

LA REGULACIÓN DEL REFERENDO EN EL DERECHO COMPARADO: APORTACIONES PARA EL DEBATE EN ESPAÑA

The Regulation of the Referendum in Comparative Law: Contributions to the Debate in Spain

EVA SÁENZ ROYO

Universidad de Zaragoza

evasaenz@unizar.es

Cómo citar/Citation

Sáenz Royo, E. (2016).

La regulación del referendo en el derecho comparado:
aportaciones para el debate en España.

Revista Española de Derecho Constitucional, 108, 123-153.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.108.04>

Resumen

Desde la propia teoría de la democracia representativa, resulta coherente la defensa del referendo como un instrumento de contrapeso y control al poder del Parlamento. Si la voluntad del pueblo se expresa a través de sus representantes y este es el fundamento último de las democracias representativas, la lógica consecuencia es que los depositarios últimos de esa voluntad general puedan manifestar un sentimiento contrario a aquel que, sobre una cuestión concreta, han manifestado en su nombre esos representantes. El referendo constituye, pues, el complemento necesario que refuerza el fundamento último de la representación.

No obstante, los beneficios que pueden surgir del referendo como un complemento de la democracia representativa se materializan solo si los procedimientos están bien diseñados y garantizan la información y la transparencia a los ciudadanos. La regulación del referendo y la iniciativa popular que en el derecho comparado se ha realizado y las consecuencias prácticas que ha tenido dicha regulación pueden

constituir un buen marco de referencia para una adecuada regulación del referendo en España.

Palabras clave

Referendo; iniciativa popular; derecho comparado.

Abstract

The defense of referendum as a counterbalancing and monitoring instrument over Parliament's power is consistent from the very theory of representative democracy. If the will of the people is expressed through their representatives and this is the ultimate foundation of representative democracies, the logical consequence is that people will be able to show sentiment against the will, on a specific issue, expressed by representatives on behalf of the people. Then the referendum is the corollary that reinforces the ultimate basis of representation.

However, the advantages that can arise from the referendum as a complement of representative democracy materialize only if the procedures are well designed and ensure information and transparency for citizens. The regulation of the referendum and the popular initiative in comparative law and the practical consequences that has had such regulation may provide a framework for a proper regulation of the referendum in Spain.

Keywords

Referendum; popular initiative; Comparative Law.

SUMARIO

I. ALGUNAS PRECISIONES TERMINOLÓGICAS. II. EL REFERENDO EN LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS. III. LOS TIPOS DE REFERENDO Y SU INICIATIVA EN LA EXPERIENCIA COMPARADA: 1. El referendo constitucional: facultativo u obligatorio; iniciativa; la institución de la contrapropuesta parlamentaria. 2. El referendo legislativo de iniciativa popular o territorial como mecanismo de control del Parlamento, de democracia consensuada, de integración de minorías y de integración federal. 3. El referendo sobre decisiones políticas de trascendencia. IV. LA REGULACIÓN DE LA DELIBERACIÓN EN EL REFERENDO: 1. La claridad de la pregunta. 2. La participación de los diferentes actores políticos. 3. Plazo para la campaña. V. LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN, DE LAS MAYORÍAS REQUERIDAS Y DE LOS POSTERIORES EFECTOS JURÍDICOS A LA APROBACIÓN POR REFERENDO: 1. La participación en los referendos. 2. La regla de la mayoría y los mecanismos de protección de minorías. 3. Los efectos jurídicos de la aprobación por referendo. VI. ALGUNAS CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. ALGUNAS PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

La institución del referendo es, sin duda alguna, la forma más practicada de participación directa de los ciudadanos en una sociedad moderna. Consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie de manera afirmativa, negativa o en blanco sobre un texto.

Conceptualmente se ha tratado de distinguir el referendo del plebiscito. Biscaretti di Ruffia (1982: 425) ha considerado que el término *plebiscito* se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación con un hecho, acto político o medida de gobierno, reservando la denominación de *referendo* para la «manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo». En sentido parecido, K. Loewenstein (1982: 331) señala que la denominación de *plebiscito* debería «quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas» y específicamente señala como el objeto de *plebiscito* la modificación de fronteras o el cambio de soberanía. Otros autores establecen la distinción no en el contenido de la consulta, sino en su impulsor. En este caso, se reserva la consideración de *referendo* cuando la consulta nace de los ciudadanos, mientras que el *plebiscito* se reservaría a las consultas iniciadas a discreción exclusiva de las

autoridades, ya sea el Gobierno, el presidente o el Parlamento (Kaufmann *et al.*, 2007: 11).

