

EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

Por ENRIQUE LINDE PANIAGUA y MIGUEL HERRERO LERA

Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO: I. Introducción. - II. El proceso constituyente y la regulación constitucional del referéndum. - III. El régimen jurídico del referéndum: 1. Régimen jurídico general de las distintas modalidades de referéndum en la Constitución española de 1978: A) La ley orgánica del referéndum; B) La convocatoria del referéndum; C) La propuesta del referéndum; D) La participación popular; E) Referendums facultativos y obligatorios: Efectos. - 2. El referéndum consultivo. - 3. Los referendums autonómicos: A) Referéndum para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico (art. 151, 1); B) Referéndum de ratificación del Estatuto de autonomía acordado entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios (art. 151, 2. 3.º); C) Referéndum para la ratificación del Estatuto de autonomía en caso de desacuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios y la subsiguiente tramitación del Proyecto de Estatuto como proyecto de ley (art. 151, 2. 5.º); D) Referéndum para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya (disposición transitoria cuarta, 1); E) Referéndum para la modificación de los Estatutos de autonomía elaborados conforme al procedimiento establecido en el artículo 151 (art. 152, 2). - 4. Los referendums para la reforma constitucional: A) Referéndum optativo para la reforma ordinaria de la Constitución (art. 167, 3); B) Referéndum obligatorio para la reforma extraordinaria de la Constitución (art. 168, 3).

I. INTRODUCCION

Sin perjuicio de entrar luego en la lógica o sin razón jurídica, así como en la sistematización de las distintas modalidades de referéndum que se contemplan por la Constitución española (1), nos ha parecido oportuno, y

(1) Para ver la evolución normativa y el significado político que esta institución ha tenido en las Leyes Fundamentales, la Ley para la Reforma Política y el Anteproyecto de Constitución (BOC de 17 de abril de 1978) consúltese nuestro trabajo: «El Referéndum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución». *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), núm. 2; marzo-abril 1978.

a la vez complementario de este tipo de análisis, otro que tratara al menos de situar en sus específicos términos, es decir, a la luz de sus orígenes históricos, el alcance político de dicha institución. Y a ello nos han instado, más que consideraciones doctrinales previas de carácter general, el tipo de argumentaciones concretas esgrimidas por nuestros constituyentes en su día para modificar gran parte del contenido inicial, y, especialmente, el del referéndum «abrogativo», previsto originariamente en la redacción del artículo 85 del Anteproyecto de Constitución (B. O. C. de 5 de enero de 1978), elaborado por la Ponencia (2).

(2) He aquí la evolución que iría experimentando la regulación constitucional del referéndum:

A) *Artículo 85 del Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) elaborado por la Ponencia.*

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 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.

B) *Artículo 85 del Anteproyecto de la Constitución (BOC de 17 de abril de 1978) una vez informado por la Ponencia, es decir, tras la incorporación o no de los votos particulares y las enmiendas de los Grupos parlamentarios:*

1. Las Leyes aprobadas por las Cortes y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de las leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.
2. 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.
3. El referéndum será convocado por el Rey a propuesta del Gobierno, por iniciativa propia o de cualquiera de la Cámara.
4. Corresponde también la iniciativa del referéndum relativo a la derogación de leyes a tres Comunidades Autónomas o a los electores en número no menor de setenta y cinco mil.
5. Una Ley Orgánica regulará el ejercicio del referéndum legislativo y constitucional, así como el ejercicio de la iniciativa popular a que se refiere el apartado 3 de este artículo y la establecida en el artículo 80.

C) *Artículo 86 del Anteproyecto de la Constitución (BOC de 1 de julio de 1978) y una vez dictaminado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas:*

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

Pues bien, de azarosas, cuando no de paradójicas, cabría calificar en términos generales las sucesivas modificaciones de que fue siendo objeto el texto, aparentemente unánime, del Anteproyecto, una vez incorporados los votos particulares y las enmiendas de los respectivos grupos parlamentarios (B. O. C. de 17 de abril de 1978). En efecto, las redacciones posteriores, como en seguida veremos, lejos de centrarse en impedir los riesgos fundamentales que, a nuestro entender (3), comportaba el contenido del artículo 85 del Anteproyecto (4), se encaminaron, básicamente, a eliminar de éste el referéndum «abrogativo».

Y si resulta cierto que el régimen jurídico general del referéndum, en lo que ha quedado establecido por el artículo 92. 1 y 2 de la Constitución (5), ya no da pie a que éste sea, como entonces había la posibilidad de que así fuera, un instrumento utilizable en el proceso legislativo por un Gobierno minoritario contra el resto de las fuerzas parlamentarias, sigue, no obstante, amparando una versión plebiscitaria del mismo, cual es la del referéndum «consultivo». De modo que la acepción por excelencia de éste, y la que en último término le define como institución democrática (que no es otra cualidad que la de permitir ocasionalmente y bajo determinados requisitos ejercer la soberanía a aquel a quien se reconoce como depositario último de la misma, de forma que sus resultados se impongan al resto de los órganos del Estado), se ve privada de un reconocimiento constitucional expreso.

Pero con objeto de explicar y, consiguientemente, poder justificar la

2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de Diputados.
3. Una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

Texto que se mantendría sin cambios en el Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOC de 24 de julio de 1978); con un pequeño matiz en el proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Senado (BOC de 13 de octubre de 1978) al apartado 2, que pasaría a decir: «El Rey convocará el referéndum con refrendo del Presidente del Gobierno y *previa autorización del Congreso de Diputados*»; finalmente el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOC de 28 de octubre de 1978) modificaría la redacción, que no el sentido y alcance jurídico-político de este apartado segundo, quedando así su formulación definitiva: «El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados».

(3) Vid. *El Referéndum...* cit., págs. 104-106.

(4) Vid. apartado primero del artículo 85 del Anteproyecto de Constitución, transcrito en nota (2).

(5) El artículo 92. 1 y 2, dice así: *Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.*

El referéndum será convocado por el Rey mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.»

valoración negativa que en conjunto hemos adelantado de las distintas fórmulas reguladoras del referéndum hasta alcanzarse la del artículo 92 de la Constitución, pasamos al análisis pormenorizado de cada uno de los pasos recorridos en este empeño por los constituyentes. Análisis al que procedemos, en primer término, desde una perspectiva política; o lo que es lo mismo, tomando como punto de referencia los argumentos esgrimidos por los distintos grupos parlamentarios, tanto en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, como en el Pleno del Congreso. Lo que tratamos, pues, de esclarecer con esta aproximación inicial no es aquello que aparece en primer término, constituyendo la trama normativa de la institución que nos ocupa, y en cuya lógica jurídica más adelante entraremos, sino lo que subyace a la misma, sus condicionamientos socio-políticos. Pues si a todo marco legal le es inherente, por el hecho de ser tal, el establecimiento de una relación jurídica determinada, ésta, cualquiera que sea el ámbito en el que opere, se verá condicionada, tanto en sus orígenes como en su puesta en práctica, por el contexto sociopolítico que la dictó, así como por las modificaciones que en el mismo se vayan originando, incluso cuando éstas tengan su razón de ser más inmediata en la aplicación de esa normativa.

II. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA REGULACION CONSTITUCIONAL DEL REFERENDUM

Es evidente que, dado el objeto de este trabajo, la relación dialéctica, o de interinfluencia constante, que, en general, se produce entre Derecho y Sociedad, nosotros la circunscribiremos en este apartado a la que pueda haber existido entre la regulación constitucional del referéndum y la naturaleza del proceso constituyente español (6). De modo que, por ahora, no vamos a relacionar el sistema normativo en su conjunto, que la Constitu-

(6) Para un estudio del proceso de la transición política española, todavía hoy por hacer en profundidad, se pueden ver entre otros los trabajos siguientes:

J. de Esteban y L. López Guerra: *De la Democracia a la Dictadura*. Madrid, 1979. Lucas Verdú, P. *la octava ley fundamental*. Madrid, 1976. P. Pérez Tremps: «La ley para la reforma política», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Complutense de Madrid*, n.º 54, 1978; M. Herrero Lera: «El proceso constituyente español: de la ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política a la Constitución Española de 30 de diciembre de 1978». Publicaciones de la UNED, Madrid, 1979. J. A. González Casanova: *La lucha por la Democracia en España*, Barcelona, 1975. J. Vidal Benito: *Del Franquismo a una democracia de clase*. Madrid, 1977 y J. Jiménez Blanco: *De Franco a las Elecciones Generales*. Madrid, 1978.

ción como tal comporta, con el específico del referéndum, ni nos vamos a ocupar de aquellos otros posibles condicionamientos sociopolíticos que, de haberse convocado algún referéndum, hubieran estado de una u otra forma presentes.

