

La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. PRESENTACIÓN.—II. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA CIUDADANÍA COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO ESENCIAL. LA FALACIA DE SUS RIESGOS.—III. LAS CARENCIAS DEMOCRÁTICAS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.—3.1. La exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución.—3.2. Las materias excluidas a la iniciativa legislativa popular.—3.3. El número de personas que debe respaldar la iniciativa legislativa popular.—3.4. Las normas reguladoras de la iniciativa legislativa popular.—IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FASE CENTRAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.—V. LA REGULACIÓN RESTRICTIVA DEL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.—VI. RECAPITULACIÓN.

RESUMEN

En este trabajo se defiende la relevancia democrática de la participación ciudadana en las fases inicial, central y final del procedimiento legislativo. Al tiempo que se analizan las carencias constitucionales y legales en la materia, se postulan una serie de reformas normativas con el fin de, en palabras de Hannah Arendt, hermanar el poder comunicativo con la generación de derecho legítimo, recuperando así la “promesa de la política”.

PALABRAS CLAVE: Democracia, democracia directa, participación política, procedimiento legislativo, referéndum.

* Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo. Acreditado como Catedrático. presnolinera@gmail.com; <http://presnolinera.wordpress.com>; <http://presnolinera.wix.com/presnolinera>

ABSTRACT

This paper upholds the democratic importance of citizen participation at all stages of the legislative process. We analyze the constitutional and legal deficiencies in this area and propose several policy reforms in order to, in the words of Hannah Arendt, approximate the communicative power and the creation of legitimate Law, thus recovering the promise of politics.

KEY WORDS: *Democracy, direct democracy, political participation, legislative process, referendum.*

I. PRESENTACIÓN

Jürgen Habermas recuerda que es esencial a la democracia que los procesos de formación de la voluntad política institucionalizada estén conectados con, y permanezcan porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible¹. Y esa porosidad tendría que producirse tanto en la actuación general de los poderes del Estado como, en particular, a lo largo del procedimiento legislativo, de manera que no solo a través de los representantes sino también de manera inmediata la ciudadanía pueda colaborar en las fases de iniciativa, debate y, en su caso, ratificación de las normas. De lograr dicha participación estaríamos ante una de las concreciones de la democracia deliberativa de la que hablan hace tiempo autores tan diversos como James Fishkin², Bruce Ackerman³, John Elster⁴, Carlos Santiago Nino⁵, Benjamin Barber⁶ o el propio John Rawls⁷.

Como es bien conocido, esta exigencia de más y mejor participación ciudadana en la aprobación de las normas no es privativa de las instancias académicas sino que también ha sido reivindicada por colectivos culturales y sociales, incluido, por lo que a la situación vigente en España se refiere, el movimiento *15-M*, lo que no resulta extraño en términos históricos pues la exigencia de participación fue una de las escasas consecuencias institucionales de los movimientos de protesta de 1968⁸.

¹ *La necesidad de revisión de la izquierda*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 136.

² Véase su *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995.

³ FISHKIN y ACHERMAN firman el libro *Deliberation Day*, Yale University Press, 2004.

⁴ *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.

⁵ *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

⁶ *Strong Democracy: Participatory Politics for a new Age*, University of California Press, Berkeley, 1984.

⁷ *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 1996; con HABERMAS: *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós/ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1998.

⁸ En este sentido, F. MERUSI: "La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti local", *Amministrare*, n.º 1-2, 1977, p. 11. Tomo la cita de JOSEP

Y con dicha participación se podría combatir la fatiga del parlamentarismo denunciada hace casi un siglo por Hans Kelsen, al incluir en el sistema democrático instituciones que, de una manera real, “posibiliten una cierta injerencia directa del pueblo en la formación de la voluntad del Estado”⁹. Además, el creciente cuestionamiento que en los Estados democráticos está experimentando el funcionamiento de las instituciones se centra, precisamente, en las de carácter representativo —¡No nos representan!—, por lo que la inclusión de las formas de intervención directa podría descargar de parte de esa presión a las primeras y contribuiría a la integración democrática de sectores sociales que se sienten excluidos del sistema¹⁰.

II. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA CIUDADANÍA COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO ESENCIAL. LA FALACIA DE SUS RIESGOS

Si hacemos caso de las tesis de Gerhard Leibholz en los sistemas democráticos modernos no se habla de participación directa porque las instituciones que la caracterizan ya no son necesarias como consecuencia de la conversión de las elecciones parlamentarias en auténticos actos plebiscitarios, en el sentido de actos a través de los cuales se identificaría la voluntad expresada por la mayoría con la de la colectividad. Estaríamos, por tanto, ante una nueva configuración de la voluntad estatal, articulada no ya a partir del principio de representación sino del principio de identidad, que sería el elemento estructural esencial de los Estados democráticos modernos. La consolidación de este sistema plebiscitario haría innecesario, pues, el recurso a otras fórmulas de manifestación de la voluntad popular distintas a la expresada por el electorado en los comicios y, en todo caso, a la minoría política no le quedaría más remedio que esperar a un nuevo proceso electoral para convertirse en mayoría de gobierno¹¹.

MARÍA CASTELLÀ ANDREU: *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Cedecs, Barcelona, 2001, p. 40.

⁹ *Esencia y valor de la democracia*, (traducción y nota preliminar de Juan Luis Requejo Pagés), KRK, Oviedo, 2006, p. 115. En esta línea JOSÉ TUDELA ARANDA señala que el Parlamento es el lugar donde el ciudadano debe poder encontrarse con la política e intervenir en ella de acuerdo con los cauces previamente establecidos; en *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008, p. 22; véase también el “diálogo” con esa obra de ESTEBAN GRECIET GARCÍA: “El Parlamento como problema y como solución”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 26, 2012, pp. 235 y ss.

¹⁰ En este sentido, FÉLIX OVEJERO: *La libertad inhóspita; modelos humanos y democracia liberal*, Paidós, Barcelona, 2002, p. 132; JOSEP MARÍA VALLÉS: *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 341.

¹¹ Véanse “Der Strukturwandel der modernen Demokratie”, pp. 105 y ss., y “Zum Begriff und Wesen der Demokratie”, pp. 146 y ss., ambos estudios en *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Scriptor Verlag Kronberg/Ts., 1975.

Dicho en otros términos, si fuesen ciertas las afirmaciones de Leibholz, las elecciones se habrían convertido en un mero sistema de ratificación periódica de la orientación política ofrecida por los partidos, destinado únicamente a constatar la fiabilidad de las instituciones en las que están presentes dichas formaciones. En realidad, llevadas estas ideas al extremo, la conclusión debiera ser, como ha dicho el profesor Rubio Llorente, que no sólo son innecesarias las instituciones de democracia directa, sino también el propio Parlamento: “si la voluntad de la mayoría es, sin discusiones, la voluntad del pueblo y no necesita negociar o discutir con otras voluntades para llegar a formar la voluntad común, el Parlamento está pura y simplemente de sobra”¹².

Las tesis que han venido despreciando o, cuando menos, rechazando las posibilidades que ofrecen los instrumentos de participación directa adoptaron, en una primera forma, una posición que ha sido calificada de *elitista*, desde la que se combaten unas formas de intervención ciudadana que pretenden ir más allá que la entrega periódica de su voto a una u otra opción política¹³. Este elitismo se remonta ya a Edmund Burke, para quien únicamente los que integran el Parlamento tienen la capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”¹⁴.

No deja de sorprender, como señala Félix Ovejero, que se sostenga por los republicanos elitistas que “los ciudadanos, que no son virtuosos, a través de las elecciones son capaces de seleccionar a los más excelentes entre ellos”¹⁵.

Además de las tesis elitistas, existen otras argumentaciones, en apariencia más “elegantes”, que, sin cuestionar los principios del gobierno representativo, consideran que abrir las puertas a la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos puede poner en grave peligro alguno de los logros democráticos que tanto ha costado conseguir; es lo que, dentro de las *retóricas de la intransigencia*, Albert Hirschman denomina la “tesis del riesgo”¹⁶.

¹² “El Parlamento y la representación política”, en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución española)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 229 y ss.; en particular, pp. 232 y 233.

¹³ Sobre el origen de la visión elitista, véase el estudio de JOSÉ LUIS MARTÍ: *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 20 y 252 y ss. Al respecto pueden verse, por ejemplo, los argumentos de JOSEPH SCHUMPETER —*Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1968— o GIOVANNI SARTORI —*Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1999.

¹⁴ En opinión de BURKE, la organización exclusivamente parlamentaria de los partidos no conlleva la negación del carácter electivo de los representantes, “representación real”, en favor de un tipo de representación, “representación virtual” en la que los representantes, si bien defienden intereses generales, no han sido elegidos por el pueblo cuyos intereses colectivos pretenden tutelar, pero sí lleva aparejada la desvinculación absoluta entre electores y representantes, y la oposición a las ampliaciones del derecho de sufragio en tanto dichas ampliaciones no se justifiquen en el hecho de que existen intereses que no son tenidos en cuenta, ni siquiera virtualmente, a la hora de articular el interés nacional; sobre el concepto de “representación virtual” en BURKE véase *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Clarendon Press, Oxford, 1981, vol. IX (I: The Revolutionaty War 1794-1797; II: Ireland), p. 629.

¹⁵ “Democracia liberal y democracias republicanas”, *Claves de Razón Práctica*, n.º 111, 2001, p. 25.

¹⁶ *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 97 y ss.

Nos detendremos de inmediato en esa “tesis” pero cabe anticipar que siguen teniendo sentido tanto las instituciones representativas como las de democracia directa, y de lo que se trata es de la combinación de todas ellas al servicio de la conformación ciudadana de la voluntad política¹⁷, propuesta que, como es bien sabido, no es en absoluto reciente sino que goza de notable solera pues ya el proyecto de Constitución presentado ante la Asamblea Nacional el 15 de febrero de 1793 por el Marqués de Condorcet preconizaba un procedimiento para la sanción popular de las leyes y otro para el impulso y posterior ratificación popular de la reforma constitucional¹⁸. Aunque ese proyecto no llegó a entrar en vigor, en el siglo XIX será tenida en cuenta esa pretensión de que la voluntad ciudadana se haga presente en el ejercicio del poder¹⁹.