No obstante, la distinción entre *referendo* y *plebiscito* es «históricamente reciente, geográficamente francesa e intelectualmente confusa» (Parodi, cit. en López González, 2005: 9). Efectivamente, solo en Francia el ordenamiento jurídico reserva el concepto de *plebiscito* a las consultas sobre hechos y personas. La Constitución española utiliza el concepto de *referendo* tanto para referirse a consultas sobre textos normativos (sobre la reforma Constitucional en los arts. 167 y 168; sobre las reformas estatutarias en los arts. 151.2 y 152.2) como a consultas sobre decisiones políticas de especial trascendencia (el caso del referendo consultivo del art. 92, del referendo de iniciativa autonómica del art. 151.1 y del referendo para la incorporación de Navarra al País Vasco de la Disposición Transitoria Cuarta). Solo hace referencia al concepto de *plebiscito* en la Disposición Transitoria Segunda cuando se refiere a «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía». Como se observa, se refiere a una consulta sobre un texto normativo.

Por otra parte, también suele distinguirse conceptualmente entre *iniciativa popular* y *referendo*. Mientras que la *iniciativa popular* tiene como objetivo introducir en la agenda de las instituciones nuevas cuestiones —fundamentalmente leyes o reformas constitucionales—, el *referendo* es una consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie de manera afirmativa, negativa o en blanco sobre un texto. No obstante, a pesar de la distinción, se trata de dos instrumentos que en las democracias más avanzadas están muy ligados, ya que, por ejemplo, la iniciativa popular en Suiza o en estados de Estados Unidos está concebida para iniciar un proceso de reforma constitucional o para iniciar un proceso legislativo y como tal será sometida a referendo (Cuesta López, 2008: 193-290). De esta manera, en la práctica, se convierte en una propuesta de una fracción del cuerpo electoral para someter una ley o una reforma constitucional a referendo. Y es precisamente en esta virtualidad de impulso ciudadano de referendo donde analizaremos también la iniciativa popular en las principales democracias contemporáneas.

No abordaremos, sin embargo, el referendo en Estados no democráticos, ni el referendo soberanista o secesionista. Que *referendo* no es sinónimo de *democracia* es algo bien sabido. De hecho, han sido habituales las consultas ciudadanas en regímenes autoritarios como Francia (1870); Alemania (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938); España (1947, 1966); Bolivia (1931); Guatemala (1935); Paraguay (1940); Chile (1978 y 1980), y Uruguay (1934, 1938, 1980) (Welp, 2010: 27, 30-32). El estudio de *referendo* aquí propuesto es en tanto instrumento democrático y, por tanto, regulado y practicado en Estados democráticos. Por otra parte, no serán objeto de este estudio los referendos

soberanistas o secesionistas, que por su objeto plantean un problema constituyente particular, vinculado al principio de autodeterminación, y que merecerían una consideración diferente.

II. EL REFERENDO EN LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

Si bien el *referendo* entendido como consulta puede encontrar algunos antecedentes históricos en el llamado *plebiscito* o *decreto de la plebe* en tiempos de la República romana o en la forma en la que en las dietas medievales los delegados de las mismas sometían *ad referendum* las cuestiones no incluidas en los términos del mandato (López González, 2005: 12-13), no es hasta la democracia de masas y la crisis del parlamentarismo del siglo xx cuando se generaliza su uso.

En los orígenes del Estado constitucional la idea liberal de que el Gobierno tendría que ser necesariamente representativo mantenida por el abate Sièyes se impuso en la práctica a la idea de Rousseau de ser la consulta directa la más depurada expresión de la «voluntad general». De hecho, la experiencia francesa en materia de referendo en los años posteriores a la Revolución francesa hizo que el referendo perdiera todo su atractivo, incluso en Francia, a lo largo de todo el siglo xix. Aunque en los años 1840 y 1860 el referendo fue usado para conseguir la reunificación de Italia (Qvortrup, 2014a: 4), solo en Suiza se comenzó a incorporar la institución del referendo para tratar de reequilibrar un sistema de preponderancia del Parlamento en el que la alternancia política no era posible (Sánchez y García, 2002: 82).

