firmas requerido en el plazo legalmente establecido, o han sido retiradas por la Comisión Promotora<sup>27</sup>.

En la explicación de esta escasa eficacia de la reforma de 2006, VIDAL MARÍN aventura algunas causas, que incluyen tanto el carácter poco ambicioso de la misma, como el mantenimiento del recelo y desconfianza de los legisladores respecto a este instrumento, como muestra el significativo número de iniciativas populares inadmitidas por la Mesa aplicando una interpretación rigorista de los requisitos legales exigidos por la ley reguladora. De otro lado, la realidad es que el número de proposiciones de iniciativa popular ha ido paulatinamente creciendo, y que este aumento ha sido mayor a medida que ahondaba el proceso de déficit de legitimación y confianza en el modelo de democracia representativa, de modo que cuando este proceso es mayor crece también de forma exponencial el interés y voluntad de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante el recurso a instrumentos de participación política directa.

Entonces, ¿cómo debiera modificarse la regulación legal de este procedimiento de democracia directa para que la iniciativa legislativa popular pase a ser un instrumento valioso de participación ciudadana?

---

<sup>27</sup> En extenso a este respecto, y con menciones detallada, VIDAL MARIN, T.: “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, *cit.*, pp. 45 y ss.

i) Sería aconsejable una aplicación e interpretación estricta y rigurosa de los términos constitucional que enuncian las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular (no todo el régimen electoral general debe quedar excluido, hay aspectos del mismo que podrían incluirse, al igual que la referencia las materias tributarias, por mencionar alguno).

ii) La escasa operatividad del instrumento deviene también del elevado número de firmas requerido por el texto constitucional y del límite temporal legalmente establecido para recabarlas. Dada la dificultad de modificar el requerimiento constitucional, de *lege ferenda*, cabría intervenir directamente en el plano legislativo para ampliar el periodo de tiempo habilitado para el proceso de recogida de firmas, por ejemplo hasta 18 meses, prorrogable por otro periodo trimestral o semestral en caso de que concurra alguna circunstancia justificativa de este extremo (como ha hecho algún legislativo autonómico en su ámbito territorial, así la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de la Comunidad Autónoma de Aragón).

iii) Favorecer el asesoramiento jurídico de la Comisión Promotora en la preparación de la proposición legislativa, a través de los servicios jurídicos de las Cortes Generales, siguiendo el modelo que han iniciado algunas Comunidades Autónomas en las reformas de sus respectivas leyes reguladoras en la materia (Cataluña, Aragón, y Galicia), contribuiría, sin duda, a la operatividad de este instituto.

iv) Se debería proceder a la reforma profunda de la tipificación de las causas de inadmisión, llegando incluso a la supresión de alguna, como la establecida en el art. 5.2.d) de la Ley Orgánica 3/1984, cuando dispone como causa de inadmisión la previa existencia en alguna de las cámaras parlamentarias de un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto que la proposición de iniciativa popular y que se encuentre en el trámite de enmiendas o más avanzado, o la establecida en el apartado e) del mismo precepto y ley, cuando contempla como causa de inadmisión que la iniciativa legislativa popular sea reproducción de otra iniciativa del mismo tipo de igual contenido o equivalente presentada durante la legislatura.

v) Resultaría aconsejable y conveniente una interpretación generosa, en favor del ejercicio del derecho, de la cláusula establecida en el apartado b) del art. 5.2 de la Ley Orgánica, relativo a que no se hayan cumplido los requisitos del art. 3, de forma que los requisitos formales del ejercicio del derecho no se conviertan en obstáculos insalvables

al mismo, de ahí que sería conveniente que la Mesa de la Cámara considerase subsanables cualesquiera de los requisitos formales exigidos en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 3/1984.

vi) Introducir la participación de miembros de la Comisión Promotora en la tramitación de la proposición de ley de iniciativa popular, no puede sino potenciar su uso y, especialmente, trasladar a la cámara las preocupaciones de la ciudadanía y enfrentar los argumentos de los representantes con los de los representados en dicha materia. De esta confrontación no sólo cabe esperar resultados positivos para la proposición concreta, sino para el propio sistema de legitimidad democrática de la comunidad política, al integrar, o al menos conocer realmente y de forma efectiva, antes de aprobar una decisión, la opinión y la voluntad no solo de los representantes (que son los que tienen la capacidad constitucional de decidir y aprobar las leyes), sino de los representados, o de la parte significativa de los mismos que acredita el número de firmas requerido para la iniciativa.

vii) Desde una perspectiva distinta, que conecta la iniciativa legislativa popular con el referéndum, habría que plantear la conveniencia de vincular la iniciativa legislativa popular con el referéndum, y no sólo para aumentar su efectividad y operatividad, sino desde una dimensión más amplia, como forma de doble legitimación de la ley en cuestión, la parlamentaria y la electoral, de un lado, y como refuerzo del vínculo representativo, de otro, en tanto los representantes buscarán, durante el procedimiento parlamentario de elaboración y redacción de la norma, el consenso, con la finalidad de que los electores respalden en referéndum la propuesta parlamentaria. Esta vinculación, y singularmente cuando se reconoce la iniciativa popular de referéndum favorece la negociación parlamentaria y la incorporación a la misma de los intereses y opiniones expresados por los agentes sociales<sup>28</sup>.

