

# Acotaciones al concepto y la significación política y jurídica de los institutos de democracia semidirecta

REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional

Universitat de València

## Resumen

Deben clarificarse los conceptos de los institutos de democracia directa y semidirecta, para evitar malentendidos y, con el tiempo, desencanto social; así como tratar de entender su verdadera funcionalidad en los sistemas democráticos, tradicionalmente parlamentarios, para que no rompan el sistema representativo que les caracteriza. Sin embargo, la invocación de estos institutos en determinados momentos de crisis, y sobre todo en la actualidad por parte de movimientos populistas, no suele tener en cuenta estas cuestiones, teóricas y prácticas, que enlazan con la coherencia de cada régimen democrático concreto.

Por las fuerzas políticas se atribuyen efectos taumátúrgicos para el régimen democrático que no siempre resultan útiles sino que, por el contrario (como recientemente se ha demostrado en Reino Unido, Italia o Grecia), comportan mayor crisis y, sobre todo, polarización social de graves consecuencias para la convivencia democrática. Tal vez la reconducción de la teoría y práctica de estos institutos al ámbito jurídico contribuya a su inserción y complementación con el sistema representativo, reforzando, no obstante, la participación popular en las decisiones normativas, con las consiguientes consecuencias cívicas de satisfacción ante la participación efectiva.

**Palabras clave:** democracia, crisis parlamentaria, partitocràcia, participación ciudadana en decisiones normativas.

## Resum

Han de clarificar-se els conceptes dels instituts de democràcia directa i semidirecta, per tal d'evitar malentesos i, amb el temps, desencant social; com també tractar d'entendre la vertadera funcionalitat en els sistemes democràtics, tradicionalment parlamentaris, perquè no trenquen el sistema representatiu que els caracteritza. Tanmateix, la invocació d'aquests instituts en determinats moments de crisi i, sobretot en l'actualitat per part de moviments populistes, no sol tenir en compte aquestes qüestions teòriques i pràctiques, que enllacen amb la coherència de cada règim democràtic concret.

Les forces polítiques hi atribueixen efectes taumatúrgics per al règim democràtic que no resulten sempre útils, sinó que, pel contrari (com s'ha demostrat recentment al Regne Unit, Itàlia o Grècia), comporten més crisis i, sobretot, polarització social amb greus conseqüències per a la convivència democràtica. Potser la reconducció de la teoria i la pràctica d'aquests instituts a l'àmbit jurídic pot conduir a la seua inserció i complementació amb el sistema representatiu, reforçant, no obstant això, la participació popular en les decisions normatives, amb les conseqüències cíviques consegüents de satisfacció davant la participació efectiva.

**Paraules clau:** democràcia, crisi parlamentària, partitocràcia, participació ciutadana en decisions normatives.

## Abstract

The concepts of the institutes of direct and semi-direct democracy must be clarified, to avoid misunderstandings and social disenchantment; as well as trying to understand their true functionality in democratic parliamentary systems so that they do not break the representative system that characterizes them. However, its invocation in certain moments of crisis, and especially at present by populist movements, do not usually take into account these issues that are linked to the coherence of each democratic regime.

Thaumaturgical effects are attributed by political forces to the direct democratic institutes for democratic regime that are not always such but; on the contrary (as has recently been shown in the United Kingdom,

Italy, or Greece), they involve greater crises and, above all, social polarization with serious consequences for democratic coexistence. Perhaps the redirection of the theory and practice of these institutes to the legal field contributes to their insertion and complementation with the representative system, reinforcing, however, popular participation in normative decisions with the consequent civic consequences of satisfaction with effective participation.

**Keywords:** democracy, parliamentary crisis, partitocracy, citizen participation in normative decisions.

## **Sumario**

- I. Imprecisión terminológica habitual
  1. Consideración previa
  2. Referencias conceptuales
  3. Una condición de democraticidad imprescindible para el uso y la regulación de los principales IDD
- II. Especial atención al referéndum
  1. Concepto
  2. Tipología de los referéndums
  3. Significación y función en el concreto sistema constitucional
- III. Reflexión sobre la significación y posición de las IDD en la teoría de la constitución
  1. Tradicional prevención frente al asamblearismo
  2. Institutos democráticos y partidos políticos
- IV Nota bibliográfica

## I. Imprecisión terminológica habitual

Aunque ya es habitual que todos se refieran a la democracia directa sin precisar más, e incluso ahora simplificaré la mención de institutos de participación política como IDD (institutos de democracia directa), debe quedar claro que ésta, en rigor, es solo la de carácter asambleario, la que se practica en núcleos pequeños de población como en el caso de nuestro *concejo abierto* (Gilbaja Cabrero 2018), según dispone el art. 140 *in fine* de la Constitución, y el art. 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) o la *langesmeinde* suiza (Gerotto 2015, Sanchez Ferriz 2017). En estos casos sí que se adoptan las decisiones directamente por los electores/ciudadanos presentes en la asamblea que se halla constitucionalmente habilitada para tomar todo tipo de acuerdos a los que se reconocen todos los efectos, o al menos, los que se le encomiendan en la respectiva normativa de aplicación.

En cambio, el referéndum y la iniciativa popular son institutos de democracia semidirecta que, por fuerza, requieren (antes o después) la mediación de órganos representativos como se verá; y en ellos, por consiguiente, no cabe decisión popular directa alguna, ni tal eventual decisión podría producir efecto jurídico alguno sin la intervención de concretas instituciones constitucionales; es lógico, por lo demás, que en concreto para la iniciativa legislativa se requiera de la intervención de las Cámaras porque aquélla consiste exactamente en la solicitud a las mismas (petición, según precisa Martenet) de que aprueben una ley que una parte del cuerpo electoral considera necesaria.

### 1. Consideración previa

Las posibilidades de la regulación y ejercicio de los IDD son tan diversas, según los distintos ordenamientos jurídicos, que no podemos ofrecer un concepto general que comprenda sus diversas manifestaciones salvo que se haga en forma muy genérica. Sí, en cambio, se habrá de tener presente su fundamentación o razón de ser que es la que les vincula a las democracias conocidas como clásicas, liberales u occidentales. En

ellas, sin perjuicio de su estructura representativa, se suele reconocer esta forma de ejercicio excepcional de la verdadera soberanía popular, que ya surge absolutamente tamizada por el constituyente francés de 1791, a partir del reconocimiento de la «nación» como titular del poder soberano desplazando así la inicial idea de soberanía popular (Burdeau 1985, 169-170). Ello no ha impedido que todo tipo de regímenes los reconozcan con gran pompa aunque en la realidad no siempre contribuyan al desarrollo democrático.<sup>1</sup> Qué decir, por tanto de los regímenes que ni siquiera son democráticos por más que proclamen tales institutos.

Pues, en efecto, sin perjuicio de la conveniencia de su juridificación, a la que me referiré después, tienen un indudable valor político y hasta simbólico para la ciudadanía. Para Burdeau estos institutos tienen un valor incontestable como contrapeso (por cuanto sea leve) a toda eventual desviación derivada de la ideología y de los intereses particulares de los partidos políticos; y, sumándose al pensamiento de Duguit, afirmaba que el pueblo, generalmente ciego al elegir a sus representantes sabe, sin embargo, reconocer una buena ley (Burdeau 1985, 173): «La designación de los diputados comporta preferencias ideológicas que desaparecen cuando a los ciudadanos a través del referéndum se les plantea una cuestión concreta».

Siempre dejando al margen el caso excepcional de Suiza en el que la democracia directa y semidirecta conforma, junto al federalismo, la esencia del régimen (Gerotto 2015), y por tanto aceptando el juego de los institutos de democracia semi directa en el marco de las democracias representativas, más allá de sus características técnicas y sus ventajas propiamente constitucionales, Burdeau (1985, 170) subrayaba también su valor moral, lo que, cuando se reivindican, me parece importante

---

<sup>1</sup> Ello sigue siendo una realidad aun hoy como se comprueba en nuestro sistema constitucional e incluso en Francia que no acaba de acompañar sus propósitos democráticos (Le Pourhiet, 2018, 754) con el reconocimiento abierto de este tipo de institutos que, aun cuando se ampliaron en las últimas reformas, quedan siempre condicionados a la decisión institucional (Sanchez Ferriz, 2021).

para valorar su significación política y su relación con los partidos, a que también me referiré después:

(la democracia directa) moraliza al ciudadano acostumbrándole a asumir sus responsabilidades y a constatar en casos concretos la influencia de sus votos. Moraliza el ambiente social obligando a las diferentes clases sociales a olvidar las ideologías que las dividen para afrontar juntos problemas que se les plantean con toda su desnudez técnica. Moraliza, en fin, la vida política proporcionando a los gobernantes la seguridad y estabilidad que ofrece el acuerdo inequívoco de los ciudadanos.