A comienzos del siglo xx diversos estados de Estados Unidos introdujeron la iniciativa popular y el referendo a sus estructuras de democracia representativa: Oregón (1902); Arizona (1911); California (1911) y Washington (1912). Los instrumentos de democracia directa se entendían como una forma de limitar el poder de los dos grandes partidos y de sus líderes y de aprobar eficazmente leyes contra prácticas corruptas. Más tarde les seguirían Wyoming (1968), Illinois (1970), Florida (1972) y Mississippi (1992) (Donovan, 2014: 123-124). En Europa, con la llegada de la democracia de masas y la profunda crisis del parlamentarismo de comienzos del siglo xx, el referendo se terminó reconociendo en todos los sistemas democráticos no como alternativa a la democracia representativa, sino como su complemento. Buen ejemplo de esta nueva tendencia lo representaría en el ámbito doctrinal Carré de Malberg, un jurista francés que, tras defender la inconsistencia del referendo en un sistema parlamentario fruto del trauma de la práctica imperial de este instrumento en su país, en 1931 brillantemente argumentó su complementariedad.

Tal y como argumentó el publicista francés, la institución de referendo sirve de elemento de moderación y de control del poder del Parlamento, en analogía a la transformación histórica de las monarquías absolutas en monarquías limitadas. Desde su punto de vista:

[...] solo el *referendum* aparece como un complemento suficiente a la idea de representación, porque solo él da satisfacción al concepto sobre el que reposa el régimen representativo, a saber que, a través de los elegidos, es el sentimiento del pueblo quien se manifiesta: este concepto conlleva, en efecto, como lógica consecuencia, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a manifestar un sentimiento contrario a aquel que, sobre una cuestión determinada, ha sido manifestada en su nombre por los representantes (Carré de Malberg, 1931: 233-234).

Y es que, si el fundamento y justificación del parlamentarismo y de las democracias representativas en general es el concepto de la *ley* como expresión de la voluntad popular y la soberanía popular, resulta incoherente rechazar la participación directa de los depositarios últimos de esa voluntad popular, es decir, de los ciudadanos. Por tanto, «no solamente el referendo y el parlamentarismo son inconciliables el uno con el otro, sino que hay una relación inmediata e irreductible entre los conceptos que ha de servir para fundar el poder parlamentario y las instituciones democráticas permitiendo a la comunidad de ciudadanos hacer oír su voz» (Carré de Malberg, 1931: 237).

Una complementariedad que se hace más patente en las democracias de partidos donde la expresión de la voluntad popular es probablemente «más adecuada y efectiva» en los referendos que la emitida «por asambleas de parlamentarios, en el seno de las cuales ocurre a veces que los miembros de los diferentes partidos obedecen, con sus votos, menos a su convicción libremente razonada que a la táctica de su grupo especial» (Carré de Malberg, 1931: 242). «La idea de la soberanía de la voluntad del partido en el poder tiene un carácter de opresión que la hace netamente intolerable» (Carré de Malberg 1931: 243).

Por tanto, si bien no hay «más democracia posible que la democracia representativa» (Aragón Reyes, 2000: 34), el referendo, lejos de sus eventuales incompatibilidades con esta, «es en la actualidad un elemento constitutivo y característico de las democracias desarrolladas contemporáneas» (Aguiar de Luque, 2000: 74). En este sentido, ya no puede hablarse de una contraposición entre el modelo Westminster (por el Parlamento británico) y el modelo helvético, sino de una cuestión de intensidad o grado del uso del referendo.

Los términos del debate jurídico-político sobre la institución del referendo y la iniciativa popular se centran hoy en determinar una adecuada regu-

lación de este para que realmente constituya un elemento complementario a la democracia representativa y evite las disfuncionalidades que la experiencia práctica de su uso ha puesto en evidencia. Se trataría, por tanto, de implementar y actualizar estas vías participativas como instrumentos de democracia de contrapeso, como correctivos de las inercias y posibles abusos por parte de las elites en el ejercicio de la democracia representativa.

III. LOS TIPOS DE REFERENDO Y SU INICIATIVA EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

Los beneficios que pueden surgir del referendo como complemento de la democracia representativa se materializan solo si los procedimientos están bien diseñados y garantizan información y transparencia a los ciudadanos.

En primer lugar, es importante que constitucional y/o legalmente se fijen con claridad los supuestos en los que se impone o cabe la celebración del referendo y quién puede iniciarlo. Desde esta perspectiva, según el objeto de la consulta, existen en el derecho comparado tres grandes tipos de referendo:

1) El referendo constitucional que consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral bien para aprobar una nueva Constitución, bien para confirmar una modificación de la Constitución vigente.

2) El referendo legislativo aprobatorio y abrogatorio. Se trata de la consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie respecto a un proyecto de ley o ley, siendo aprobatorio en el caso de ser previo a la sanción de las leyes aprobadas por las Cortes, o abrogatorio de las leyes en vigor. Incluiremos en esta categoría los referendos sobre iniciativas legislativas populares.