Así, pues, delimitada esta parte del análisis, el primer problema que se plantea es el de evitar una proyección excesivamente genérica de la dinámica constituyente española sobre un texto tan específico como el del artículo 92, 1 y 2. Porque de poco nos serviría afirmar, a estos efectos, que toda innovación institucional (y más si se trata, como es el caso de la Constitución española, de una creación jurídica totalmente nueva respecto del anterior ordenamiento) traduce una tensión sociopolítica entre fórmulas del pasado que, ya no sirven y diseños de un futuro al que se aspira, en mayor o menor medida, colectivamente.

Lo primero, pues, que parece obligado esclarecer, por lo que al referéndum se refiere, es en qué medida traduce, jurídicamente, el pasado político más inmediato, o por el contrario, constituye una parte del ordenamiento constitucional encaminada a la conformación de una sociedad concebida políticamente en términos democráticos. Naturalmente, esta transcripción jurídica de una de las esferas de la realidad social en conflicto tiene unos protagonistas políticos, en cuya identificación y coherencia política trataremos también oportunamente de entrar, dado que no necesariamente ha de existir, como tendremos ocasión de comprobar, una adecuación perfecta entre la adscripción genérica a una u otra de las posiciones en conflicto y las actuaciones concretas ante el mismo.

Sin perjuicio de verificar en su momento el contenido de la hipótesis que ha guiado el desarrollo argumental de estas páginas, y que a estas alturas ya parece oportuno desvelar, a nuestro parecer, ni el contenido político de la institución del referéndum se adecua al principio democrático que informa el ordenamiento constitucional (art. 1, 2 de la Constitución española), ni los argumentos esgrimidos por los distintos grupos parlamentarios se corresponden a su adscripción ideológica, aunque en algunos casos sí reflejen mejor que en otros sus intereses políticos inmediatos; ni, finalmente, es adecuada la sistemática ya establecida para regular, tanto el régimen jurídico general del referéndum, como sus distintas formulaciones particulares.

A modo de descripción de lo que acabamos de constatar y, por consiguiente, no como un argumento en favor de nuestra hipótesis, queremos reflejar aquí, por lo de sintomático que ellas tienen, las dos explicaciones de voto, que, de sus particulares posiciones frente al artículo 85 del

Anteproyecto de Constitución, hicieran los diputados Solé-Tura y Fraga Iribarne ante el Pleno del Congreso habido el 13 de julio de 1978 (7). Explicaciones en las que sigue mostrándose la polarización que ambos grupos protagonizarían, como en seguida veremos, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (8), dando lugar así en el proceso de discusión por la misma del mencionado artículo a una desfiguración de lo que a nuestro juicio define al referéndum. y, concretamente, al referéndum «abrogativo», como una institución democrática complementaria de la supremacía legislativa que al Parlamento se le reconoce en los regímenes democráticos-liberales.

Efectuada, pues, la votación de la enmienda que mantuviera en el pleno del Congreso el diputado Fraga, representante del grupo parlamentario de Alianza Popular, el artículo 85 del Anteproyecto (que pasaba a ser el 86 del Proyecto de Constitución) y tras el resultado adverso de la misma con 16 votos a favor, 240 en contra y 4 abstenciones (9), consumiría un turno para explicación del voto el diputado comunista, Solé-Tura, del que entresacamos las siguientes afirmaciones:

«En nuestro país hemos tenido experiencias de referéndum bajo el sistema franquista que no han sido precisamente formas de participación ni de democracia directa, sino, al contrario, formas concretas de plebiscito que no se sometían a control ninguno de formas de democracia ni representativa, ni directa, ni semidirecta. Tenemos formas de ejercitar el referéndum en otros países que tienen efectos contraproducentes y que tienden a menoscabar algo que nos parece fundamental. El diputado Fraga se ha referido, en frase muy ilustrativa, a que esto puede ser el comienzo de un camino de servidumbre hacia la partidocracia. ¿Qué servidumbre? Pero ¿qué servidumbre es el fomentar el desarrollo de los partidos políticos?, ¿qué servidumbre es desarrollar el artículo 6.º de nuestra Constitución, que habla de que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son el instrumento fundamental para la participación política? Eso no es servidumbre; la servidumbre auténtica es la liquidación de los partidos, la desaparición de los partidos; éste si que es un camino de servidumbre real y, bajo

(7) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, Sesión Plenaria, núm. 38, celebrada el 13 de julio de 1978 págs. 4.217-4.219.

(8) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 81, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 16, de 6 de junio de 1978, págs. 2.936-2.946.

(9) Vid. *Diario de Sesiones...*, núm. 109, cit., pág. 4.217.

ese camino de servidumbre real, hemos tenido experiencias trágicas que queremos realmente eliminar de nuestro horizonte político» (10).

Del discurso que en contrarréplica haría el diputado Fraga, consciente de que ya no había lugar a contrapartida alguna por lo que al texto del articulado en cuestión se refiere, transcribimos lo que consideramos más significativo en relación con la dualidad pasado-futuro referida al tema de los partidos políticos. Contraargumentaba así el diputado de Alianza Popular:

«El señalar que el sistema de partidos, que nosotros defendemos y practicamos, puede tener riesgos como la «partiditis», que es la multiplicación excesiva de los partidos —tema del que hablábamos ayer— y la partidocracia, que es el momento en el cual los partidos políticos no actúan como promotores de corrientes de opinión, de programas y de candidatos, sino como monopolizadores del proceso político, es un hecho absolutamente cierto que no cabe comparar más que por la vía técnica de pintar un maniqueo para destruirlo. Nosotros no reducimos a referéndum la democracia llamada de base o participativa, lo que decimos es que esto era necesario, que también eso era necesario. Y hay un hecho cierto: nosotros lo hemos propuesto y otros lo han negado.»

Argumentación que, independientemente de la posición conservadora representada por Fraga, era sin duda más coherente con el significado histórico de la institución, que no se podía juzgar naturalmente por su aplicación en el caso español, así como con la posición política de grupo minoritario que a ambas fuerzas les caracterizaba.

Pero antes de ver en detalle cómo irían evolucionando las distintas fuerzas políticas ante la institución del referéndum (una vez que la discusión del tema quedara polarizada, más que por la complejidad que el mismo entrañaba, por una latente y previa incompatibilidad política heredada del pasado y asumida en este caso por las dos minorías parlamentarias a que hacíamos hace un momento referencia), nos proponemos una breve referencia al contexto sociopolítico europeo en el que esta institución recibiría, propiamente, el reconocimiento constitucional.

Es sabido que, a raíz del momento constituyente por el que pasan en Europa durante el período de entreguerras los regímenes democráticos liberales, tiene lugar la constitucionalización tanto del referéndum como de la iniciativa popular. Esta innovación constitucional, como sucederá con muchas de las ocurridas en esta época con una clara intencionalidad

(10) Vid. *Diario de Sesiones...*, núm. 109, cit., págs. 4.218-4.219.

ofensiva, es decir, de perfeccionamiento institucional de dichos regímenes políticos, terminará siendo algo natural y, desde luego, carente de aquella originalidad y sentido democrático iniciales, en parte de las constituciones de la presente postguerra (11).

Ahora bien, el que, como ha señalado Loewenstein (12), la institución del referéndum, salvo en el caso de Suiza, no puede considerarse como integrada en el proceso del poder; el que su escasa puesta en práctica haya servido más a situaciones y regímenes políticos autocráticos, creemos que no son razones suficientes para dejar de reivindicar su significado político original de carácter claramente democrático; y más, cuando otras acepciones no democráticas o plebiscitarias del referéndum siguen teniendo cabida en textos constitucionales recientes como el español.

Sin dejar de reconocer, pues, la ambivalencia que en la práctica política ha comportado acudir a fórmulas refrendatarias, y siendo también conscientes de la dificultad que encierra el ejercicio de la democracia directa o semidirecta en los estados contemporáneos, el referéndum nos sigue pareciendo no sólo una fórmula inserta en la legitimidad democrática, sino un instrumento útil en la toma de decisiones colectivas; precisamente, en unas circunstancias como las actuales en que tales opciones, sobre todo cuando sus consecuencias deben afectar a todo el colectivo social, son tomadas cada vez de forma más centralizada y, consecuentemente, con menos posibilidades de control por parte de sus destinatarios (13). El referéndum (naturalmente si por tal entendemos la posibilidad real, por muy ocasionalmente que tenga lugar, de que los ciudadanos en cuanto tales ciudadanos puedan ser los artífices directos de algunas partes de la legalidad establecida), el referéndum decíamos, así entendido, tal vez sea el único mecanismo institucional de que pueda disponer hoy una colectividad organizada políticamente para ejercer el control no sólo sobre parcelas aisladas del poder, sino sobre el poder mismo.

En efecto, éste, y no otro, fue el alcance político con que se ideara en un momento de optimismo democrático la institución del referéndum,

(11) Vid. C. Ollero, *El Derecho Constitucional de la Postguerra*, Barcelona, 1949, págs. 119-130.

(12) Vid. K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1976, pág. 331.