Lelio Basso (1998, 77-78) subrayaba la conocida manipulación política del lenguaje; para él, el «pueblo» es una ficción de la que se han valido en sus luchas por el propio interés las revoluciones burguesas para acabar convirtiéndolo en nación. El desarrollo democrático fue abandonando el mito para llegar a la complejidad<sup>2</sup> de la soberanía popular como realidad siendo a estos efectos uno de sus intentos

el enorme favor que adquirieron en las constituciones de la primera postguerra los institutos de democracia directa, es decir, el ejercicio directo del poder por el pueblo. El derecho de iniciativa popular, [...] el referéndum legislativo, sea para aprobar o para derogar leyes, el referéndum constituyente, [...] fueron en modos diferentes contemplados por las principales constituciones, entre las cuales, la alemana de Weimar, la austríaca, la letona, estonia, irlandesa, la griega, la española de 1931, etc. En algunas constituciones (Alemania, Austria, Letonia, España) se reconoció también el derecho del pueblo de revocar al Jefe del Estado e incluso de provocar la disolución de las Cámaras.

Por tanto, su inclusión en las Constituciones liberales, preocupadas por vencer y superar los excesos del parlamentarismo del primer tercio del siglo XX, pero sin renunciar lo más mínimo al mismo, fue una constante racionalizadora, una más (siguiendo los planteamientos de

---

<sup>2</sup> El pueblo se conforma sin total homogeneidad por lo que también es parte del entendimiento de la democracia el papel constitucional de la oposición (perfectamente institucionalizada en Inglaterra) siendo lo más importante que también ella forma parte del pueblo y comparte la soberanía popular.

Mirkine Guetzèvich), incluida en Constituciones técnicamente muy cuidadas.

Y, siendo ello así, cabe preguntarse cómo en el siglo XXI seguimos aun sin haber hallado el equilibrio que permita complementar la democracia representativa con algunas formas de manifestación popular; estas siguen hoy generando encendidos debates políticos y se siguen usando en forma plebiscitaria, siendo esta tan contradictoria (por su personalismo) con la vida democrática. A estas alturas, por lo tanto, habría que preguntarse si es que tales institutos no se han entendido bien y ha de replantearse su comprensión, o si la cuestión es su imposible aplicación neutral sin que se haga uso (y posible abuso) de las mismas más que en interés de los partidos. Tal vez estas dos vías a la vez puedan aportar alguna luz a los problemas.

Precisando el planteamiento: ¿Falta el cabal entendimiento de estos IDD y debemos a estas alturas invocar su comprensión conceptual tal vez diluida con el paso del tiempo y con los diversos intentos de establecer la democracia en la forma más racionalizada posible?, o más bien ¿estamos ante categorías que no pueden escapar al acaparamiento total de la vida pública por los partidos políticos y en tal caso poco podrían aportar en la búsqueda del interés común?. De ser esta la razón, y creo que lo es en buena parte, estaríamos ante un círculo vicioso; pues si acudimos a los IDD para complementar y pulir defectos de la representatividad, no puede negarse que también esta fracasa en buena parte por el fenómeno partidocrático.<sup>3</sup>

Hoy en día todos los medios imaginados como iniciales equilibrios del sistema, y los que la tecnología ha ido añadiendo en las últimas décadas (internet, redes sociales...) no parecen ser sino más y más

---

<sup>3</sup> Debe subrayarse el apunte de Aguiar (1977, 153) sobre la influencia que pudo tener en la Constitución de la V República esa preocupación que Carré de Malberg manifestaba por la excesiva influencia de los partidos políticos en las instituciones. Piénsese lo que hoy puede suponer contando con tantos medios sofisticados como ofrecen las nuevas tecnologías para facilitar y ampliar la participación popular y lo que es mucho peor, para controlar y manipular las opciones de los ciudadanos que se sienten incapaces de autoprotgerse de tantas intromisiones en la vida propia a través de las redes sociales.



medios con los que los partidos siguen beneficiándose en su lucha por el poder y en su permanente instalación en las instituciones constitucionales, aun cuando caigan en el olvido del bien común y a veces hasta del propio sentido moral de la política al que, como se acaba de apuntar con Burdeau, podría contribuir una adecuada regulación y uso de los IDD.<sup>4</sup> Sin embargo, las prevenciones frente a estos institutos siguen en pie, incluso en el país vecino donde, pese a su historia libertaria y democrática, las fuerzas políticas mayoritarias siguen temiéndoles, en especial a la iniciativa legislativa popular (Le Pourhiet 2018, 759), así como al hecho de que el referendun pueda ser convocado por el pueblo y no por las instituciones.

## **2. Referencias conceptuales**

1. Ya me he referido a lo que realmente es *democracia directa*: la decisión directa y directamente expresada sin intermediario alguno (por lo tanto con presencia del elector-ciudadano que decide en el órgano de decisión que generalmente será una asamblea). Con efectos reales, *erga omnes*, de las decisiones que se adopten por todos los presentes (lógicamente, con derecho a voto). Prima aquí el principio de identidad sin espacio alguno para el principio representativo. He citado ya en nuestro caso el histórico y residual concejo abierto, realmente de nimia significación. Pero esta democracia directa sí tiene una aplicación constante y muy extendida en Suiza; es cierto que la que he citado como típica, la *Langesmeinde*, es también un reducto histórico que solo tiene vigencia en los cantones más pequeños. Pero es que en el caso suizo esa cita y su carácter residual se refiere solo al ámbito cantonal; sin embargo, en el ámbito local sigue como he dicho muy extendida la práctica de las asambleas con capacidad de decisión.<sup>5</sup>

4 Aba Catoria (2019, 168) abunda en las críticas a la dinámica partidista exacerbada: «El partidismo y el personalismo han desplazado la vocación de servicio al interés general y el mandato imperativo ha desplazado al representativo».

5 Tal vez el ejemplo más claro sobre la capacidad de decisión de los entes locales con régimen asambleario es la votación pública por la que acuerdan conceder o denegar la

2. De *la iniciativa popular* cabe decir que es el instrumento por el que se permite al cuerpo electoral (en realidad a una fracción del mismo) proponer al órgano constitucional competente (generalmente, el Parlamento) que se ocupe del estudio y deliberación de un texto que esperan sus firmantes que se convierta en ley. Biscaretti la definía del siguiente modo:

consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral.<sup>6</sup>

A partir de ahí, las posibilidades difieren extraordinariamente sobre los requisitos para su ejercicio, sobre las exigencias formales (incluido el número de los firmantes necesarios) o el modo de proponerla, así como los deberes a que se somete el Parlamento en relación a la misma, etc. etc. A diferencia del referéndum, que en general comporta la intervención popular al final del correspondiente proceso de formación de la norma, la iniciativa, por el contrario, se sitúa en el inicio del mismo, lo estimula provocando su incoación, generalmente introduciendo un tema nuevo en la agenda política, y obligando de ese modo a las élites políticas a tomar en consideración los problemas que preocupan a los ciudadanos y que por cualesquiera razones no han merecido la atención de sus representantes.

Tal vez este de condicionar la agenda política (y legislativa) de las autoridades constituidas sea el principal efecto que, en el largo plazo, podría advertirse en el uso de la iniciativa, puesto que su relevancia política reside más en sus posibilidades de interposición, y en que

---

ciudadanía a quienes la soliciten tras cumplir los requisitos impuestos al efecto. (Sánchez Ferriz, 2015). Hasta tal punto obligan a la Confederación tales decisiones locales que en ocasiones ha tenido que intervenir el Tribunal Federal cuando se han visto afectados Convenios de derechos humanos ratificados por la Confederación.

<sup>6</sup> Tal vez habría que precisar, a la vista de la realidad francamente limitada de su experiencia, que más que formación de la ley, lo que se formaliza es su propuesta o presentación a las Cámaras (Biscaretti Di Rufia, 1982, 421).

se permita la permanente presencia y acción política de todos los grupos políticos y sociales, que en el logro definitivo de los resultados legislativos que en cada caso se plantean.<sup>7</sup> Pues, en última instancia, este instituto de participación popular en el momento de incoación del procedimiento legislativo, apenas si puede garantizar efectos reales en la determinación final de las normas si no va acompañado en el final de ese mismo procedimiento por la exigencia de que se ratifique la labor parlamentaria con voto referendario y, por consiguiente, popular.<sup>8</sup> Y ello no es ni mucho menos lo habitual, más allá del caso suizo.

En España el propio TC ha subrayado la característica ineficacia de la iniciativa al compararla con el referéndum. Así se lee en STC31/2015, de 16 de marzo (en la que destacaré diversas expresiones),

... Pero estas iniciativas populares, la prevista en la Constitución y las que lo han sido en los Estatutos de Autonomía, no son, a diferencia del referéndum, cauce para la manifestación directa, excepcional en nuestro Derecho, de la voluntad popular, sino instrumento, más bien, para que una fracción del electorado propicie un pronunciamiento de los representantes del pueblo sobre determinada propuesta legislativa [STC 19/2015, de 16 de febrero, FJ 2 d) y 4].

