

UNIVERSIDAD DE OVIEDO



Universidad
Zaragoza

1542

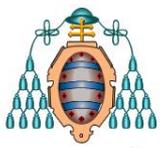
El referéndum en la Constitución: límites y posibles reformas

Miguel Á. Presno Linera
Universidad de Oviedo

presnolinera@gmail.com

<http://presnolinera.wordpress.com/>

<http://presnolinera.wix.com/presnolinera>



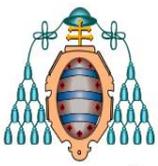
1.-Presentación.

2.- Una mirada al pasado: la Constitución de 1931.

3.- ¿Qué pasó en el proceso constituyente de 1978?

4.- Propuestas de reforma.

5.- Conclusiones.



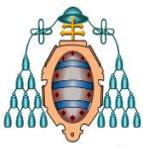
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

PRESENTACIÓN

¿De qué hablamos cuando hablamos de referéndum?

Algunos casos recientes:





1.- El contexto de entreguerras: la Constitución de Weimar.

a.- referéndum a iniciativa de 1/3 de los habitantes del territorio aspirante a la autonomía (art. 18).

b.- consulta para la revocación del Presidente de la República, a iniciativa de 2/3 del Reichstag (art. 43);

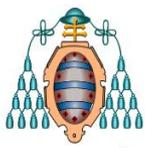
c.- referéndum de ratificación de las leyes aprobadas pero suspendidas por el voto en contra de 1/3 de los miembros del Reichstag, a petición del 5% del cuerpo electoral (arts. 72 y 73.2);

d.- referéndum convocado por el Presidente de la República, con refrendo del Canciller del Reich, si disentía de una ley del Reichstag (art. 73.1);

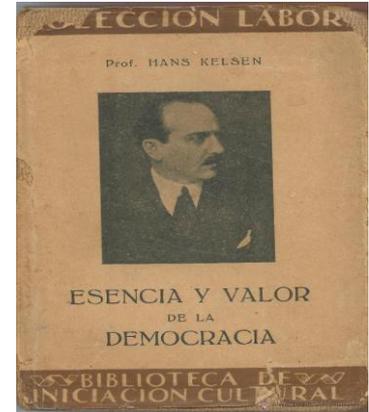
e.- iniciativa legislativa popular del 10% de los votantes en las últimas elecciones, con referendo en caso de rechazo o modificación por el Reichstag (art. 73.3);

f.- referéndum en caso de desacuerdo entre las Cámaras sobre un proyecto de ley (art. 74);

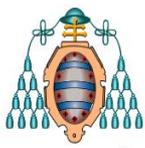
g.- iniciativa popular para la reforma de la Constitución (art. 76).



2.- La esencia y valor de la democracia:

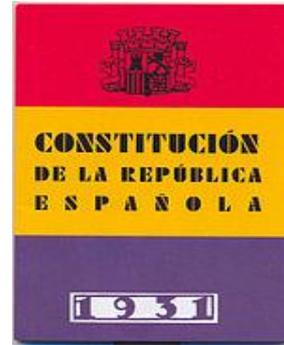


3.- La democracia directa es entendida como un forma de mitigar la fatiga del parlamentarismo a través del referéndum y la iniciativa legislativa popular.

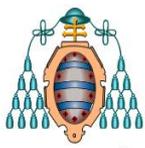


4.- La democracia directa en la Constitución de 1931:

a.- para acceder a la autonomía (art. 12),



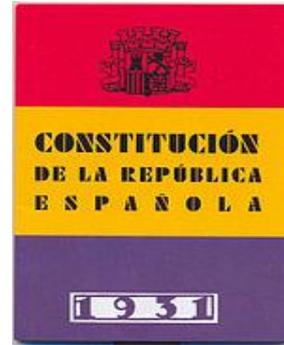
Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que 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.

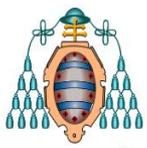


4.- La democracia directa en la Constitución de 1931:

b.- referéndum derogatorio e iniciativa legislativa popular (art. 66),

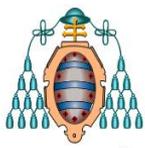
El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15% del Cuerpo electoral (2.000.000 +/-). No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales 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.





1.- El Anteproyecto de Constitución (art. 85):

“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.

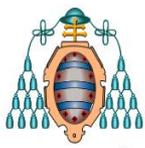


1.- El Anteproyecto de Constitución (art. 85):

“3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum.

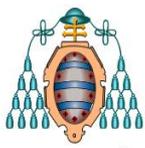
4. El **resultado del referéndum se impone** a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.

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”.



2.- Comisión de Asuntos Constitucionales:

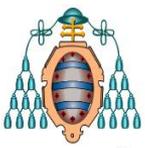
Enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios salvo el de Alianza Popular, de acuerdo con la cual “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será 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”.



2.- Comisión de Asuntos Constitucionales:

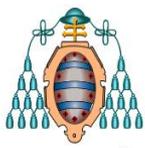
En la sesión de 6 de junio de 1978, **Solé Tura** argumentó que el referéndum sobre Leyes aprobadas pero no sancionadas podría abrir **conflictos entre el Parlamento, el Rey y el Gobierno** y significaría **una interferencia extraordinaria en todo el proceso legislativo normal**, que es el que debemos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



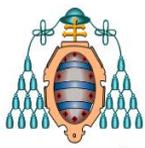
2.- Comisión de Asuntos Constitucionales:

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**”.