(13) Para ver desde un punto de vista sociológico las transformaciones institucionales de la que se ha dado en llamar sociedad postindustrial, véase D. Bell, *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Madrid, 1976. También desde el punto de vista político y para ver en qué medida esas transformaciones en la estructura social han conllevado un intento de adaptación en los Estados contemporáneos, vid. M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977.

haciendo recaer en él, básicamente, funciones legislativas; en ningún caso, funciones plebiscitarias. Cuando el referéndum se constitucionaliza ya ha tenido lugar, como observa Loewenstein, la implantación del sufragio universal (14). Lo que unido a ciertas insuficiencias en la mediación política Sociedad-Estado, que se venía desarrollando a través de los partidos, como consecuencia de haberse originado en éstos intereses específicos que no se correspondían estrictamente con su función mediadora originaria, hizo aparecer como desfasada la concepción clásica del gobierno representativo según el cual todo el proceso político «se basa en el interjuego de la Asamblea y el Gobierno». El referéndum vendría así, en su concepción originaria, a introducir un tercer elemento en el proceso político, que exigía, además de la adecuación de los gobiernos a los parlamentos respectivos, la de ambos al electorado. Lo que en último término conllevaría el desarrollo de «técnicas adicionales de participación de los electores en el proceso político» que fueran más allá de la importante pero insuficiente participación electoral.

Sintetizando, pues, el referéndum, situado en el contexto al que venimos refiriéndonos, tanto desde una perspectiva jurídica como desde su dimensión política, fue ideado como un mecanismo tendente a ensanchar la dimensión participativa de los regímenes democrático-liberales entonces vigentes. En efecto, su constitucionalización, como la de cualquier otra institución democrática, comportaba un mayor nivel de garantías formales; la forma específica de participación política a la que, por otra parte, daría pie, propiciando directamente una función legislativa a los ciudadanos, servía, a la vez que para reforzar la capacidad integradora del sistema político, para introducir elementos compensadores de la mediación política, convencional nunca de su sustitución total.

Evidentemente, no son éstos los rasgos que se advierten en la regulación del régimen general del referéndum en la Constitución española. No se constitucionaliza éste con carácter legislativo, sino puramente consultivo, y, por consiguiente, como un mecanismo de instrumentalización de la participación política, y no del desarrollo de ésta. Tampoco se advierte por los constituyentes, como en seguida analizaremos, la utilidad democrática de esta institución que, dadas las connotaciones del proceso constituyente español, aparece para aquéllos como una amenaza para el conjunto del sistema democrático representativo previsto por la Constitución. Pero esta paradójica actuación de los constituyentes, no constitucionalizando, final-

(14) Vid. *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 327.

mente, el referéndum «abrogativo» y reconociendo, por el contrario, constitucionalmente al «consultivo», no es sino un reflejo de la gran paradoja que vive la sociedad española en cuanto protagonista principal de un proceso de transición política en el que el miedo a que pueda resurgir el pasado autocrático de forma inesperada, se constituye, más que el propio futuro en sí y por sí mismo, en el elemento orientador de las transformaciones políticas. El proceso constituyente español no ha sido propiamente un proyecto político de futuro en el que hayan subsistido algunas fórmulas del pasado compatibles con aquél, sino que ha sido una mezcla de supuestos de hecho heredados, recubiertos progresivamente con situaciones inéditas, que iban surgiendo al amparo de la nueva legitimidad democrática, pero sin que dejara de estar totalmente ausente de la vida cotidiana de estos tres últimos años el fantasma de otros tiempos.

Y ello, naturalmente, se ha dejado sentir en el texto constitucional en su conjunto, así como en la regulación específica del régimen jurídico general del referéndum. Veamos cómo en este caso institucional concreto tal incidencia se pone de manifiesto a través de las discusiones habidas, primero en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y luego en el Pleno del Congreso.

La Comisión de Asuntos Constitucionales parte, en su discusión, del artículo 85 del Anteproyecto, tras haber sido informado por la ponencia, recogiendo la enmienda 416 del Grupo Socialista, en la que se mejora la redacción del primer párrafo, al sustituir «la aprobación de las leyes *votadas*» por *aprobadas*; u. lo que es más importante, por la que se reduce el ámbito del referéndum «abrogativo» a las leyes ordinarias, quedando por consiguiente excluidas las leyes orgánicas.

La intervención del diputado Fraga pidiendo que se mantenga la redacción del texto inicial de la ponencia sin circunscribir el ámbito del referéndum abrogativo a las leyes ordinarias («porque no quedarían solamente afectadas las leyes orgánicas, sino las de bases y otras») (15), ya dejaba entrever la intencionalidad política de la minoría que representaba. En efecto, en cuanto tal, pocas o nulas posibilidades le quedaban de influir suficientemente en el proceso legislativo ordinario. De ahí la postura de mantener el referéndum abrogativo en su máxima extensión como forma de contrarrestar, en caso de éxito, aquellas disposiciones que se consideraran inadmisibles para dicha minoría y para los representados por la misma. Sin duda, se transparentaba una posición política conservadora, pero no necesariamente antidemocrática.

(15) Vid. *Diario de Sesiones...*, núm. 81, cit., págs. 2.936-2.937.

A raíz de la intervención de Fraga, toma la palabra, en contra, el diputado comunista Solé-Tura, que renunciaría a su voto particular y a la enmienda 703 que presentara el también diputado comunista Tomás García, para presentar una enmienda «in voce» sobre el conjunto del artículo 85, que quedaría, según el diputado comunista enmendante, del siguiente modo:

«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 Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.»

Quedaba, pues, definitivamente suprimido el referéndum «abrogativo», que en principio, y del contenido de la intervención de Solé-Tura, no se desprendía que así fuera necesariamente («respecto al tercero de los referéndum, o no se contempla o si se contempla tendría que hacerse con una fórmula parecida a la que utilizamos en el último párrafo del artículo 80, cuando se habló de iniciativa popular»), dándose entrada por el contrario al de carácter «consultivo» (16).

El turno en contra que consumiera Fraga, haciendo alusión a la menor monta de la enmienda socialista, y, poniendo de relieve la objeción de fondo que la del diputado comunista entrañaba a la totalidad del contenido del artículo 85, iniciaría un diálogo en el que a la explicitación de la postura netamente conservadora, manifestada ya por Fraga en su defensa del texto inicial, se contraargumentaba con la polémica doctrinal de la teoría de la representación en los orígenes del Estado liberal; o con la desafortunada alusión a un pasado histórico desprovisto de partidos políticos o, en fin, con la inoportunidad del referéndum abrogativo en un momento en el que quedaba mucha tarea legislativa por hacer para completar el desarrollo constitucional.

Argumentaciones, en las que el pasado terminó siendo el principal protagonista no sólo porque la mayoría de los argumentos estaban sacados de aquél, sino porque cuando se hizo alusión al futuro todo fueron precauciones para evitar introducir en el proceso político otros elementos que los previamente acordados por los grupos mayoritarios. Y en esta ocasión no sólo con el apoyo del partido comunista, sino actuando como protagonista.

A título de ejemplo, basten algunas muestras argumentales de lo que

(16) Vid. *Diario de Sesiones...*, núm. 81, cit., págs. 2.937-2.938.

conduciría, finalmente, a la deformación política de un instrumento institucional como el referéndum que, ni en sí mismo, ni por sus orígenes históricos, se le puede calificar de antidemocrático. Ha sido precisamente como consecuencia de este desdibujamiento político, que ha propiciado el contexto sociopolítico constituyente en España, por lo que hoy nos encontramos con que el texto constitucional ampara una modalidad de referéndum no democrática en aras, según los constituyentes, de la democracia misma. He aquí alguna de sus argumentaciones.

Así se expresaba Fraga en una de sus múltiples intervenciones en defensa del texto del artículo 85 presentado por la ponencia:

«Pues bien, la soberanía no está en el Parlamento en nuestra Constitución; el Parlamento es un órgano constituido como los demás, y justamente esta ventana abierta a las fuerzas sociales, a través del referéndum, en todos los casos que prevé el artículo 85, de iniciativa popular, en mi opinión es sumamente conveniente para una verdadera democracia, porque efectivamente hay una tercera fase en la cual se quiere establecer la llamada soberanía del Parlamento a través del predominio único y exclusivo de los partidos políticos» (17).

Las sucesivas réplicas del diputado Solé Túra iban por este camino: «El señor Fraga nos plantea el referéndum derogatorio y el referéndum contemplado en el párrafo primero como aspectos fundamentales de la democracia directa y como antídotos frente al mal de la partidocracia. Yo creo que el tema de la partidocracia se presta a muchísimas deformaciones; pero en un país donde precisamente no ha sido éste el mal fundamental, sino precisamente la negación de la existencia de los partidos, creo que en este momento contemplar o denunciar el mal de la partidocracia es un mal servicio a la causa de la consolidación de la democracia que intentamos llevar adelante» (18).

Desde la perspectiva del grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático, los argumentos son estrictamente funcionales. Así se expresaba en una de sus intervenciones el representante de dicho grupo:

«Es igualmente cierto, a mi juicio, que el referéndum abrogativo, 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 plantea-

(17) Vid. *Diario de Sesiones...*, núm. 81, cit., pág. 2.939.

(18) Vid. *Diario de Sesiones...*, núm. 81, cit., pág. 2.942.

dos por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema» (19).

III. EL REGIMEN JURIDICO DEL REFERENDUM

1. Régimen jurídico general de las distintas modalidades de referéndum en la Constitución española de 1978

En definitiva, pueden distinguirse en nuestra Constitución tres modalidades de referéndum que denominaremos consultivo (art. 92), autonómico (que a su vez se integra por varios tipos, artículos 151, 152 y disposición transitoria cuarta, 1), y para la reforma constitucional (que se integra en dos clases reguladas, respectivamente, en los artículos 167, 3 y 168, 3 (20)). Todas estas modalidades que han recibido una misma denominación en la Constitución, a las que nosotros llamaremos convencionalmente «referendums», responden, como veremos, a dinámicas de participación política bien diferenciadas, que no tienen en común más que la técnica de consulta popular utilizada.

La regulación que las referidas técnicas han obtenido, como tendremos oportunidad de comprobar, dista mucho de ser satisfactoria, por lo que, necesariamente, la ley orgánica prevista para regular esta materia tendrá, presumiblemente, que completar el escueto régimen jurídico que se ha diseñado. En las páginas que siguen trataremos de esclarecer los que consideramos aspectos básicos de dicho régimen.

Partiendo de la base de que pueden distinguirse en nuestra Constitución al menos las tres modalidades de referéndum señaladas, procede en este lugar determinar sus regímenes jurídicos. A tal efecto, partiremos de la hipótesis, que trataremos de demostrar, de que es posible, pese a las peculiaridades de cada una de las modalidades de referéndum, aislar una serie de elementos comunes a todas ellas que integran un régimen jurídico general.

(19) Vid. *Diario de Sesiones...*, núm. 109, cit., pág. 4.213.

(20) Esta sistematización ha sido utilizada en el *Índice de la Constitución* elaborado por R. García Cotarelo y E. Linde Paniagua, Editora Nacional, 1979.

A) *La Ley orgánica del referéndum*

Antes de proceder a determinar los elementos comunes de las distintas modalidades de referéndum, vamos a examinar cuál es la expresión formal del referido régimen jurídico. Se trata de averiguar el alcance de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 92, que dice así: «*Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución*». Obsérvese, en primer término, que el párrafo transcrito se encuentra en el artículo dedicado al *referéndum consultivo*; sin embargo, no parece sostenible que la referencia a «*modalidades de referéndum previstas en esta Constitución*» pudiera atribuirse tan sólo a los diferentes referéndums consultivos que pudieran concebirse, sino que se está haciendo referencia también a los referéndums autonómicos y para la reforma constitucional. Esto significa que la ley orgánica reguladora de los referendums contemplados en la Constitución sería el único texto legal en la materia que nos ocupa.

La conclusión anterior no parece cuestionable; sin embargo, cabe preguntarse si la referida ley orgánica reguladora de las diferentes modalidades de referéndum tendrá un contenido homogéneo, esto es, si regulará todas las modalidades de referéndum como hemos expresado y puede decirse que sólo prestará atención a este tema. La conclusión de que el contenido de la referida ley orgánica no tiene tan sólo por objeto la regulación de las distintas modalidades de referéndum se extrae de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 151, en que se prevé la posibilidad de que el referéndum popular de ratificación del Estatuto de autonomía no sea probado en una o varias provincias en que tenga lugar, cuyo caso, dice el citado artículo, «*no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.*» La ley orgánica a que se hace referencia es la que debe regular el referéndum de ratificación de la iniciativa del proceso autonómico, a que prestaremos atención más adelante. Y dado que no parece aceptable, en virtud de lo dispuesto en el artículo 92, 3, que la ley orgánica del artículo 151, 1 sea diferente a la del artículo 92, 3, puede llegarse a la conclusión de que tanto el apartado 1 como el 3 del artículo 151 están haciendo referencia, junto con el artículo 92, 3, a una misma ley orgánica. De lo que se desprende que el contenido de la referida ley irá más allá de la mera regulación de las condiciones y procedimientos de las distintas modalidades de referéndum.

Bien es cierto que la conclusión alcanzada, de que la Constitución sólo posibilita un texto único con forma de ley orgánica para la regulación de

los referendums. pudiera haberse extraído sin mayor dificultad si los apartados 1 y 3 del artículo 151, en vez de hacer referencia a «una ley orgánica» o a «la ley prevista en el apartado 1 del artículo 151», se hubieran remitido al apartado 3 del artículo 92, mientras que, de este modo, no dejan de plantearse dudas. Porque la conclusión a la que llegamos más atrás sólo puede alcanzarse en base a aceptar que ha faltado coordinación en la redacción del texto constitucional, pero que el propósito era el de regular en un cuerpo único la totalidad de las modalidades de referéndum. Efectivamente, si no se acepta la hipótesis de la falta de coordinación en la redacción del texto, podrían establecerse otras conclusiones. Así, podría sostenerse que el tenor literal del artículo 151, 1 y 3, hace posible excluir estos referendums autonómicos del régimen general que se contendría en la ley orgánica del artículo 92, 3; o que no había interferencia entre la ley orgánica del artículo 92, 3 y del 151, 1, en cuanto que ésta regularía el régimen específico y peculiar de los referendums autonómicos a que se hace referencia en el citado artículo 151.

En cualquier caso, el que con arreglo a la Constitución proceda dictar una sola ley orgánica de referéndum, o dos, no tiene mayor trascendencia, porque en cualquiera de los supuestos ambas leyes seguirían coincidiendo en los elementos básicos de su régimen jurídico.

B) La convocatoria del referéndum

La determinación del órgano competente para proceder a la convocatoria formal de los distintos tipos de referéndum sólo ha tenido lugar expresamente en el caso del referéndum consultivo del artículo 92, 2, en donde se atribuye la competencia al Rey. Este proceder no ha tenido lugar, sin embargo, en el caso de los referendums autonómicos y para la reforma constitucional, en que se ha obviado toda referencia.

No obstante, el artículo 62, e) ha regulado con carácter general el tema que nos ocupa. Así, el citado artículo 62, e) contempla entre las competencias del Rey la de: «Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución». De lo que se desprende, sin lugar a dudas, que en todo caso la convocatoria de cualquiera de las modalidades de referéndum corresponde al Rey. Porque la expresión utilizada en el artículo 62, e) «en los casos previstos en la Constitución» sólo podría interpretarse restrictivamente en el supuesto de que al regularse concretamente las distintas modalidades de referéndum consultivo, autonómico y para la reforma constitucional, se hubiera excluido la competencia del Jefe del Estado expresamente, o se hubiera atribuido esta competencia a otro órgano. Y ello no ha tenido

lugar. Por el contrario, en el caso del referéndum consultivo se atribuye expresamente la competencia al Rey y, en los demás supuestos, se omite cualquier referencia al tema.

La competencia del Rey, como hemos dicho en otro lugar, es meramente formal, un acto-debido que deberá ser refrendado para su validez con arreglo a lo dispuesto en los artículos 56, 3 y 64, 1 y 2. Esto significa que la responsabilidad de la convocatoria del referéndum recaerá en el órgano refrendante.

C) *La propuesta del referéndum*

La determinación del órgano competente para proponer al Rey la convocatoria del referéndum sólo es explícita en el referéndum consultivo del artículo 92, 2, en que se expresa que es el Presidente del Gobierno el encargado de proponer el referéndum, que será convocado por el Rey. En este caso resulta evidente que la competencia del Rey es meramente formal —«será convocado», dice el referido artículo—, siendo, respectivamente, el proponente y a la vez refrendante del acto de convocatoria el Presidente del Gobierno. Pero otro tanto no se extrae de las demás modalidades de referéndum. ¿Quiere esto decir que es otro, o puede ser otro, el régimen de la propuesta del referéndum?

En principio, no habría inconveniente en proponer como hipótesis la de que la propuesta en el caso de los referendums autonómicos y para la reforma constitucional podría ser hecha por órganos diferentes al Presidente del Gobierno, conforme a lo que dispusiera la ley orgánica de referéndum. Sin embargo, esto encuentra un obstáculo en el artículo 64, 1, en que se determinan los órganos que refrendan los actos del Rey, que a excepción del supuesto que se contempla en el artículo 99 (disolución de las Cámaras), en que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso, en los demás supuestos los actos del Rey son refrendados con carácter general por el Presidente del Gobierno y en su caso por los Ministros. Esto implica que de sostenerse que el proponente del referéndum autonómico o para la reforma constitucional fuera persona distinta de la del Presidente o los Ministros, éstos estarían haciéndose responsables de un acto que no fue por los mismos propuesto. La solución a todas luces no parece correcta, a no ser que se entendiera posible que el Presidente del Gobierno o los Ministros ejercieran a través de la técnica del refrendo un control final de la legalidad del acto real que se trataba de refrendar. Es decir, que mientras que refrendo y propuesta de referéndum coinciden en una misma

persona (Presidente del Gobierno en el referéndum consultivo), una y otra competencia no tienen por qué ser coincidentes en los demás casos. Pero entiéndase que, cuando decimos que no tienen por qué ser coincidentes, lo hacemos en el sentido de que pueden no coincidir, a base de que el Presidente, o los Ministros en su caso, puedan seguir ejerciendo un control de legalidad de la propuesta de referéndum a través del refrendo del acto real de convocatoria.

Pero si indicamos la posibilidad de que propuesta y refrendo no coincidan en la misma persona, se deduce, en sentido contrario, que la ley orgánica de referéndum podría, no obstante, hacer coincidir ambos actos en una sola persona. Veamos, en el supuesto del artículo 151, 1 y 3, esto es, los distintos referéndums autonómicos para ratificar la iniciativa del proceso autonómico, o el Estatuto de autonomía, no existiría inconveniente en que, verificados los requisitos para proceder al referéndum en uno y otro caso, se notificara por el órgano competente (al efecto determinado en la ley orgánica) al Presidente del Gobierno para que éste, una vez comprobado que se habían cumplido todos los requisitos —mero control de legalidad— propusiera la convocatoria al Rey. De igual modo, en el caso de los referéndums para la reforma constitucional, la comunicación de que procedía la convocatoria de referéndum correspondería hacerla por los Presidentes de las Cámaras al Presidente del Gobierno para que éste, al igual que en el supuesto anterior, proponga al Rey la convocatoria. Sin embargo, no hay obstáculo para que se instrumente un sistema de propuesta al margen del Presidente del Gobierno, que redundaría, a nuestro juicio, en acentuar la independencia de las Cortes en relación al Ejecutivo, así como para relativizar la influencia de éste en los procesos autonómicos.

Por nuestra parte, postulamos la conveniencia de que la ley orgánica que regule las distintas modalidades de referéndum atribuya la competencia para proponerlo, en los casos previstos en los procesos autonómicos (arts. 151, 1 y 2, 3.º y 5.º —152, 2— y disposición adicional cuarta, 1) y para la reforma constitucional (arts. 167, 3 y 168, 3), a órganos diferentes al Presidente del Gobierno, conforme a la especificación que haremos en su lugar. En consecuencia, la ley orgánica de referéndum deberá determinar el sistema de resolución de conflictos que, al respecto, puedan surgir entre el órgano proponente y el Presidente del Gobierno como refrendante del acto de convocatoria, lo que podría residenciarse ante el Tribunal Constitucional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 162, 2 de la Constitución.

D) *La participación popular en el referéndum*

Uno de los aspectos del régimen jurídico de las distintas modalidades de referéndum contempladas por la Constitución, y que ha sido tratado más desigualmente, es el de la participación popular que se exige para que el referéndum se entienda válidamente celebrado, así como el porcentaje de votos favorables necesarios para que se entienda positiva la respuesta popular. Efectivamente, contrasta junto a la previsión en ambos sentidos del referéndum para ratificar la iniciativa del proceso autonómico del artículo 151, 1, la imprevisión parcial de otros referendums autonómicos (art. 151, 2, 5.º y disposición adicional cuarta, 1), así como la inexistente mención en los casos de los referendums consultivos (art. 92, 2), para la reforma constitucional (art. 167, 3 y 168, 3), o en el referéndum para la ratificación del Proyecto de Estatuto de autonomía del artículo 151, 2, 3 y para la reforma de los Estatutos elaborados por el procedimiento del artículo 151, 1, conforme dispone el artículo 152, 2. En este lugar nos ocuparemos de los supuestos en que la Constitución no hace mención alguna a la participación popular necesaria tanto para que el referéndum se entienda válidamente celebrado como para que la consulta se entienda ratificada favorablemente.

La falta de mención a que hacemos referencia parece premeditada, precisamente, porque, como hemos tenido oportunidad de mencionar, cuando se ha entendido necesario hacer constar alguno o ambos requisitos, esto ha tenido lugar de modo expreso. Partiendo de esta premisa, se trata de averiguar las repercusiones que la citada imprevisión tiene en el régimen jurídico de los referendums en cuestión.

El problema radica en primer lugar en determinar si es posible que la ley orgánica de referéndum pueda exigir un específico quórum para que el referéndum de que se trate se entienda válidamente celebrado. A este respecto parece dudoso que cuando la Constitución ha silenciado este extremo, que ha especificado en otros casos, una ley orgánica pueda venir a exigir un determinado porcentaje de participación de la población, pese a que el artículo 92, 3 faculte a la citada ley para que regule «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum». Y es que esto implicaría la interpretación según la cual la ausencia de mención significaría trasladar la determinación a la ley orgánica, mientras que, a nuestro juicio, la interpretación, coherente con el tratamiento que al tema se da en otras modalidades de referéndum, es la de que no se quiere exigir quórum alguno de participación para que el referéndum se entienda válida-

mente celebrado, sólo que este propósito no se ha explicitado, sino que hay que inducirlo.

Por otra parte, parece justificado que en los referendums a que hacemos referencia no se exija quórum para la validez del mismo. Así, en el caso del referéndum consultivo de carácter facultativo, ¿tendría escaso sentido que una determinada decisión pudiera adoptarse sin necesidad de consulta popular y que, decidida ésta, pudiera declararse nula por falta de participación? Y no sólo porque esto pondría en cuestión la adopción de la decisión política que se somete a referéndum, sino por tratarse con la consulta de comprobar, simplemente, el grado de adherencia a la decisión a adoptar, o en otros casos de solicitar la ratificación de lo acordado. En definitiva, este tipo de referéndum permite un pronunciamiento positivo o negativo en base a los votos emitidos, pero en ningún caso permite que el rechazo tenga lugar en base a la abstención. Por otra parte, y en lo referido al referéndum para la reforma constitucional, la falta de exigencia de porcentaje mínimo, para que se entienda celebrado válidamente, tiene sentido si se piensa que la presente Constitución fue aprobada mediante referéndum popular en el que tampoco se exigía porcentaje alguno de participación.

No obstante, la justificación que hacemos de la falta de exigencia, en los referendums consultivo y para la reforma constitucional, de quórum de participación para que en su caso se entiendan válidamente celebrados, no deja de sorprender la prevención o, si se quiere, la desconfianza del legislador en la participación popular a través del instrumento del referéndum. Por otra parte, resulta obvio que, pese a que no se exige en los citados referendums quórum de participación, si ésta es escasa, los poderes legislativo y ejecutivo, en mayor o menor medida dependiente de su responsabilidad en la convocatoria, saldrán debilitados de la consulta. Y ello aunque la decisión política pueda adoptarse, o la reforma constitucional sea ratificada.

Por lo que se refiere a los referendums que denominamos genéricamente autonómicos, en dos supuestos tampoco se exige quórum determinado de participación para que la celebración del referéndum se entienda válida. De una parte, en el referéndum para la ratificación del Proyecto de Estatuto de autonomía, elaborado por el procedimiento del artículo 151, conforme dispone el apartado 3.º del mismo, lo que, a nuestro juicio, está justificado porque este referéndum va precedido de otro necesario para ratificar la iniciativa del proceso autonómico, en que se exige el «voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia»,

porcentaje éste elevadísimo, requisito al que se añade la existencia de acuerdo entre la Asamblea de parlamentarios que elaboraron el Proyecto de Estatuto y la Comisión Constitucional del Congreso. Y no parece procedente que se incrementaran las dificultades para alcanzar la autonomía en un proceso que, no obstante, está surcado de obstáculos. De otra parte, tampoco se exige quórum de participación en el referéndum necesario para modificar el Estatuto de autonomía elaborado por el procedimiento del artículo 151, conforme dispone el artículo 152, 2, lo que en definitiva es coherente con lo que se dispone en relación al referéndum para la reforma constitucional. Si bien, en este caso, nada hubiera impedido, en la línea de las dificultades implícitas al proceso de elaboración de los Estatutos de autonomía, que se hubiera exigido un alto porcentaje de participación en el referéndum para la reforma de los mismos.

Por cuanto al porcentaje de votos favorables sobre la totalidad de los emitidos, que son necesarios para que la consulta se entienda que ha sido afirmativa, en los referéndums a que hacemos referencia tampoco se ha explicitado nada. Pero el silencio de la Constitución en este caso no puede significar sino una remisión a la ley orgánica de referéndum que necesariamente tendrá que determinar el porcentaje de votos favorables necesarios para que la consulta o ratificación sean positivas. Porcentaje que al menos deberá ser de la mitad más uno de los votos emitidos, o, si se prefiere, de la mayoría de votantes. Sostener que la mínima mayoría no es precisa a causa del silencio de la Constitución implicaría una contradicción «in terminis», en tanto que una respuesta popular sólo puede entenderse positiva cuando de entre los votantes son los más y no los menos los que dan su voto favorable.

En el supuesto que nos ocupa no deja de extrañar, no obstante las observaciones anteriores, que la Constitución no haya dado una solución explícita, como ha tenido lugar en los supuestos que contemplan el artículo 151, 2, 5.º y la disposición transitoria cuarta, 1, en que, como indicábamos más atrás, si bien no se especifica el quórum de participación, se exige que la ratificación popular por medio de referéndum sea por «mayoría de votos válidos emitidos». A nuestro juicio, la determinación del porcentaje preciso para que el referéndum popular se considere positivo tenía la importancia suficiente para que hubiera recibido una respuesta expresa en la Constitución, que ahora deberá darla la ley orgánica de referéndum, sin que puedan ponerse en principio límites a la libre disposición en la materia. Con todo nada hace suponer, en la tónica marcada en este tema, que se vaya a exigir una mayoría superior a la absoluta sobre los votos emitidos.

A lo sumo se exigirá, probablemente, la mayoría de los votos válidos emitidos.

Por cuanto se refiere a la condición de las personas que pueden participar en las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución habrá que atender a dos criterios. De una parte, los partícipes deberán ser españoles, como se desprende de lo dispuesto en sus artículos 13, 2 y 23. Por otro lado, según se trate de una u otra modalidad de referéndum, se someterá a la totalidad de los españoles, o a los censados en un determinado territorio. Así, el referéndum para la reforma constitucional supone una consulta a la totalidad del pueblo español, lo que al igual puede suceder en el referéndum consultivo que, no obstante, como tendremos oportunidad de especificar, puede tener un marco territorial y personal más reducido. Por el contrario, los referéndums autonómicos son consultas circunscritas a los censados en las distintas provincias del territorio que pretende acceder a la autonomía. Y, en último término, el referéndum previsto en la disposición transitoria cuarta, 1, está destinado a los electores censados en la provincia de Navarra.

E) Referendums facultativos y obligatorios: Efectos

De entre las distintas modalidades de referendums que contempla la Constitución, es posible agruparlos en facultativos u optativos (referéndum consultivo del art. 92 y para la reforma constitucional del art. 167, 3), caracterizados porque la celebración de los mismos no es un requisito obligatorio del procedimiento para la adopción de la decisión política (referéndum consultivo), o para consumar la reforma constitucional (art. 167, 3), supuestos éstos en los que con propiedad puede hacerse referencia a la existencia de una propuesta para la celebración del referéndum, mientras que en los demás supuestos la celebración del referéndum es un trámite obligatorio, un elemento consustancial al procedimiento de que se trate (referendums autonómicos del art. 151, art. 152 y disposición adicional y referéndum para la reforma constitucional del art. 168, 3), por lo que realmente más que de trámite de propuesta de celebración de referéndum debiera hablarse de propuesta-comunicación, pues el órgano proponente, en su caso, lejos de tener la facultad de proponer libremente la celebración del referéndum, está obligado a comunicar al convocante que se dan las circunstancias precisas para que se celebre el referéndum, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

Pero en cualquiera de los supuestos anteriores, el resultado del referéndum es vinculante, de modo que la decisión política sólo podrá adoptarse

(la reforma constitucional o la reforma de los Estatutos de autonomía y la incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco sólo se verá consumada) o, por último, sólo podrá proseguir el procedimiento de creación de una Comunidad Autónoma, en el caso de que el resultado que arroje el referéndum sea positivo.

2. El referéndum consultivo

Como hemos tenido oportunidad de señalar más atrás, la discusión del artículo 85 en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas iba a modificarlo sustancialmente, convirtiéndose desde entonces su contenido en el que hoy conocemos como artículo 92. Recordemos por un momento que el artículo 85 (tanto del texto primero como del segundo del proyecto redactado por la Ponencia en el B. O. C. de 5 de enero y de 17 de abril de 1978) contemplaba tres tipos de referéndum de los que han sucumbido dos de ellos. Precisamente los que en mayor medida suponen una participación directa del pueblo soberano en la función legislativa, pronunciándose sobre leyes aprobadas y no sancionadas, así como proponiendo y, posteriormente, abrogando (21) o confirmando leyes en vigor. Pues bien, se ha conservado la modalidad de referéndum que supone el menor grado de participación del pueblo en la soberanía, como es el que hemos calificado de «referéndum plebiscitario». Sin embargo, la experiencia extranjera ha venido a demostrar que en un sistema democrático de partidos no es cierta la máxima aplicable sin paliativos a los sistemas autoritarios en que la convocatoria de un referéndum-plebiscito equivale a la obtención de la respuesta esperada por el convocante: nos referimos a los referéndums que han tenido lugar recientemente en Austria y Suiza, en que la respuesta popular ha sido contraria a los propósitos del Gobierno convocante.

Al referéndum consultivo dedica el artículo 92 su apartado primero, integrando los restantes el régimen general de las distintas modalidades de referéndum, en el que se estipula que: «*Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*».

Como tuvimos oportunidad de señalar anteriormente en el supuesto que nos ocupa se ha especificado que la convocatoria corresponde al Rey.

(21) Como es sabido, el referéndum abrogativo ha sido consagrado por el artículo 75 de la Constitución Italiana de 1947.

lo que, de otra parte, se establece con carácter general en el artículo 62, c), y que en el Presidente del Gobierno coinciden el proponente del referéndum y posterior refrendante del acto real de convocatoria. Sin embargo, el Presidente del Gobierno no puede, libremente, proponer el referéndum al Rey, sino que debe estar autorizado por el Congreso de los Diputados. Es preciso, por tanto, dilucidar el significado de ambos actos de autorización y de propuesta. A nuestro juicio se ha atribuido al Presidente del Gobierno la facultad de tomar la iniciativa en esta materia y esto ha tenido lugar de modo restrictivo. Esto es, no sólo se ha estipulado que el Presidente del Gobierno tiene la facultad de adoptar la iniciativa de someter a referéndum las decisiones políticas de especial trascendencia, sino que esta facultad se ha atribuido de modo exclusivo al Presidente, lo que significa que el Congreso de los Diputados, *motu proprio*, no puede acordar la conveniencia de que se celebre un referéndum. En definitiva, no puede tomar la iniciativa que sea vinculante para el Presidente del Gobierno. El papel del Congreso se reduce a autorizar o denegar la propuesta de referéndum presentada por el Presidente del Gobierno.

Decimos que el Congreso puede autorizar o denegar la propuesta de referéndum presentada por el Presidente. Técnicamente, no existe obstáculo a que el Congreso deniegue la propuesta del Presidente del Gobierno (sin que la denegación tenga que basarse, expresamente, en que se entendiera que la decisión, que se pretendía someter a referéndum, no tuviera «especial trascendencia»), sin embargo, en la práctica parece improbable que la denegación tenga lugar. Porque el Presidente del Gobierno difícilmente se arriesgará a hacer una propuesta que no tenga asegurada la mayoría que fije la ley orgánica del referéndum.

De lo expuesto se deduce que el referéndum consultivo se ha configurado como un instrumento en manos del Presidente del Gobierno, de quien, formalmente, debe partir la iniciativa de que una decisión política se someta a consulta popular, siendo la intervención de las Cortes meramente autorizativa de la propuesta de referéndum que el Presidente presenta al Rey, y que éste deberá convocar.

Por otra parte, la intervención de las Cortes está justificada en la índole de las decisiones políticas que pueden someterse a referéndum. Parece evidente que las referidas decisiones, como decíamos más atrás, no podrán ser ni leyes aprobadas y aún no sancionadas, ni abrogación de leyes en vigor. Pero si bien no podrá tener un contenido normativo expreso, nada impide que la decisión implique la adopción de medidas legislativas por las Cortes, así como las correspondientes por el Gobierno: por ejemplo, la

decisión de clausura de las centrales nucleares. Y, sin duda, el referéndum podrá tener como objeto la adopción de decisiones políticas cuya virtualidad sea inmediata (ingreso en organizaciones internacionales), y que, independientemente, tengan repercusiones en el orden legislativo y ejecutivo, así como otros tantos ejemplos de referéndum consultivo que son posibles, de los que hay que excluir, como decíamos más arriba, que puedan someterse leyes aprobadas y no sancionadas, la abrogación de leyes en vigor, o la ratificación de leyes sancionadas y promulgadas.

El artículo 92 no hace referencia a los elementos espaciales y personales del referéndum consultivo. Significa esto, acaso, que una consulta de esta índole puede circunscribirse a los electores de un espacio territorial determinado. En principio, no hay razones en contra de que la ley orgánica contemple esta posibilidad, siempre que se dé la necesaria adecuación entre el contenido y alcance de la consulta y la población consultada, lo que en última instancia sería apreciado por el Congreso de los Diputados.

3. Los referendums autonómicos

Bajo el epígrafe «referendums autonómicos» recogemos los distintos supuestos, todos ellos obligatorios, en que ya sea para la constitución de una Comunidad Autónoma, para la reforma de su Estatuto o bien para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma vasca (22), la Constitución exige la celebración de una consulta popular. Si bien en estos supuestos la consulta se circunscribe a los electores de los territorios de que se trate: aquellos que pretenden acceder a la autonomía; los que son una Comunidad Autónoma constituida; o de la provincia de Navarra. Esto es, se trata, a diferencia de las demás modalidades de referéndum, de un conjunto de supuestos en donde el referéndum está circunscrito a una zona del territorio español —en vez de la totalidad del territorio español— y a los electores al mismo correspondientes —en vez de la totalidad de los electores—, es decir, se trata de referendums limitados espacial y personalmente.

Por otra parte, decíamos que son, en todo caso, referendums obligatorios siempre que se quiera alcanzar una determinada consecuencia (constitución de Comunidad Autónoma), a diferencia del referéndum consultivo,

(22) Para ver un estudio amplio sobre los procedimientos autonómicos, E. Linde Paniagua, «Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979.

que es siempre facultativo, y de uno de los referendums para la reforma constitucional, pues el del artículo 168, 3 es, al igual que los autonómicos, de carácter obligatorio.

Una característica común y expresamente establecida en la Constitución es que tanto el referéndum de los apartados 3.º y 5.º del artículo 151, como el del artículo 152, 2, determinan que la población que puede participar en el referéndum es el «cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito del proyectado Estatuto», o como dice el artículo 152, 2, «los electores inscritos en los censos correspondientes». Criterios coincidentes que, sin embargo, no se han reflejado expresamente en la disposición transitoria cuarta, 1, en donde no se hace mención a esta circunstancia. Sin embargo, no parece que pueda ser utilizado otro criterio para el caso de incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o régimen autonómico vasco que le sustituya.

Por lo demás, los referendums autonómicos, como dijimos más atrás, son propuestos por el órgano que la ley orgánica determine y convocados por el Rey con arreglo a lo dispuesto en el artículo 62, c). Pero además, lo que significa una peculiaridad del régimen de las modalidades que ahora nos ocupan, conforme a lo que dispone el artículo 149, 1, 32.º es materia competencia exclusiva del Estado la: «*Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*». La disposición, evidentemente, va dirigida a los referendums autonómicos, pues los demás están en la órbita de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. A nuestro juicio, siendo evidente que la convocatoria de los referendums autonómicos es competencia del Rey, se trata de interponer entre el acto de convocatoria y el de proposición (que pudiera atribuirse, como sostuvimos más atrás, a órgano diferente del Gobierno o los Ministros) un acto de autorización (del Ejecutivo o Legislativo) al efecto de verificar si procede o no, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley orgánica de referéndum, la convocatoria de referéndum. De este modo, aunque la propuesta de referéndum se atribuyera a la órbita autonómica, estaría sujeta a un control-autorización como trámite previo al acto de convocatoria real.

Otro de los temas que suscitábamos más atrás era el de la posibilidad de que la propuesta de los referendums autonómicos fuera realizada por órganos diferentes al Presidente del Gobierno. Sin duda, como decíamos, esto es posible. En el supuesto del referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica (art. 151, 1), será preciso que la ley orgánica determine el órgano competente al efecto; podrían serlo los municipios; como las diputaciones; o los órganos interinsulares; o bien, en sustitución de

estos últimos, los organismos preautonómicos (art. 151, 1 y disposición transitoria primera). Lógicamente, en el caso de que la iniciativa sea acordada por los organismos preautonómicos y los municipios, deberían ser aquellos los que llevaran a cabo la coordinación del proceso y propusieran, en última instancia, la convocatoria de referéndum, una vez cumplidos los requisitos al efecto. Sin embargo, cuando los organismos preautonómicos no acuerden la iniciativa, la solución no es tan fácil, por lo que presumiblemente será preciso crear un organismo de coordinación entre la totalidad de los órganos que deben acordar la iniciativa, siendo éste el que debiera hacer la propuesta de referéndum.

Cuando se trate de hacer la propuesta de referéndum para la ratificación del Estatuto de autonomía en los dos supuestos contemplados en el artículo 151, 2, parece evidente que deberá ser el Presidente del Congreso de los Diputados el proponente, en el primero de los casos porque el texto definitivo que se trata de referendar se acuerda en el seno de una Comisión del Congreso, y en el segundo de los supuestos porque el Estatuto se tramita como proyecto de ley, concretamente como ley orgánica, y el protagonismo en éstas corresponde al Congreso.

En el caso de referéndum para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o régimen autonómico vasco que le sustituya, dado que la iniciativa que se trata de ratificar es la acordada por el Órgano Foral competente (a tenor de la disposición transitoria cuarta, 1), parece procedente que el órgano proponente del referéndum sea precisamente el citado Órgano a través de su Presidente.

Por último, en el supuesto de referéndum para la reforma de Estatutos de autonomía (art. 152, 2), habrá que estar al procedimiento que se estipule para su reforma.

A) *Referéndum para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico (art. 151, 1)*

El referéndum que nos ocupa es un trámite obligatorio en el proceso de creación de Comunidades Autónomas con arreglo al sistema del artículo 151. Concretamente, una vez acordada la iniciativa autonómica por los órganos correspondientes, ésta debe ser «*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*». Si la iniciativa es ratificada, se puede pasar al siguiente trámite del procedimiento de creación de Comunidades Autónomas, esto es, a la elaboración del Estatuto de autonomía.

Este tipo de referéndum presenta como particularidad, en relación al resto de los contemplados en la Constitución, el que se ha especificado con claridad el quórum de participación popular necesario para que se entienda válidamente celebrado, así como el porcentaje de votos necesarios para que la iniciativa se entienda ratificada. Así, al establecerse que la ratificación exige la mayoría absoluta de votos afirmativos (mitad más uno) del total del censo de electores de cada provincia, se está presuponiendo que al menos es preciso que participen en el referéndum la mayoría absoluta de los electores de la provincia, en cuyo caso todos ellos deberían votar afirmativamente o, si se prefiere, ratificar la iniciativa autonómica.

En definitiva, se ha delimitado el ámbito espacial en que tiene lugar el referéndum (la provincia o provincias que aspiran a la autonomía); se ha especificado que, a efecto de determinar si el referéndum se ha celebrado válidamente (quórum necesario) y si ha obtenido la iniciativa los votos necesarios para que pueda entenderse ratificado, se consideran los datos obtenidos en cada provincia individualizadamente; y por último, se han establecido los porcentajes necesarios, tanto para que el referéndum se entienda válidamente celebrado, como para que la iniciativa se considere ratificada.

B) Referéndum de ratificación del Estatuto de autonomía acordado entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios (art. 151, 2, 3.º)

Una vez ratificada la iniciativa autonómica por referéndum, se procede a la elaboración del Estatuto de autonomía, para la Comunidad Autónoma que se pretende constituir, por la Asamblea de parlamentarios del territorio que aspira a la autonomía (esto es, la totalidad de diputados y senadores elegidos en el territorio en cuestión), la cual elaborará el Proyecto de Estatuto de autonomía que posteriormente remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, en la que destacará una delegación a los efectos de llegar a un acuerdo definitivo sobre el texto del Estatuto. El referéndum que ahora estudiamos procede en el caso de que se alcance el referido acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios a través de su delegación en aquélla.

Se trata en este supuesto, como en el anterior, de un trámite obligatorio en el proceso de creación de una Comunidad Autónoma por el procedimiento del artículo 151, proceso que concluye con la ratificación del Estatuto de autonomía por las Cortes con posterioridad a la celebración y resultado favorable del referéndum.

En este caso, como ya tuvimos oportunidad de referir, no se exige quórum mínimo de participación para que el referéndum se entienda válidamente celebrado, sino tan sólo que el proyecto de Estatuto sea «*aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos*», esto es, que sea cual fuere la participación en el referéndum, al menos la mitad más uno de los votos válidos debe ser favorable al proyecto de Estatuto presentado, hecha esta contabilización provincia por provincia. De otra parte, no parece dudoso que como votos válidos hay que contabilizar tan sólo los positivos o negativos con exclusión de los votos nulos y los en blanco, ya que estos últimos equivalen a la abstención.