Tal excepcionalidad del referéndum es la que impide que pueda el legislador ordinario —cada uno de los legisladores de nuestro Estado compuesto— articular libremente modalidades del mismo y la que impone, por ello, que solo la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE pueda introducir, con la excepción y los límites dichos, nuevas formas de consulta popular por este cauce, dando así desarrollo, a través de tales posibles variantes, al derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos (arts. 23.1 y 81.1 CE). No cabe exigir otro tanto para la previsión de iniciativas legislativas de origen popular en los ordenamientos autonómicos, iniciativas que no habrían de dar lugar, vale repetir, a un pronunciamiento del pueblo, sino de sus representantes...» (FJ 6)

3. En cuanto al *referéndum*, de manera más simple aun, cabe decir que es una votación popular (esta sí, de todo el cuerpo electoral

---

<sup>7</sup> Incluso en el caso suizo el porcentaje de las propuestas que se materializan al final de todo el procedimiento en una ley es escaso (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz, 2020, 140 ss).

<sup>8</sup> Aunque también podrían establecerse otras cautelas que garantizaran el respeto a las líneas básicas y finalidad que la inicial propuesta popular buscaba.

que vota al final del proceso) para ratificar, o abrogar, los textos normativos previamente deliberados y aprobados por las Cámaras (lo que netamente le diferencia del plebiscito)<sup>9</sup> para los que la respectiva Constitución prevé tal intervención, tal como se acaba de ver en la cita textual del TC.

Naturalmente, me he referido al referéndum tal como lo entendemos en nuestro ordenamiento en el que solo cabe la votación final y por ello he dicho que compete a todo el cuerpo electoral; distinta sería la propuesta inicial de referéndum allá donde es posible que surja del cuerpo electoral que ya lo haría solo en parte (la que cada ordenamiento exija). También en este caso, existen muchas variaciones de referéndum, tanto en su propuesta (institucional o popular) como en el carácter impuesto por cada Constitución para su práctica (obligatorio o potestativo), así como por sus efectos (vinculantes o no), sin olvidar las variantes derivadas de su diferente ámbito territorial (estatal, regional o local).

4. También en el instituto de *la revocación* existen formas diversas; pero en términos generales cabe definirlo como la capacidad (de que dispone el pueblo o determinados órganos) de privar al representante de su cargo antes del final de su mandato. Su vinculación con el mandato imperativo hace que este instituto (a diferencia de los dos primeros) sea difícilmente conciliable con las democracias liberales aunque no se nos oculta que se está reconociendo recientemente por el llamado neoconstitucionalismo desarrollado por diversos países de Sudamérica ni que tuvo su aplicación en nuestra segunda República para el Presidente de la misma aunque con carácter institucional.

---

<sup>9</sup> Esta intervención directa en la eficacia normativa, y por consiguiente también en el sistema de fuentes (en el caso italiano sin lugar a dudas por el efecto abrogativo del referéndum (Luciani 2005, 699 y ss.) le ha distinguido tradicionalmente del plebiscito en el que la decisión se adopta sobre un aspecto eminentemente político y en general vinculado a un concreto líder que espera reforzar su legitimidad al convocarlo; cabría decir que en estos casos es una especie de búsqueda de la confianza extraparlamentaria. Entre nosotros, también subraya la necesidad de clarificar tal distinción, Presno Linera 2017, 48).

5. No suele concebirse el *derecho de petición* como instituto de participación popular. Muy probablemente porque su significación histórica se vinculaba exclusivamente a acciones de gracia que se solicitaban (al principio del monarca, después de las autoridades) sin posibilidad de exigencias sino como petición de la que solo se garantizaba la no reacción negativa o sancionadora por parte de la autoridad. Es cierto que hoy se sigue sosteniendo este significado pero también ha quedado ampliado en los países democráticos de nuestro entorno a otra significación de carácter público que permite dirigirse a los poderes públicos no tanto para pedir sino para opinar, sugerir, proponer, etc. En este sentido sí es un derecho de participación política aunque tan inofensivo como algunos de los institutos que comentamos. Sin embargo, tiene un importante papel en Suiza (aunque residual respecto de los derechos políticos suizos propiamente dichos) y recientemente, por lo que se refiere a Francia, se ha reprochado los intentos de reforzar la petición como subterfugio para evitar reforzar la iniciativa o el referéndum (Le Pourhiet 2018, 761, 763). Ello permite afirmar a la autora de referencia que

Nuestra sociedad posmoderna muy individualista y compasiva se halla atraída por lo que los anglosajones llaman la *care*, es decir, el cuidado y los remedios, y por ello se multiplican los procedimientos destinados a permitir a los individuos lamentarse y quejarse ante instituciones que les escuchan con vocación terapéutica.... Y también se desarrollan instituciones orientadas al consejo y a la mediación en el marco de lo que se podría llamar una «democracia lacrimógena».

### **3. Una condición de democraticidad imprescindible para el uso y la regulación de los principales IDD**

Sin duda toda la potencialidad de los dos institutos más conocidos (la iniciativa y el referéndum) se pone de relieve solo si se regulan de modo que se ejerciten juntos, complementándose entre si; quiero decir que ambos pueden conformar un proceso de participación realmente

efectivo cuando concurren en un mismo proceso legislativo, Su relación se produciría con la intervención popular mediante iniciativa en el inicio del proceso, es decir, con la capacidad de propuesta que le sea reconocida a una fracción del cuerpo electoral pero si esta propuesta, en vez de quedar a expensas de la sola decisión del órgano legislativo, va acompañada del referéndum como ratificación final de todo el proceso, es obvio que el órgano legislativo no se hallará tan libre de actuar como en el caso español. Por el contrario tendrá presente que, aun no atendiendo a lo propuesto popularmente, la decisión solo será definitiva cuando el cuerpo electoral se vuelva a pronunciar en referéndum final sobre la misma cuestión planteada con el inicio del procedimiento a través de la iniciativa legislativa popular. Hasta tal punto ello es así que Martenet (2021, 71) llega a decir que solo así se ejerce la iniciativa pues de otro modo, solo con la presentación de esta en realidad estaríamos técnicamente ante una simple petición sin más efectos.

Tratare de representarlo gráficamente:

## INICIACION DEL PROCESO

- Cumpliendo los requisitos que dependen de cada ordenamiento
- Puede ser institucional o popular.

De ser una acción popular cabe que se exprese en formas diversas:



Firmar la iniciativa  
Votar en referéndum  
Participar en consulta

Pero no se trata de participar de cualquier modo y sin saber para qué. Sin duda, la cuestión más decisiva es la de los EFECTOS de tal participación que, en principio, pueden ser consultivos o vinculantes, ya sean de naturaleza política o jurídica.

En lo jurídico, por ejemplo, aprobar un texto  
En lo político, cómo influir en la decisión final



Ha de recordarse en este sentido que participación<sup>10</sup> y democracia no siempre van unidas, o, al menos, no de manera total. Por ello, se ha de tratar de unir tanto la participación popular como las decisiones finales y sus efectos en el sistema de fuentes de cada ordenamiento.

Solo conformando un conjunto en el que se regula y conforma el procedimiento decisonal podemos aspirar a que el cuerpo electoral se sienta involucrado al menos en aquellas decisiones que más les preocupan; y ello sin perjuicio de los efectos políticos que también tendrá, tanto en nivel de satisfacción democrática como de contribución a la corresponsabilidad de poderes instituidos y cuerpo electoral. Gráficamente creo que tal proceso se podría representar aproximadamente así:



Por tanto, sería la doble intervención popular (inicial y final) lo que determinaría el carácter democrático, o al menos eficaz, de un determinado proceso y, sobre todo, su capacidad de influir de manera efectiva en la política nacional (o del correspondiente ámbito territorial) y en particular en el proceso legislativo, tal como ocurre en Suiza.<sup>11</sup> De hecho, si solo se propone un texto, lo único que se hace es dejar en manos del Parlamento que lo acepte y lo apruebe, o no, y con las modificaciones que quiera sin límite. Si, por el contrario, se somete a referéndum un texto o decisión ya tomada sin que haya sido propuesta popularmente, y lo hace una institución, lo único que cabe al cuerpo electoral es el sí o el no, sin más. Creo que una relectura de los párrafos

---

<sup>10</sup> Generalmente he puesto ejemplos en clase sobre la participación a veces excesiva que se da en las dictaduras. El transfondo (con todo el pueblo en la calle), que se advierte en la película *Una giornata particolare*, sobre la Italia de Mussolini, creo que es clarividente.

<sup>11</sup> Sin duda esta es la particularidad más sobresaliente pues lo democrático no es el mayor o menor número de referendums posibles en cada ordenamiento jurídico, sino la vinculación de estos con la propuesta popular (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz 2020, 110 ss).

supra transcritos de la sentencia del TC de 2015, citada, viene a confirmar lo que estoy afirmando sobre nuestra pacata regulación.

