

LA INICIATIVA POPULAR DE NORMA EN CHILE. ¿UN TRASPLANTE NORMATIVO?, SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO Y SUÁREZ ANTÓN, ORESTES, TIRANT LO BLANC, VALENCIA, 2024

CARLOS RUIZ MIGUEL

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela

1. Francisco Soto y Orestes Suárez recientemente han publicado este breve, pero sustancioso libro por sobre la “iniciativa popular de norma”, expresión acuñada en el Derecho Constitucional chileno y que permite agrupar tanto a la iniciativa popular para la aprobación de una norma legislativa como a la de una norma constitucional. La obra de Soto y Suárez presenta un gran interés para conocer las últimas tendencias sobre la figura de la “iniciativa legislativa popular” (ILP, en adelante) y su aplicación a normas constitucionales, lo que los autores no llaman, pero nosotros nos atreveríamos a llamar la “iniciativa constitucional popular” (ICP, en adelante). Ambas figuras, la ILP y la ICP serían partes de una categoría común que sería la “iniciativa popular de norma” (IPN, en adelante). La obra nos incita a realizar algunas reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro de la iniciativa popular de norma.

La aportación de Soto y Suárez tiene bastantes méritos, sobre los que trataré, aunque también me suscita varias discrepancias que intentaré exponer, tanto sobre el origen de la IPN, como sobre su presente en España y en la UE, y sobre su virtualidad futura siguiendo el modelo chileno en relación a la ICP. Algunas discrepancias puntuales las indicaré al hilo de las aportaciones positivas de la obra y otras, de más entidad, las desarrollaré aparte.

La obra se divide en tres capítulos (creo que los dos últimos podrían también haberse agrupado en uno), siendo el primero el dedicado al pasado y presente de la ILP, el segundo a la ICP en los procesos constituyentes y el tercero a la ICP en el caso de los fallidos procesos constituyentes de Chile de 2021-2022 y de 2023 (como luego diré me parece cuestionable calificar así el de 2023). Todos los capítulos están ilustrados con varias tablas (10, en total) muy aclaratorias.

2. El libro parte de una distinción entre ILP “fuerte” o “directa” (la que puede obligar a que se celebre un referéndum sobre su aprobación, p. 135), e ILP “débil” o “indirecta” (que sólo obliga a que el Parlamento considere la iniciativa). Los autores toman como referente de la primera a Condorcet y de la segunda a Kelsen, y si bien en el caso de Kelsen esto no admite duda, en el caso del primero no está claro que sea así, en mi opinión. Sobre Condorcet trataremos más adelante.

Los modelos de ILP “fuerte” más caracterizados, según Soto y Suárez son Suiza, Italia y Uruguay. No obstante, la inclusión de Suiza en este grupo se hace en la obra sin matizar y diferenciar porque la Constitución federal contempla la iniciativa popular tanto para “legislar” negativamente, como para reformar la Constitución, razón por la cual no parece que Suiza pueda ser enteramente asimilada a los casos de Italia y Uruguay, cuyas Constituciones contemplan la iniciativa popular sólo para convocar el referéndum abrogatorio de leyes de ciertas materias. Me resulta muy sorprendente que al tratar de Suiza como ejemplo de ILP “fuerte” los autores citen los artículos de la Constitución federal relativos a la posibilidad de que los ciudadanos soliciten un referéndum sobre normas constitucionales (artículos 138 y 139), pero no mencionen en ningún momento la disposición que permite la iniciativa popular para someter a referéndum las “leyes” y eventualmente los tratados internacionales (artículo 141 de la Constitución federal de 18 de abril de 1999).

Expuestos los modelos de ILP “fuerte”, Soto y Suárez analizan los ejemplos de ILP “débil”, modelo cuyo primer inspirador fue Kelsen en su “Esencia y valor de la democracia” (1920). A este respecto examinan los distintos casos en función de tres grupos de variables: la primera es la de quién y sobre qué puede lanzar una ILP, la segunda es la de cómo se debe articular y la tercera es la de cuál es el procedimiento parlamentario de esa ILP. A este respecto los autores se muestran favorables a ampliar la legitimación para participar en una ILP a menores de edad e incluso a extranjeros (p. 43-44). No puedo sino

disentir de este planteamiento. Nadie duda, tampoco los autores, que la ILP es una forma de participación política que busca remediar el distanciamiento entre representantes y representados. Por esa misma razón resulta inaceptable la inclusión de extranjeros en esta institución, ya que ni eligen representantes ni son representados por ellos. Sólo quienes tienen reconocido el derecho de “participación política”, esto es, los ciudadanos, esto es, los nacionales, pueden tener derecho a participar a través de una ILP. Por la misma razón, resulta contradictorio que un menor, que no puede participar mediante el sufragio, pudiera hacerlo a través de una ILP. Ciertamente que una ILP no “decide”, mientras el sufragio sí “decide”, pero no parece coherente poder participar en la formación de un debate “político” en el que no se puede decidir.

Sobre esos tres grupos de variables examinan estos autores los casos de Austria, España y la UE, en Europa, y los de diversos países hispanoamericanos (incluyo en el término a Brasil). La inclusión de la UE en este grupo me parece improcedente por razones que luego explicaré. Me quiero ahora centrar en el hecho de que los autores dan por hecho (Tabla 2, en la página 42 y 54) que en España se puede articular una ILP con un sistema “on-line”. Esto sólo aparentemente es así, pero en realidad no lo es. Y merece la pena que nos detengamos en este punto. En 2006 se introdujo un párrafo 4 al artículo 7 de la ley orgánica que regula la ILP en España¹ que reza “Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente”. Ocurre que este precepto ha sido desarrollado por un Acuerdo de la Junta Electoral Central (JEC) de 2009². Este Acuerdo establece que “la Comisión Promotora deberá comunicar a la JEC el sistema de firma electrónica que pretenda utilizar y facilitar a ésta, en el caso de que fuera necesario, el sistema utilizado para la verificación de las firmas electrónicas”. O, dicho de otro modo, el Estado no facilita la plataforma para la recogida de firmas en formato digital. Debe ser la comisión promotora de la ILP la que diseñe, o contrate a sus propias expensas, un sistema de recogida de firmas electrónicas, que debe después ser validado por la JEC. Por mi propia experiencia puedo decir que un sistema que pueda cumplir estos requisitos cuesta decenas de miles de euros. Coste que los promotores deben asumir.

¹ Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

² Acuerdo 217/2009 de la Junta Electoral Central, de 17 de septiembre de 2009 sobre sobre firma digital a efectos de pliegos de recogida de firmas para presentación de iniciativa legislativa popular.

3. Los autores incluyen dentro del primer capítulo, dedicado a la iniciativa *legislativa* popular un subcapítulo sobre “la reforma constitucional por medio de la iniciativa legislativa popular” (p. 76-80). Una posible explicación es porque quieren distinguir las iniciativas para la “reforma” constitucional de las iniciativas para procesos “constituyentes”. Pero dejando de lado la cuestión (que más adelante se tratará) de que es cuestionable la calificación de “constituyentes” a ciertos procesos a quienes dan esa calificación (y, en especial, al chileno de 2023), lo cierto es que ni parece lógico mezclar ILP y ICP siendo su objeto materias tan diferentes ni parece lógico que, en caso de haber tomado conscientemente esa opción no se haya tratado en ese subcapítulo el caso de Suiza.

De entrada, es evidente que una norma de rango “legal” es diferente de una norma de rango “constitucional”, razón por la que creamos que debe diferenciarse una ILP de una ICP. Pero es que, además, los autores advierten que algunos de los casos estudiados (citan los supuestos de Honduras, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Italia y Lituania) “no establecen limitaciones materiales de ningún tipo”, a diferencia del supuesto (que se da en Letonia) de límites materiales a las iniciativas de introducción de normas constitucionales, prohibiéndose propuestas “inaceptables en una sociedad democrática” (p. 76). Por tanto, allí donde no hay límites materiales a la iniciativa para introducir una norma constitucional ¿podemos hablar sólo de “reforma” constitucional? Y si el cambio es sustancial ¿no estamos ante una “supresión” de la Constitución anterior y de un cambio “de” Constitución más que de un cambio “en” la Constitución?³ Y, si esto es así, ¿no debería este sub-capítulo haber sido incluido en el capítulo 2 que trata de la iniciativa en los procesos constituyentes?

Igualmente, parece difícil de explicar que no hayan ubicado su estudio sobre Suiza (p. 25-26) en este subcapítulo sobre la iniciativa popular en la reforma constitucional (p. 76-80) siendo así que, en su tratamiento, como antes apunté, analizan los artículos de la Constitución federal que contemplan precisamente ese supuesto.

4. El segundo capítulo de la obra de Soto y Suárez trata sobre la iniciativa en los procesos constituyentes, aunque los autores también hablan de “reemplazo” constitucional, aunque quizás no sean términos totalmente sinónimos. La ICP puede ser considerada como una

³ Utilizamos las categorías acuñadas por Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, traducción de Francisco Ayala, Alianza, 1996, Madrid, p. 115 ss.

de las varias técnicas para facilitar la participación popular en estos procesos constituyentes o de “reemplazo” constitucional. A este respecto establecen una escala para clasificar los procesos deliberativos en los cambios constitucionales (bien sintetizados en la Tabla 8, en p. 85). Distinguen así procesos constitucionales “simbólicos”, “controlados”, de “desborde participativo”, de “apertura” y “constituyentes” (p. 86-87). Dentro de este esquema el sometimiento a referéndum de un texto constitucional es una de las técnicas (muy relevante, ciertamente) para hacer posible esa participación. Pero no sería la única técnica y de ahí que presten atención a la iniciativa popular en la redacción de la Constitución tomando tres ejemplos ilustrativos: Brasil (1988), Polonia (1997) e Islandia (2012-2013).

El caso de Brasil muestra interés porque hubo numerosas iniciativas ciudadanas para introducir normas en la nueva Constitución que se estaba elaborando tras los períodos de dictadura militar. Sin embargo, observan los autores “no se identifica incidencia literal de alguna de las iniciativas en el texto”, aunque “pueden establecerse ciertas coincidencias genéricas” (p. 92). También aluden nuestros autores al caso de Islandia (p. 94-96) que no se configuró formalmente como de ICP, pudiendo ser considerado más bien como un caso de “interacción” entre ciudadanos y el “Consejo Constitucional” encargado de elaborar el texto que luego debería someterse a referéndum consultivo y a la aprobación de un nuevo parlamento. Sin embargo, el nuevo parlamento elegido al efecto no ratificó el texto, marcando el fracaso de este proceso constituyente.

Para mí, el caso más interesante de los estudiados por Soto y Suárez es el de Polonia (p. 93-94) que es el único que, en mi opinión, puede ser calificado en rigor como un proceso popular constituyente. Tras la caída del comunismo la transición hacia un sistema político diferente vino marcada por la pugna entre los grupos que se opusieron al régimen comunista y los sectores del régimen comunista que pretendían diseñar una transición hacia un nuevo régimen. Esta pugna se tradujo en la elaboración de dos proyectos de Constitución por vías diferentes: los sectores del antiguo régimen, controlando la legalidad, elaboraron un proyecto de nueva Constitución desde la Asamblea Nacional; los sectores de oposición, agrupados en torno al sindicato Solidaridad hicieron, de modo popular y totalmente al margen de las estructuras del Estado, su propio proyecto de Constitución. La oposición solicitó que se sometiesen a referéndum los dos proyectos de Constitución para que el pueblo eligiera uno o el otro, pero el Parlamento, lógicamente controlado por los restos del antiguo régimen comunista, rechazó (por 357 contra 36 votos) esta posibilidad.

Así pues, sólo se sometió a referéndum el proyecto de Constitución elaborado por los elementos del antiguo régimen comunista que fue aprobado por una exigua mayoría del 52'7% en un referéndum en el que sólo votó un 43% del censo. Es decir, la Constitución polaca se aprobó sin el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos del censo. Este peculiar proceso de transición explica muchos de los problemas político-constitucionales de Polonia de los últimos años, en especial, las leyes sobre el poder judicial que buscaban eliminar a los jueces del antiguo régimen comunista que siguieron en sus puestos, leyes que han sido desautorizadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en varias sentencias.

5. El tercer y último capítulo de la obra de Soto y Suárez estudia la experiencia chilena en los procesos constituyentes de 2021-2022 y de 2023 (a mi entender sólo lo es el primero). En 2019 Chile sufrió unas graves turbulencias políticas que produjeron una crisis del sistema político y que procuraron mitigarse con la convocatoria de un proceso constituyente, mediante la ley 21.000 de 23 de septiembre de 2019. Este proceso, rigurosamente democrático, se inició con un primer referéndum donde se sometió a la ciudadanía la decisión de abrir o no un proceso constituyente. Los chilenos el 25 de octubre de 2020 aprobaron, con un 78,27%, iniciar el proceso constituyente. La asamblea constituyente (“Convención”) fue elegida con una participación electoral del 78'99% del censo el 15 y 16 de mayo de 2021. La “Convención” aprobó, entre otros, un “Reglamento de participación popular” que incluyó la “iniciativa popular de norma” (IPN), como mecanismo para facilitar la participación de la ciudadanía en la elaboración de la Constitución. Un dato muy relevante, que subrayan Soto y Suárez es que “desde la perspectiva comparada destaca la completa digitalización de la fórmula chilena” (p. 106). La obra de estos autores analiza exhaustivamente las iniciativas presentadas, las admitidas y las que finalmente fueron aprobadas e incorporadas al texto de la Constitución. Sin embargo, en el referéndum celebrado el 4 de septiembre de 2022, con una participación del 85%, el 62% de los chilenos rechazaron el proyecto de Constitución.

El fracaso del proceso constituyente de 2019-2022, llevó a iniciar un nuevo proceso, sólo aparentemente constituyente. La ley 21.533 de 17 de enero de 2023 modificó de nuevo la normativa sobre la reforma constitucional de la Constitución vigente (de 1980). Pero introdujo, en el nuevo artículo 154, una cláusula según la cual “La propuesta de nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá contener, al me-

nos, las siguientes bases institucionales y fundamentales: (...)"". Esas bases eran 12 e introducían límites materiales al trabajo "constituyente" que, de este modo, quedaba limitado a ser una reforma constitucional; de ahí que no podamos concordar con los autores cuando califican a este proceso de 2023 como "constituyente". El dato relevante es que aquí, nuevamente, el Congreso Nacional aprobó un reglamento contemplando mecanismos de participación ciudadana entre los que se encontraba la IPN. En el proceso de 2023 la IPN fue un instrumento cuantitativamente menos importante (1602 iniciativas frente a 6.105 en el proceso de 2021-2022). También aquí el libro de Soto y Suárez hace un detallado análisis de todas las iniciativas y concluye que, si bien ninguna fue "formalmente acogida", varias terminaron "parcialmente consideradas" (p. 130). En todo caso, esas iniciativas, tal y como quedan reflejadas en esta obra, a mi juicio, fueron aportaciones de muy escasa importancia. Debe reconocerse, no obstante, como hacen Soto y Suárez, que el número de personas movilizadas y el hecho de que algunas llegaran a incidir en la deliberación del texto constitucional, son aportaciones positivas (p. 131).

6. Expuestas las líneas generales de la obra de Soto y Suárez quiero detenerme en dos puntos que me parecen cuestionables. El primero es el de otorgar la "paternidad" de la ILP en general, y de la ILP "fuerte" en particular a Nicolás de Condorcet. En 1793 se publicó un "Plan de Constitución" firmado por un "Comité de Constitución" del que formaban parte Condorcet, Gensonné, Barrere, Barbaroux, Thomas Payne, Pétion, Vergniaud y Emmanuel Siéyés⁴, aunque se considera que el autor fue Condorcet⁵. Este "Plan" y la Constitución que contenía incluía un Título VIII con el título de "De la Censura del Pueblo a los actos de la representación nacional y del derecho de petición". Soto y Suárez, asumiendo las tesis expuestas por Mercier que considera que la iniciativa diseñada por Condorcet conduce a un referéndum⁶, dan por sentado que este texto es la primera formulación de una ILP "fuerte" (p. 12, 23 y 135). Sin embargo, el mecanismo de "censura" previsto creo que muy difícilmente puede identificarse con una ILP.

⁴ *Plan de Constitution présenté à la Convention Nationale*, Imprimerie Nationale, París, 1793.

⁵ Anne-Cécile MERCIER, Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet, *Revue Française de Droit constitutionnel* n. 55 (2003), p. 483-512 (p. 486, nota 23).

⁶ MERCIER, op. cit., p. 487.

Para entender el mecanismo previsto por Condorcet es necesario entender que en el modelo de la Constitución de 1793 la elección del “Cuerpo Legislativo” se hace a través de una votación a dos vueltas realizada en las “asambleas primarias” existentes en los municipios de cada provincia. El artículo I del título VIII de la Constitución de 1793 establece que “Cuando un Ciudadano crea que es útil o necesario excitar la vigilancia de los Representantes del Pueblo sobre actos de Constitución, de Legislación o de administración general, para provocar la reforma de una ley existente o la promulgación de una nueva ley, tendrá derecho a pedir a la oficina de su Asamblea primaria, que la convoque el domingo siguiente, para deliberar sobre su propuesta”. Este “acto de requerimiento” (*acte de réquisition*) sólo podrá presentarse si cuenta con la firma de 50 ciudadanos residentes en el distrito de la asamblea primaria (artículo III, del título VIII). Si se aprueba en su asamblea primaria la iniciativa se deberá discutir en las demás “asambleas primarias” del municipio (*Commune*) en donde viva el que quiera presentar la iniciativa (artículo VII del título VIII). Si las “asambleas primarias” del Municipio aprueban la iniciativa se deberán convocar las demás “asambleas primarias” de la Provincia (*Département*) (artículo X del título VIII). Sólo si la mayoría de las “asambleas primarias” de la provincia apoyan la iniciativa la misma podrá transmitirse a la Administración de la provincia la cual presentará la iniciativa ante el Cuerpo Legislativo (artículo XIII del título VIII). Si la mayoría del “Cuerpo Legislativo” apoya la iniciativa se tramitará como proyecto de ley (artículo XVIII del título VIII). Pero si la iniciativa es rechazada por el Cuerpo Legislativo su rechazo será comunicado a las “asambleas primarias” y si las “asambleas primarias” de alguna provincia así lo solicitan se podrá convocar a todas las “asambleas primarias” para que decidan si ha lugar a censurar al Cuerpo Legislativo revocando su decisión (artículos XX-XXI del título VIII). Si por “mayoría de votos en las asambleas primarias” se revoca el rechazo del Cuerpo Legislativo, se deberá proceder a una nueva elección de este en la que no podrán ser elegidos para esta nueva legislatura los legisladores que rechazaron la iniciativa (artículo XXII del título VIII). Si el nuevo Cuerpo Legislativo vuelve a rechazar la iniciativa presentada por las “asambleas primarias” su decisión de rechazo puede, a su vez, ser objeto de censura por el mismo procedimiento (artículo XXVI del título VIII).

Este sistema de censura también se puede utilizar para atacar las leyes que se consideren contrarias a la Constitución (artículo XXVII del título VIII) y para instar la reforma de la Constitución (artículo V del título IX de la Constitución) con la particularidad de que

cuento las “asambleas primarias” de una provincia hayan promovido la reforma de la Constitución el Cuerpo Legislativo tiene obligación de consultar a todas las asambleas primarias de la República y, si la “mayoría de votantes” apoyan la reforma la misma se debe dar por aprobada (artículo VI del título IX de la Constitución).

Es también importante advertir que la Constitución de 1793 distingue la “censura” (de la que se ha hablado en el párrafo precedente) del “derecho de petición” que se configura sólo para cuestiones de interés personal privado (artículo XXXI del título VIII).

Creo necesaria la exposición de este farragoso sistema ideado por Condorcet para dejar claro que a mi modo de ver la “censura” de la Constitución de 1793 no es una ILP. Si una ILP “fuerte” es aquella que puede obligar a celebrar un “referéndum” sobre su aprobación, aquí vemos que, a pesar de lo que afirman Soto y Suárez (p. 12) en el modelo de Condorcet no se obliga a celebrar un “referéndum”, para aprobar o derogar un texto legislativo, sino para censurar el rechazo a aprobar o derogar un texto legislativo, sin que esa censura, de producirse, signifique la aprobación o derogación de este texto legislativo. En primer lugar, para aceptar esta tesis debemos asumir que los votos en las diversas “asambleas primarias” son un equivalente a un referéndum. En segundo lugar, es necesario aclarar que si la iniciativa es apoyada por el “Cuerpo Legislativo” no se impone la definición de la ciudadanía a los representantes mediante un “referéndum”, sino que la iniciativa se tramita por el propio Cuerpo Legislativo mediante el procedimiento legislativo sin consultar al resto de “asambleas primarias”. En tercer lugar, es fundamental aclarar que si se rechaza la iniciativa por el “Cuerpo Legislativo”, lo que la ciudadanía puede hacer, a través de ese complicado procedimiento descrito, es “anular el rechazo”, pero no imponer una decisión “legislativa”, como sí ocurre cuando la iniciativa se somete a referéndum como en el modelo pionero de Suiza.

En este análisis dejamos de lado la idea sugerida por algún autor que ve en esta construcción un propósito táctico de Condorcet que podría ser no tanto el de desarrollar el papel del pueblo, sino el de acabar con el reinado del populacho⁷. La fórmula de Condorcet trata, en primer lugar, de canalizar las propuestas de determinadas “asambleas primarias” para que sólo puedan ser consideradas si son aceptadas en el conjunto de la provincia y, en segundo lugar, de neu-

⁷ Michel PERTUÉ, « La censure du peuple dans le projet de constitution de Condorcet », en Pierre Crepel y Christian Gilain (coords.), *Condorcet, mathématicien, économiste, philosophe, homme politique*, Paris, 1989, p. 322-332.

tralizar la reacción de esas “asambleas primarias” al eventual rechazo del “Cuerpo Legislativo” a sus propuestas. De esta suerte aunque aparentemente se diseña una censura al “Cuerpo Legislativo” la realidad es que el resultado puede abocar a una censura de la mayoría de la República a las iniciativas de un pequeño sector de la misma. Esta interpretación creemos que encuentra fundamento en la “Exposición de los principios y de los motivos del Plan presentado a la Convención nacional por el Comité de Constitución” que antecede al proyecto de Constitución. En esa “Exposición” queda clara la preocupación de que “ciertas porciones del territorio” puedan ejercer sobre la República una influencia contraria a la igualdad que debe reinar entre ellas⁸. Una alusión clara a París.

7. Tampoco puedo compartir el tratamiento que dan Soto y Suárez a la llamada “Iniciativa Ciudadana Europea” (ICE) considerándola como una ILP (aunque sea para calificarla como ILP “débil”). Esta figura, propuesta por primera vez en el artículo I-46.4 (por error la obra menciona el 47.4) del fracasado “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” fue recogida después en el artículo 11.4 del Tratado de la Unión Europea para ser desarrollada en el Reglamento (UE) 211/2011 derogado por el Reglamento (UE) 2019/788, actualmente en vigor. Sin entrar en otros aspectos técnicos de la institución, analizados con detalle por Soto y Suárez, ambos autores en varias ocasiones (p. 63, 65, 66) califican como “toma en consideración” el que la Comisión de la UE acepte examinar una ICE. La expresión “toma en consideración” naturalmente puede ser utilizada en un sentido no técnico, equivalente a aceptar estudiar un asunto, pero en el Derecho Parlamentario, y cuando tratamos de una ILP creo que ese es el marco de estudio, la “toma en consideración” es un debate inicial que lleva a cabo el Parlamento sobre el conjunto de una proposición de ley. Dado que la Comisión no forma parte del Parlamento Europeo me parece que no debería usarse esa expresión para estudiar la ICE. Creo suficiente con utilizar el término contenido en el propio reglamento y en las sentencias del TJUE relativas a la ICE que no es otro sino el de “registro” de la ICE.

Esto nos lleva a la clave de la cuestión para determinar si la ICE es o no es una ILP. La normativa prevé que si la ICE reúne el número de firmas exigidas será registrada y publicada. Aunque el Reglamento de 2019 diga que la Comisión transmitirá la iniciativa recibida “al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo,

⁸ *Plan de Constitution présenté à la Convention Nationale*, cit., p. 11.

al Comité de las Regiones y a los Parlamentos nacionales”, aunque diga que “se ofrecerá al grupo de organizadores la oportunidad de exponerla en una audiencia pública celebrada por el Parlamento Europeo” y aunque se diga que “después de la audiencia pública, el Parlamento Europeo evaluará el apoyo político a la iniciativa” (artículo 14) hay una cosa cierta e indudable: quien decide tramitar o no tramitar la iniciativa es la Comisión, principal órgano del Poder ejecutivo de la UE y no el Parlamento o el Consejo, los dos principales órganos del Poder legislativo de la UE. Lo dice claramente el Reglamento de 2019: “la Comisión recogerá en una comunicación sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre (la ICE), las medidas que se propone adoptar, en su caso, y sus razones para la adopción o no de medidas” (art. 15.2). El Tribunal de Justicia de la UE ha dejado claro que la Comisión, sólo debe razonar si pretende convertir la ICE registrada en un proyecto normativo o si rechaza hacerlo⁹.

Esto significa que, aunque la Comisión registre una ICE por cumplir los requisitos formales exigidos, no tiene obligación de presentar un proyecto de norma ante el Poder Legislativo de la UE (Parlamento, Consejo, pero no ante el Banco Central Europeo). En consecuencia, ni por supuesto es una ILP “fuerte” (pues el Derecho de la UE no contempla el referéndum) ni tampoco una ILP “débil”. No podría ser de otro modo. El sistema político de la UE presenta notables carencias y una de las más llamativas es el quasi-monopolio de la iniciativa legislativa por la Comisión. Resultaría ciertamente sorprendente que un grupo de ciudadanos pudiera tener iniciativa legislativa cuando no la posee no ya un grupo parlamentario, sino tampoco el “Parlamento Europeo” en su conjunto o el propio Consejo de la UE.

8. Hechas estas observaciones sobre el pasado y estas consideraciones sobre el presente la cuestión final es, ¿qué perspectivas de futuro tiene la IPN, ya sea en su variante de ILP o de ICP? La obra de Soto y Suárez revela que, si bien hay modelos fallidos de ILP, como el de España, hay modelos exitosos como el de Austria. Lo mismo ocurre respecto a la ICP donde junto a modelos exitosos, como el de Suiza, aparecen otros fracasados como el de Guatemala. Otros, aparentemente exitosos como el de Chile, en la práctica tuvieron una eficacia muy discreta. A mi entender, de la exposición de todos estos

⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-418/18 P), caso “One of us”. Es importante advertir que Soto y Suárez recoge sentencias anteriores del TJUE sobre la ICE, pero no aluden a ésta que, para mí, reviste singular importancia.

casos se extrae una lección y es que los modelos de ILP “débil” terminan siendo decepcionantes en términos legislativos y, a lo sumo, son una excusa o un instrumento para hacer campañas de concienciación ciudadana sobre determinadas políticas. Sólo los modelos “fuertes”, como el austriaco o el suizo resisten, precisamente porque el esfuerzo de los ciudadanos se puede traducir en decisiones relevantes. En definitiva, las IPN “débiles” sirven para producir una galvanización momentánea del entusiasmo por un régimen político, pero terminan produciendo el efecto contrario. Por el contrario, las IPN “fuertes” refuerzan la solidez de un sistema político. En consecuencia, podemos pensar que tanto en eventuales procesos constituyentes como en eventuales futuras Constituciones sólo la inserción de una IPN “fuerte” debiera merecer la atención.