3) El referendo sobre decisiones políticas de trascendencia. Consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral para conocer su opinión en lo referente a una cuestión política importante o sobre un cargo electo.

1. EL REFERENDO CONSTITUCIONAL: FACULTATIVO U OBLIGATORIO; INICIATIVA; LA INSTITUCIÓN DE LA CONTRAPROPUESTA PARLAMENTARIA

Es habitual en la experiencia comparada que algunos referendos de reforma constitucional sean obligatorios, es decir, que su convocatoria es obligada en caso de abordar una determinada reforma constitucional. Todas las constituciones estatales de Estados Unidos exigen para cualquier reforma el referendo, salvo Delaware (Donovan, 2014: 128). Solo en dos países de la Unión Europea, Irlanda y Dinamarca, se exige un referendo obligatorio en toda reforma constitucional (arts. 46.2 y 47.1 de la Constitución irlandesa;

art. 88 de la Constitución danesa), al igual que hace Suiza (art. 140) o países latinoamericanos como Uruguay (art. 331).

La práctica, sin embargo, demuestra que la previsión de un referendo constitucional obligatorio no garantiza su implementación si no existe un criterio claro de cuándo una determinada cuestión requiere de una reforma constitucional. Es el caso danés. La Corte Suprema Danesa no se considera como una corte constitucional y rehúsa entrar en tales consideraciones. De esta forma, si bien el art. 20 de la Constitución danesa establece el referendo obligatorio en caso de cesión de competencias estatales, el Gobierno decidió en 2001 que el Tratado de Niza no requería referendo, aunque en la práctica sí había esa cesión de poderes a la UE (Qvortrup, 2014b: 54-55). En cambio, en Irlanda se planteó ante la Corte Superior si las reformas dentro de una comunidad supranacional a la que pertenezca este Estado suponen o no una reforma constitucional y, por tanto, esta debe ser o no sometida a referendo. En el Caso *Crotty vs. An Taoiseach*¹ esta Corte interpretó que cualquier reforma dentro de la comunidad supranacional tiene repercusión constitucional y, por tanto, exige de reforma constitucional y referendo.

Respecto a la iniciativa, en el caso del referendo constitucional obligatorio se corresponderá con la iniciativa de reforma constitucional. Si bien la iniciativa de reforma constitucional en Irlanda corresponde exclusivamente a la Cámara de Representantes (art. 46.2), en Uruguay corresponde a la Asamblea Nacional, presidente o ciudadanos (art. 331) y en Suiza la iniciativa puede corresponder tanto a los dos Consejos que componen la Asamblea Federal como a los propios ciudadanos (art. 193). En Italia, el referendo de reforma constitucional no es obligatorio y solo se celebrará si lo piden una quinta parte de los miembros de una Cámara, 500 000 electores o 5 Consejos Regionales, siempre que esa ley de reforma constitucional no haya alcanzado para su aprobación mayoría de dos tercios en ambas Cámaras, en cuyo caso el referendo no es posible (art. 138). En la Constitución española ni se reconoce la iniciativa popular para la reforma constitucional en los casos de referendo obligatorio, ni la iniciativa popular en los casos de referendo facultativo (arts. 166-168).

En puridad, si bien la superioridad jerárquica de la Constitución se fundamenta en la pertenencia al pueblo del poder constituyente y, de esta forma, la superioridad respecto a los poderes constituidos, sobre todo, respecto al legislador democrático, nada obliga a que la voluntad popular constituyente que

¹ *Crotty vs. An Taoiseach* [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987). Disponible en: <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1987/4.html> (consultada el 8 de febrero de 2016).

elabora y reforma una Constitución se exprese de forma distinta a la voluntad popular constituida del parlamento². Nada —en la teoría— obliga, pues, al referendo obligatorio de aprobación de la Constitución ni al referendo obligatorio de todas reformas constitucionales. Pero si la ley constitucional ha de ser considerada como una obra del pueblo, el pueblo ha de poder reaccionar contra la usurpación de esa voluntad por el partido que tenga la mayoría en el Parlamento y, por tanto, ni la iniciativa ni la decisión final sobre su reforma puede ser excluida de la participación directa del pueblo ni, por tanto, depender exclusivamente de sus representantes (Carré de Malberg, 1931: 240). Al margen, eso sí, de que el pueblo, como sujeto ideal, no haga sino ratificar o denegar una reforma elaborada realmente por los representantes políticos o, más claramente, por los partidos³. En definitiva, si bien el carácter obligatorio del referendo constitucional puede ser en teoría excluido, resulta poco coherente con la teoría del poder constituyente y con el fundamento último de todo régimen democrático el no reconocimiento de la iniciativa popular de reforma constitucional, así como del referendo facultativo a iniciativa popular sobre cualquier reforma constitucional aprobada por el Parlamento.