2.- Comisión de Asuntos Constitucionales:

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”.



2.- Comisión de Asuntos Constitucionales:

En realidad, y como recuerda **Pedro Cruz Villalón**, 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 pronunciaron el 43% de los votantes. Y, precisamente en esas fechas, el Tribunal Constitucional italiano recordó (Sentencia nº 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**” .

¿Qué pasó en el proceso constituyente de 1978? VIII

2.- Comisión de Asuntos Constitucionales: la “tesis del riesgo”.

Según Pérez Llorca, **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.

¿Qué pasó en el proceso constituyente de 1978? IX

3.- Ley Orgánica de referéndum:

Consolida el papel de los partidos: pues (artículo 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,...**

¿Qué pasó en el proceso constituyente de 1978? X

4.- Aplicación del artículo 92 de la Constitución:

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?” .

¿Qué pasó en el proceso constituyente de 1978? XI

5.- Aplicación en un sistema similar (en teoría):

En Italia se celebraron 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 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).

Propuestas de reforma I

1.- Justificación teórica:

El referéndum derogatorio puede operar como un instrumento de control ciudadano de la labor legislativa, que, a su vez, suele ser consecuencia del impulso gubernamental, con lo que su reconocimiento constitucional permitiría ejercer uno de los instrumentos de contrademocracia: el “poder de vigilancia”, que, sin olvidar sus manifestaciones totalitarias bien descritas por Orwell y Foucault , puede aportar no un control antidemocrático del poder sobre la sociedad sino una forma de vigilancia del poder por parte de la sociedad

Propuestas de reforma II

2.- Propuesta de reforma constitucional “asturiana”:

1. Las **decisiones políticas** de especial trascendencia podrán ser sometidas a **plebiscito** de todos los ciudadanos. Esta consulta será convocada por el Rey, a **propuesta del Presidente del Gobierno**, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, **o a iniciativa de quinientos mil electores**.

Propuestas de reforma III

2.- Propuesta de reforma constitucional “asturiana”:

2. Podrá ser sometida a referéndum la derogación de leyes en vigor, cuando así lo soliciten ante la Mesa del Congreso de los Diputados quinientos mil electores. El resultado del referéndum será vinculante cuando haya participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y haya sido aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos. No procederá esta iniciativa en materias tributarias, presupuestarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Propuestas de reforma II

2.- Propuesta de reforma constitucional “asturiana”:

3. El plebiscito y el referéndum se realizarán en la misma fecha que los procesos electorales de ámbito nacional siempre que coincidan con el mismo año.

4. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento del plebiscito y de las distintas modalidades del referéndum previstas en la Constitución”.



CONCLUSIONES I

1ª. Ya 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 en mayor medida de lo que es común en el sistema del parlamentarismo donde el pueblo queda limitado al acto de la elección”**.

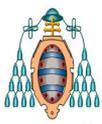
2ª- **La democracia participativa se contrapone a la democracia inactiva**, donde el papel del ciudadano se limita a la intervención en el proceso de selección de los representantes. En sociedades como la española, con una progresiva concienciación política de la ciudadanía, **es incongruente limitar la intervención política de esos ciudadanos a los procesos electorales.**



CONCLUSIONES I

3ª. El escasísimo papel asignado en la Constitución española a los instrumentos de democracia participativa está directamente relacionado con el triunfo, en los debates constituyentes, de la **tesis del riesgo que dichos mecanismos supondrían para la estabilidad del sistema.**

4ª. Las reticencias frente a la participación ciudadana se han mantenido hasta la actualidad y 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 y que los derechos de las minorías también pueden ser atacados desde las instancias parlamentarias.**

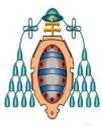


CONCLUSIONES III

5ª. Un mecanismo de “control ciudadano” del Parlamento y, en buena medida del Gobierno en cuanto principal promotor de leyes, es el referéndum abrogativo o derogatorio, contemplado en otros ordenamientos constitucionales y previsto en el Anteproyecto de Constitución. Se trata de una forma de democracia de contrapeso, de contrapoder ciudadano dirigido a mantener las exigencias de servicio al interés general por parte de las instituciones.

6ª. Parece necesario modificar el artículo 92 de la Constitución para que puedan ser sometidas a referéndum derogatorio las leyes aprobadas por las Cortes, cuando así lo soliciten ante la Mesa del Congreso de los Diputados 500.000 electores.

El resultado del referéndum tendría que ser vinculante si participa en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y es aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos.



CONCLUSIONES IV

7ª. La participación ciudadana es consustancial a la “democracia real” y por eso no es extraña, en todas o algunas de sus formas, en países tan diferentes como Estados Unidos, Canadá, Uruguay, Austria, Suiza, Italia o Nueva Zelanda.

La capacidad deliberativa y la madurez democrática de los ciudadanos españoles no es menor que la de los nacionales de estos países. Por eso, la democracia española tiene mucho que ganar y nada que perder mejorando la implicación de la ciudadanía en la vida política del país, haciendo posible, en suma, que el pueblo gobernado pueda ser, en mayor medida, pueblo gobernante.