Como recuerda Aguiar de Luque, de presentarse como una alternativa frente al sistema representativo, el ideal *rousseauiano* se institucionaliza e incorpora a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtualidad del principio de soberanía popular²⁰. Y es que la democracia implica, por definición, participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos y para ello se cuenta tanto con instrumentos representativos como con impulsos inmediatos de la propia ciudadanía, que en sociedades democráticas avanzadas dispone de capacidad de autodeterminación política suficiente como para poder decidir por sí misma sobre aspectos esenciales del gobierno de la comunidad.

Y sobre el presunto “riesgo” de esta apertura, cabe recordar las críticas que en su día suscitaron las reformas electorales que ampliaron el sufragio, primero a los hombres no propietarios, luego a las mujeres y, en todo momento, las que rebajaron la edad para participar en los procesos electorales. El argumento del riesgo que tales cambios implicaban para el sistema democrático se reproduce en España a finales del siglo XX y primeros años del siglo XXI cuando se aboga por reconocer capacidad a la ciudadanía para decidir de manera directa cuestiones jurídicas o políticas de gran relevancia para la vida de la sociedad.

Ya en los debates constituyentes de 1978, y a propósito tanto de la iniciativa legislativa popular como respecto al referéndum, estuvieron bien presentes las *tesis del riesgo* para reducir al mínimo el papel de dichas instituciones de participación

¹⁷ Los argumentos de las diferentes teorías acerca del carácter complementario o alternativo de las fórmulas de democracia directa y representativa pueden verse en los trabajos de MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pp. 71 y ss., y VÍCTOR CUESTA LÓPEZ: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas, 2008, pp. 33 y ss.

¹⁸ Puede leerse (consultado el 29 de septiembre de 2012) el texto de CONDORCET en la página: http://fr.wikisource.org/wiki/Sur_la_n%C3%A9cessit%C3%A9_de_faire_ratifier_la_constitution_par_les_citoyens_et_sur_la_formation_des_communautes%C3%A9s_de_campagne

¹⁹ Así, PALOMA BIGLINO CAMPOS: “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, 1987, p. 78.

²⁰ *Democracia directa y Estado constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977, p. 32.

directa²¹. Es obvio que hay que situar las reticencias en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia pero también parece evidente que se exageraron sus peligros, se desvirtuó su eficacia en el derecho comparado y, desde luego, no se hizo nada después, y con la democracia ya consolidada, para atribuirles la relevancia que merecen. Más bien, como se refleja en la primera redacción del Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, se consolidaron dichos prejuicios en contra de esta figura y a favor del papel omnipresente de los partidos políticos²².

Así, y a propósito de la iniciativa legislativa popular, en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales (sesión de 2 de junio de 1978, p. 2926) el diputado Alzaga manifestó:

Realmente ninguno de los grandes países europeos de larga tradición democrática tiene una experiencia importante en este sentido, si exceptuamos el caso de Suiza, que es una experiencia muy singular y difícilmente trasladable, o la experiencia italiana que, a juicio de la doctrina más generalizada, ofrece resultados contradictorios y a sopesar con cuidado. Nosotros lo que queremos dejar claro con esta enmienda, que en lo fundamental mantiene el texto del informe de la Ponencia, es que estamos rotundamente a favor de compaginar,

²¹ Sobre el proceso constituyente en esta materia véase el libro de MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 51 y ss.

²² "... La participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno que alcanza su máxima expresión en las elecciones legislativas, en las que el pueblo designa a sus representantes en las Cortes Generales. Ello no es óbice para que siguiendo la tendencia de los más modernos estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública. La norma fundamental articula, para ello, varias formas de participación directa de los ciudadanos, como son, por ejemplo, la participación pública o en la gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos. En esta misma línea, la Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa. Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante ley orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular. La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías. Así, quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular no sólo las materias que lo están expresamente por obra del artículo 87.3 de la Constitución, sino también aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado..."

junto con el principio representativo, el principio de la participación directa tal y como ha sido consagrada en el artículo 23 del anteproyecto. Es decir, aspiramos no sólo a lo que se ha dado en llamar una democracia gobernada, sino también a una democracia gobernante²³.

Ese mismo diputado, y en respuesta a las pretensiones de Fraga Iribarne, sostuvo en el Pleno que las tesis a favor de la participación directa las

“han defendido personajes tan importantes, pero que provocan recelos desde una atalaya democrática como han sido Napoleón o Luis Bonaparte, y que llega hasta hoy defendida desde posiciones tan diversas como lo pueden ser incluso algunos miembros insignes de la escuela de Frankfurt con división de tesis entre autores de inspiración socialista, por ejemplo... Estamos, por supuesto, también en la línea de incorporar a esa democracia básicamente representativa importantes ingredientes participativos o de democracia semidirecta. Pero alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros plantea una gravedad distinta en política que en literatura. Y la prueba es que el Derecho comparado actual ofrece muy pocos ejemplos de la vigencia de la institución que en forma brillante se nos acaba de defender”²⁴.

En cuanto al referéndum derogatorio, se pasó de darle cobertura constitucional a suprimirlo durante su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios salvo el de Alianza Popular²⁵.

En la sesión de 6 de junio de 1978, Solé Tura argumentó que el referéndum sobre Leyes aprobadas pero no sancionadas podría abrir conflictos entre el Parlamento, el Rey y el Gobierno (p. 2.937) y significaría una interferencia extraordinaria en todo el proceso legislativo normal, que es el que debemos contemplar fundamentalmente...

“En cuanto al referéndum derogatorio se presta, como sabemos, en la práctica política a muchas y contradictorias utilizaciones; de modo que es también, yo diría, dudoso que se pueda calificar sin más de práctica democrática. Puede ser precisamente lo contrario, y ejemplos no faltan, de que sea una de las formas precisamente de impedir una labor democrática desde el máximo órgano legislativo” (p. 2.941).

²³ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_080.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012).

²⁴ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012); las declaraciones de Alzaga en la p. 4.209; las de Fraga en las pp. 4.207 y ss., y 4.211 y ss.

²⁵ Véase el debate de la Sesión de 6 de junio en la página (consultada el 29 de septiembre de 2012): http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_081.PDF

Pérez Llorca manifestó que “para el armónico desarrollo, el armónico crecimiento del sistema constitucional a través del conjunto de leyes orgánicas, que por mayoría absoluta del Congreso deberán ser aprobadas, tarea esta legislativa ciertamente que excederá más de un lustro, no conviene en este momento introducir tampoco la técnica del referéndum derogatorio o abrogatorio (p. 2940). Y según Peces-Barba, “el referéndum puede suponer la manipulación de la pregunta; puede dividir, en algunos aspectos, al país en dos grandes bloques, lo cual no es positivo en este momento; puede simplificar los temas, y puede, incluso en algunos aspectos, como se está viendo en la práctica italiana, ser justamente lo contrario de lo que ha dicho mi querido amigo don Manuel Fraga, justamente una práctica antidemocrática” (p. 2942).

En el debate posterior en el Pleno, Pérez Llorca reiteró (p. 4.213) que

“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 con otros sistemas cuya eficacia en un sistema parlamentario no está probada... Si con carácter constitucional adjuntáramos al sistema parlamentario unos instrumentos de democracia directa o semidirecta, estaríamos haciendo un régimen híbrido, que es un concepto que no tiene nada que ver con el régimen mixto, y estaríamos haciendo un régimen extraordinariamente frágil. Es evidente que si constitucionalizamos los supuestos que plantea el señor Fraga, si los reglamentamos dentro de la Constitución en este momento de implantación del nuevo sistema, todos ellos podrían producir conflictos graves; conflictos graves entre las Cámaras y el pueblo, conflictos graves entre las Cámaras y el Gobierno. Y hay que evitar estos conflictos; hay que dejar que el sistema parlamentario funcione, se enraíce -cosa difícil- en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez solidificado, 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. Es evidente, al menos a mí me lo parece, que el supuesto de referéndum, que interviene entre el momento de aprobación de una ley por ambas Cámaras y la sanción regia, es un supuesto enormemente conflictivo cuya introducción en la Constitución, unida a la iniciativa popular, podría dejar en manos de minorías fuertemente organizadas la suerte de leyes debatidas en las Cámaras, e incluso la suerte de esas propias Cámaras.

Es igualmente cierto, a mi juicio, que el referéndum abrogatorio, unido a la iniciativa popular, podría plantear, en este momento inaugural de inicio del sistema constitucional en España, conflictos gravísimos. Y ésta es una cuestión política que no podemos eludir, ya que podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema”²⁶.

²⁶ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012).

En realidad, y como recuerda Pedro Cruz Villalón²⁷, a los constituyentes españoles les parecieron especialmente preocupantes los resultados del referéndum italiano de 11 de junio sobre la Ley de financiación de los partidos políticos, a favor de cuya derogación se pronunció el 43% de los votantes. Y, precisamente en esas fechas, el Tribunal Constitucional italiano recordó (Sentencia n.º 16, de 2 de febrero de 1978) que “la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución, como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular”²⁸.

Las reticencias frente a la participación directa se han mantenido hasta la actualidad y si en 1978 se invocó el riesgo de “conflictos gravísimos” para el sistema, hoy se pretenden justificar como una forma de proteger los derechos de las minorías, olvidando que aquella forma de intervención política ha sido constitucionalizada de manera expresa en el artículo 23 de la Norma Fundamental española.

Por otra parte, y frente a los agoreros, debe recordarse que la garantía de los derechos de las minorías —y la primera minoría es la persona— es necesaria tanto en los casos de ejercicio representativo del poder como en los de ejercicio directo, pues los abusos de las mayorías no son privativos de las fórmulas de participación inmediata. Para prevenirse frente a ellos la solución no radica en repudiar estos cauces de autogobierno ciudadano, sino en garantizar

²⁷ “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 2007, 2.ª edición, p. 270.

²⁸ Nos ocupamos de estas cuestiones en MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA/ROGER CAMPIONE: *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional italiano. Estudio de una jurisdicción de la libertad*, CEPC, Madrid, 2010, donde también se incluye la traducción de la Sentencia n.º 16, de 1978, en cuyo fundamento jurídico 3 se concretan cuatro distintos conjuntos de razones de inadmisibilidad de un referéndum: en primer lugar, son inadmisibles las peticiones formuladas de manera que cada cuestión sometida al cuerpo electoral contenga una pluralidad tal de preguntas heterogéneas, carentes de matriz racionalmente unitaria, que no pueda ser reconducida a la lógica del artículo 75 de la Constitución, alejándose manifiesta y arbitrariamente de los fines para los cuales la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución, como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular. En segundo lugar, son inadmisibles las peticiones que no se refieren a actos legislativos del Estado con fuerza de ley ordinaria y tienden a derogar —total o parcialmente— la Constitución, las leyes de revisión constitucional, las “demás leyes constitucionales” consideradas por el artículo 138 de la Constitución, así como también los actos legislativos dotados de una fuerza pasiva peculiar (y por tanto no susceptibles de ser válidamente derogados por leyes ordinarias posteriores).

En tercer lugar, tampoco proceden los referendos cuyo objeto sean disposiciones legislativas ordinarias con contenido constitucionalmente vinculado, cuyo núcleo normativo no pueda ser modificado o privado de eficacia sin que resulten lesionadas las correspondientes disposiciones específicas de la propia Constitución (o de otras leyes constitucionales).

Finalmente, en cuarto lugar, valen las causas de inadmisibilidad textualmente descritas en el artículo 75, que a diferencia de las demás han sido explicitadas por la Constitución, precisamente porque respondían y responden más a particulares elecciones de política institucional, que son inherentes a la propia naturaleza de la institución examinada. Sin embargo, también en este ámbito, queda claro que la interpretación literal debe ser integrada —donde sea necesario— con la lógico-sistemática, por lo que hay que sustraer al referéndum las disposiciones productoras de efectos conectados de forma tan estrecha al ámbito de operatividad de las leyes expresamente indicadas por el artículo 75, que la preclusión se sobreentiende.

constitucionalmente los derechos de las minorías, lo que convertiría en nulos los intentos legislativos de menoscabarlos, y en someter dichos cauces a procedimientos transparentes y plurales; incluso a procedimientos agravados de reforma constitucional.

Por mencionar un caso gráfico que se ha venido usando en los últimos tiempos como argumento contra la participación directa al suponer un ejemplo de discriminación de una minoría a través de una decisión avalada por una consulta popular: el referéndum por el que el 29 de noviembre de 2009 se acordó en Suiza (por el 57'5 % de votos) prohibir la futura construcción de minaretes en las mezquitas. Esta decisión sería en España, y en otros países, contraria al derecho fundamental a la libertad religiosa tal y como está reconocido en diversas constituciones y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos derivada de los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁹.

Se podrá entonces aducir que la garantía constitucional poco valor tiene si, como ocurrió precisamente en Suiza, lo que se hace es modificar la propia Norma Fundamental para incorporar ese tipo de previsiones: el artículo 72, que regula las relaciones Estado-Iglesia, incorporó un apartado 3 donde se dice que “está prohibida la construcción de minaretes”³⁰. En tal caso, y salvo que la Constitución prohíba estas modificaciones de su propio texto, es evidente que la mayoría ha aprobado, de manera directa, una norma que discrimina a una minoría, pero el riesgo de que tal cosa ocurra no desaparece con la eliminación de los mecanismos de participación ciudadana, pues si en una sociedad ha calado hasta ese punto el rechazo a un colectivo, en este caso por razones religiosas, no es descartable que esa misma medida sea tomada en sede representativa por los que dicen expresar la voluntad del pueblo, como ha ocurrido en fechas más recientes con las reformas constitucionales impulsadas por el Parlamento húngaro y que han afectado, restringiéndolas, a las competencias del Tribunal Constitucional y el Banco Central, han limitado la libertad de prensa y han menoscabado derechos de las minorías, y ello hasta tal punto que la Comisión Europea anunció el 17 de enero de 2012 la apertura de tres procedimientos de infracción contra Hungría por la presunta incompatibilidad de estas modificaciones con el Derecho de la Unión Europea y suponer en conjunto un retroceso democrático incompatible con las libertades europeas³¹ y, finalmente, acordó el 25

²⁹ La construcción de edificios de culto puede condicionarse al cumplimiento de la normativa urbanística (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Vergos c. Grecia*, de 24 de junio de 2004) pero aquí lo que se está es prohibiendo directamente la realización de un elemento característico de los lugares de culto musulmán sin que corran idéntica suerte los campamentos de las iglesias católicas.

³⁰ Un análisis de esta reforma puede verse en ANNE PETTERS: “El referéndum suizo sobre la prohibición de los minaretes”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 25, 2010, pp. 429 y ss.

³¹ http://ec.europa.eu/spain/novedades/asuntos_institucionales/hungria-procedimiento-infraccion_es.htm (consultada el 29 de septiembre de 2012).

de abril de 2012 presentar una demanda ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra la norma que adelanta la edad de jubilación de los jueces de los 70 años a los 62, y la que cercena la independencia de la autoridad de protección de datos.

Por otra parte, debe recordarse que frente a la aparente homogeneidad de las sociedades decimonónicas, las del siglo XXI presentan una saludable complejidad y diversidad, y es difícil que en instituciones necesariamente reducidas como las Asambleas parlamentarias se puedan expresar y debatir los diversos intereses sociales³².

Volviendo a lo que nos ocupa, de lo que se trata entonces es de articular diseños institucionales que sometan las preferencias de los ciudadanos a un proceso de discusión inclusivo e intenso³³ y tal pretensión no es ni mucho menos novedosa en España pues contamos con el precedente que supuso la Constitución republicana de 1931³⁴, a su vez influenciada por la Constitución de Weimar. La Norma Fundamental de 1931 ya instituyó un plebiscito “autonómico” (art. 12)³⁵ así como el referéndum legislativo y la iniciativa legislativa popular (art. 66)³⁶.

Y es que la ciudadanía debe poder participar de manera directa en la vida política de la comunidad no sólo a través de la emisión del voto en las consultas populares sino también planteando sus demandas con el propósito de influir en la decisión de los poderes públicos a través del ejercicio de derechos fundamentales como las libertades de expresión, reunión, asociación,...; mediante las instituciones de democracia directa en sentido estricto (referéndum) y las de carácter participativo en un sentido más amplio (plebiscitos, iniciativa legislativa popular, intervención en el procedimiento legislativo).

³² Véase, al respecto, el libro de BERNARD MANIN *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, pp. 119 y ss.

³³ OVEJERO/MARTÍ/GARGARELLA: “Introducción”, en la obra editada por esos autores *Nuevas ideas republicanas, autogobierno y libertad*, Paidós, Barcelona, 2003.

³⁴ http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf (consultada el 29 de septiembre de 2012).

³⁵ Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las Cortes.

³⁶ El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del “referéndum” y de la iniciativa popular.

Aunque, como recuerda Víctor Cuesta³⁷, algunas instituciones de democracia participativa, como la iniciativa legislativa popular, se supediten a la voluntad de la representación política ello no impide que su puesta en marcha desencadene todo un conjunto de actividades de promoción política por parte de la ciudadanía que deben entenderse integradas en un concepto más amplio de participación democrática directa, todo ello en aras a la consecución de una “democracia más fuerte”³⁸.

III. LAS CARENCIAS DEMOCRÁTICAS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Las previsiones constitucionales a propósito de la iniciativa legislativa popular han sido especialmente mezquinas³⁹, pues a las restricciones de carácter general contenidas en el artículo 87.3 hay que añadir su exclusión en los procedimientos de reforma constitucional (art. 166), siendo significativo el hecho de que no pueda ejercerse en “materias propias de Ley Orgánica”, con lo que se veda a esta institución el acceso a cuestiones directamente relacionadas con el desarrollo constitucional, como los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general (art. 81), además de todos aquellos ámbitos cuya regulación exige, por mandato constitucional, la aprobación de una Ley Orgánica (Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, sucesión a la Jefatura del Estado,...).

3.1. La exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución

En términos democráticos, llama la atención que los ciudadanos integrados en el cuerpo electoral no puedan participar en la fase de iniciativa en una

³⁷ *Ob. cit.*, p. 48. En esa obra se analiza el origen histórico de estas instituciones; es también de consulta obligada el estudio, ya citado, de LUIS AGUIAR DE LUQUE *Democracia directa y Estado constitucional*,...; una panorámica de la amplia bibliografía existente sobre la democracia puede consultarse en el trabajo de MARÍA REYES PÉREZ ALBERDI: “Democracia y participación”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, pp. 343 y ss.; la obra canónica en la materia es la de DAVID HELD *Models of Democracy*, Polity Press, 2006 (3.ª edición); en versión española *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2007; véanse también, en la doctrina española, GURUTZ JAUREGUI: *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994, y RAFAEL DEL ÁGUILA/FERNANDO VALLESPÍN: *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid, 2001.

³⁸ BENJAMIN BARBER: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, 1984.

³⁹ Véanse, al respecto, RAMÓN PUNSET BLANCO: “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, en *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 221 y ss.; MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ: *La participación política*,..., pp. 51 y ss.; PALOMA BIGLINO CAMPOS: “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *ob. cit.* y, de manera más extensa, MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA: *ob. cit.*,..., pp. 85 y ss.; VÍCTOR CUESTA LÓPEZ: *ob. cit.*,..., pp. 193 y ss.

cuestión tan relevante para el sistema jurídico como es la reforma de la norma suprema del mismo. Sin embargo, tal cosa no estaba prevista en términos tan excluyentes en el Anteproyecto de Constitución pues el artículo 157 —“La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta”— remitía con carácter general a ese artículo 80, donde se regulaban las diferentes iniciativas legislativas, incluida la popular. Como es sabido, el vigente artículo 166 alude exclusivamente a los apartados 1 y 2 del artículo 87, no al apartado 3.

En la sesión de la Comisión Constitucional celebrada el 20 de junio de 1978, se debatió una enmienda “*in voce*” de Unión de Centro Democrático para acotar el alcance de la iniciativa y el Diputado Gabriel Cisneros sostuvo que “está más que justificada esta cautela porque la apertura de la iniciativa de la reforma constitucional a la iniciativa popular desnaturalizaría ciertamente la configuración que de la reforma constitucional hace el artículo 160”.

Para Fraga

“es un error porque restringe la verdadera democracia dentro de la Constitución, cuyo equilibrio entre la representativa, en la que actúan los partidos como intermediarios en el momento actual de la democracia de masas, y aquella otra, en la cual las fuerzas sociales en momentos determinadas, fuera de la estructura de los partidos y paralelamente a ella, pueden plantear grandes causas en torno a una idea de la familia, en torno a una idea de la educación, en torno a una idea de la empresa y a tantas otras, evidentemente es un equilibrio necesario... la iniciativa, popular, en materia constitucional, sí que es un hecho ampliamente desarrollado en el Derecho constitucional moderno y hoy es la más frecuente de las formas de iniciativa popular que se encuentra justamente por razón de la materia... sí estuvimos de acuerdo, que una ley orgánica ponga los límites, delimite la configuración de esta acción popular también en materia constitucional; suprimirlo en materia constitucional sería, en mi opinión, primero, reforzar la partidocracia; segundo, seguir un concepto de democracia gobernada, más que de democracia gobernante, en la clásica distinción que estableció el profesor Burdeau; pero, por encima de todo, poner, a lo que debe ser la seguridad y permanencia en la Constitución, un inconveniente, una nueva posibilidad de que cauces cerrados se conviertan en lugares ciegos donde un día la demasía de una crecida de las aguas pueda producir destrozos irreparables”.

Peces-Barba explicó su apoyo a la enmienda de UCD:

“porque entendemos que, frente a lo que aquí se ha dicho, esa iniciativa no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino, por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia. No es una democracia semidirecta lo que aquí se plantea, sino fórmulas que recuerdan mucha más a las fórmulas plebiscitarias de incluso a esas agrupaciones de ciudadanos que se producían para aclamar a los líderes de los regímenes autoritarios en la época

del General Perón o del General Franco. Por esa razón y porque el sistema nos recuerda mucho más a los referéndums de los sistemas autoritarios que a la democracia semidirecta en un régimen democrático hemos votado a favor de la enmienda de la Unión de Centro Democrático”.

Finalmente, Solé Tura argumentó que el cambio no impedía “el desarrollo de la democracia semidirecta, sino que refuerza el protagonismo del Parlamento, de los partidos políticos como canales de expresión, y no tiene por qué incidir ni mucha menos impedir el desarrollo de la democracia semidirecta que está prevista en el texto constitucional, que, en todo caso, no solo hay que plantearla, sino que hay que preverlo todavía más”⁴⁰.

A su paso por la Comisión de Constitución del Senado (sesión de 8 de septiembre de 1978), los parlamentarios Arregui y Ollero intentaron, sin éxito, recuperar la iniciativa popular para la reforma constitucional.

El Senador Arregui, del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, sostuvo que:

“tiene muy poco sentido que se excluya de la iniciativa de la reforma constitucional a la iniciativa popular, que es la regulada en el apartado 4 del artículo 81. En efecto, si esa iniciativa popular reforzada —puesto que se exige un crecido número de firmas acreditadas para promover ese tipo de iniciativa legislativa— desaparece en la reforma constitucional, se incurre, a nuestro juicio, en un contrasentido, porque si algo realmente puede interesar al pueblo es la utilidad de este texto que estamos de alguna manera construyendo. Si la iniciativa popular se reconoce para las leyes ordinarias “a fortiori” hay que mantenerla cuando de la reforma constitucional se trata”.

Por su parte, el Senador Ollero, de la Agrupación Independiente, recordó que:

“un importante sector de la doctrina —Ehmke, Dietze, Cicognani, etc.— ha llegado a sostener que, a través del análisis de la pura mecánica jurídico-formal de la reforma, se podría llevar a cabo una tipología de los regímenes constitucionales. Allí donde la competencia para iniciar la reforma se centre básicamente en el ejecutivo, estaremos en presencia de regímenes de pretensión o estructura autoritaria. El artículo 89 de la Constitución francesa de 1953 pudiera ser una buena muestra de ello. Por el contrario, donde la iniciativa de la reforma se centre en el legislativo y en el pueblo, estaremos en presencia de regímenes de clara vocación democrática. Es el caso, por ejemplo, de Suiza, tantas veces recordado a este respecto. No se comprenden, por lo tanto, las particulares razones que han podido llevar a las constituyentes

⁴⁰ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_093.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012); las intervenciones de Cisneros en p. 3.463; las de Fraga en pp. 3.463 y ss.; las de Peces-Barba en p. 3.465; las de Solé Tura en pp. 3.465 y 3.466.

del Congreso, cuya vocación democrática nadie puede poner en duda, a suprimir la iniciativa popular⁴¹.

En suma, el resultado final provoca una contradicción notable con el principio de soberanía popular (art. 1.2)⁴² y con el propio mandato que se impone a los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (art. 9.2) y, desde luego, nada tiene que ver con lo previsto en la Constitución de la Confederación Helvética⁴³, donde se admite la iniciativa popular para una reforma total o parcial de la Norma Fundamental:

Artículo 138: “1. 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden proponer la revisión total de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa. 2 Esta proposición se someterá al voto del pueblo”.

Art. 139: “1. 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la revisión parcial de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, bajo la forma de un proyecto escrito. 2. Cuando una iniciativa popular no respete el principio de unidad de forma, el de unidad de la materia o las disposiciones imperativas de derecho internacional, la Asamblea Federal la declarará total o parcialmente nula. 3. La iniciativa está sometida al voto de la población y de los cantones. La Asamblea Federal recomendará su aceptación o rechazo. En este último caso, podrá plantear un proyecto alternativo”.

En el primer caso —propuesta de reforma total— se formula en términos genéricos y se votan los principios que, en su caso, tendrían que presidir la redacción del nuevo texto constitucional. Si la propuesta resulta aprobada se disuelven las Cámaras, se celebran elecciones y el Gobierno salido de las mismas redactará un proyecto constitucional que se someterá a la aprobación de la Asamblea Federal y luego a referéndum de los ciudadanos y los cantones.

Cuando se trata de una propuesta de cambio parcial —añadiendo, modificando o derogando algo— que cuenta con el respaldo mínimo exigido, debe ser sometida a consulta popular aunque puede coexistir con una propuesta alternativa planteada por la Asamblea Federal.

Los ejemplos de iniciativa popular para un cambio constitucional se han extendido a otros países; así, en Letonia pueden promoverlo la décima parte

⁴¹ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_052.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012); intervención del Senador Arregui en p. 2.514; Senador Ollero en p. 2.516.

⁴² En tal sentido, PEDRO DE VEGA: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 130 y ss.; sobre la reforma de la Constitución como máxima expresión de la soberanía del ordenamiento jurídico, véase BENITO ALÁEZ CORRAL: *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, CEC, Madrid, 2000, pp. 147 y ss.

⁴³ Véase, con detalle, el trabajo de VÍCTOR CUESTA LÓPEZ: *ob. cit.*,..., pp. 235 y ss.

de los electores (art. 78 de la Constitución); en Rumania (art. 150) 500.000 ciudadanos con derecho de voto y en Lituana 300.000 electores (art. 147). En Austria (art. 41) 200.000 ciudadanos con derecho a voto o la mitad de los que tengan derecho a voto en cada uno de tres Estados pueden presentar proposiciones de leyes constitucionales.

3.2. Las materias excluidas a la iniciativa legislativa popular

Como ya se ha apuntado, en el debate constitucional aparecieron todo tipo de reticencias respecto a las materias legislativas susceptibles de iniciativa popular, llegándose a mencionar, por el Diputado Pérez Llorca, la posibilidad de “conflictos gravísimos... que podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema”⁴⁴. Eso provocó que durante la tramitación del Proyecto de Constitución se acotase todavía más el ámbito abierto a esta iniciativa pues en la redacción inicial quedaban fuera la legislación tributaria, la materia internacional y la prerrogativa de gracia, pero no las leyes orgánicas (art. 80.4 del Anteproyecto de Constitución)⁴⁵.

El resultado final y conocido es que no cabe tampoco en materias propias de Ley Orgánica, lo que supone, entre otras cosas, la exclusión del desarrollo legislativo de los derechos fundamentales y libertades públicas, lo que, como se ha señalado, puede explicar el escaso empleo de esta institución pues es menos probable que haya cuestiones susceptibles de movilizar a sectores sociales extensos⁴⁶.

En esta línea, Víctor Cuesta recuerda que, además de excluir las materias reservadas a la Ley Orgánica, el constituyente español ha optado por trasladar, casi literalmente, las restricciones materiales del referéndum abrogativo italiano previsto en el artículo 75 de la Constitución italiana⁴⁷ al artículo 87.3 de la española, lo que es cuestionable pues mientras esta última institución se dirige al cuerpo electoral que impone su voluntad a los representantes políticos, la iniciativa legislativa ciudadana siempre puede ser rechazada en sede parlamentaria. Como él concluye, se quiere ahorrar al Legislador eventuales presiones políticas externas respecto a un conjunto de materias especialmente sensibles⁴⁸.

⁴⁴ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012).

⁴⁵ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012).

⁴⁶ FRANCISCO RUBIO LLORENTE: “El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho”, en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*,..., p. 261; en el mismo sentido, MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA: *ob. cit.*, p. 222.

⁴⁷ No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales.

⁴⁸ *Ob. cit.*, p. 326; aquí recuerda algunos ejemplos de iniciativas rechazadas por afectar a las materias vedadas.

Pues bien, de lo que se trata en un sistema democrático es, precisamente, de que las personas destinatarias de las decisiones políticas y normas jurídicas puedan dialogar con el Legislador, al menos en la forma de petición legislativa sujeta a reglas sustanciales y formales, y si en algún ámbito deben poder hacerlo, sin que eso suponga presión ilegítima alguna, es en las materias política, social o económicamente más sensibles. Lo que parece profundamente antidemocrático es que se excluyan de esa forma mínima de debate materias tan relevantes para la ciudadanía como el Código Penal, las normas electorales o derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, la educación, la huelga, las reuniones y asociaciones...

3.3. El número de personas que debe respaldar la iniciativa legislativa popular

Por si las exclusiones materiales no ejercieran ya un fuerte efecto disuasorio para las iniciativas legislativas populares, el constituyente añadió otra barrera: la exigencia de que sea respaldada por, al menos, 500.000 firmas ciudadanas.

Y ello a pesar de que en la sesión de la Comisión de Constitución del Senado, de 5 de septiembre de 1978, el Senador Xirinacs defendió que se rebajara a 100.000 el número de firmas exigido:

“es solamente para pedir que se rebajara un poco la cifra de 500.000 electores para presentar un proyecto de ley. Me parece que cuesta mucho encontrar tantas firmas; es una barbaridad, una cosa difícilísima y entra dentro del capítulo de las dificultades que suelen poner los políticos a la democracia directa, de la cual está salpicada toda la Constitución. Yo creo que esto viene bien para complementar los peligros de una democracia que no fuese nunca y en nada directa. Mi enmienda quiere avalar un poquito en la práctica el principio establecido en el primer artículo de la Constitución que dice que el poder viene del pueblo. Vemos también, en el título sobre el ejecutivo, que el borrador primitivo ‘habla de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, luego se rebajó esto a la audiencia de los ciudadanos. En el título del judicial vemos que hay la acción popular y los jurados que también se dificultan. En el legislativo está la participación por medio de la iniciativa legislativa, que no es nada, que no puede aprobar nada, sólo presentar, y para esta presentación se exige medio millón de firmas. Si alguien de ustedes ha intentado recoger esa cantidad de firmas sabrá lo que representa. Creo que esta cifra se debía rebajar a 100.000, que me parece más razonable”⁴⁹.

La razonabilidad a la que apelaba el Senador Xirinacs se evidencia si, una vez más, acudimos al derecho comparado: en Italia, un país con mucha más

⁴⁹ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_049.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012); la intervención de Xirinacs en p. 2.282.

población que España, el número mínimo requerido son 50.000 firmas, cantidad prevista también en países mucho menos poblados que España como Hungría o Lituania. La cifra es inferior en Portugal (35.000) y Eslovenia (5.000). En un Estado como Polonia, con una población un poco menor que la española, el respaldo a la iniciativa legislativa popular se reduce a la quinta parte: 100.000 firmas. Y no deja de llamar la atención que en la reciente regulación de la iniciativa legislativa europea se haya fijado el número total de firmas en 1.000.000, el doble que en España, pero, obviamente mucho más fácil de alcanzar si se tiene en cuenta el número potencial de firmantes, incluso con las exigencias de que provengan al menos de siete de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea y cuenten con un número mínimo de firmantes en cada uno de ellos⁵⁰.

3.4. Las normas reguladoras de la iniciativa legislativa popular

Además de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en el ámbito estatal, se han aprobado normas equivalentes en las Comunidades Autónomas.

No me ocuparé sobre su contenido, que no altera en esencia lo dicho hasta ahora⁵¹, sino que me limitaré a recordar, por lo bien que refleja el sentir del Legislador, parte de lo incluido en la redacción originaria del Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, donde se alude a “las limitaciones propias de este instituto, derivadas de *las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría...* La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal, que *respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política*, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías...”.

Este Preámbulo fue modificado por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de manera que ahora se habla de que “la regulación constitucional de la

⁵⁰ Véase el Reglamento (UE) n 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana; accesible en (consulta 29 de septiembre de 2012): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:ES:PDF>

Sobre su aprobación y contenido, JOAN VINTRÓ CASTELLS/JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS: *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, CEPC, Madrid, 2011, pp. 47 y ss.; de la iniciativa europea se ocupa el profesor Bilbao Ubillos.

⁵¹ Pueden verse los trabajos, ya citados, de MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA, VÍCTOR CUESTA Y JOAN VINTRÓ.

iniciativa legislativa popular recoge asimismo, *las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas*. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante ley orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular”.

Nótese que el Legislador se refiere a los partidos no ya como órganos que “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular” (art. 6 de la Constitución), sino como “órganos de manifestación de la voluntad popular”⁵². Inicialmente se aludía a la facilidad para manipular de forma demagógica el pronunciamiento popular directo, riesgo desde luego inexistente en el cauce de la iniciativa legislativa popular, pues la decisión final no es, por definición, competencia del cuerpo electoral, sino de las Cámaras parlamentarias.

De esta forma, se atribuye un protagonismo a los partidos que va más allá de lo querido y previsto por el Constituyente, lo que prueba la desconfianza del Legislador y, en definitiva, de los propios partidos, hacia todas aquellas instituciones cuya organización y funcionamiento puedan quedar al margen, por pequeño que éste sea, de su control y supervisión.

El Legislador no ha considerado suficientes los límites impuestos por el Constituyente a la intervención inmediata de los ciudadanos en los asuntos del Estado y ha cegado más los ya angostos canales previstos en nuestro texto constitucional para la interiorización directa de las informaciones políticas procedentes del medio social.

De esta forma, los partidos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos jurídicos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, postergando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política⁵³.

IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FASE CENTRAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Ya se ha dicho que Hans Kelsen, a principios del siglo XX, hablaba de una “cierta fatiga del parlamentarismo” y de la posibilidad de reformarlo fortaleciendo el elemento democrático haciendo “partícipe [al pueblo] en la legislación

⁵² Véanse las consideraciones de JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR en “Representación y partidos políticos”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia* (editor: Ángel Garrorena Morales), Tecnos, Madrid, 1990, p. 77.

⁵³ Me he ocupado de esas cuestiones en *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

en mayor medida de lo que es común en el sistema del parlamentarismo donde el pueblo queda limitado al acto de la elección⁵⁴ y si bien él alude, como instrumentos al servicio de esa reforma, al referéndum y a la iniciativa legislativa popular, se puede incluir en dicha apertura la participación ciudadana no para propiciar el arranque del procedimiento legislativo o para, en su caso, ratificar o derogar el resultado del mismo, sino también para colaborar, opinando y haciéndose escuchar, en la propia fase decisoria. Y es que, como recuerda David Held, si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que creen que la participación merezca la pena, que participen activamente⁵⁵.

De esta manera se mejoraría la información que reciben las Cámaras, se intensificaría la transparencia y publicidad de la actividad legislativa, y se potenciaría la legitimidad de las leyes y su eficacia⁵⁶.

Quizá el lugar donde esté más consolidada la práctica de las audiencias públicas en sede parlamentaria es en el Congreso de los Estados Unidos, a través de los conocidos *hearings*, que incluyen tanto las comparecencias previas de las personas que aspiran a ocupar determinados cargos de designación por el Senado, como las audiencias en las comisiones de investigación y en el procedimiento legislativo (*legislative hearings*), que también se producen en comisión y que pueden ser consultadas en la sede electrónica del Congreso⁵⁷.

Estas prácticas son más recientes en Europa, si bien en Alemania ya se contemplaron en 1951 y, por ejemplo, en Portugal es la propia Constitución la que las convierte en obligatorias en determinadas materias y respecto a ciertas comparecencias⁵⁸.

En la República Federal de Alemania se prevén tanto en el ámbito federal como en los *Länder*, se rigen por los principios de pluralismo político y publicidad —con frecuencia se transmiten vía televisiva y se pueden consultar a través de Internet— y el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de las pretensiones de las organizaciones sociales de influir en la formación de la voluntad estatal (*BVerfGE* 5/1985) y su consolidación ha venido de la relevancia que han tenido en determinadas reformas legales, como la del derecho penal en 1966.

Es importante recordar que, de conformidad con lo previsto en el art. 70 de su Reglamento⁵⁹, en el *Bundestag* las audiencias se celebrarán si lo solicita

⁵⁴ *Esencia y valor de la democracia*,..., pp. 90 y 113.

⁵⁵ *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1992, p. 312.

⁵⁶ Lo explica con detalle la profesora MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA en *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*,..., pp. 301 y ss. Se muestra también favorable JOSÉ TUDELA ARANDA en relación con las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación; *El parlamento necesario*..., pp. 244 y ss.

⁵⁷ Pueden verse en la página <http://search.house.gov/htbin/search> (consultada el 29 de septiembre de 2012).

⁵⁸ Para una perspectiva comparada de las audiencias, MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA: *Ob. cit.*, ..., pp. 105 y ss.

⁵⁹ http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go07.html (consultado el 29 de septiembre de 2012).

la cuarta parte de los integrantes de la Comisión correspondiente, lo que sirve tanto a la aportación ciudadana a la deliberación parlamentaria como a la propia garantía del pluralismo que supone ese instrumento en manos de la minoría.

Como ya se ha anticipado, en Portugal se prevé en la propia Constitución la participación de ciertas organizaciones en el procedimiento legislativo cuando la norma que se tramite les afecte; así, el artículo 54.5 dispone que constituye un derecho de las comisiones de trabajadores: d) “participar en la elaboración de la legislación laboral”, y el artículo 56.2 a) atribuye ese mismo derecho a los sindicatos⁶⁰. El Tribunal Constitucional ha confirmado que la omisión de dicha participación convierte a la ley aprobada en inconstitucional (Acuerdo 31/1984, de 17 de abril)⁶¹. Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de la República contempla que las Comisiones Parlamentarias puedan solicitar la participación en sus trabajos de cualesquiera ciudadanos (art. 102.2)⁶².

La tradición de las audiencias ya tiene cierta solera en países como Suecia, que suele celebrar unas 40 al año⁶³, Dinamarca, Holanda, Bélgica e Italia, con más incidencia y regulación, en el caso italiano, en los parlamentos regionales.

En España, durante el debate constituyente se propuso, por el grupo de Alianza Popular, que la normativa reguladora de las peticiones individuales y colectivas ante las Cortes Generales incluyera un apartado previendo la recepción de “delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público”. Esta pretensión no salió adelante ni en la Comisión de Asuntos Constitucionales ni en el Pleno con el argumento, entre otros, expuesto por el Diputado Luis Solana, de que “hemos optado por dejar las puertas abiertas al posterior desarrollo del sistema de democracia directa, y hemos creído que en este momento no sería prudente constitucionalizar estos sistemas que, inmediatamente después de estar vigente la Constitución, podrían ser utilizados por minorías extraparlamentarias para introducir conflictos graves en el adecuado funcionamiento del sistema”⁶⁴.

En la actualidad, el Reglamento del Congreso se limita decir (art. 44) que “las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: 4.º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión” y, en una línea similar, el Reglamento del Senado prevé (art. 67) que las Comisiones, si lo pide la tercera parte de los

⁶⁰ <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (consultada el 29 de septiembre de 2012).

⁶¹ <http://www.tribunalconstitucional.pt/> (página consultada el 29 de septiembre de 2012).

⁶² http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Anotado.pdf (consultado el 29 de septiembre de 2012).

⁶³ <http://www.riksdagen.se/> (consultado el 29 de septiembre de 2012).

⁶⁴ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF (consultada el 29 de septiembre de 2012); las declaraciones de Solana en la p. 4.214; en sentido favorable a esas intervenciones, las de Manuel Fraga en las pp. 4.207 y ss., y 4.211 y ss.

miembros, “podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia”.

Parece que el objetivo perseguido en ambas normas es que las personas comparecientes contribuyan con sus aportaciones a mejorar la información que los parlamentarios tienen sobre una determinada cuestión pero sería importante poner el acento en que dichas comparecencias son una forma de participación ciudadana en la vida política del país e instrumentos adecuados para la transparencia y publicidad de la actividad legislativa, así como para incrementar la legitimidad social de las leyes aprobadas y favorecer su eficacia y aplicación.

Sin embargo, no existe ni en los Reglamentos de las dos Cámaras de las Cortes Generales ni en la mayoría de las normas equivalentes de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas una previsión específica para que participen de manera directa en el procedimiento legislativo colectivos que puedan verse afectados por la aprobación de una determinada ley, aunque las cosas han empezado a cambiar con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía en los últimos 6 años: así, el artículo 29.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña proclama “el derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento”.

En el mismo sentido han ido algunos de los Estatutos aprobados con posterioridad; así, el artículo 15.2.b) del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears garantiza el derecho a participar “en la elaboración de leyes, directamente o mediante entidades asociativas”; el artículo 30.1.b) del Estatuto andaluz reconoce el “derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”, y el artículo 113 reitera que “los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”; por su parte, el artículo 15.2 del Estatuto de Aragón dispone que “los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes”.

Es necesario, como se puede fácilmente deducir de estos preceptos, acudir a los Reglamentos parlamentarios para ver en qué se concreta ese derecho a participar.

En coherencia con lo previsto en el Estatut, el Reglamento del Parlament de Catalunya se muestra abierto a la participación de los grupos sociales en el procedimiento legislativo:

Una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de éste la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión, pueden proponer la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate. 2. Corresponde en la

comisión acordar las comparecencias. 3. En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes. 4. En cada comparecencia, en primer lugar, intervienen durante un tiempo de quince minutos los comparecientes y, posteriormente, los grupos parlamentarios pueden formular preguntas o solicitar aclaraciones durante un tiempo de diez minutos. Finalmente, los comparecientes responden, si procede, a las intervenciones de los grupos parlamentarios (art. 106).

1. El Parlamento de Cataluña se relaciona con las entidades y las asociaciones de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo. 2. En el marco de lo establecido por el presente Reglamento para el trabajo de las ponencias y de las subcomisiones, el Parlamento puede dar trámite de audiencia, especialmente en el procedimiento legislativo, a las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas (art. 179).

El artículo 112 del Reglamento del Parlamento andaluz dispone que:

1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas. 2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual. 3. Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los Grupos parlamentarios. 4. Las citadas comparecencias se desarrollarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 153.2 del Reglamento.

El artículo 56 del Reglamento aragonés prevé:

4. Las solicitudes de comparecencia de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas, serán calificadas por la Mesa de las Cortes, quien las trasladará a la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, salvo que por circunstancias del trabajo parlamentario se considere pertinente remitirlas a otra Comisión permanente. 5. Las comparecencias previstas en el párrafo anterior serán reguladas por Resolución de la Presidencia, oída la Junta de Portavoces.

Es llamativo el caso de la Junta General del Principado de Asturias pues sin existir previsión específica al respecto en el Estatuto de Autonomía sí se contempla desde hace tiempo en su Reglamento una regulación detallada de las comparecencias en el procedimiento legislativo:

Artículo 67: 1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Cámara, podrán recabar: f) La comparecencia, por si lo tienen a bien, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe. A los efectos de este apartado, se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados. 2. Las comparecencias sólo podrán ser propuestas por miembros de la Comisión correspondiente. 3. La facultad de recabar comparecencias será ejercida por las Mesas de las Comisiones. No obstante, las propuestas de solicitud de comparecencia precisarán el Acuerdo de la Comisión cuando así lo requiera cualquier Grupo Parlamentario mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del Acuerdo de admisión a trámite de la correspondiente propuesta. 4. No será necesario Acuerdo ni de la Mesa ni de la Comisión y se entenderá recabada la comparecencia cuando la propuesta aparezca suscrita por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de miembros de la Comisión.

Artículo 139: 1. Publicado el proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios dispondrán de un plazo de seis días para proponer la celebración de comparecencias en los términos previstos en el artículo 67 de este Reglamento. Las comparecencias deberán celebrarse dentro de los quince días siguientes al traslado de su solicitud. 2. Transcurrido el plazo de seis días para proponer la celebración de comparecencias sin que se haya propuesto ninguna o celebrada la última, la Mesa de la Cámara ordenará la apertura del plazo de presentación de enmiendas por diez días ante la Mesa de la Comisión competente, que decidirá sobre su calificación y admisión a trámite, las numerará por orden de presentación en el Registro y las remitirá a la Presidencia del Parlamento para su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara.

Artículo 153: 7. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara determinará la Comisión competente para la celebración en su caso de las comparecencias a que se refiere el artículo 139.1 de este Reglamento, continuando la tramitación con arreglo a lo previsto para los proyectos de ley.

Artículo 202: 1. Las comparecencias en Comisión a que se refiere el artículo 67 de este Reglamento, así como las que se celebren a petición de los miembros del Consejo de Gobierno, podrán comenzar con una exposición previa del compareciente por un límite máximo de treinta minutos. 2. Tras la exposición previa en el caso de que tenga lugar, se abrirá un turno de preguntas para los Grupos Parlamentarios que se desarrollará con sujeción a las siguientes reglas: a) Cuando la comparecencia se solicite a propuesta parlamentaria, tendrá prioridad para formular preguntas el Grupo al que pertenezcan los Diputados que hayan suscrito la propuesta de solicitud de comparecencia. En el caso de que la comparecencia se haya solicitado por aprobación de más de una propuesta, la prioridad se decidirá por orden de

presentación en el Registro. b) Cada Diputado podrá elegir entre formular sus preguntas de una sola vez o sucesivamente tras la respuesta a cada una de ellas, pudiendo hacer cuantas repreguntas considere oportunas pero dentro siempre del turno de su Grupo. c) La duración máxima del turno de preguntas será, incluidas las respuestas, de treinta minutos por Grupo Parlamentario.

A modo de contraste, por lo que prevé precisamente su Estatuto de Autonomía, el Reglamento del Parlamento de les Illes Balears se limita a decir (art. 46) que las comisiones, a través de la Presidencia del Parlamento, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informarlas y de asesorarlas. En la misma línea está el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 42), el de Cantabria (art. 48), Castilla-La Mancha (art. 54), Castilla y León (art. 43), Galicia (art. 44), La Rioja (art. 41), Navarra (art. 56), País Vasco (art. 51) y Comunidad Valenciana (art. 44).

Más aperturistas han sido en Extremadura, la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia.

En Extremadura:

Artículo 93: 1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Cámara, podrán recabar: f) La comparecencia de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara, al objeto de prestar asesoramiento o informe. A los efectos de este apartado, se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados, debiendo existir identidad e idoneidad de los comparecientes respecto del asunto que se trate.

Artículo 165. 1. Celebrado el debate de totalidad, los grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que oirá a la Junta de Portavoces para adoptar una decisión, dispondrán de un plazo de cinco días para proponer a la misma la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas. 2. Los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales públicos o privados afectados por el contenido del Proyecto o Propuesta de Ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual. 3. Las citadas comparecencias se desarrollarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 206 de este Reglamento.

Artículo 204. 1. Las Comisiones podrán requerir que comparezcan ante ellas personas físicas o jurídicas a los efectos de informar o asesorar sobre materias de competencia o interés para Extremadura. 2. El acuerdo deberá ser adoptado por mayoría de los miembros de la Comisión, a iniciativa de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los diputados miembros de la Comisión correspondiente. 3. La iniciativa se presentará en escrito dirigido

a la Mesa de la Cámara, en el que deberá constar la identidad e idoneidad del compareciente, el tema sobre el que informará y la justificación de la misma.

Artículo 206. El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del solicitante por cinco minutos. b) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de quince minutos. c) Intervención de los representantes de los grupos parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, para solicitar la ampliación de la información facilitada. d) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos.

En la Asamblea de Madrid:

Artículo 70. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán: e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo dispuesto en el artículo 211.1 de este Reglamento.

Artículo 211. 1. Otras entidades o personas podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 e) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente. 2. Adoptado el acuerdo de comparecencia, la Comisión correspondiente cursará al representante de la entidad o a la persona invitada, por conducto del Presidente de la Asamblea, ruego de confirmación de su voluntad de comparecer. En caso afirmativo, la Mesa de la Comisión competente abrirá un plazo de tres días para que los Grupos Parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que se ha de informar en relación con la materia que constituye el objeto de la comparecencia. Cumplidos estos trámites, la comparecencia quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión correspondiente. 3. El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios sobre las que se ha de informar, por tiempo máximo de quince minutos. b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones. c) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos.

Y en Murcia:

Artículo 66. 1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán: c) Solicitar la comparecencia de personas naturales o jurídicas que

podieran ilustrar los debates de la Comisión en asuntos sobre los que la misma esté trabajando. De las comparecencias de personas o entidades ante las Comisiones a efectos de informe o asesoramiento.

Artículo 185. 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, las Comisiones podrán solicitar la comparecencia de entidades o personas a efectos de informe o asesoramiento. El acuerdo correspondiente podrá adoptarse a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de una quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión. 2. Adoptado el acuerdo de comparecencia por la Junta de Portavoces, se cursará por la Presidencia invitación a comparecer a la persona o entidades de que se trate, señalando el asunto concreto sobre el que se ha de informar. 3. El desarrollo de la sesión se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca del asunto por el que se requiere su presencia. b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones o solicitar información complementaria, sin que pueda haber lugar a debate. El orden de intervención de los Grupos Parlamentarios será el establecido en el artículo 100.

c) Contestación del representante de la entidad o persona compareciente.

Así pues, algunos de los nuevos Estatutos y varios Reglamentos parlamentarios han mostrado en España el camino a seguir en esta materia y que se viene recorriendo en otros países desde hace décadas: el de propiciar la participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas.

Pero mientras esta configuración no presida todos los Reglamentos de las distintas instancias representativas, estatales y autonómicas, seguiremos careciendo de una herramienta adecuada para paliar en alguna medida la indudable fatiga que las aqueja y que incide en su falta de porosidad ante las demandas ciudadanas.

V. LA REGULACIÓN RESTRICTIVA DEL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En cuanto al referéndum, figura con la que se suele identificar la democracia directa, de consolidada tradición en parte del derecho comparado⁶⁵, lo primero que llama la atención es que mientras que la Constitución de la Segunda República contempló, aunque con limitaciones, la figura del referéndum legislativo —“El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, par a ello, que lo solicite el 15

⁶⁵ Puede verse en el libro de VÍCTOR CUESTA LÓPEZ: *Participación directa...*, pp. 50 y ss.

por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias...” (art. 66)⁶⁶— tal cosa no ocurre en la Constitución española de 1978, donde ni se habilita a los ciudadanos para solicitar la convocatoria de un referéndum ni se prevé el carácter legislativo o abrogativo de las consultas, contemplado sin embargo en otros ordenamientos constitucionales⁶⁷

⁶⁶ Sobre el devenir constitucional de ese precepto, véase el estudio de VÍCTOR CUESTA: *Participación directa...*, pp. 62 y 63.

⁶⁷ De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución de Austria, “Toda resolución legislativa del Consejo Nacional deberá ser sometida a votación popular..., si lo acuerda así el propio Consejo Nacional o lo pide la mayoría de los miembros del mismo”.

En Dinamarca (art. 29.2), “La edad requerida para el ejercicio del derecho de voto será la que se fije por mayoría de votos, en referéndum...”; “Cuando un proyecto o proposición de ley haya sido aprobado por el Folketing, un tercio de los miembros de la Asamblea podrá pedir al Presidente, dentro de los tres días hábiles siguientes a la votación definitiva, que el proyecto en cuestión sea sometido a referéndum. Esta petición deberá ser formulada por escrito y firmada por los miembros que la apoyen. 5. En el referéndum los electores votarán a favor o en contra de la proposición de ley. Para que sea derrotada la proposición de ley, se requerirá que la mayoría de los votantes y al menos el 30 por 100 de todos los electores inscritos, hayan votado contra la proposición. 6. No pueden ser sometidos a referéndum los proyectos de leyes presupuestarios que traten del presupuesto ordinario, del presupuesto extraordinario o del provisional, los proyectos de ley que autoricen empréstitos del Estado, de leyes que fijen retribuciones o pensiones de jubilación, de leyes que concedan la nacionalidad, de leyes de expropiación, de leyes que establezcan impuestos directos o indirectos, ni los proyectos de ley que versen sobre la observancia de obligaciones contraídas por tratado. Lo mismo se aplicará para lo concerniente a los proyectos de ley previstos en los artículos 8, 9, 10 y 11, así como a las decisiones previstas en el artículo 19, y que sean formuladas en forma de leyes, a menos que para estas últimas, una ley especial decida que se debe proceder a la celebración de un referéndum. Para la revisión de la Constitución, se aplicarán las normas previstas en el artículo 88. 7. En casos de especial urgencia, el Rey podrá sancionar un proyecto de ley susceptible de someterse a referéndum inmediatamente después de su aprobación por el Folketing si el proyecto incluyera alguna disposición a tal efecto. Si un tercio de los miembros del Folketing requiriera un referéndum sobre el proyecto de ley o sobre la ley sancionada, en virtud de las normas previstas en el párrafo primero, el correspondiente referéndum deberá tener lugar conforme a las normas precedentes. En caso de rechazo de dicha ley por referéndum, el Primer Ministro lo hará publicar sin demoras inútiles y, a más tardar, dentro de los quince días siguientes al referéndum. La ley caducará a partir de la fecha de tal publicación”.

En Irlanda, el artículo 27 de la Constitución dispone que “El presente artículo será aplicable a cualquier proyecto de ley que, no conteniendo declaradamente una propuesta de modificación de esta Constitución, se considere, en virtud del artículo 23 de esta, aprobado por las dos Cámaras del Parlamento. Podrán la mayoría de los componentes del Senado y no menos de un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes, mediante petición conjunta dirigida al Presidente de la República con arreglo al presente artículo, solicitar al Presidente que se abstenga de firmar y promulgar como ley un proyecto determinado al que sea aplicable este artículo, por la razón de que el proyecto contiene alguna propuesta de tal importancia que se debería comprobar la voluntad del pueblo sobre el particular...”

En todos los casos en que el Presidente de la República decida que un proyecto de ley objeto de una petición del tipo indicado en el presente artículo contiene una propuesta de tal trascendencia nacional que procede consultar la voluntad popular sobre el particular, informara en consecuencia al Jefe del Gobierno y al Presidente de cada una de las Cámaras del Parlamento mediante escrito de su puño y letra y con su sello, y se abstendrá de firmar y promulgar el referido proyecto de ley a menos y hasta que haya sido aprobada la propuesta en cuestión bien por el pueblo en referéndum,

con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del Artículo 47 de esta Constitución, dentro de un lapso de dieciocho meses a partir de la fecha de la decisión del Presidente, bien por resolución de la Cámara de Representantes aprobada dentro del lapso de referencia después de haber sido disuelta y haber vuelto a reunirse la propia Cámara...

La Ley Fundamental de Bonn tan sólo consagra el referéndum para la reordenación del territorio federal en su artículo 29.2 y en dos casos concretos dentro del ámbito regional en los artículos 118 y 118 a).

La Constitución de la Confederación Helvética proclama: “Deberán ser sometidos al voto del pueblo y de los cantones: a. las revisiones de la Constitución; b. la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales; c. las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal. 2 Deberán ser sometidos al voto del pueblo: a. las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución; a.bis el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea federal relativos a una iniciativa popular general; b. las iniciativas populares generales rechazadas por la Asamblea federal; c. la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos” (artículo 140).

“1 Si 50.000 ciudadanos con derecho de voto u ocho cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular: a. las Leyes Federales; b. las Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año; c. las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean; d. los tratados internacionales que: 1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciabiles; 2. prevean la adhesión a un organismo internacional; 3. contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales” (art. 141).

“1. Los actos sometidos a la votación popular se aceptarán por mayoría de los votantes. 2. Los actos sometidos a la votación popular y a la de los cantones necesitarán ser aprobados por la mayoría de los votantes y la mayoría de los cantones para que se acepten. 3. El resultado del voto popular en un cantón representa su voluntad. 4. Los cantones de Obwalden, Unterwalden, Basilea (Ciudad y Campo), y de Appenzell (las dos Rodas) cuentan cada uno como un medio voto” (art. 142).

Sobre los mecanismos de democracia directa en el sistema suizo puede verse, en lengua española, el estudio de REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ y MARÍA VICENTA GARCÍA SORIANO *Suiza. Sistema político y constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 82 y ss.

En un ámbito político y jurídico-constitucional más próximo, el artículo 11 de la Constitución francesa prevé que “El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas en el *Journal Officiel*, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones. Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada Cámara una declaración que será seguida de un debate. Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta”; conforme al artículo 88.5 “Todo proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea y a las Comunidades Europeas será sometido a referéndum por el Presidente de la República. Sin embargo, mediante el voto de una moción adoptada en términos idénticos por cada Cámara por mayoría de las tres quintas partes, el Parlamento podrá autorizar la adopción del proyecto de ley según el procedimiento previsto en el tercer párrafo del artículo 89.

Por su parte, el artículo 75 de la Constitución italiana de 1947 dispone que “Se convocará referéndum popular para decidir la derogación total o parcial de una ley o de un acto con valor de ley, cuando lo requieran quinientos mil electores o cinco Consejos regionales... La propuesta sometida a referéndum será aprobada si en la votación ha participado la mayoría de los que tienen derecho a ello y se alcanza la mayoría de los votos válidamente expresados”. Esta posibilidad confiere al cuerpo electoral una notable capacidad de orientación política, como se ha demostrado de manera muy

y —por eso merece una reflexión especial— también previsto en el Anteproyecto de Constitución.

Así, el artículo 85 de ese Anteproyecto disponía que:

“1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales 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. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contarán en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80”.

Este texto, que tenía en España el precedente del artículo 6 de la Constitución de 1931, resultó modificado parcialmente por la Ponencia constitucional y, como ya se ha anticipado más arriba, experimentó una completa transformación a su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios salvo el de Alianza Popular, de acuerdo con la cual “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”. Esta es, en esencia, la redacción que acogerá el texto definitivo de la Norma Fundamental⁶⁸.

gráfica en las consultas sobre la derogación de la legislación electoral. Véanse sobre este particular, FULCO LANCHESTER: “L’innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra «stimolo» e «rottura»”, recogido en *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Bulzoni Editore, Roma, 1992, pp. 9 y ss.; AGATINO CARIOLA: *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell’ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milán, 1994, PAOLA TACCHI: *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?*, Giuffrè, Milán, 1996; ALESSANDRO PIZZORUSSO: “Le référendum en Italie”, en HAMON/PASSELECQ: *Le référendum en Europa. Bilan et perspectives*, L’Harmattan, París, 2001, pp. 75 y ss. Sobre esta cuestión, en la doctrina española, ALEJANDRO SÁIZ ARNAIZ: “El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 36, 1992, pp. 191 y ss.

⁶⁸ Véanse los *Trabajos Parlamentarios de la Constitución española*, Cortes Generales, Madrid, 1980; en especial, pp. 21, 554, 1308 y ss., y 1818, y los estudios de ENRIQUE LINDE PANIAGUA Y MIGUEL HERRERO LERA: “El referéndum en la Constitución española de 1978”, *Boletín informativo del*

En suma, tanto en los supuestos de referéndum en sentido estricto, por tratarse de la aprobación o modificación de una norma jurídica (modalidades contempladas en los artículos 151.2.3.º, 152.2, 167 y 168 de la Constitución), como en el caso de las consultas de naturaleza estrictamente política (supuesto al que se hace mención en el artículo 92 del texto constitucional)⁶⁹, el papel atribuido a los ciudadanos es, en esencia, pasivo⁷⁰.

En particular, y por lo que se refiere a la consulta popular prevista en el artículo 92, la propuesta está reservada al Presidente del Gobierno —en el artículo 85 del Anteproyecto de Constitución esta facultad se otorgaba al Gobierno, a cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales y a tres Asambleas de los denominados territorios autónomos—, y debe ser autorizada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, que decide sobre esta cuestión luego de un debate en el Pleno de la Cámara ajustado a las normas previstas para los de totalidad (art. 161 Reglamento del Congreso).

Por compararnos con un país y un sistema constitucional similar, los ciudadanos españoles no pueden impulsar estas consultas populares, a diferencia de lo que ocurre en Italia, donde, primero, se concede al electorado, en un número de 500.000 personas, la posibilidad de iniciar una consulta abrogativa y, además, se permite a los promotores de un referéndum, considerados como un grupo único, la posibilidad de participar en la campaña de propaganda previa a la consulta popular (art. 52 de la Ley 352/1970, de 25 de mayo)⁷¹.

Departamento de Derecho Político, UNED, n.º 3, 1979, pp. 17 y ss.; “Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, n.º 6, 1980, pp. 83 y ss.; PEDRO CRUZ VILLALÓN: “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 13, 1980, pp. 145 y ss.; MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ: *La participación política*,..., pp. 60 y sigs.; JOAN OLIVER ARAUJO: “El referéndum en el sistema constitucional español”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, n.º 15, 1986, Universitat de Les Illes Balears; NICOLÁS PÉREZ SOLA: *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994; ANTONIO IBÁÑEZ MACÍAS: *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005.

⁶⁹ Con carácter general, el artículo 11.2 de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum establece que “las facultades atribuidas en dicho régimen [electoral general] a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se entenderán referidas a los Grupos políticos con representación parlamentaria o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiera la consulta, en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados”.

⁷⁰ Según el Tribunal Constitucional, para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta refrendaria... la circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado (STC 103/2008, de 11 de septiembre).

⁷¹ La Corte constitucional italiana ha declarado que los firmantes de una solicitud de referéndum abrogativo son asimilables a un poder del Estado y, por tanto, están legitimados para plantear

En España, lo que hace la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, es, una vez más, consolidar el papel de las formaciones políticas presentes en el Congreso de los Diputados pues (art. 14.1),

“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 con representación en las Cortes Generales, de acuerdo con los siguientes criterios: a. En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional. En este caso serán beneficiarios de los espacios los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales. b. En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente Ley los espacios se concederán en emisiones, en las horas de gran audiencia, o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre el referéndum. En este caso serán beneficiarios los grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecta el referéndum y en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o, en defecto de ésta, en cualquiera de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum”.

Y el artículo 2.1.d. de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos califica como recursos de los partidos las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

En España las dos únicas consultas populares celebradas al amparo del artículo 92 de la Constitución fueron la de 12 de marzo de 1986 cuando se preguntó al electorado si consideraba “conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”, y la de 20 de febrero de 2005, donde la pregunta fue: “¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”⁷².

Por contraposición al caso español, el impulso de la ciudadanía ha permitido que en Italia se celebraran 17 convocatorias en las que se sometieron a consulta 67 cuestiones derogatorias, algunas sobre asuntos de tanta relevancia política, social y económica como el divorcio (1974), la financiación de partidos

un conflicto de competencia de los previstos en el artículo 134 de la Constitución (Ordenanza n.º 1 de 8-9 de enero de 1979). En la Sentencia n.º 69/1978, de 22/23 de mayo, la Corte constitucional declara admisible el conflicto de atribuciones entre poderes del Estado promovido por un grupo de electores en número no inferior a 500.000, firmantes de una solicitud de referéndum abrogativo.

⁷² Pueden verse los resultados en la página del Congreso de los Diputados (consultada el 29 de septiembre de 2012) <http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm>

políticos y la protección del orden público (1978), el aborto, la cadena perpetua o las medidas antiterroristas (1981), varias cuestiones relativas a las centrales nucleares (1987), la privatización de la televisión pública, la publicidad televisiva y las elecciones municipales (1995), diversas cuestiones electorales (1999 y 2000), la investigación con embriones y la fecundación asistida (2005), las candidaturas electorales (2009) o las privatizaciones, la energía nuclear y los impedimentos procesales a favor de los miembros del Gobierno (2011). Si bien la participación ciudadana en estas consultas ha ido oscilando, en las celebradas en 2011 el índice fue del 57'4%, lo que supuso que acudieran a las urnas casi 27 millones de italianos⁷³.

En España, y a diferencia de lo que ocurre en Italia, se ha consolidado una gran prevención de las formaciones políticas y de las propias instituciones cuando han de aplicarse los institutos de democracia directa, momento en el que salen a relucir todas las reticencias y no pocas contradicciones. Así, en la campaña previa a la celebración del referéndum para decidir si Andalucía se constituía en Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151 de la Constitución, el partido que sostenía al Gobierno, Unión de Centro Democrático, defendió la abstención o, en su defecto, el voto en blanco⁷⁴. Sin embargo, y a la vista de los resultados que ofreció el referéndum, y luego de la formulación de diferentes y extravagantes propuestas, todos los Grupos Parlamentarios, incluido el de Unión de Centro Democrático, admitieron una proposición de Ley presentada por parlamentarios andaluces y que tuvo como consecuencia la modificación con un contenido contrario a las previsiones constitucionales de la Ley Orgánica de referéndum, para habilitar así con carácter retroactivo los resultados del referéndum al objeto de entender cumplido el requisito exigido en el artículo 151.1 de la Constitución⁷⁵. Y no puede dejar de denunciarse que merced a los compromisos asumidos por las diferentes formaciones políticas, y en especial por los partidos mayoritarios a la sazón (UCD y PSOE), se llevase a cabo una modificación legislativa que vulneró el contenido de un precepto constitucional⁷⁶.

⁷³ Pueden verse todas las consultas y la respectiva participación en la página del Ministerio del Interior <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=12/06/2011> (consultada el 29 de septiembre de 2012).

⁷⁴ Véase, sobre esta consulta popular, el estudio de PILAR DEL CASTILLO VERA: "Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución", *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n.º 6, 1980, pp. 175 y ss.

⁷⁵ Para una consideración crítica de esta "solución", véase JOAQUÍN TOMÁS VILLAROYA: "Proceso autonómico y observancia de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 15, 1985, pp. 25 y ss.; en especial, las pp. 46 y ss.

⁷⁶ Como se recordará, y a pesar de los términos estrictos del artículo 151.1 de la Constitución (que "dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica"), tras la modificación de la Ley Orgánica 2/1980, de 12 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, llevada a cabo por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, el apartado 4 del artículo 8 dispone que "la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiera obtenido la mayoría de votos afirmativos previstos en el párrafo

Las reticencias frente a las consultas populares y el papel director de los partidos políticos en las mismas volvieron a manifestarse con motivo de la celebración primera consulta efectuada al amparo del artículo 92 del texto constitucional: la relativa a la permanencia de España en la OTAN, que tuvo lugar el día 12 de marzo de 1986, convocada por el Real Decreto 214/1986⁷⁷. El Presidente del Gobierno pretendía así dar cumplimiento a la promesa recogida en el programa electoral presentado por el Partido Socialista Obrero Español a los comicios celebrados el 28 de octubre de 1982. En diciembre de 1984, y durante el transcurso del XXX Congreso del PSOE se aprobó, a propuesta del Secretario General del Partido y Presidente del Gobierno, la modificación del programa salido del XXIX Congreso, celebrado en 1979, en el sentido de abogar por la permanencia de España en la OTAN. Como consecuencia de esta rectificación, el PSOE solicitó en la campaña electoral previa a la consulta popular el voto favorable a la permanencia en la organización atlántica, propuesta que fue ratificada por el electorado⁷⁸, al que la convocatoria se le presentó en buena medida, tanto por la formación política que defendía la permanencia en la OTAN (el PSOE), como por quienes estando de acuerdo con dicha permanencia no aceptaban que se sometiera a consulta popular y propugnaron el voto en blanco (Alianza Popular), como un plebiscito sobre la figura política del Presidente del Gobierno.

VI. RECAPITULACIÓN

Comenzábamos estas páginas recordando, con Habermas, que es esencial a la democracia que los procesos de formación de la voluntad política institucionalizada estén conectados con, y permanezcan porosos a la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible. Y esa porosidad tendría que producirse tanto en la actuación general de los poderes del Estado como, en particular, a lo largo del procedimiento legislativo, de manera que no solo a través de los representantes sino también de manera inmediata la ciudadanía pueda colaborar en las fases de iniciativa, debate y, en su caso, ratificación de las normas.

anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda el autogobierno...”.

⁷⁷ Véase sobre esta cuestión el estudio realizado por JOSEP MARIA VALLÈS, FRANCESC PALLARÈS Y RAMÓN MARIA CANALS. “El referéndum de 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”, en la *Revista de Estudios Políticos*, n.º 52, 1986, pp. 183 y ss.

⁷⁸ Votaron a favor de la permanencia en la OTAN el 31,3% de los electores (52,5% de los votantes); en contra el 23,8% (39,8% de los votantes), y en blanco el 3,9% (6,5% de los votantes). La abstención alcanzó el 40,3% de los electores; fuente: “El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”,..., p. 215.

Y con dicha participación se podría combatir la fatiga del parlamentarismo denunciada por Hans Kelsen, al incluir en el sistema democrático instituciones que, de una manera real, posibiliten una cierta injerencia directa del pueblo en la formación de la voluntad del Estado.

No es casualidad que Habermas cite a Hanna Arendt para explicar la relación entre las libertades comunicativas de los ciudadanos y la generación de derecho legítimo: “el poder político es una fuerza *autorizadora* que se manifiesta en la creación de derecho legítimo y en la fundación de instituciones. Se manifiesta en los órdenes jurídicos que protegen la libertad política, en la resistencia contra las represiones que amenazan la libertad política desde fuera y desde dentro, y sobre todo en esos actos fundadores de libertad que crean nuevas instituciones y leyes”⁷⁹.

En suma, y en palabras de la propia Arendt, se trataría de hermanar el poder comunicativo con la generación de derecho legítimo, recuperando así *la promesa de la política*⁸⁰.

⁷⁹ *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, p. 215.

⁸⁰ *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008.