Además del fundamento teórico para el reconocimiento de la iniciativa popular de referendo constitucional, constituye el reconocimiento de esta iniciativa una de las principales soluciones en la práctica para resolver una de las críticas vertidas sobre el referendo: la del control del proceso ejercido por los gobiernos y con ello la posible manipulación de su resultado (*the elite control syndrome*). Mientras la iniciativa del referendo lo monopolicen las autoridades, las posibilidades de manipulación se incrementan, ya que «cuando los gobiernos controlan el referendo, ellos tienden a usarlo solo cuando esperan ganar» (Lijphart, 1984: 204).

Por tanto, según lo sostenido, no toda reforma constitucional exigiría de un referendo. Este sería el caso de las reformas constitucionales surgidas a iniciativa de las autoridades sobre las que no se reúne el suficiente número de

² De hecho, los autores de *El Federalista* no relacionan conceptualmente la rigidez de la reforma constitucional con la cuestión de la superioridad formal de la Constitución. A pesar de lo generalmente afirmado, superioridad formal y rigidez no son conceptos jurídicamente equivalentes. Para la construcción de la superioridad jerárquica de la Constitución basta que la reforma de la misma se haga por «ley solemne y autorizada». Hamilton LXXVIII (Hamilton *et al.*, 2014: 334; Blanco Valdés, 2006: 128-131).

³ Tal y como Eoin Carolan demuestra, los intentos en el sentido de que sean los ciudadanos los protagonistas en un proceso de reforma constitucional tiene efectos positivos, pero también riesgos y claros peligros de manipulación por las élites políticas. *Vid.* Carolan (2015: 733-748).

firmas para ser sometidas a referendo. En este caso, la voluntad popular constituyente que reforma la Constitución se expresaría a través del Parlamento como su legítimo representante. Por otra parte, y siguiendo en este punto la regulación suiza, sí que resultaría necesario el referendo para los casos en los que la reforma constitucional fuera una iniciativa popular y el parlamento propusiera otra alternativa (la llamada «contrapropuesta parlamentaria»), lo que permitiría a los ciudadanos dar un doble «sí» a la iniciativa y a la contrapropuesta. En Suiza este instrumento ha permitido a la élite política reaccionar ante demandas formuladas en iniciativas populares de reforma constitucional y tener un diálogo institucionalizado con los ciudadanos durante la legislatura. De hecho, cuando las iniciativas populares de reforma constitucional ya se han puesto en marcha se abre un proceso de negociación *ex post* que puede incorporar parcialmente las demandas o bien directamente en un contraproyecto parlamentario de reforma constitucional o bien indirectamente a través de una modificación legislativa. De ahí que, a pesar del bajo número de iniciativas populares de reforma constitucional aprobadas en referendo, el 50 % de ellas han dejado alguna marca en la legislación federal⁴.

Por otra parte, en algunos de los Estados federales se permite la iniciativa de reforma constitucional a las entidades territoriales. El art. V de la Constitución de Estados Unidos permite que se inicie la reforma constitucional cuando así lo soliciten los legislativos de los dos tercios de los distintos estados. O en España se permite que los parlamentos autonómicos soliciten al Gobierno o remitan a la Mesa del Congreso una propuesta de reforma constitucional (arts. 166 y 87 CE). Pero desde la perspectiva federal resulta de mayor interés que se exija una mayoría *estatal* para que la reforma se apruebe. En ello nos detendremos al abordar las mayorías requeridas en la aprobación de referendos.

2. EL REFERENDO LEGISLATIVO DE INICIATIVA POPULAR O TERRITORIAL COMO MECANISMO DE CONTROL DEL PARLAMENTO, DE DEMOCRACIA CONSENSUAL, DE INTEGRACIÓN DE MINORÍAS Y DE INTEGRACIÓN FEDERAL

En el ámbito del referendo legislativo es habitual que el referendo sea facultativo y de iniciativa popular. Aunque se reconoce en algún ordenamiento

⁴ Así lo demuestra Rohner (2012): *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848-2010*, Zürich/Basel/Genf, Schulthess, citado en Serdült (2014: 86). Sobre la influencia de la iniciativa popular en las modificaciones legislativas o constitucionales promovidas por las autoridades, *vid.* