FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

upna Universidad Pública de Navarra
Nafarroako Unibertsitate Publikoa
Facultad de Ciencias Jurídicas
Zientzia Juridikoen Fakultatea

ZIENTZIA JURIDIKOEN FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE GRADO / GRADU AMIERAKO LANA

EL REFERÉNDUM COMO MÉTODO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Javier Álvarez Montero

DIRECTOR / ZUZENDARIA

Alejandro Torres Gutiérrez

Pamplona / Iruñea

6 de Junio de 2014

"Es un extraño sistema de representación, cuando los representados quieren decir no y el representado dice sí: en ese momento termina la representación del Parlamento y empieza la voluntad directa del pueblo

Chersterton

Resumen

En el presente trabajo se va a analizar la institución del referéndum, tanto en España como en Suiza, una comparativa que culminará con unas críticas al sistema español de participación política.

La metodología seguida pasa por la descripción de ambos sistemas, a través de sus Constituciones, prestando especial atención en cómo afecta el modelo territorial de ambos países a la hora de convocar referendos.

Se pone en evidencia también la homogeneidad con la que están reguladas las instituciones de democracia directa en Suiza, a diferencia de lo que ocurre en España.

En el caso de nuestro país, se hace referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y se realizan preguntas con la intención de hacer reflexionar al lector.

Palabras claves

- Referéndum
- Democracia directa
- España
- Suiza

ÍNDICE

I. INTROUDCCIÓN 4

II. EL REFERÉNDUM EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL 5

1- Antecedentes del referéndum en España 5

1.1- La incorporación del referéndum a la Administración Local 5

1.2- El referéndum en la Constitución republicana de 1931 6

1.3- El referéndum en la dictadura franquista (1939-1975) 7

1.4- La utilización del referéndum en la transición española (1976-1978) 8

2- El referéndum tras la promulgación de la Constitución de 1978 8

2.1- El referéndum como concepto 9

2.2- El referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución 10

2.3- El referéndum municipal 13

2.4- ¿Tienen cabida referendos autonómicos más allá de la aprobación o modificación de Estatutos de Autonomía? 17

III. DIRECT DEMOCRACY IN SWITZERLAND 19

1. Instruments of direct democracy in the swiss Federal Constitution (1999) 19

1.1- Constitutional initiatives 19

1.2- General initiative 20

1.3- Mandatory referendum 21

1.4- Optional referendum 21

2. The requisite of double majority in some referenda 21

3. Parliamentary option to a second project as counter-project in some popular initiatives 22

4. Brief review of Cantons and Communes 22

IV. CONCLUSIONES 24

BIBLIOGRAFÍA 28

JURISPRUDENCIA 29

I. INTROUDCCIÓN

En nuestro país, la sociedad sitúa a "*los políticos en general, los partidos políticos y la política*" como uno de los principales problemas de España[1]. En otras palabras, la ciudadanía se siente alejada de sus representantes políticos.

Decía MIQUEL ROCA, uno de los padres de nuestra Constitución, que "*la acción y la práctica política deben tender a recuperar un mayor protagonismo para los ciudadanos, e incluso para esta relación directa que debe existir entre el pueblo y el poder*"[2]. Es precisamente de lo que se va a hablar en este pequeño ensayo, de la relación directa que tiene que existir entre la ciudadanía, auténtica soberana[3], y los representantes políticos, relación que se va a ensalzar a través de la institución del referéndum.

Hablar de democracia directa lleva aparejado inevitablemente recordar algunos de los planteamientos que ya en el siglo XVIII realizó el escritor y filosofo JEAN-JACQUES ROUSSEAU, planteamientos que quizá nos suenen cercanos. El ginebrino ya denunció en su tiempo que la representación política es una estrategia fraudulenta para secuestrar la iniciativa popular y que sustituir la democracia directa por prácticas representativas significa la pérdida de pureza democrática[4]. Se puede decir que en la actualidad, en cierto modo, este discurso "está de moda". En mi opinión es cierto, a mayor participación, más democracia.

Como bien indica OLIVER ARAUJO, el artículo 23 de nuestra Constitución está redactado de una forma que puede llevar a engaño o equívoco, ya que al establecer que "*los ciudadanos tienen derecho a participar de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes*", parece que estamos ante un modelo que convina la representación con amplias formas de democracia directa[5], cuestión que no se corresponde con la realidad, puesto que lo que hace el constituyente es una clara apuesta

---

[1] En la actualidad se sitúa (abril 2014), con un 26%, como el cuarto problema que más preocupa a la sociedad española, sin tener en cuenta que el segundo problema (36,3%) es la corrupción y el fraude, íntimamente ligada en muchas ocasiones a la política. En este sentido, "Percepción de los principales problemas de España", en *Centro de Investigaciones Sociológicas*.

[2] BUCHS REDONDO, F. "Comentarios a una sentencia sobre referéndum en materia de planeamiento urbanístico", en *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 24, 2008, pág. 11.

[3] ROUSSEAU, JJ. *El contrato social o principios de derecho político*. Editorial Porrúa, México D.F, 1987, pág. 14.

[4] RUBIO CARRACEDO, J. *¿Democracia o representación?: poder y legitimidad de Rousseau*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 134-154.

[5] OLIVER ARAUJO, J. *Política y Derecho*. Universitat de les Illes Balears, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, págs. 133-136.

por la democracia representativa. En definitiva, en nuestra Constitución, se consagra como cuasi únicos actores en política a los partidos[6]. A esta situación contribuye enormemente el artículo 6 de nuestra Ley fundamental (incluido en el Título Preliminar) que define a los partidos políticos como "*instrumento fundamental para la participación política*". Incluso en la regulación del referéndum, cuando se hace referencia a la campaña de propaganda, se enmarca a los partidos políticos como principales protagonistas, cuestión criticada por la doctrina[7].

A lo largo de estas líneas estudiaremos la regulación del referéndum en nuestro ordenamiento, haciendo también referencia a Suiza, país en el anualmente, "*por regla general, la población votante sufraga hasta veinte o más asuntos nacionales y cantonales o comunales*"[8], los cuales suelen estar acumulados en dos, tres o cuatro comicios al año. El trabajo culminará con la realización de una crítica (a modo de conclusión) a la regulación del referéndum en España, una crítica que evidentemente planteará alternativas a nuestro actual modelo.

II. EL REFERÉNDUM EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

1- Antecedentes del referéndum en España

1.1- La incorporación del referéndum a la Administración Local

[6] *Ibidem.* Esta circunstancia se aprecia a la perfección en la intervención del Diputado SOLÉ TURA en el debate de enmiendas al texto constitucional: "*Aquí el problema que tenemos hoy no es la partitocracia, sino conseguir que los partidos tengan fuerza*". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades), de 6 de junio de 1978 (núm. 81). Pág. 2.942.

[7] Véase por ejemplo LÓPEZ GONZÁLEZ, JL. *El referéndum en el sistema español de participación política.* Editorial UPV, Valencia, 2005, págs. 89-92; o PÉREZ SOLA, N. *La regulación constitucional del referéndum*. Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 176-181.

[8] "Participación política del ciudadano", en *Departamento Federal de Asuntos Exteriores Presencia Suiza*, http://www.swissworld.org/es/politica/derechos_del_pueblo/participacion_politica/ consultado el 3 de junio de 2014.

Es en la administración local donde la institución del referéndum ve su origen en España. Concretamente, es a través del Estatuto Municipal de 1924, aprobado por Real Decreto de 8 de marzo del año en cuestión, como el referéndum se incorpora al ordenamiento jurídico de nuestro país. La exposición de motivos del Estatuto es tajante a la hora de registrar el referéndum como "*manifestación del mismo principio de soberanía municipal*" y entendiendo que "*alcanzará eficientes valores educativos en el control, quizá inexcusable, de los mandatarios por el Cuerpo electoral*"[9].

Cabe reseñar, que la inclusión del referéndum llega años después de los fallidos intentos que supusieron los proyectos de régimen local de Maura en 1906 y de Canalejas en 1912[10].

1.2- El referéndum en la Constitución republicana de 1931

La Constitución de la Segunda República es el primer texto constitucional que recogió en su articulado la institución del referéndum. El artículo 66 de la Constitución regulaba conjuntamente el referéndum y la iniciativa popular. En lo que se refiere a la primera de las figuras, que es sobre la que versa el presente trabajo, el artículo mencionado, habilitaba la posibilidad de que las leyes aprobadas por las Cortes fueran con posterioridad rechazadas (referéndum derogatorio) por el pueblo, a solicitud del 15 por 100 del Cuerpo electoral. Como límite material se exceptuaban las leyes complementarias de la Constitución, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, los Estatutos regionales y las leyes tributarias.

El último precepto del artículo 66 remitía a una Ley especial el procedimiento y las garantías de ambos instrumentos de democracia directa. Sin embargo, el Parlamento nunca llegó a aprobar mencionada Ley, cuestión que a consideración de quien fue Presidente de la Segunda República, NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, impidió la práctica del referéndum: "*los enemigos encarnizados de la democracia directa, de la auténtica soberanía del pueblo, a toda costa procuraron impedir la Ley*

[9] Gaceta de Madrid núm. 69, de 9 de marzo de 1924, pág. 1219.
[10] Para profundizar acerca de mencionados proyectos, así como la regulación en el propio Estatuto Municipal de 1924, véase IBÁÑEZ MACÍAS, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico.* Servicio de Publicaciones UCA, Cádiz, 2005, págs. 81 y ss.

especial […] Los de centro derecha eludieron presentarla; los de izquierda […] se negaron rotundamente"[11].

Sin embargo, durante la Segunda República, sí se celebraron referendos para aprobarse algunos Estatutos Regionales (si bien eran votaciones realizadas únicamente en las provincias afectadas). El artículo 12 de la Constitución de 1931 establecía que los Estatutos debían de ser aceptados al menos por dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región. Se celebraron plebiscitos en Cataluña, el 2 de agosto de 1931; en el País Vasco, el 5 de noviembre de 1933; y en Galicia, el 28 de junio de 1936 (si bien este último no llego a su aprobación definitiva en el Congreso de los Diputados, requisito recogido en el artículo 12 de la Constitución[12], al estallar la Guerra Civil española.

1.3- El referéndum en la dictadura franquista (1939-1975)

El régimen franquista sancionó el 22 de octubre de 1945, la Ley de Referéndum, un escueto texto de tan sólo tres artículos, en el que se expresaba que "*cuando la transcendencia de determinadas leyes lo aconseje, o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado […] someter a Referéndum los proyectos de leyes aprobados por las Cortes*". Según el preámbulo de la Ley, estaba "*abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado*"[13].

Es llamativo este exordio, ya que durante la dictadura franquista se anularon todo tipo de derechos políticos. Existía un partido único (la Falange Española Tradicionalista y de las JONS), un sindicato vertical bajo la dirección del régimen, y los derechos de asociación, manifestación y libertad de prensa estaban totalmente restringidos.

En este sentido, varios autores coinciden en señalar que el objeto de usar el referéndum durante la dictadura, no fue otro que dar una apariencia de apoyo del pueblo a Franco y justificar de esta manera un régimen dictatorial, si bien hay que destacar que

---

[11] ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional.* Patronato "Niceto Alcalá-Zamora y Torres", Priego de Córdoba, 2002, pág. 134.

[12] AGUILAR DE LUQUE, L. *Democracia directa y estado constitucional.* Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1977, págs. 249 y ss.

[13] B.O.E. núm. 297, de 24 de octubre de 1945, pág. 2522.

las consultas se celebraron sin ningún tipo de garantía democrática, lo que lógicamente invalidaba la institución de referéndum[14].

Así mismo, durante la dictadura, tan sólo se aplicó esta Ley en dos ocasiones, para la aprobación de las Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (6 de julio de 1947) y la Ley Orgánica del Estado (14 de diciembre de 1966)[15].

1.4- La utilización del referéndum en la transición española (1976-1978)

La institución del referéndum tuvo un papel notable en la transición del régimen franquista al Estado democrático en el que hoy vivimos. El primer referendo se dio el 15 de diciembre de 1976, fecha en la que el pueblo español dijo sí a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política[16].

La segunda consulta, cuyo resultado fue igualmente afirmativo, tuvo lugar el 6 de diciembre de 1978, día en el que se aprobó en referéndum la vigente Constitución española. Este referéndum vino obligado por lo dispuesto en la propia Ley de Reforma Política, que en su artículo 3.3, preveía que "*antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someterse a referéndum de la Nación*".

2- El referéndum tras la promulgación de la Constitución de 1978

La Constitución española contempla distintas modalidades de referéndum dispersas a lo largo de todo el texto constitucional.

Varios de ellos se enmarcan en el proceso autonómico en los artículos 151.1 para refrendar la iniciativa autonómica; 152.1 para la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con autonomía plena; 152.2 para la modificación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con autonomía plena (todos ellos regulados en el Capítulo III, del Título VIII); y en la Disposición Transitoria Cuarta para la posible incorporación de Navarra al País Vasco.

También el Título X, "de la reforma constitucional", prevé la celebración de dos tipos de referendo, el del artículo 167.3 de carácter facultativo (por solicitud de una

[14] Véase LÓPEZ GONZÁLEZ, JL. *El referéndum en el sistema español de participación política.* Editorial UPV, Valencia, 2005, págs. 20 y ss.
[15] MOLINERO RUIZ, C. e YSÀS SOLARES, P. *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977.* Critica, Barcelona, 2008, págs. 14 y 114.
[16] B.O.E. núm. 4, de 5 de enero de 1977, págs. 170-171.

décima parte del Congreso o del Senado); y el del artículo 168.3 de carácter obligatorio (cuando la reforma sea del conjunto del texto constitucional o afecte al Título Preliminar, a los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas recogidos en el Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II referente a la Corona).

Por último nos encontramos con el referéndum consultivo para las decisiones de especial transcendencia recogido en el artículo 92 de la Constitución, y al que a continuación se le dedicará un espacio propio.

Por su parte, nada dice la Constitución acerca del referéndum municipal. Ello no equivale a que el referéndum municipal no tenga cabida en nuestro ordenamiento jurídico, como más adelante se observará.

2.1- El referéndum como concepto

Con anterioridad a profundizar sobre el referéndum en el actual marco constitucional, conviene delimitarlo. Concretamente, es importante hacer una diferenciación entre referéndum y consulta popular, puesto que en ocasiones se confunden y se ven como auténticos sinónimos.

Vital importancia tiene el artículo 149.1.32ª de la Constitución, el cual habla de "*consultas populares por vía de referéndum*", lo que da a entender que pueden existir otras tipologías de consultas populares[17].

En efecto, existen consultas populares que son por vía referendaria y otras consultas que lo son por otras vías no concretadas, siendo el criterio de distinción el sujeto al que va destinada la consulta. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, manifiesta que "*el referéndum es, por tanto, una especie del género `consulta popular´ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas*" (Fundamento Jurídico Segundo).

[17] IBÁÑEZ MACÍAS, A. "¿Qué es un referéndum?", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2, 2009, págs. 93-115.

La diferenciación entra ambas figuras tiene tanta importancia porque la calificación de la consulta como referéndum, conlleva la necesaria autorización del Estado (en virtud del artículo 149.1.32ª), no siendo necesaria la autorización cuando se trata de consultas por otras vías diferentes al referéndum.

Hay quienes no han dudado en decir que estamos ante una diferenciación artificiosa[18]. Aún compartiendo ese sentir, lo cierto es que ha existido una importante confusión entre ambas figuras. Claro ejemplo de ello es la redacción que se le dio al Reglamento de Participación Ciudadana que el Ayuntamiento de Barcelona aprobó en 1986, el cual indicaba en su artículo 40, el derecho que tenía todo ciudadano censado a ser preguntado por el Ayuntamiento o Distrito (en materias de su competencia) a través de referéndum o consulta popular[19].

2.2- El referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución

El artículo 92 del texto constitucional, establece que "*las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.*"

Sin embargo, el Anteproyecto de Constitución era más ambicioso, y preveía en su artículo 85[20], además de esta modalidad, la posibilidad de someter a referéndum la aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, así como la derogación de leyes en vigor (referéndum abrogatorio o derogatorio).

---

[18] PÉREZ SOLA, N. "La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares", en *Revista de Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, pág. 442.

[19] IBÁÑEZ MACÍAS, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico.* Servicio de Publicaciones UCA, Cádiz, 2005, pág. 129.

[20] Redacción del artículo 85 en el Anteproyecto de Constitución. Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978 (núm. 44). Pág. 683: *1. La aprobación de leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial transcendencia 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 contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial 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 legislativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80.*

El referéndum abrogatorio se planteó tomando como ejemplo a Italia, que lo estableció en 1947, en su Constitución (artículo 75)[21]. Paradójicamente, parece que fue la experiencia italiana la que empujó a los constituyentes a eliminar la posibilidad de referéndum derogatorio. Merece la pena recordar, que durante el debate constituyente de nuestro país, se produjo un intenso debate en Italia, ya que en junio de 1978 se celebraban en el país vecino, sendos referéndums abrogativos sobre la Ley de 2 de mayo de 1975, de contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos y sobre la Ley de 22 de mayo de 1975, de medidas de orden público, debate que evidentemente tuvo repercusión en nuestro país[22].

El cambio en el texto se produjo de hecho en junio (el día 6 para ser exactos) en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, con una enmienda "in voce" sobre el conjunto del artículo, enmienda presentada por parte del representante del Grupo Comunista J. Solé Tura y apoyada por la totalidad de Grupos Parlamentarios, a excepción de la Alianza Popular de M. Fraga Iribarne que votó en contra (33 votos a favor frente 2 votos en contra)[23]. De esta enmienda "in voce" nace la actual redacción del que hoy es el artículo 92 de nuestra Constitución[24].

El hecho de que el cambio de redacción se produjera a través de una enmienda "in voce", es algo que merece ser comentado. La utilización de mencionada técnica encontró resistencia en el M. Fraga Iribarne, quién manifestó que se había dado "*una interpretación más avanzada que nunca al planteamiento y a la interpretación de las enmiendas `in voce"*", y consideró el hecho como "*muy grave*", declarando que "*no debe ser el precedente"*. El planteamiento del líder de Alianza Popular, encontró apoyo en la Mesa de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, que en

[21] CARIOLA, A. *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza / Università di Catania, Milano, 1994, pág.95.

[22] CRUZ VILLALON, P. "El referéndum, consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 13, 1980, pág. 152.

[23] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades), de 6 de junio de 1978 (núm. 81). Pág. 2.945.

[24] Redacción del artículo 92 en la de Constitución. B.O.E. núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pág. 29.326: *1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.*

palabras de su Presidente señaló que "*hoy por excepción, lo hacemos así, pero no volverá a ocurrir*"[25].

En cuanto a la argumentación para sostener la enmienda, el señor J. Solé Tura, planteó eliminar el primero de los referéndums, porque mantenerlo planteaba *"la posibilidad de conflictos muy serios entre Gobierno, Rey y Parlamento, puesto que se trata de leyes que ya han sido aprobadas pero que antes de ser sancionadas pueden ser sometidas a referéndum"*. Es cierto, que el hecho de mantener el primero de los referéndums planteados en el Anteproyecto de Constitución, hubiese ocasionado graves y continuos enfrentamientos, no sólo entre las Cortes Generales y el Gobierno de España, sino también con las Comunidades Autónomas (legitimadas para convocar referéndum de acuerdo con el apartado 2 del artículo 85 del Anteproyecto), al tratarse como bien recuerda el proponente de la enmienda, de leyes ya aprobadas por las Cortes Generales y pendientes únicamente de ser sancionadas. No existiría problema, si única y exclusivamente la competencia para convocar el referendo sería de las Cortes Generales. Sin embargo, la posibilidad de que Comunidades Autónomas y el propio Gobierno del Estado pudiesen convocar referéndums, podría desencadenar en una mala utilización de la institución que nos ocupa, la cual se utilizaría con toda probabilidad para boicotear la actividad parlamentaria (véase por ejemplo el caso de Gobiernos en minoría).

Sobre el referéndum acerca de las decisiones políticas de especial transcendencia, el diputado J. Solé Tura sostuvo que "*debería quedar como un referéndum de tipo consultivo*", y sobre el referéndum derogatorio, mantuvo que no se contemplase en el precepto[26].

Si realizamos una comparativa entre los dos preceptos (el artículo 85 del Anteproyecto de Constitución y el 92 del texto finalmente aprobado), podemos concluir que los cambios no se limitan únicamente a rebajar las tipologías de referéndum, sino que afectan también a otras cuestiones importantes como son la legitimación para convocar el referéndum y los efectos de la consulta.

---

[25] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades), de 6 de junio de 1978 (núm. 81). Pág. 2.944.

[26] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades), de 6 de junio de 1978 (núm. 81). Pág. 2.937.

El artículo 85.2 del Anteproyecto de Constitución legitimaba para convocar referéndums al Rey, a propuesta del Gobierno, de cualquiera de las Cámaras (Congreso o Senado) o de tres Asambleas legislativas de territorios Autónomos. A estas posibilidades, se sumaba la capacidad de la sociedad civil de convocar referéndums derogatorios a iniciativa de 750.000 electores.

Por su parte, el artículo 92.2 de la Constitución, conjuga la participación del Presidente del Gobierno (propone el referéndum), del Congreso de los Diputados (lo autoriza) y del Rey (lo convoca). La Ley Orgánica de desarrollo que prevé el apartado 3 del artículo 92, establece que "*el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta*"[27]. La necesaria intervención del Cámara Baja es entendida por algunos autores como un control de oportunidad sobre la celebración del referéndum[28].

Por último, importante mención merece el hecho de que se pase de un referéndum que "*se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado*" (artículo 85.4 del Anteproyecto de Constitución), a un referéndum meramente "*consultivo*".

2.3- El referéndum municipal

Como hemos visto con anterioridad (ver II.- 1.1- *La incorporación del referéndum a la Administración Local*), es en la administración local donde la institución del referéndum ve su origen en España.

En la actualidad, ningún precepto de la Constitución hace alusión directa al referéndum municipal, lo cual, en principio, nos podría hacer dudar de la viabilidad de esta institución en el ámbito municipal. Esta circunstancia no obsta para que a través de otros preceptos de nuestra norma fundamental se pueda, de forma tácita, reconocer el referéndum en nuestro ordenamiento. Más allá del artículo 140 de la Constitución, que reconoce la autonomía municipal, debemos referirnos a la conjunción de los artículos 9.2 (inserto en el Título Preliminar) y 23.1 (recogido como Derecho Fundamental en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I). En consecuencia, mientras el segundo de los preceptos mencionados reconoce a los ciudadanos el derecho a participar

[27] Artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. B.O.E. núm. 20, de 23 de enero de 1980, pág. 1701.
[28] PÉREZ SOLA, N. *La regulación constitucional del referéndum*. Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 35.

de forma directa en los asuntos públicos, el primero de ellos mandata a los poderes públicos (incluida por tanto la Administración Municipal) a facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. En esta dirección, cabe decir, que la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por instrumento de 20 de enero de 1988[29] (con rango normativo de Tratado Internacional), prevé en su artículo 3.2 el recurso del referéndum para ejercer la autonomía local, por lo que el artículo 23.1 de la Constitución, debería ser interpretado de acuerdo con la Carta Europea (en aplicación del artículo 10.2 de la Constitución)[30].

La Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, no regula el referéndum municipal en su articulado. No obstante, en su Disposición Adicional establece que "*las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización*". Cabe acudir por tanto a la legislación de Régimen Local, o lo que es lo mismo a la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que en su artículo 71 indica que "*de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local*".

Para entender mejor este precepto, me parece oportuno analizar detenidamente algunas de las cuestiones indicadas en el artículo:

i. De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello.

Hay Comunidades Autónomas que han incluido en sus Estatutos de Autonomía la competencia específica sobre consultas populares, es el caso por

[29] B.O.E. núm. 47, de 24 de febrero de 1989, págs. 5396-5398.
[30] IBÁÑEZ MACÍAS, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico.* Servicio de Publicaciones UCA, Cádiz, 2005, págs. 104 y 105.

ejemplo de La Rioja (artículo 9.7 Estatuto Autonomía de La Rioja), mientras que otras no han asumido esa competencia (véase por ejemplo la Comunidad Autónoma de Madrid o incluso singularmente, la Comunidad Foral de Navarra, que tampoco ha adquirido dicha competencia en su Amejoramiento del Fuero). Sin embargo, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre "régimen foral", en términos genéricos[31].

Por tanto, cabe hacerse la pregunta de si es necesario para convocar referéndum en un municipio, que la Comunidad Autónoma a la que pertenece, debe tener asumida la competencia específica de consultas populares o si es suficiente con haber adquirido la competencia sobre régimen local.

En opinión de FONT i LLOVET, "*hay que entender que no es necesario que los Estatutos contengan una referencia expresa a la materia `consultas populares´, siendo suficiente que la Comunidad Autónoma ostente competencias en la materia de `régimen local´ para poder legislar sobre el referéndum municipal*"[32]. A primera vista parece una cuestión contradictoria, sino ¿por qué existe una competencia más especifica? Sin embargo, la realidad da la razón a FONT i LLOVET. Sin ir más lejos, en Navarra, la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local en Navarra prevé en su artículo 96 que se puedan realizar consultas populares "*en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 7/1985*". Así mismo, la Ley Foral 27/2002, reguladora de las consultas populares de ámbito local, desarrolla dicha competencia en Navarra.

ii. Los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación.

La formula de la convocatoria es idéntica a la que se aborda en el referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución, siendo en este caso el Alcalde, quien lo propone al Pleno Municipal, para que sea éste quien lo autorice por mayoría absoluta.

[31] IBÁÑEZ MACÍAS, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico.* Servicio de Publicaciones UCA, Cádiz, 2005, pág. 114.
[32] FONT i LLOVET, T. "El referéndum local en España", en *Revista catalana de dret públic*, núm. 2-3, 1985, págs. 126-127.

La necesaria autorización del Gobierno de la Nación hemos visto con anterioridad que está ya prevista en la propia Ley Orgánica 2/1980, circunstancia que parece remitirnos al artículo 149.1.32ª de la Constitución, que dota al Estado de la competencia exclusiva de la "*autorización para la convocatoria de consultas populares por la vía de referéndum*". Sin embargo ésta no es una cuestión pacifica, porque para algunos autores no es posible equiparar el referéndum municipal con los demás previstos en nuestro ordenamiento constitucional, y por tanto la autorización del Estado carecería de sentido[33]. Así mismo, me parece oportuno criticar la actitud de Gobierno de la Nación, que a pesar de haber existido un proyecto de Real Decreto, no ha llegado a regular reglamentariamente la autorización a la que hace mención el artículo 149.1.32ª[34].

iii. Los Asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.

En cuanto a la limitación material que se hace en relación a la Hacienda Municipal poco se puede decir. Es una decisión del legislador que parece ir encaminada a proteger la autonomía financiera de los Ayuntamientos, dada la impopularidad de la imposición de nuevas cargas tributarias. Por su parte, lo referente a la especial transcendencia es un aspecto subjetivo, y más bien de índole de conveniencia política.

La necesidad de que estemos ante asuntos de competencia municipal es una cuestión más compleja, al existir en ocasiones concurrencia competencial en algunas materias (véase por ejemplo el Planeamiento Urbanístico, dónde la competencia no es únicamente municipal), circunstancia que es merecedora de una breve explicación. La Sala Tercera del Tribunal Supremo en un principio determinó que los requisitos exigidos por el artículo 71 deben interpretarse de forma restrictiva (Fundamento Jurídico Quinto, Sentencia 1205/2000, de 17 de febrero) y en consecuencia no pueden celebrarse referéndums en estos casos por rebasar la competencia municipal. Sin embargo, con posterioridad la Sala de lo

[33] LÓPEZ GONZÁLEZ, JL. *El referéndum en el sistema español de participación política.* Editorial UPV, Valencia, 2005, pág. 78.
[34] PÉREZ SOLA, N. "La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares", en *Revista de Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, pág. 446.

Contencioso cambió de criterio y optó por admitir los referéndums aún cuando las competencias municipales no sean plenas, siempre y cuando no se menoscaben las potestades atribuidas a otras Administraciones (Fundamento Jurídico Segundo, Sentencia 4930/2008, de 23 de septiembre)[35].

2.4- ¿Tienen cabida referendos autonómicos más allá de la aprobación o modificación de Estatutos de Autonomía?

En opinión de PÉREZ SOLA nada impide la posibilidad de que se celebren en el ámbito autonómico referendos diferentes a los contemplados en la Constitución, siempre y cuando no se cuestione la competencia exclusiva del Estado para autorizarlas (artículo 149.1.32ª de la Constitución)[36].

Así mismo, debería requerirse (al igual que ocurre en el referéndum municipal), que se esté ante materias competencias de la Comunidad Autónoma, y teniendo como destinatarios al conjunto del cuerpo electoral de la Comunidad[37].

La cuestión planteada debe ser respondida por el propio Tribunal Constitucional, ya que el Gobierno de la Nación recurrió la Ley 4/2010, de Consultas Populares por Referéndum, aprobada por el Parlamento de Cataluña. El recurso fue admitido por el Alto Tribunal bajo providencia de 15 de febrero de 2011, y a día de hoy, aún no se ha resuelto. Mencionada Ley recogía el proceso de convocatoria de referendos municipales en Cataluña, así como referéndums sobre las cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía en el ámbito de las competencias de la Generalidad. En la actualidad la Ley se encuentra vigente, al levantarse por el Auto 87/2011 del Tribunal Constitucional, la suspensión provisional a la que hace referencia el artículo 161.2 de la Constitución.

Con el objetivo de que no sea el Estado quien tenga que autorizar los referéndums en Cataluña, el Parlamento catalán, a través de la posibilidad que da la propia Constitución española (artículo 87.2), remitió en enero del presente año, una Proposición de Ley al Congreso de los Diputados, con el objeto de que se le delegase a Cataluña la competencia de autorizar referéndums a la que hace referencia el artículo

[35] BOCOS REDONDO, P. "Comentarios a una sentencia sobre referéndum en materia de planeamiento urbanístico", en *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 24, 2008, págs. 11-19.
[36] PÉREZ SOLA, N. "La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares", en *Revista de Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, págs. 447-454.
[37] *Ibidem.*

149.1.32ª de la Constitución (el artículo 150.2 establece el procedimiento de delegación o transferencia de competencias exclusivas del Estado). El Congreso de los Diputados, en Sesión de 8 de abril, rechazó la propuesta por 299 votos en contra, frente a 47 a favor y una abstención.

III. DIRECT DEMOCRACY IN SWITZERLAND

1. Instruments of direct democracy in the swiss Federal Constitution (1999)

Swiss citizens are entitled to participate directly in the drafting, modification or repealing of constitutional and legal precepts through the institutions of popular initiative and referendum36. As we will see, those institutions work differently in Spain. In Chapter Two of the Federal Constitution of Switzerland of 1999, we find the Fourth Title (articles 138 to 142) devoted to these institutions.

Article 136 of the Constitution of the Helvetian Federation states that all Swiss citizens above age eighteen who are not impeded by illness or mental disability, have all political rights at federal level, therefore, capable of proposing and signing popular initiatives and referenda at federal level. From that article we can infer that the federal government cannot voluntarily convoke referenda and that those elections represent sovereign and binding decisions[38].

1.1- Constitutional initiatives

The Constitution can be reformed by initiative of the Swiss society, who can request a partial or complete reform.

When we refer to a complete reform of the Constitution we are in fact acting before an indeterminate legal term. Already in the 19th Century, DEPLOIGE wondered "*When is a reform complete and when is it partial?*" to expose the subsequent reflection "*Assume that it is proposed to vest the executive power in a president elected for life. No one would say that this constitutes a partial reform, but a change of the foremost importance, even though its content is comprised by just one or two articles. Therefore, it isn't easily possible to legally determine a partial reform or even to distinguish one from a complete one*"[39].

However, it is currently understood that a complete constitutional reform doesn't require a certain text content, but the sheer willingness to undertake it[40]. In order for an

---

[38] "Derechos políticos del ciudadano", in *Departamento Federal de Asuntos Exteriores Presencia Suiza*, http://www.swissworld.org/es/politica/derechos_del_pueblo/derechos_politicos/ accessed June 3, 2014.

[39] AGUILAR DE LUQUE, L. *Democracia directa y estado constitucional.* Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1977, pag. 120.

[40] JARIA MANZANO, J. "Un espacio para el ser humano. Reflexiones a partir de la propuesta de moratoria urbanística a nivel constitucional en Suiza", in *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 2, num. 1, 2011, pag. 6.

initiative to be voted in a referendum, a minimum of 100.000 signs from citizens capable to vote in a time frame of 18 months since the official publication of such initiative is required (article 138 of the Constitution). Once that requirement is fulfilled, a referendum will be held and the initiative shall be deemed approved if a majority of voters as well as cantons is reached. Afterwards, the Chambers of the Federal Assembly will be dissolved and new elections for the Chambers will be held. The resultant Assembly, will act as constitutional Chamber (article 193 of the Swiss Federal Constitution).

The initiative to partially reform the Constitution is contained in the article 139 of the Swiss Constitution. Its formal requirements are the same as those of the referendum, in terms of number of signers (100.000 electing citizens), time frame (18 months) and the requisite of a double majority (approval of both citizens and Cantons). In this case, the Federal Assembly may recommend the acceptance or refusal, and can also propose a second project to act as counter-project to the original initiative.

Since 2003 it is required that partial reforms to the Constitution respect the principles of "formal and material unity" and imperative precepts of International Law[41]. The first principles seem to assure order and coherence to the Constitution. Should the initiative not meet these requirements, the Federal Assembly may declare partially or totally void.

1.2- General initiative

As with constitutional reforms, legal reforms and amendments can be proposed. For that, it is necessary the request of 100.000 citizens with right to vote within 18 months since the official publication of the initiative.

Nevertheless, a generic form of the initiative must be presented to the Federal Assembly, who should accept the initiative and make the appropriate changes to the Constitution and the all necessary laws. If the Federal Assembly rejects the initiative, it must convoke a referendum on it. The federal Assembly will be bound by the result, and if favorable to the initiative, amend the laws and make the proper changes.

[41] SOTO BARRIENTOS, F. "La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución de Suiza", in *Revista de Estudios Constitucionales*, 10 year, num. 1, 2012, pag. 387.

As in the case of the partial constitutional reform, the Assembly may propose a second project or declare the complete or partial nullity of the initiative if the principles of formal and material unity or imperative International Law are not respected.

1.3- Mandatory referendum

Article 140 of the Swiss Federal Constitution states that subsequent to certain parliamentary actions a ratification by the people must ensue. This ratification must be expressed by the form of referendum.

For example, this is the case of constitutional reforms, entrance to supranational organizations, and those federal laws with a validity that lasts more than one year and are declared urgent but without constitutional base.

1.4- Optional referendum

This type of referendum is used by the Helvetian Confederation to repeal precepts that have been already approved by the Federal Assembly [42].

Both, the Swiss citizens and the Cantons are entitled to request this kind of referendum. As for the people, it must be through the submission of 50.000 signatures from voters and for the Cantons at the request of 8 or more Cantons. In both cases, the period to request the referendum is 100 days from the official publication of the act.

2. The requisite of double majority in some referenda

In some occasions, as before mentioned, the Constitutions states that a "double majority" should hold for the approval of the initiative voted in referendum (article 142.2 of the Swiss Federal Constitution). That means that both the majority of voters and of Cantons must be met in order to consider the initiative approved. The vote of the Canton to the initiative is determined by the majority of votes of that Canton (article 142.3 of the Swiss Federal Constitution).

The concept of "double majority" was born in 1848 as a mean to provide small Cantons with a tool to restrain the power of the more popular Cantons. The majority of those Cantons had previously participated in the "Sonderbund Alliance" to protect their

[42] "Derechos políticos del ciudadano", in *Departamento Federal de Asuntos Exteriores Presencia Suiza*, http://www.swissworld.org/es/politica/derechos_del_pueblo/derechos_politicos/ accessed June 3, 2014.

power against the centralization of power[43].

For example, the mandatory referendum of February, 27th of 1983 was approved by the majority of the Swiss population, by a small margin (50,9% in favor, 49,1% against), but was rejected by a majority of Cantons (11 in favor, 12 against)[44].

Note that of the total 26 Swiss Cantons, according to the Constitution (article 1) 6 of them represent half a vote (article 142.4 of the Swiss Federal Constitution).

3. Parliamentary option to a second project as counter-project in some popular initiatives

In some popular initiatives of partial reform of the Constitution and some others in general, the Federal Assembly is enabled to present a second project as counter-project of the initiative. This is done in order to make the people vote on both the original initiative and on the one proposed by the Assembly.

Until 1987, the voter was allowed to vote in favor of only one of the two proposals, whether the original initiative or the second elaborated by the Assembly (although the voter could reject both of them). The political powers often took advantage of this system in order to thwart the initiative, by diverting some votes to the second proposal, thus, reducing the support to the popular initiative. They did this by including some proposals from the original initiative and avoiding others, creating confusion among society. This strategy was ended in 1987 through a constitutional reform that enabled voters to cast their votes favorably for both proposals in a referendum[45].

This issue is contained in the current Constitution of 1999 in the article 139b which resolves that if f a second project from the Assembly is presented, having one of them reached a majority of voters and the other a majority of Cantons, the one that had a percentage of overall votes from the Cantons and voters shall be approved (article 139b.3 of the Swiss Federal Constitution).

4. Brief review of Cantons and Communes

---

[43] W. KOBACH, K. "Switzerland", in BLUTER, D. Y RANNEY, A. (Dir), *Referendums around the World: the growing use of direct democracy*, MacMillan, London, 1994, pag. 103.

[44] "Base de datos de los referendos federales suizos", in *Servicio del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Berna y del Anuario Político Suizo*, http://www.swissvotes.ch/db/votes/view/325/list/ accessed June 3, 2014.

[45] W. KOBACH, K. "Switzerland", in BLUTER, D. Y RANNEY, A. (Dir), *Referendums around the World: the growing use of direct democracy*, MacMillan, London, 1994, pag. 104.

Article 51 of the Swiss Federal Constitution requires that each of the 26 Cantons have a constitution. That constitution must be approved by the inhabitants of the Canton and could be amended or reformed if requested by a majority of those. Hence, there are also mandatory referenda at Canton level, at least regarding their constitutional reforms. Nonetheless, some Catons have established in their constitutions, mandatory referenda regarding other issues, specially when it comes to large spending decisions or acts. Likewise, optional referenda are also regulated in their respective constitutions[46].

There are also some institutions of direct democracy in Switzerland at a common level (municipalities), yet, with important differences between them. Those differences arise from the Constitution which states that communes are regulated by each Canton and are subject to cantonal law, this law being in charge of regulating the autonomy of commune[47].

[46] GARCIA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Editorial Alianza, Madrid, 1974, pags. 553-554.
[47] IBÁÑEZ MACÍAS, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico.* Servicio de Publicaciones UCA, Cádiz, 2005, pags. 20 y 21.

IV. CONCLUSIONES

Las diferencias entre el referéndum en nuestro país y en Suiza son más que notables, y sin duda, esas diferencias responden a un sistema político muy heterogéneos entre sí En Suiza las instituciones de democracia directa son una de sus señas de identidad.

El contraste es claro y los hechos en definitiva hablan por si mismos. Mientras que en España, desde la promulgación de la Constitución de 1978, sólo se han producido a nivel nacional dos referendos (OTAN en marzo de 1986 y Tratado de Constitución Europea en febrero de 2005)[48], en el país helvético, a nivel federal, se realizan varios cada año[49].

Si en algo se caracterizan la Iniciativa Popular y el Referéndum en Suiza, es la conexión que existe entre ambas instituciones, las dos conllevan una consulta al conjunto de la ciudadanía, cuestión que en España no ocurre, puesto que la iniciativa popular legislativa que el artículo 87.3 de la Constitución española, es un mecanismo muy rígido y donde las Cámaras tienen margen de maniobra, de forma que pueden modificar el contenido de la Iniciativa a su antojo. A ello hay que añadir, que no se requiere consulta alguna a los electores en vía de referéndum. A mi parecer, nuestro país debería ir encaminado a regular ambas cuestiones de forma homogénea, teniendo en común la obligatoriedad de consultar a los electores.

Hemos visto como cualquier cambio en la Constitución Federal Suiza requiere el aval de las urnas, con una mayoría reforzada, al exigirse una mayoría de la ciudadanía Suiza y una mayoría de cantones, lo que parece ir encaminado a salvaguardar la cohesión tanto de los Cantones como de la Federación. En España por el contrario, la Constitución se puede cambiar sin referéndum alguno (acaso que lo solicite el 10% de los miembros del Congreso o del Senado), salvo que afecte al Título Preliminar, a los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas o a la Corona (artículo 168 de la Constitución española). Y no es que se pueda cambiar, es que se ha cambiado hace,

---

[48] "Consulta de Resultados Electorales", en *Ministerio del Interior del Gobierno de España*, http://www.infoelectoral.mir.es/min/ consultado el 3 de junio de 2014.

[49] "Derechos políticos", en *Cancillería Federal de la Confederación Suiza,* http://www.bk.admin.ch/themen/pore/index.html?lang=fr/ consultado el 3 de junio de 2014.

relativamente, no mucho tiempo, cuando se modificó sin consenso alguno y cierto rechazo social, el artículo 135, relativo a la Deuda Pública (septiembre de 2011)[50].

En España realizar una nueva Constitución, o modificar el Título Preliminar, los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas, o el Título Segundo (referente a la Corona), requiere un procedimiento agravado, detallado en el artículo 168 de la Constitución. Tanto para cambiar la Constitución por el procedimiento ordinario, como para hacerlo por el reforzado, únicamente tienen iniciativa para ello el Gobierno, el Congreso de los Diputados y el Senado, y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (artículos 166 y 87 de la Constitución). Sin embargo, en Suiza a través de la mencionada Iniciativa Popular, la ciudadanía helvética está legitimada para cambiar su Constitución o incluso exigir la creación de una Asamblea constituyente para la redacción de una nueva Constitución (situación ésta última que no se ha dado nunca en Suiza). Soy más partidario del modelo suizo que del español, me parece más acertado y creo que el comprometerse con los instrumentos de democracia directa es una cuestión de simple voluntad política. La flexibilidad del sistema da la posibilidad de cambiar aquello que no guste al conjunto de la sociedad.

Como hemos ilustrado con anterioridad, en la redacción de nuestra actual Constitución, la regulación del referéndum no fue una cuestión pacífica. En primer lugar por la tipología de referendo, con base a los tipos de referéndum que se preveían en el artículo 85 del Anteproyecto. Ya he mostrado en líneas anteriores mi conformidad con la eliminación del primer supuesto (leyes aprobadas por las Cortes y no sancionadas aún), pero no puedo hacer sino criticar la eliminación del referéndum abrogativo. Me parece un paso atrás respecto a lo previsto en la Constitución de 1931, si bien del periodo republicano es censurable también que no se legislará sobre el referéndum, así como la elevada tasa del electorado que se exigía para convocarlo (un 15%, o lo que es lo mismo 1.875.000 electores aproximadamente)[51].

La legitimación para convocar referéndums en España, en el ámbito nacional, entiendo que debe recaer en las Cortes Generales (por propia iniciativa o a propuesta del Gobierno), así como a un número de electores determinado y nunca superior al previsto en el artículo 87.3 para la iniciativa legislativa popular. ¿Por qué no legitimar a las

[50] B.O.E. núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, págs. 101.931 y ss.
[51] AGUILAR DE LUQUE, L. *Democracia directa y estado constitucional.* Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1977, pág. 251.

Asambleas Legislativas como hacia el artículo 85 del Anteproyecto? Creo que para eso esta el Senado, que la Constitución, en su artículo 69.1, lo define como la Cámara de representación territorial (bien es cierto que para ello la Cámara Alta necesita ser reformada).

Por último, se pasó de un referéndum que se "se imponía" a ciudadanos y órganos del Estado, a un plebiscito consultivo. ¿Equivale eso a que el referéndum del artículo 92 no es vinculante? Hay autores que responden afirmativamente a la pregunta planteada[52], mientras que hay quienes piensan lo contrario, que el ser "consultivo" no es lo mismo que "no vinculante". En esos términos se pronuncia ARAGÓN REYES, quien defiende que "*en una Constitución que atribuye al pueblo la soberanía, el resultado del referéndum es siempre vinculante*"[53]. Hago mías sus palabras para mostrar mi conformidad con lo planteado.

Otra de las cuestiones criticables a mi entender, es el hecho de que sea el Estado quien tenga que autorizar y tutelar todos los referéndums, independientemente del ámbito territorial en el cual se realice la consulta, algo innecesario. Creo que se deberían realizar más referéndums, y me parece más razonable, que el referéndum se pueda convocar por el poder legislativo de las Comunidades Autónomas (Asambleas Legislativas) y de los Ayuntamientos (Pleno Municipal), siempre y cuando estemos ante cuestiones competenciales de tales entes territoriales, siendo el Poder Judicial quien pueda salvaguardar la legalidad.

Si bien no he hecho referencia alguna a la participación en los referéndums, me parece oportuno hacer en este momento una pequeña reseña. Ya en 1964, se advirtió de la disminución de los niveles de participación en los referéndums suizos, siendo perceptible a finales de la década de 1970 un claro declive (por ejemplo entre 1978 y 1986 la media de participación de los referéndums en Suiza fue de un inquietante 37%)[54]. Hay quienes veían en esta tendencia, un hartazgo de la sociedad suiza ante tanta llamada a las urnas. Sin embargo, en los años siguientes la tendencia cambió, en 1988, el asunto de prohibir la especulación de las tierras a rentas, hubo una participación del 52,8%, y la pregunta de si las fuerzas armadas deberían ser abolidas atrajo el 68,6% de

[52] CRUZ VILLALON, P. "El referéndum, consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 13, 1980, pág. 160.
[53] ARAGÓN REYES, M. *Constitución y democracia*. Tecnos, Madrid, 1989, pág. 128.
[54] KOBACH, KW. *The referendum: direct democracy in Switzerland*. Datmouth, Aldershot (England), 1993, págs. 79-86.

electores en noviembre de 1989[55]. En 1992 ante la posibilidad de que Suiza entrara en la que entonces aún era la Comunidad Económica Europea, se registro una participación que rozo el 80% (concretamente fueron 78,3 puntos)[56]. En definitiva, la participación varía en función de la importancia que le de el votante al asunto sobre el cual debe pronunciarse.

Sin duda, las instituciones de democracia directa en Suiza, tienen sus pros y sus contras. Entre los pros se puede comentar, por ejemplo, la pedagogía con la que los representantes políticos deben legislar, ya que son continuamente fiscalizados por los electores, los cuales pueden reclamar que se les consulte. ¿Nos imaginamos que pasaría en nuestro país si tendríamos estos instrumentos? Positiva sin duda es también, la posibilidad que se da para que exista un mayor debate, ya que los grupos minoritarios pueden promover con mayor facilidad tales debates[57].

Como contras, podríamos mencionar la lentitud de los procedimientos y la posible utilización del referéndum contra grupos de personas. Claro ejemplo de ello es que el sufragio femenino no llego al país helvético hasta 1971, porque en 1959, los hombres votaron en referéndum, en contra de que las mujeres adquirieran el derecho al voto. Se tuvo que realizar un nuevo referéndum más adelante que solvento tal injusticia.

En este sentido, no se puede obviar que el referéndum es un arma de doble filo, al ser un mecanismo que facilita la proliferación de discursos tanto populistas como radicales.

En mi opinión, esta es la razón que hace necesaria una limitación material en cuanto al ámbito de aplicación del referéndum. Ello debe conllevar la imposibilidad recurrir a este instrumento en la regulación del Derecho Penal, del Derecho Tributario, ni se pueda utilizar para menoscabar los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas recogidas en nuestras Constitución, ni tampoco se vulneren Tratados Internacionales de los que España sea parte.

---

[55] *Ibidem.*

[56] SOTO BARRIENTOS, F. "La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución de Suiza", en *Revista de Estudios Constitucionales*, año 10, núm. 1, 2012, pág. 396.

[57] "Pros y contras de la democracia directa", en *Cancillería Federal de la Confederación Suiza,* http://www.swissworld.org/es/politica/derechos_del_pueblo/pros_y_contras_de_la_democracia_directa/ consultado el 3 de junio de 2014.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

AGUILAR DE LUQUE, L. *Democracia directa y estado constitucional.* Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1977.

ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N. *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional.* Patronato "Niceto Alcalá-Zamora y Torres", Priego de Córdoba, 2002.

ARAGÓN REYES, M. *Constitución y democracia*. Tecnos, Madrid, 1989.

BOCOS REDONDO, P. "Comentarios a una sentencia sobre referéndum en materia de planeamiento urbanístico", en *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 24, 2008.

CARIOLA, A. *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale : contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza / Università di Catania, Milano, 1994.

CRUZ VILLALON, P. "El referéndum, consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, núm. 13, 1980.

FONT i LLOVET, T. "El referéndum local en España", en *Revista catalana de dret públic*, núm. 2-3, 1985.

GARCIA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Editorial Alianza, Madrid, 1974.

IBÁÑEZ MACÍAS, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico.* Servicio de Publicaciones UCA, Cádiz, 2005.

IBÁÑEZ MACÍAS, A. "¿Qué es un referéndum?", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2, 2009, págs. 93-115.

JARIA MANZANO, J. "Un espacio para el ser humano. Reflexiones a partir de la propuesta de moratoria urbanística a nivel constitucional en Suiza", en *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 2, núm. 1, 2011.

KOBACH, KW. *The referendum: direct democracy in Switzerland*. Datmouth, Aldershot (England), 1993.

LÓPEZ GONZÁLEZ, JL. *El referéndum en el sistema español de participación política.* Editorial UPV, Valencia, 2005.

MOLINERO RUIZ, C. e YSÀS SOLARES, P. *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977.* Critica, Barcelona, 2008.

OLIVER ARAUJO, J. *Política y Derecho*. Universitat de les Illes Balears, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

PÉREZ SOLA, N. "La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares", en *Revista de Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009.

PÉREZ SOLA, N. *La regulación constitucional del referéndum*. Universidad de Jaén, Jaén, 1994.

ROUSSEAU, JJ. *El contrato social o principios de derecho político*. Editorial Porrúa, México D.F, 1987.

RUBIO CARRACEDO, J. *¿Democracia o representación?: poder y legitimidad de Rousseau*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

SOTO BARRIENTOS, F. "La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución de Suiza", en *Revista de Estudios Constitucionales*, año 10, núm. 1, 2012.

W. KOBACH, K. "Switzerland", in BLUTER, D. Y RANNEY, A. (Dir), *Referendums around the World: the growing use of direct democracy*, MacMillan, London, 1994.

Recursos Digitales

"Base de datos de los referendos federales suizos", en *Servicio del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Berna y del Anuario Político Suizo*, http://www.swissvotes.ch/db/votes/view/325/list/ consultado el 3 de junio de 2014.

"Consulta de Resultados Electorales", en *Ministerio del Interior del Gobierno de España*, http://www.infoelectoral.mir.es/min/ consultado el 3 de junio de 2014.

"Derechos políticos", en *Cancillería Federal de la Confederación Suiza,* http://www.bk.admin.ch/themen/pore/index.html?lang=fr/ consultado el 3 de junio de 2014.

"Derechos políticos del ciudadano", en *Departamento Federal de Asuntos Exteriores Presencia Suiza*, http://www.swissworld.org/es/politica/derechos_del_pueblo/derechos_politicos/ consultado el 3 de junio de 2014.

"Participación política del ciudadano", en *Departamento Federal de Asuntos Exteriores Presencia Suiza*, http://www.swissworld.org/es/politica/derechos_del_pueblo/participacion_politica/ consultado el 3 de junio de 2014.

"Percepción de los principales problemas de España", en *Centro de Investigaciones Sociológicas*, http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html/ consultado el 3 de junio de 2014.

"Pros y contras de la democracia directa", en *Cancillería Federal de la Confederación Suiza,* http://www.swissworld.org/es/politica/derechos_del_pueblo/pros_y_contras_de_la_democracia_directa/ consultado el 3 de junio de 2014.

JURISPRUDENCIA

STC. 103/2008, de 11 de septiembre. RTC 2008\103 (*Thomson reuters- Aranzadi*).

ATC. 87/2011, de 9 de junio. RTC 2011\87 AUTO (*Thomson reuters- Aranzadi*).

STC. 42/2014, de 25 de marzo. RTC 2014\42 (*Thomson reuters- Aranzadi*).

STS. (Sala Tercera). 1205/2000, de 17 de febrero. RJ 200\77 (*Thomson reuters- Aranzadi*).

STS. (Sala Tercera). 4930/2008, de 23 de septiembre. RJ 2008\4549 (*Thomson reuters- Aranzadi*).