C) Referéndum de ratificación del Estatuto de autonomía en caso de desacuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios y subsiguiente tramitación del Proyecto de Estatuto como proyecto de ley (art. 151, 2, 5.º)

Si el referéndum contemplado anteriormente procedía en caso de acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de Parlamentarios, el supuesto que nos ocupa tiene por el contrario lugar en caso de que no se alcance el referido acuerdo. En este caso, el Proyecto de Estatuto, tal y como fue elaborado por la Asamblea de Parlamentarios, se tramita como proyecto de ley ante las Cortes y es precisamente el texto aprobado por éstas como ley orgánica el que es sometido a referéndum «*del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior*» (se refiere a los relativos en el supuesto de acuerdo de Asamblea de Parlamentarios y Comisión Constitucional del Congreso). Se trata por consiguiente de un trámite necesario y obligatorio en el proceso de creación de una Comunidad Autónoma por el sistema del artículo 151. Por lo demás, su régimen es idéntico al del supuesto precedente al que nos remitimos.

D) Referéndum para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya (disposición transitoria cuarta, 1)

La incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya se condiciona al hecho de que la iniciativa de dicha incorporación, una vez adoptada con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria cuarta, 1, «*sea ratificada por*

referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos». El régimen de este referéndum entendemos que no difiere de los dos precedentes, aunque no se ha hecho mención, como debiera, al ámbito territorial y personal en que se produce, que hay que interpretar es el de la provincia de Navarra y el cuerpo electoral de la citada provincia. Quizá la única particularidad a destacar es la especificación de que la ratificación de la iniciativa de incorporación debe hacerse en «*referéndum expresamente convocado al efecto*». Lo que significa que esta consulta no puede acumularse a otras ni entenderse incluida en una más amplia. Por otra parte, en el supuesto que nos ocupa, a diferencia de los anteriores, el referéndum, lejos de ser simplemente un trámite obligatorio en el proceso de constitución de una Comunidad Autónoma, supone la culminación del procedimiento de incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya.

E) *Referéndum para la modificación de los Estatutos de autonomía elaborados conforme al procedimiento establecido en el artículo 151 (art. 152, 2)*

El último de los referendums autonómicos de carácter obligatorio es el que el artículo 152, 2 exige para la modificación de los Estatutos de autonomía elaborados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 151. En este caso, el pronunciamiento de la Constitución es muy escueto, ya que expresa que la modificación de los Estatutos exige el «*referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes*». Lo que en definitiva viene a delimitar vagamente el elemento personal al que se consulta, si se entiende que se está haciendo referencia al censo de electores del territorio autonómico. Pero se deja indeterminado, como dijimos más arriba, tanto el quórum de participación que se exige, como el porcentaje de votos favorables necesarios para que se entienda ratificada la reforma, así como si la contabilización de los votos emitidos a los efectos anteriores debe hacerse provincia por provincia de las que integran la Comunidad Autónoma o sin tener en consideración este extremo. Las indeterminaciones son de considerable importancia. A las dos primeras prestamos atención más arriba. Baste decir que si bien parece lógico que no se exija quórum de participación (por coherencia con lo dispuesto en los referendums de ratificación del Estatuto de autonomía, en que igualmente no se exige quórum mínimo), no puede decirse lo mismo de la indeterminación a propósito del porcentaje de votos precisos para que se entienda ratificada la reforma estatutaria. No obstante, la solución más coherente sería la de

que la ley orgánica exigiera el mismo porcentaje que se establece en el referéndum para la ratificación del Estatuto, pero esto no obsta para que pudiera exigirse una mayoría más abultada, o que se exigieran mayorías diferentes en función de la entidad de la reforma que se pretendiera abordar.

Por último se observará, como hemos señalado, que no se hace mención a si la contabilización de los votos emitidos debe hacerse provincia por provincia o en todo el territorio considerado como una circunscripción. En principio, y en relación a reformas ordinarias, parece que, una vez constituida una Comunidad Autónoma, no debe operar la provincia como circunscripción singular, sino que la mayoría exigida tiene que verificarse en relación a la totalidad de los electores del territorio de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en reformas de gran trascendencia, o en el caso de que se admitiera la separación de una provincia o territorio concreto, de una Comunidad Autónoma constituida, parece lógico que la reforma del Estatuto en este sentido tendría que hacerse atendiendo a la voluntad del territorio o provincia que quiere separarse y no a la totalidad de los electores de la Comunidad Autónoma constituida, si bien es dudoso que nuestro sistema admita la secesión (23) a que hacemos referencia.

4. Los referendums para la reforma constitucional

A la reforma constitucional dedica la Constitución su Título X (arts. 166 a 169, inclusive). Más concretamente, se contemplan dos modalidades de reforma constitucional, que pudieramos denominar, respectivamente, «reforma ordinaria» (art. 167) y «reforma extraordinaria» (art. 168), tema en el que no vamos a entrar en este lugar porque no afecta al contenido de nuestro trabajo, que se limita al referéndum. La mención que hacemos a estas dos modalidades tiene sentido en tanto que la naturaleza del referéndum en cada una de ellas es diferente, como tendremos oportunidad de comprobar.

A) Referéndum optativo para la reforma ordinaria de la Constitución

Efectivamente, cuando la índole de la reforma constitucional se ubica en el artículo 167 (es decir, se trata de una reforma que por comparación a lo dispuesto en el artículo 168, que regula la reforma extraordinaria de la Constitución, ni supone una revisión total de la Constitución o siendo ésta

(23) Esta posibilidad es contemplada por los artículos 132 de la Constitución Italiana y 29 y 118 de la Ley Fundamental de Bonn.

parcial no afecta ni al Título preliminar ni al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II), en este caso la celebración de un referéndum popular para la ratificación de la misma no es un requisito obligatorio (24). salvo que dentro de los quince días siguientes a la aprobación por las Cortes de aquella sea solicitada la consulta por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Tres son, por consiguiente, los requisitos exigidos para que el referéndum tenga lugar; en primer término, que sea solicitado por miembros de las Cámaras, en segundo lugar, que los solicitantes supongan al menos la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, es decir, al menos 35 diputados, y, hasta que se constituyan Comunidades Autónomas que modificarán el número de senadores conforme a lo dispuesto en el artículo 69, 5, al menos 21 senadores. No parece dudoso que, una vez aprobada la reforma constitucional en cada una de las Cámaras por mayoría de tres quintos, la solicitud de referéndum podrá provenir de una sola Cámara o de ambas, pero cada una de ellas deberá apoyar la solicitud en la décima parte de sus miembros. En tercer lugar, se establece como requisito que la solicitud se presente dentro de los quince días siguientes a la aprobación, se entiende a partir del momento en que la última de las Cámaras vote el proyecto, esto es, por el Senado en el caso de que éste aprobara sin más la reforma propuesta por el Congreso, o en caso de desacuerdo, por la última de las Cámaras que vote afirmativamente el texto.

De este modo, el referéndum no es un requisito preestablecido del proceso de reforma de la Constitución, pero en cuanto que es propuesto conforme a lo establecido en el artículo 167, 3, se convierte automáticamente en un requisito necesario para la reforma constitucional, en el sentido de que en el referéndum culmina la reforma que, pese al silencio de la Constitución, deberá ser sancionada y promulgada por el Rey.

B) Referéndum obligatorio para la reforma constitucional (art. 168, 3)

El segundo de los supuestos de referéndum para la reforma constitucional es de carácter obligatorio, esto es, constituye un trámite obligatorio para la virtualidad de la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. Es decir, el referéndum pone fin al procedimiento de reforma de la Constitución a que hace referencia el artículo 168 de la misma.

(24) Esta modalidad es contemplada por el artículo 90 de la Constitución Francesa de 1958 y artículo 138 de la Constitución Italiana.

En otro lugar de este trabajo nos hemos referido al significado de que tanto en este supuesto como en el del artículo 167, 3 no se haya hecho referencia alguna a los elementos del régimen jurídico, a cuyas consideraciones nos remitimos.

Por último, vamos a prestar atención a la determinación del órgano u órganos competentes para proponer la celebración de los referidos referendums para la reforma constitucional, que a nuestro juicio no deben coincidir, como ocurre en el referéndum consultivo, en el Presidente del Gobierno. En este sentido la propuesta-comunicación del acuerdo de reforma o revisión adoptado por cada una de las Cámaras podría instrumentarse separadamente por los Presidentes de las respectivas Cámaras al Rey, que deberá convocar el referéndum. No nos parece oportuno que la comunicación se haga al Rey por uno de los Presidentes de las Cámaras por la prevalencia que se derivaría en el procedimiento del artículo 168 o del artículo 167, 1. Sin embargo, en el supuesto de reforma que se contempla en el artículo 167, 2, esto es, la reforma es aprobada finalmente por el Congreso, debería ser el Presidente de esta Cámara tan sólo el encargado de proponer al Rey el referéndum. Pero, en definitiva, éste como otros tantos aspectos del régimen jurídico general y particular de cada una de las modalidades de referéndum contemplados en la Constitución corresponde regularlos a la ley orgánica de referéndum.