## **5. Participación política directa, consenso político y regeneración democrática**

Ahora bien, una reforma profunda de la regulación de la iniciativa legislativa popular en nuestro país, pasa necesariamente por un cambio en la percepción de nuestros representantes no sólo de esta institución sino también de instrumentos como el referéndum que regulados de forma coherente e integrada con nuestras instituciones democráticas representativas ofrezca solución a la crisis de representación y el

---

<sup>28</sup> En varios estados de Estados Unidos que recogen la facultad de referéndum legislativo de iniciativa popular, la utilización de este mecanismo ha permitido introducir en la agenda política cuestiones que no eran desde luego prioritarias ni objeto de la actuación institucional, como reformas electorales, regulación interna de los partidos, o limitación de mandatos.

agotamiento del modelo de partidos, a la falta de identificación y de representación, al desapego que sienten los ciudadanos respecto a las instituciones, desapego que a la postre se traduce en descrédito y deslegitimación de las mismas y del propio sistema democrático. A ello tampoco contribuye la tensión política actual, que se exhibe de forma manifiesta y continuada no sólo en las cámaras sino que se refleja en una sociedad tremendamente polarizada, como han puesto de manifiesto los últimos comicios electorales autonómicos en Cataluña y Madrid.

Seguramente si la ciudadanía tuviera más cauces, o cauces más efectivos de hacer llegar su opinión y voluntad a los representantes, incluso la capacidad de decidir en determinados casos, éstos se verían obligados a integrar en sus propuestas otras dimensiones, a conciliar y evitar los extremos, en definitiva a buscar puntos de encuentro, de acuerdo, de colaboración en aras del bien común, al que se refería el profesor PAREJO en la inauguración de estas Jornadas, y no a tensar y subrayar lo que les separa, como hemos visto en las campañas electorales y en la práctica parlamentaria en los últimos años, sino a buscar lo que les une.

En este sentido, ORDAS ha calificado, en su intervención sobre el modelo suizo, a los instrumentos de democracia semidirecta como vacuna contra el populismo y la corrupción, en tanto desempeñan un factor de control democrático permanente, resaltando como efectos positivos de los mismos que rompen la desconfianza del pueblo en los políticos, y de la clase política hacia el pueblo, la mayor aceptación de las decisiones, la autorresponsabilidad en la toma de las mismas, la confrontación de ideas y opiniones, la búsqueda, en consecuencia, de los elementos comunes, de la conciliación, lo que a la postre sirve para evitar el populismo y radicalización del discurso y tratar con más respeto al adversario en el debate, y una mayor participación de la sociedad, y la integración de los *lobbies*.

Para la realidad y eficacia del sistema democrático representativo, es necesario que la conexión entre representantes y representados se mantenga durante el mandato parlamentario, no basta ya con el momento de la elección, es preciso, para sostener la gobernabilidad de los actuales modelos y Estados democráticos, que la opinión y la voluntad popular puedan llegar, expresarse, e incluso imponerse en los casos en que así esté previsto, a las instituciones representativas. De la aceptación de esta realidad, y de la incorporación de instrumentos de participación ciudadana al efecto, depende la permanente legitimación de un Estado democrático. Son elementos indudables de todo



proceso verdaderamente dirigido o inspirado en la idea de regeneración democrática de las instituciones que de forma constante y reiterada invoca la clase política desde todos los ámbitos del espectro ideológico.

Esta necesaria regeneración política, que de forma habitual suele seguir a momentos de crisis económicas y políticas, se encuentra en la base de los procesos iniciados en Estados como Islandia, Irlanda y Chile, en los que, como ha expuesto el profesor CUESTA LÓPEZ, se han arbitrado procedimientos de deliberación ciudadana extraparlamentaria en torno a la reforma constitucional.

En Islandia, el impulso de la reforma constitucional se realizó desde la sociedad civil, creando un espacio de deliberación previo al comienzo del proceso formal de reforma; espacio que se constituyó en torno a un foro de ciudadanos representativos (en un número de 950 elegidos por sorteo), cuyas propuestas fueron elevadas al Comité Constitucional, y un Consejo constitucional formado por ciudadanos elegidos por sufragio (no integrados en listas de partidos, sino elección de carácter individual), con la función de preparar un proyecto que se mandaría a las Cámaras. El proceso fracasó por la división de la clase política, pero sí permite atisbar procedimientos de democracia deliberativa que contribuyan a la democracia real y efectiva del sistema.

En Irlanda este proceso se articuló a través de una Convención constitucional (compuesta por 66 ciudadanos elegidos por sorteo, y 33 políticos elegidos por los parlamentos nacional y locales). Los acuerdos a que llegaron fueron aprobados por toda la clase política y llevaron a reformas constitucionales adoptadas mediante referéndum tras la Asamblea Constitucional de 2016.

Por lo que se refiere al ejemplo de Chile, se trató de un proceso descentralizado, a través de cabildos e instituciones locales y regionales, que no fue aprobado por toda la clase política, pero que aun así sirvió para diseñar unas bases constitucionales para una nueva Constitución que pasó al Parlamento, en el que, como en el caso islandés, fracasó por la división de los grupos políticos.

Independientemente del fracaso o éxito de estas experiencias, o de los efectos beneficiosos para la democracia que ofrece la experiencia suiza, y de su practicabilidad o no en nuestro sistema, lo que sí es destacable es que puedan servir como cauce para favorecer el consenso, de modo que propiciar desde las instituciones foros de opinión de la ciudadanía, cuyas conclusiones puedan ser trasladadas a las instituciones

democráticamente constituidas, para su debate y deliberación, puede tener un efecto muy positivo sobre la regeneración democrática de las instituciones, y sobre la reconexión necesaria entre representantes y representados. No obstante, lo cierto es que, hoy por hoy, parece una hipótesis bastante remota.

Donde parece haber algún avance es en el ámbito autonómico, pese a las limitaciones que derivan del propio texto constitucional en materia de convocatoria de referéndum. No obstante a partir de las reformas estatutarias de 2006, sí se han incrementado los cauces de intervención en asuntos de interés ciudadanos a través de un aumento de derechos de participación<sup>29</sup>, como las audiencias parlamentarias en los parlamentos autonómicos, o la participación a través de peticiones<sup>30</sup>.

Las limitaciones mayores se encuentran en la posibilidad de convocar consultas populares, y/o referéndum, de un lado porque la facultad del Presidente de la Comunidad Autónoma para convocar a los ciudadanos en materias de interés general de competencia autonómica precisa de la autorización del Estado, en tanto no hay, como se ha dicho, competencia que tenga como materia el referéndum, y, de otro, tampoco la interpretación del Tribunal Constitucional de los títulos estatutarios y constitucionales al respecto permite mayores posibilidades<sup>31</sup>.

Con todo, este ámbito autonómico, como ha señalado MARTÍN NUÑEZ en su intervención, es especialmente idóneo para adoptar alguno de los modelos que ofrece el Derecho comparado, y que precisamente tienen lugar en los ámbitos territoriales inferiores en los Estados descentralizados de nuestro entorno.

Una respuesta más efectiva en cuanto a la eficacia de los instrumentos de democracia directa es la que ha derivado de diferentes leyes autonómicas reguladoras de la iniciativa legislativa popular en su ámbito territorial, como ha destacado GARCÍA MAJADO en su intervención en estas Jornadas; disposiciones en las que se han incluido previsiones para ampliar los titulares de la iniciativa legislativa popular, se han reducido las materias excluidas, y el número de firmas exigido, se han eliminado exigencias

---

<sup>29</sup> MARTÍN NUÑEZ, E.: “Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía: Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Chapecó*, v. 14, nº 3, 2013, pp. 113-132.

<sup>30</sup> SÁENZ ROYO, E.: “Participación ciudadana en el Estado autonómico”, en *Jornadas una visión contemporánea de la democracia directa*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2009, pp. 14 y ss.

<sup>31</sup> GARRIDO LÓPEZ, C.: “El referéndum autonómico en su laberinto”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 2019, pp. 13-43.

técnicas en el texto a presentar ante la Mesa de la Asamblea autonómica, se ha ampliado el plazo de recogida de firmas, se han introducido mejoras en la tramitación parlamentaria, y se ha regulado la compensación autonómica por los gastos realizados<sup>32</sup>.