## II. Especial atención al referéndum<sup>12</sup>

### 1. Concepto

Antes de detenernos en él ha de subrayarse el doble enfoque político y jurídico que es habitual distinguir en el referéndum. Sin duda, en la vida política, y en particular cuando lo invocan los partidos, prevalece aquel enfoque político, en general, al destacarse la extraordinaria importancia del referéndum desde el punto de vista político por ser considerado como la expresión más fiel de la soberanía popular,<sup>13</sup> sin entrar en muchas más precisiones, y pudiendo incluso llegar a condicionar la jurisdicción constitucional. Ello ha dado lugar a intensos debates en Suiza, en especial cuando las decisiones populares afectan al Derecho Internacional *cogente* (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz 2020, 250 y ss) y, particularmente, al de los derechos humanos por cuanto puede interferir (y así lo ha hecho en ocasiones) en los compromisos internacionales adquiridos por la Confederación.<sup>14</sup> La idea tampoco es ajena a la labor de la Corte Constitucional italiana que en distintas ocasiones ha afirmado que el referéndum constituye un «medio» y

---

12 Respecto la iniciativa legislativa popular y otros institutos de democracia directa, no cabe duda que es el referéndum al que mayor atención presta la doctrina y, por supuesto, el más valorado desde distintas perspectivas, en la vida política. Pero debe tenerse claro lo ya afirmado, que no es en sí mismo simple instrumento de democracia directa. Luciani insiste en ello con todo tipo de argumentación (2008, 2-3)

13 Ello, al decir de Roche, justifica todos los casos en que el *Conseil Constitutionnel* francés ha declarado su incompetencia para juzgar sobre resultados de algún referéndum, puesto que dicho órgano no podría juzgar sobre lo que haya sido una decisión soberana (Roche). Si bien el Consejo Constitucional francés cambio su actitud a partir de 2000, dicho órgano no juzga nunca el resultado sino los actos preparatorios por lo que sigue vigente la prevención que se acaba de afirmar.

14 La cuestión explica que no quepa el control de constitucionalidad de las leyes y sí en cambio, que se haya ido introduciendo el control de la convencionalidad justamente en materias de derecho internacional *cogente*.



«genuina manifestación» de la soberanía popular (sobre todo a partir de la fundamental sentencia 16/1978). Y entre nosotros recientemente también se ha puesto de relieve la inoportunidad de que se pronuncie el TC sobre una norma previamente sometida a referéndum (como ha ocurrido el caso del Estatuto de Cataluña de 2006) hasta el punto de generar una dura polémica y haber dado lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la LOTC, para el (re)establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación; así, el nuevo control previo de inconstitucionalidad al que solo quedaban sometidos hasta ahora los Tratados Internacionales, habrá de aplicarse también a los Proyectos de Estatutos de Autonomía y los que contengan propuestas de reforma. El tema ha sido desarrollado recientemente entre nosotros con acierto y rigor por López Rubio (2020, *passim*).

#### A) DOBLE LECTURA DEL REFERÉNDUM EN LA QUE HAY QUE OPTAR

Pero la cuestión, vieja y decisiva, no es tanto su significación democrática, que también, sino, en la medida en que se quiere rescatar para las democracias occidentales de mayor tradición, establecer las condiciones del encaje de este instituto con la forma de gobierno parlamentaria de la democracia representativa con que esta se desarrolló en los Estados liberales ya en el periodo de entreguerras y después tras la segunda gran guerra. Porque se trata de recuperar a la ciudadanía de un desencanto generalizado que le aparta cada vez más del sistema y de los partidos políticos que lo representan.

Hasta aquí, el marco de actuación sigue siendo ambivalente según el doble enfoque aludido, político y jurídico. Sin duda la opción entre ambos será un paso previo a su regulación y, al menos en los países en que domina la partitocracia, de decantarse por una configuración política como sin duda lo es el referéndum consultivo de nuestro art. 92, debería regularse concediendo a su propuesta y organización márgenes de actuación sin la necesaria vinculación a la política partidista que es

como la Ley Orgánica reguladora lo estableció. De decantarse por una configuración jurídica también requerirá de regulación apropiada e incluso de previsiones en los Reglamentos parlamentarios.<sup>15</sup>

Mientras ello no sea así, solo cabe una definición general que, más que ofrecernos un concepto claro y válido del referéndum, puede aproximarnos si acaso a cada diferente régimen. En efecto, la definición del referéndum puede variar de uno a otro ordenamiento<sup>16</sup> si las propuestas doctrinales en este sentido pretenden abarcar las instituciones que cada sistema nacional incluye. En este sentido, es conocida la definición de Luciani (2005, 123) para el derecho positivo italiano: «resolución popular con votación separada de cada ciudadano sobre cuestiones determinadas y jurídicamente relevantes, puestas de manera alternativa».

Naturalmente en el caso suizo se refuerza la definición y su significación en la medida en que esta institución cobra una fuerza especial derivada del hecho de que el pueblo es considerado el primer órgano del Estado (Sánchez Ferriz 2016) y muy en especial de que, según he dicho ya, sí concurre en dicho ordenamiento la doble intervención del cuerpo electoral tanto en el inicio como en el final del proceso de decisión según se acaba de explicar. Cabe, pues, para el caso, la siguiente definición:

---

<sup>15</sup> En ello insiste González Cadenas al reivindicar la necesidad del referendun para todo tipo de reforma constitucional. Cfr. Algunas propuestas graduales de democratización del procedimiento de reforma constitucional.

<sup>16</sup> E, incluso, según épocas pues, como pone de relieve Proietti (en presentación a Rittinghausen 2018, 70 ss) si Suiza se conoce como el país del referéndum, debe precisarse que, tal como lo concebimos hoy, ello solo es cierto a partir de 1848 cuando se convierte en federación. Si antes también era considerada tal era porque el referéndum se concebía como concepto y trámite diplomático, vinculado al mandato imperativo a que se sometían los representantes de los diferentes Estados cuando, no en vano, Suiza era una Confederación. El referéndum no era sino la remisión que los representantes hacían para consultar a sus mandantes cuando no se sentían autorizados para decidir según sus concretos mandatos. Curiosamente, se introduce el referéndum en la Const. de 1848 pero sin usar siquiera este término sino como «votación del sí o el no» así como la iniciativa popular y se hace justamente porque es a partir de entonces cuando el Parlamento puede imponer decisiones a los Estados y no al revés como hasta entonces (Oliver 1986, 75). Es en la segunda mitad del XIX cuando se mantiene un encendido debate alimentado desde el socialismo, y en el que influye abiertamente Rittinghausen (1851), y que comienza a materializarse en los textos.

El referéndum es el derecho reconocido por la Constitución al pueblo y a los Cantones de pronunciarse como última instancia sobre la adopción o rechazo de un texto legislativo o constitucional... Su objeto es siempre un acto jurídico acordado como derivación de la competencia atribuida a alguno de los órganos elegibles (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz 2020, 154).

Por lo demás, es un trámite que cabe calificar de ordinario o habitual en la labor de legislación suiza pudiendo afirmar que es la última fase de ejercicio obligado para la aprobación de las leyes más importantes (y ello, por mandato constitucional expreso). Por lo tanto, siendo más ordinario por su uso continuado en el ordenamiento suizo que en el italiano, ha de notarse que en ambos casos tiene un papel (generalmente decisivo en sus efectos) dentro del procedimiento legislativo, de suerte que su significación jurídica es tan importante como la política; dicho de otro modo, políticamente es importante el referéndum porque normativamente tiene un papel que cumplir. A partir de ahí es bien fácil su distinción del plebiscito. Con carácter secundario podrá estudiarse desde la perspectiva de los derechos de participación o de los componentes democráticos del sistema representativo pero ello no afectará a su verdadera significación que, como acabo de decir, es jurídica.

#### **B) LA OPCIÓN ESPAÑOLA: O LA LECTURA JURÍDICA, O LA POLÍTICA, SIN POSIBLE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE ELLAS**

En el caso español el común denominador es la participación del cuerpo electoral en la decisión de concretos casos, directa o indirectamente, previstos en la Constitución; pero tanto su propuesta como sus efectos varían ostensiblemente según del referéndum de que se trate entre los que su Ley reguladora menciona<sup>17</sup> y, en cualquier caso, el margen de disponibilidad popular es muy escaso por no decir nulo. En efecto, ello puede comprobarse fácilmente pues el TC nos ha ofrecido una

---

<sup>17</sup> Cfr. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum

definición en STC 31/2015, de 16 de marzo, que creo describe bien nuestra situación, al decir

En síntesis, de una muy arraigada doctrina, la STC 31/2015, de 15 de febrero, recordó que «estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral»... (FJ 3)

Por lo tanto, es «el poder público» el que convoca. Es cierto que también nosotros contamos con referéndums de carácter normativo (como debe ser) en el caso citado de la reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE) y en el de la aprobación y reforma de (al menos) parte de los Estatutos; en ello no cabe duda de los efectos normativos del referéndum; pero fuera de estos casos, impuestos por la Constitución, es difícil encontrar la posibilidad de intervención popular en la función legislativa siquiera a modo de ratificación. Y aun en estos concretos casos mencionados debe observarse que nunca hay coincidencia ni relación entre propuestas y decisiones porque tanto en los referéndums estatutarios, como en los referéndums de reforma constitucional, son los órganos constitucionales competentes quienes proponen a la ciudadanía que diga si lo acepta o no (lo que con razón critica González Cadenas).

Con todo, quizá la principal cuestión en España sea la de decidir si realmente el referéndum del art. 92 CE (que en cierto modo dificulta la definición general) es susceptible de considerarse un instituto de democracia popular, lo que resulta bastante dudoso<sup>18</sup> como entre otros

---

<sup>18</sup> Ello no obstante no cabe ver solo aspectos negativos en el referéndum consultivo en general, pues Pasquino (1997, 286) recuerda que también podría llamarse «*de indirizzo*». A través de él las autoridades, gobernantes y asambleas electivas tienen la posibilidad de sondear las preferencias de los electores sobre determinada opción o incluso delegar en los electores la responsabilidad de determinadas decisiones especialmente complejas, controvertidas e incluso desagradables. Por su parte Carreras (2017, 39) atribuye a su resultado negativo el efecto de entender que el Gobierno ha perdido la confianza debiendo en pura lógica convocar las

puso de relieve Cruz Villalón (1980, 154 ss) que, por lo demás acertaba a plantear la cuestión más decisiva al respecto a la que después me referiré: la de decidir la posición y coherencia de este instituto en cada sistema constitucional.

## **2. Tipología de los referéndums**

En cuanto a la tipología, sin duda en el caso suizo podemos encontrar el máximo exponente de las más variadas formas de participación (Sánchez Ferriz, 2017) y, en particular, referendarias, pero nos ceñimos ahora a los casos de España e Italia, que con alguna excepción pueden coincidir teóricamente a partir de tantos puntos en común como tienen ambos ordenamientos,<sup>19</sup> e incluso los elementos que sociológicamente permiten la comparación que, sin embargo, resultaría muy difícil en el caso de Suiza.

Groppi agrupa en dos grandes categorías una clasificación adecuada para el caso italiano y que podría aplicarse a nuestro caso: 1. Los referéndums previstos directamente en el texto constitucional y 2. Los previstos en otras fuentes y destinados a celebrarse en el ámbito regional o local. Dentro del primer grupo, en realidad, se reúnen los enumerados por el art. 75 de la Constitución italiana en forma bastante más sistemática que en nuestro texto constitucional que los reconoce en diversos preceptos y en contextos muy variados (aun pensando tan solo en lo que se refiere al ámbito nacional, arts. 92, 167 y 168 CE) y sin que se haya delegado en autoridad alguna la convocatoria que sigue en manos exclusivas del Estado.

En cualquier caso, hay sin duda mayor similitud entre España e Italia en el segundo grupo (*referenda* previstos en otras fuentes) de los citados por Groppi (2010, 3 ss), pues en el primero de los grupos,

---

elecciones; cuestión distinta es que el Gobierno lo cumpla puesto que este efecto no se halla prescrito sino que se deduce de los principios de la democracia representativa.

19 De querer el lector contrastar ambos sistemas debo señalar que se ha realizado un estudio de mi autoría, bastante pormenorizado, en el que se lleva a cabo la comparación de ambos regímenes, que actualmente se halla en prensa en la Fundación Giménez Abad.

los dos supuestos nacionales en los que se difiere por el tratamiento constitucional son realmente significativos: en Italia se contempla el referéndum abrogativo, para nosotros hoy absolutamente desconocido por haber sido eliminado del texto en el debate constituyente<sup>20</sup> por una enmienda de Sole Tura, pues, ciertamente, sí llegó a discutirse en nuestras constituyentes (Oliver, 1986, 105 ss). Además, nuestra Constitución regula en el art. 92 el referéndum consultivo que de ningún modo podría ser considerado, siquiera en su más laxa comprensión, un instituto democrático como ya he apuntado.<sup>21</sup> El problema es que la posibilidad de parecido en los grupos respectivos de casos regulados en otras fuentes es para nosotros un futurible puesto que aún no existen en la realidad.

Desde la perspectiva italiana, es bien sencilla pero muy apropiada la distinción hecha por Pasquino (1997, 206) entre referéndum deliberativo y abrogativo, señalando que solo el primero sería propiamente un instrumento de democracia directa, mientras que el segundo podría considerarse de colaboración en el marco de ejecución de las normas vigentes aunque suele tener un ámbito restringido desde el momento en que la Constitución enumera algunas materias que le están vedadas (de modo semejante como nuestro art. 87.3 lo hace sobre materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa popular). También distingue Pasquino entre el referéndum consultivo y el constitucional considerando que el primero sería «de indirizzo» (cabría decir de participación en la dirección política) mientras que el segundo debería considerarse como un tipo de referéndum deliberativo que tiene características especiales derivadas de su relevancia política: suelen reconocerse cuando se aprueba una Constitución tras situaciones traumáticas porque añade legitimidad al sistema y, en lo que se refiere a reformas constitucionales, aparte de la legitimidad añadida, son una garantía de

---

20 Una buena síntesis cabe encontrar en Presno (2017, 60 ss); a diferencia de Carreras, Presno defiende el referéndum en todas sus formas y en especial el legislativo.

21 Hasta tal punto es así que, por citar solo un ejemplo, Roche hace depender de la incoación del proceso que realmente sea un poder o un contrapoder; Roche (6)

respeto a las minorías. En concreto este último tipo de referéndum, de reforma constitucional, entiende Pasquino que es más «de repudio» que confirmativo<sup>22</sup> puesto que el carácter facultativo del mismo supone que la petición del mismo por quienes están habilitados<sup>23</sup> para ello comporta una discrepancia fundamental sobre la reforma llevada a cabo y por consiguiente, el texto solo entrara en vigor si en el referéndum, al ser votado, se alcanza mayoría de síes en la participación popular.

Justamente por ello, cuando tal discrepancia no es visible, tampoco puede hacerse uso de dicha facultad en el caso italiano.<sup>24</sup> En efecto, el tercer párrafo, el mismo artículo 138 CI cierra la posibilidad de una intervención popular cuando establece que «no se da lugar a referéndum si la ley ha sido aprobada en la segunda votación por cada una de las cámaras con mayoría de dos tercios de sus integrantes». Y de este modo se confirma que la revisión constitucional es, precisamente, en primer lugar y ante todo, un poder de las Cámaras sin que deba disponerse del mecanismo de protección de minorías cuando no procede por tratarse de un voto ampliamente consensuado.

Una última distinción se refiere a su ámbito territorial, ya sea nacional o de territorio concreto de cada país, en especial de los descentralizados como es el caso de España e Italia. Ambas

---

22 Ello es semejante en nuestro caso previsto en el art. 167 Const.

23 En España el pfo. 3 del art. 167 CE dispone: Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. y en Italia el pfo. 2 del art. 138 dispone: Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 (quinientos mil) electores o 5 (cinco) Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos. No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes. Nótese, de nuevo la importante diferencia de los sujetos legitimados para solicitarlo; de nuevo, nuestro texto se mantiene en la restricción de la sola posibilidad de instar las instituciones, en concreto, los miembros de las Cámaras.

24 Lo más semejante que encontraríamos en España es el carácter potestativo del referéndum en el caso de reforma por el procedimiento del art. 167 pues, en efecto, solo si una o más fuerzas políticas lo piden, llegará a celebrarse. La regulación constitucional italiana es más segura al establecer el porcentaje a partir del cual ya ni siquiera es potestativo porque, sencillamente, no procede por mandato constitucional.

Constituciones<sup>25</sup> prevén expresamente el referéndum en relación con los Estatutos de autonomía y las respectivas leyes de desarrollo los regulan en sus distintos supuestos.<sup>26</sup>

### **3. Significación y función en el concreto sistema constitucional**

#### **A) AMBITO TERRITORIAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS**

Ahora bien, la idea del ámbito territorial es coincidente en los tres ejemplos que estoy citando (España, Suiza, Italia), tanto más que se trata de estados compuestos; pero otra cuestión bien distinta es la naturaleza, la legitimación y los efectos de tales referéndums regionales, pudiendo decir de los mismos lo ya apuntado sobre los nacionales. Pues en el caso español derivan del propio texto constitucional y en particular del citado art. 151 (para constitución de CCAA por lo que hoy ha quedado totalmente obsoleto) y el 152, sin perjuicio de la posterior introducción del instituto en reformas estatutarias que, no obstante, no cambian la significación por cuanto en la LO 1/1980 sigue rigiendo la intervención central en todos los referéndums, en cierto modo coherente con el hecho de que también las reformas estatutarias sean actos complejos, obra de la Comunidad pero también del Parlamento nacional. En todo caso, es obvio que no cabe un referéndum en España sin que sea convocado por las instancias nacionales (ex art. 2 LO referéndum).<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Art. 151 de la Const española para el caso de los Estatutos regulados por dicho art. El art. 123 de la Const. italiana también prevé es referéndum estatutario.

<sup>26</sup> También aquí hay una importante diferencia en favor de Italia pues nuestra Constitución establece los referéndums de aprobación de algunos Estatutos y eventualmente de su reforma (arts. 151 y 152) pero no pasa de ahí la previsión. En cambio, la Constitución italiana, además de una regulación semejante a la nuestra, difiere a los Estatutos la posibilidad de que regulen referéndums (lo que sería uno de los casos en que se establecen por fuentes distintas a la Constitución a que se refería Groppi).

<sup>27</sup> LO. 1/1980, ya cit. Art. 2: Uno. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado.

Dos. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados.

Tres. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente.



Muy acertadamente, por ello, Saenz (2020, 418) califica de imposible el referéndum autonómico en los términos en que sí contempla la Constitución italiana los referéndums en las regiones, pues todas nuestras previsiones constitucionales se limitan a regular el momento de constitución de las CCAA y a lo sumo el de la reforma de los Estatutos que para su aprobación lo tuvieron constitucionalmente impuesto. En efecto, la Constitución italiana en su art. 123 prevé el referéndum de los Estatutos de modo semejante a la nuestra; pero, además, reenvía a ellos mismos la regulación del referéndum y de la iniciativa en sus respectivos ámbitos territoriales, de suerte que disponen de margen en la regulación que no obstante se somete a la Ley de referéndums (*LEGGE 25 maggio 1970, n. 352*).

## **B) NECESARIA ADECUACIÓN DE LOS IDD A CADA**

### **SISTEMA CONSTITUCIONAL CONCRETO**

Pero más allá de constitucionalizar la posibilidad de referéndums de ámbito no nacional, lo importante es la forma en que este instituto se regula y concibe en cada sistema constitucional concreto. Pues, más allá de su inclusión en un concreto sistema lo que importa es su inserción coherente y finalista en el mismo. Entre otras, una finalidad que podría coincidir en las necesidades en Italia y también en España es la de contrarrestar el excesivo partidismo pero ello supone regularlo de modo que no dependa de (o al menos, no solo de) los partidos políticos. Cruz Villalón llamaba la atención sobre su decepción al comprobar que nuestra ley reguladora dejaba en referéndum en sus manos. Pero lo más interesante en el citado trabajo de Cruz es su reflexión sobre cómo en el Reino Unido no se necesita esta institución como en nuestros sistemas porque allá su propio sistema electoral ya produce los efectos referendarios (bipolarizados) que aquí tratamos de obtener con el instituto estudiado. Un sistema electoral mayoritario y uninominal con un bipartidismo casi perfecto y con la institucionalización de la oposición hace del sistema británico una continua elección entre las dos opciones legítimas y posibles que en todo momento se ofrecen

al elector y que cada uno de los dos grandes partidos (laboristas y conservadores) representan.

Teniendo en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en el Reino Unido, en Italia como en España, el multipartidismo y el sistema electoral proporcional que lo favorece, dista mucho de asemejarse a la bipolarización «fija» que acabamos de mencionar del Reino Unido, el papel que en nuestro caso podría desempeñar el referéndum bien regulado, es un buen ejemplo de lo que trato de decir. Y digo bien regulado aunque también debería decir bien aplicado pues sin duda el mal (o innecesario) uso del instituto producen efectos distorsionadores como bien podrían explicar el desaparecido Cameron así como Renzi en Italia que, por su uso plebiscitario, también hubo de pagar su fracaso con la inmediata salida de la vida política.

No se trata, por tanto, de introducir las IDD como piezas de un puzzle sin más, sino de su integración en el sentido global de cada estructura constitucional y, sobre todo, de los fundamentos y principios en que se asienta. En particular, Cruz Villalón (1980, 156) explica el sentido del referéndum (que a lo sumo habría de ser consultivo en el Reino Unido teniendo ya, como tienen un sistema electoral de resultados plebiscitarios):

lo que caracteriza a las relaciones entre la Constitución británica y la institución del referéndum es la especialísima combinación de proximidad y enfrentamiento: de un lado, el principio de la soberanía parlamentaria parece excluir cualquier manifestación directa de la voluntad popular; de otro, el principio del mandato popular (mándeate theory) convierte a cada elección general, sobre la base del bipartidismo, en un plebiscito en torno a las pocas cuestiones básicas sobre las que gira la campaña electoral. Y se entiende, como es sabido, que el gabinete que gobierna apoyado en la mayoría surgida de unas elecciones no puede tratar de hacer pasar legislación importante alguna sobre un tema que no haya sido debatido en el curso de dichas elecciones. Tanto es así que cuando se habló de modificar el sistema electoral a fin de introducir, bien la representación proporcional, bien el voto alternativo, se entendía que el nuevo sistema habría de ser completado con la incorporación del referéndum.

Es decir, a un sistema bipartito y uninominal, que a grandes rasgos responde a la división en dos de los programas políticos e ideológicos, y por tanto también de la opinión pública, no le hace falta el referéndum que produce esos mismos efectos de división en dos, de los que ya dispone el propio sistema. Por ello, y sobre todo, sigue diciendo Cruz,

lo que caracteriza a este peculiar sistema plebiscitario es precisamente el tener como cauce necesario a los partidos políticos, el ser, en definitiva, un sistema plebiscitario operante a través y por medio de los partidos, y no un expediente de marginación de éstos: algo, pues, de nuevo, enteramente peculiar desde la perspectiva de las democracias del Continente [...]

[...]De ahí, entre otras cosas, que no se sintiera la necesidad de introducir la institución del referéndum. Para que en el Reino Unido se llegase a recurrir a la consulta popular directa tenían que fallar los supuestos que hasta entonces la habían hecho innecesaria. En efecto, si el presupuesto básico de la democracia plebiscitaria inglesa es la asunción por cada uno de los dos partidos de una determinada postura ante un específico problema nacional (*issue*), en el momento en que la línea divisoria ante una importante opción política pasa por el interior de los partidos, el recurso a las elecciones generales corre el riesgo de consagrar la ruptura de los partidos, sin asegurar con ello una respuesta sobre la cuestión debatida.

En lo que se refiere a Italia, no puede dejar de subrayarse la importancia e interés de su experiencia en la materia. López y Requejo (2009, 71) recuerdan que entre 1995 y 2007 se celebraron 39 referéndums estatales, lo que dista mucho de lo que se puede observar en cualquiera de los otros países de Europa. Por ello, resulta más llamativa la praxis reciente que de algún modo viene a marcar una nueva época (o con nuevos problemas) por las disfunciones que la misma ha hallado primero por la política Berlusconi y después por los sucesivos populismos.<sup>28</sup> Ello es más llamativo en ese país

---

28 La descripción de Panarari (2018, 45) referida a los últimos años en Italia no puede ser más radical: «Pueblo, siempre puebloji, como aplicación dogmática y servil del principio mayoritario», como unidad adaptable a las circunstancias – el de Bossi es la Padania, el de Salvini, Italia... y democracia... como religión civil. «Italia, actual laboratorio neosoberanista a escala continental, y, entre los países occidentales, el que en el Novecento de la dictadura y de las guerras civiles entre fascismo y antifascismo, anticomunismo y comunismo y (en forma mucho más *soft*) entre berlusconismo y antiberlusconismo ha vivido en forma turbulenta y problemática el componente de religión civil de la democracia».

por la consolidada experiencia adquirida en el mismo en torno a los referéndums normativos de carácter abrogatorio.

### **III. Reflexión sobre la significación y posición de las IDD en la teoría de la constitución**

Ha de tenerse presente que tanto en el ámbito político como teórico del constitucionalismo democrático estos institutos se insertan en el marco de las democracias representativas liberales (antes conocidas como occidentales). Ello sin perjuicio de los distintos efectos y de la diversa inserción de estos institutos en la estructura general de cada respectivo régimen en función de cada regulación constitucional concreta, según acabo de decir. Precisamente la reciente invocación populista de estos institutos<sup>29</sup> es lo que está rompiendo la línea de pensamiento a que estábamos habituados (creo que acertadamente) al calificar el concreto tipo democrático en cada país. Hoy la democracia se invoca sin mayor distinción como si la verdadera fuera solo la de quien la invoca y como si no pudiera haber otra distinta concepción de la misma.

Y lo que es peor para quienes creemos que la Constitución española de 1978 es indudablemente democrática: se están invocando los IDD por movimientos populistas con intención rupturista y/o superadora del constitucionalismo representativo de nuestro régimen y no con el deseo de fortalecerlo y complementarlo; en particular se pone en duda la legitimidad de la transición que dio lugar al texto constitucional vigente y a cuatro décadas de indiscutible progreso económico y social. Ello, en

---

<sup>29</sup> Como afirma Sanz Moreno (2019, 104), cualesquiera sean sus manifestaciones, ... en algo coinciden populistas de todo tiempo y geografías: su división dual y antagónica de la sociedad. Del lado de la verdad y lo bueno, el pueblo puro, origen de todo poder, e ilimitado. Del lado de lo falso y lo malvado, el «no pueblo» o el «antipueblo», los enemigos que, privados de toda legitimidad, no hay que convencer, sino derrotar y destruir. Y aunque parece que todos están contra la élite o el establishment, en ese maniqueísmo de buenos (verdaderos) contra malos (corruptos) que usurpan al pueblo (todo) su soberanía, también se presentan distinciones sustantivas, según estemos ante un populismo de derechas (desde dentro-fuera: nativismos que señalan a los diferentes, sean inmigrantes, refugiados o minorías de otras etnias y culturas) o uno de izquierdas (con su abajo-arriba: plebe legítima contra patricios delincuentes y vendepatrias).

el caso italiano, se observa con mayor radicalidad pues siendo un sistema que sí ha dado al referéndum un papel del que carece en nuestro país, la última experiencia de referéndum (plantada en forma plebiscitaria como he dicho) ha sido capaz de acabar con el gobierno Renzi.

### **1. Tradicional prevención frente al asamblearismo**

Ello llama la atención porque las prevenciones frente al asamblearismo y al entendimiento de la democracia en un sentido radical, no son nuevas y el más mínimo estudio de la evolución constitucional nos pone en el camino de la necesaria reflexión. Estas consideraciones ya formaron parte de la discusión a la que dio publicidad *El Federalista*. En efecto, para Madison (2001, 35-41),

La falta de fijeza, la injusticia y la confusión a que abren la puerta las asambleas públicas, han sido siempre las enfermedades mortales que han hecho perecer a todo gobierno popular; y hoy siguen siendo los tópicos predilectos y fecundos de los que los adversarios de la libertad obtienen sus más plausibles declamaciones. Nunca admiraremos bastante el valioso adelanto que representan las constituciones americanas sobre los modelos de gobierno popular, tanto antiguos como modernos [...] cuando un bando abarca la mayoría, la forma del gobierno popular le permite sacrificar a su pasión dominante y a su interés tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos [...].

Este examen del problema permite concluir que una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno no puede evitar los peligros del espíritu sectario. En casi todos los casos, la mayoría sentirá un interés o una pasión comunes, [...] y nada podrá atajar las circunstancias que inciten a sacrificar al partido más débil o a un sujeto odiado.

Una república, o sea un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación, ofrece distintas perspectivas y promete el remedio que buscamos.

En su conocida obra «La democracia en América», al desvelar los rasgos de la naciente democracia norteamericana, Alexis de Tocqueville (1980, 239, 244) previno contra el ilimitado «poder moral de la mayoría sobre el pensamiento», como el mayor peligro de este sistema de

gobierno: «el mayor peligro de las repúblicas americanas reside en la omnipotencia de la mayoría».

Pero la más interesante versión liberal de esta tesis antimayoritaria la encontramos en John Stuart Mill, al sostener que la opinión mayoritaria de una sociedad en materia moral e intelectual carece de toda legitimidad para imponer modelos de vida virtuosa o planes de vida valiosos a los individuos. Por más soberanos que sean el poder de la mayoría y su voluntad general plasmada en la ley, no los autoriza a desconocer los ámbitos de autodeterminación personal, los espacios de conducta autorreferente. La mayoría entonces, no puede llegar a negar la diversidad de las formas de vida, algo valioso y digno de protección y estímulo. Hay un derecho básico: el derecho a la diferencia. Ser mayoría no otorga por sí misma ninguna respetabilidad ética o estética ni fundamenta más derechos que el de regular, mediante ley, algunos planos de la conducta que afecta a terceros (Mill 1984, 65-66):

Que la única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada, contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien físico o moral no es justificación suficiente. Nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque eso fuera mejor para él, porque le haría más feliz, porque, en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo.

De lo cual concluye:

La única parte de la conducta de cada uno por la que él es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que concierne netamente a él, su independencia es, de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu, el individuo es soberano.<sup>30</sup>

---

30 Naturalmente, esta concepción acepta la idea de diversos grupos de derechos, en particular de lo que en tantas ocasiones he defendido como Libertades públicas (cfr. Estudio sobre las libertades, Valencia, Tirant, 1995). Así, el propio Mill sostiene que hay derechos fundamentales implícitos en la definición misma de democracia, puesto que sin ellos no habría decisión mediante participación: los derechos políticos (de participación y decisión ciudadana) y los anexos de libertad de expresión, reunión, expresión, prensa, asociación, etc. Sin ellos, a los que definimos como «conjunto unitario de derechos y valores políticos de la democracia»,

Desde el punto de vista estructural lo importante es insertar la idea democrática que se halla en la esencia de las IDD en el sistema concreto que prevalece en nuestro entorno político: en el principio de representación instalado en nuestra tradición por Sieyes o conectado con el principio de confianza en la tradición británica. En cierta manera estos dos modos de participación popular pueden resultar contradictorios o disyuntivos (tal como se formula el derecho a la participación política en el art. 23 de nuestra constitución: «directamente o por representantes»). La cuestión es si se oponen o no en función de la fuerza que uno u otro principio ejerzan sobre el otro. Las circunstancias políticas y las peculiaridades de cada sistema consagradas en cada momento constituyente optarán por una entre las diversas combinaciones posibles aunque la utopía de la voluntad popular suele quedar muy recortada en la práctica. El propio Rousseau, al defender el principio de identidad y su aplicación a la democracia directa era consciente de las dificultades al exponer que se requeriría de comunidades pequeñas. Ello es cierto aunque no lo es menos que hoy cabría establecer medios de participación utilizando las ventajas que la red ofrece (aunque no estoy segura que por dicha vía cupiera reforzar el nexo entre población y sus representantes, a la vista de recientes experiencias en países de nuestro entorno).

Naturalmente no cabe esperar que en el mundo actual el asamblearismo pueda hallar acogida más allá de su práctica local, si cupiera, en comunidades reducidas, ampliando las posibilidades del reducido concejo abierto constitucional. Es cierto que en el ámbito local cada vez más se establecen consultas y formas de participación de lo más originales a veces, pero todo ello nada tiene que ver con los institutos estudiados, rigurosamente considerados, sino más bien con distintas formas de acercamiento de los ayuntamientos a sus vecinos sin mayores efectos ni condicionamientos salvo algún caso excepcional como es el previsto en el art. 13, 1 b) de la Ley balear 12/2019, de 12 de marzo (que en cualquier caso no se exige de solicitar autorización al

---

es impensable un proceso de libre e igualitaria deliberación para formar un agregado de preferencias individuales equivalente a la mayoría...

Gobierno) y, en particular para las consultas municipales, los arts. 50 y siguientes de la misma Ley balear.

Otro planteamiento más factible es el de reforzar los dos institutos más destacados, la iniciativa y el referéndum en relación con la labor legislativa que desempeña el Parlamento que en absoluto tendría por qué afectar o cercenar ninguno de los principios del sistema representativo. Para el caso de Suiza así lo expone con extremada claridad Martenet (2021, 74) al afirmar que el referéndum es un factor de concordia y de prudencia que en absoluto afecta a las labores parlamentarias. Por el contrario, cree que favorece la libertad de deliberación que la práctica del referéndum acaba reforzando la democracia representativa porque esta se desenvuelve teniendo en cuenta las posiciones populares y ello da más libertad a los parlamentarios: «estos impulsos democráticos contribuyen a evitar una compulsión demasiado fuerte del ejecutivo sobre el debate parlamentario». Es más, pone de relieve el mismo autor que las fuerzas políticas se han habituado a consensuar en torno a «paquetes legislativos» precisamente condicionados por el hecho de que esas leyes del «paquete» han de pasar necesariamente por el referéndum popular.

En todo caso es indiscutible que la opción escogida por cada régimen influirá en las experiencias políticas más o menos populares de las IDD y también en los efectos que las mismas puedan tener en otras importantes instituciones del sistema. Dos ejemplos son suficientes: desde la perspectiva institucional la incidencia en el control de constitucionalidad cuando las leyes son votadas en referéndum (problema al que ya me he referido *supra*); y, desde la perspectiva más estrictamente política, junto a tantos otros aspectos que cabe considerar, creo que muy especialmente la intervención, o no, de los partidos políticos en estas experiencias populares (y su mayor o menor monopolización del proceso) deben analizarse a fondo y tenerse en cuenta por cuanto pueden llegar a modificar su sentido.

Naturalmente este en un enfoque que creo debe destacarse en el caso español por cuando ya he dicho que aquí, como en el caso italiano,



los efectos de la partidocracia son especialmente incisivos. A la hora de regular estos institutos y fundamentalmente el referéndum debería partirse de la decisión sobre si mantener o no a los partidos como directores de tales procesos.

## **2. Institutos democráticos y partidos políticos**

Se ha aludido al nuevo fenómeno populista como reacción al *statu quo* y sus disfunciones en el sistema, pero no cabe ignorar que las críticas populistas al sistema hallan acogida en el electorado porque previamente existe un fuerte desencanto y alejamiento de la población con sus representantes y con las instituciones que han sucumbido a las influencias partidistas (en especial sobre el Parlamento, Tudela 2021). La desafección por los partidos tradicionales también está, por tanto, en el origen de estos movimientos como sostiene Blanco Valdes (2015, 163):

la irrupción de todas ellas con un empuje realmente llamativo en la vida política nacional no puede ponerse sólo en directa relación con la crisis económica, su gestión y sus efectos, con el apoyo mediático notable del que algunas de esas organizaciones —y muy especialmente Podemos— han disfrutado desde su aparición, o con las simples modas políticas, que suelen provocar comportamientos gregarios en muchos electores, sino también con la situación que atraviesan desde hace años los partidos del sistema.

Por ello, comparto también la posición de Carreras (2017, 33-34) cuando subraya como una deformación de las democracias liberales la monopolización por los partidos de los institutos de la democracia cuando, en realidad, aquellos no reflejan el verdadero pluralismo de la sociedad:

el peligro de la partidocracia es que los partidos colonicen el Estado y se repartan entre ellos el botín que tal reparto supone, especialmente en la actualidad, con el gigantesco Estado Social que hemos construido en el siglo XX y que reparte subvenciones, otorga permisos e interviene de mil formas diversas en la sociedad.

Hoy la idea ya se comparte en la academia (Tudela Aranda, Blanco Valdés,<sup>31</sup> Aba Catoria, Sanz Moreno, etc.), aunque nos falta aún atrevernos a ir apuntando a algunas soluciones (o siquiera formulando ideas) que, lógicamente, para dar fruto, habrán de contar justamente con las fuerzas políticas de las que proceden tan graves disfunciones, lo que no deja de ser un círculo vicioso. Cuestión difícil, desde luego, que solo empezará cuando bien la cultura política (y en particular para el parlamento lo que Tudela llama «cultura parlamentaria»)<sup>32</sup> haya alcanzado fuerza con su difusión, o bien porque las nuevas generaciones de ciudadanos, alejados ya de tantos condicionamientos como tuvimos las generaciones de la transición, muestren convicción de cambio real y adopten la decisión de alejarse de las actuales corrupciones.

En esta perspectiva de propuestas y esperanzas de que las instituciones vuelvan a su «auto respeto» y los partidos se ejerciten en la «autocontención» (el *self restraint*, tan practicado por los británicos y tan difícil para los latinos), sin duda podrían aportar alguna savia nueva estos institutos sobre los que hemos discurrido y razonado una vez más, siempre que su regulación los aleje del monopolio partidista y sean capaces de atraer el interés de la ciudadanía. La referencia hecha *supra* (con cita de Martenet) a la posibilidad de que una mayor participación referendaria en la labor legislativa podría crear cierto nexo popular con los representantes es de gran interés porque permitiría aligerar la excesiva dependencia del representante respecto de su grupo,

---

31 Un interesante estudio de la evolución de los partidos españoles en este sentido es el de Blanco Valdés (2017, 150 ss) en el que la crítica a la situación actual va precedida del análisis histórico que permite entender las dificultades de los partidos.

32 Tudela analiza la debilidad del Parlamento que, sin ser nueva, sí se ha agravado mucho recientemente con ocasión de todo lo ocurrido con ocasión de la pandemia covid 19; pues pudiendo ser una ocasión excepcional para que el Parlamento, dando estricto cumplimiento a la Constitución, recuperara parte de su protagonismo y llevara a cabo su función de control frente a un gobierno tan reforzado por la declaración del estado de alarma, sin embargo, ni ha cumplido con tales funciones, ni ha tenido el prurito de salvar su imagen institucional. La idea de cultura parlamentaria responde por tanto al respeto y defensa de la institución, a su posición constitucional y su prestigio social que todos los parlamentarios debieron sentir y practicar. Y lo más grave, como afirma Tudela, es que ello no solo ha ocurrido en el Parlamento nacional sino también en los autonómicos.

siempre que, teniendo la espada de Damocles del referéndum final encima, fueran capaces de desprenderse de la total dependencia y de lograr consensos entre distintas fuerzas que a menudo hallamos en el parlamento suizo, forzados por la obligatoriedad del referendun que la Constitución impone (Martenet 2021, 78).

Volviendo a nuestro caso, bastante más complejo, a mi juicio hay un punto de partida inexcusable y es que se acepte que la ciudadanía ya ha alcanzado cierto nivel de madurez política; y, siendo así, que se convenga en que es ya hora de desechar la manipulación o el engaño creyendo que solo así se atraen fácilmente los votos. Creo que la respuesta de la ciudadanía será mucho más clara y confiada ante las diversas opciones si se la encara planteándole con claridad las cuestiones en las que puede y debe cooperar para adoptar las grandes decisiones políticas y, sobretudo, clarificando bien cuándo se le pide por iniciativa de las instituciones (o por el contrario como respuesta a una petición popular) su intervención en actos normativos de carácter general y cuando, en cambio, se les está pidiendo el visto bueno para los propios líderes y sus decisiones.<sup>33</sup>

No es mucho, desde luego, pero sí es un punto de partida que no cabe obviar.

Pinoso, agosto de 2021.

---

<sup>33</sup> Tal vez un caso paradigmático pueda considerarse la consulta que el líder de Unidas Podemos hizo a todos sus militantes sobre el acierto o no de haber adquirido para su propia vivienda familiar un chalet que excedía con mucho la media de viviendas que ocupan los españoles.

#### IV. Nota bibliográfica

- Aba Catoria, Ana (2019): «Informe Realidad Social/Realidad Política/ Realidad Jurídica: Relaciones a tres bandas entre la ciudadanía, Parlamento y Gobierno», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 18 , pp. 164-187.
- Aguar De Luque, Luis (1977): *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Edersa.
- Basso, Lelio (1998 [1ª ed. 1959]): *Il principe senza scettro* (con presentación de Stefano Rodotà), Milano, Feltrinelli.
- Biscaretti Di Rufia, Paolo (1982): *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos.
- Blanco Valdés, Roberto L. (2015): «La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, pp. 149-182.
- Burdeau, Georges (1985): *Traité de Science Politique* 3ª edic. T. V. (*Les regimes politiques*). Paris, L. G. D. J.
- Carreras Serra, Francesc de (2017): «¿Democracia directa "versus" democracia representativa?», en Sáenz Royo, Eva y Carlos Garrido López (coords.): *La funcionalidad del referendun en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 23-43.
- Cruz Villalón, Pedro (1980): «El referéndun consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, 13, pp. 145-168.
- Gerotto, Sergio (2015): *Suiza. Sobre cómo se gobiernan los suizos*, Madrid, CEPC.
- Gerotto, Sergio, Pascal Mahon y Remedio Sanchez Ferriz (2020): *Il sistema costituzionale svizzero*, Milano, Padova Cedam.
- Gilbaja Cabrero, Estela (2018): «Partidos políticos y régimen de concejo abierto», en Biblino Campos, Paloma (coord.): *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, pp. 95-116.
- González Cadenas, Diego (2020): «Algunas propuestas graduales de democratización del procedimiento de reforma constitucional», *Revista de derecho político*, 108, 247-282.

- Groppi, Tania (2010): «La democracia directa. El caso italiano», en *III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*. Méjico.
- Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay (2001): *El Federalista*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.
- Le Pourhiet, Anne Marie (2018): «Participation et citoyenneté: progrès démocratique ou gadgets constitutionnels?», *Revue française de Droit Constitutionnel*, 116, pp. 753-766.
- Lopez Rubio, Daniel (2020): *Justicia constitucional y referéndum. El control judicial de las normas aprobadas por los ciudadanos*, Madrid, CEPC.
- Luciani, Massimo (2005): «Art. 75. Il referéndum abrogativo», *Commentario della Costituzione* (fundado por Giuseppe Branca). Zanichelli / Foro italiano, Milano / Roma.
- (2008): «Il Referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana». *Rev. Cat. Dret Public*, 37, pp. 157-182.
- Martenet, Vincent (2021): «La démocratie représentative et référendaire, à l'exemple de la Suisse», *Revue française de Droit Constitutionnel*, 126, 71-94.
- Mill, John Stuart (1984): *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza.
- Oliver Araujo, Joan (1986): «El referéndum en el sistema constitucional español», *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, 15. 115-184.
- Panarari, Massimiliano (2018): *Uno non vale uno. Democrazia diretta ed altri miti d'oggi*, Venezia, Marsilio.
- Pasquino, Gianfranco (1997): «Referendum», en *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. VII, Roma, Treccani.
- Presno Linera, Miguel Angel (2017): «El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas», en Saenz Royo, Eva y Carlos Garrido López (coords.): *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 45-72.
- Rittinghausen, Moritz (2018 [1ª ed. 1851]): *La legislazione diretta dal popolo o la vera democrazia. Testo e contesti* (ed. It. Comentada por Proietti, Fausto), Torino, Giappichelli.

- Roche, Jean-Baptiste: «Le référendum, pouvoir ou contre-pouvoir?». Recuperado de [http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-roche\\_T2.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-roche_T2.pdf).
- Saenz Royo, Eva (2020): «El referéndum en las unidades subestatales de los Estados Federales», en Saenz Royo, Eva y Carlos Garrido López (coords.): *El referéndum y su iniciativa en el Derecho Comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 399-426.
- Sánchez Ferriz, Remedio (2016): «El pueblo de la Confederación suiza: su significación constitucional y composición», *Revista de Derecho Político*, 95, pp. 11-38.
- Sánchez Ferriz, Remedio (2017): «Formas y niveles territoriales de la iniciativa popular y del referéndum en el ordenamiento suizo», *Revista española de Derecho Europeo*, 28.
- Sanz Moreno, José Antonio (2019): «Teologías populistas versus constitucionalismo democrático, o la pedagogía de la democracia y sus límites», *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 93-136.
- Tocqueville, Alexis (1980): *La democracia en América*, Madrid, Alianza, Tomo I, Segunda Parte, Capítulo VII, p. 239.
- Tudela Aranda, José (2017): «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 125-152.
- «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento» (2021): *Cuadernos Constitucionales*, 2.