## 6. Conclusión final

Al principio señalé que el punto de partida coincidente de las intervenciones expuestas en el Seminario y recogidas en este libro, era, indudablemente, el entendimiento de la posición principal del modelo de democracia representativa actual. Del mismo modo que ésta era una premisa común, se ha sostenido de forma constante que la defensa de la necesidad de potenciar y fortalecer los instrumentos de democracia política directa no contradice al sistema representativo, no es una alternativa sustitutoria del mismo. De hecho, no lo podría ser. Se trata, de un complemento al mismo, que debe ser prevista al nivel constitucional, y regulada garantizando su efectividad, pero también su utilización acorde con los procedimientos, principios y finalidades constitucionales. Como dijera AGUIAR en la presentación de estas Jornadas, la democracia directa solo puede tener cabida en los términos constitucionales y legales de su regulación.

Pues bien, es ahí donde cabe intervenir, de forma más sencilla en el plano legislativo, pero también a través de la interpretación del texto constitucional (en cuestiones como las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, por citar un ejemplo), sino se prefiere reformar la Constitución. Y es en este aspecto de *lege ferenda* donde se han adentrado especialmente estas páginas que ahora concluyen.

A este respecto, los ejemplos de Derecho comparado ofrecen interesantes soluciones. No obstante, lo cierto es que las instituciones o instrumentos propios de cada ordenamiento no siempre funcionan o se compadecen bien con las propias de otros, o con la práctica de otras comunidades jurídico-políticas. Seguramente el examen comparado nos permita alumbrar fórmulas que mejoren nuestro diseño y fortaleza de las instituciones de democracia directa, pero también es muy probable que una regeneración del sistema democrático que derive en una mayor conexión entre representantes y representados, y una relegitimación de las instituciones, de la política en definitiva, precise de más reformas, y no todas jurídicas, algunas, y muy importantes, de la cultura política de las

---

<sup>32</sup> SÁENZ ROYO, E.: "Participación ciudadana en el Estado autonómico", en *Jornadas...., cit.*, pp. 3 y ss.

élites políticas y partidarias, que son las que determinan en la mayor medida la agenda y el debate público.

Sirva esta última reflexión como punto final a estas páginas.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR DE LUQUE, L.: *Democracia directa y Estado constitucional*. EDERSA, Madrid, 1977.
- “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en TRUJILLO, G.: (Coord.): *La experiencia constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- ARANDA ÁLVAREZ, E.: “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 2006, pp. 187-218.
- ASTARLOA VILLENA, F.: “La iniciativa legislativa popular en España”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11-2001-2003, pp. 273-321.
- BIGLINO CAMPOS, P. (Coord.): *Partidos Políticos y mediaciones de la democracia directa*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- DIÉMERT, S.: “Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution”, *Revue française de droit constitutionnel*, 77, 2009, pp. 55-97.
- FATIN-ROUGE STEFANINI, M.: “Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités”, en *Revue française de droit constitutionnel*, 100, 2014, pp. 907-919.
- “Droit de décider et droit constitutionnel des États” en *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 2020, pp. 143-156, <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3409>.
- GARCÍA MAJADO, P.: “La configuración de la iniciativa legislativa popular: Resistencias y Soluciones”, *Oñati Socio-legal Series* (on line), v.7, nº 5, 2017, 99 1041-1057 <http://ssrn.com/abstract=3048865>.
- GARRIDO LÓPEZ, C.: “La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas”, *Revista de Estudios Políticos*, 181, 2018, pp. 135-165.
- “La iniciativa popular del referéndum”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 2019, pp. 317-345.
  - “El referéndum autonómico en su laberinto”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 2019, pp. 13-43.
- LÓPEZ RUBIO, D.: “Referéndum y deliberación”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 116, 2020, pp. 43-81.
- MARTÍN NÚÑEZ, E.: “Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía: Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Chapeco*, v. 14, nº 3, 2013, pp. 113-132.
- MIGUEL BÁRCENA, J. de: “El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 2018, pp. 133-166.
- PRESNO LINERA, M.A.: “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 2012.
- RIDAO MARTÍN, J.: “La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias”, *Estudios de Deusto*, 63-71, 2015, pp. 359-385.
- RODEAN, N.: “La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma”, en *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 2017, 1116-1143; <http://ssrn.com/abstract=3055268>.
- SÁENZ ROYO, E.: “Participación ciudadana en el Estado autonómico”, en *Jornadas una visión contemporánea de la democracia directa*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2009.
- “La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 2015, pp. 123-153.
  - “La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum”, *Revista de Estudios Políticos*, 171, 2016, pp. 71-104.

SCHNEIDER, H.P.: *Democracia y Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991 (véase también el *Prólogo* de LÓPEZ GUERRA a este libro).  
VIDAL MARIN, T.: “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, 2, 2015.

Mayo de 2021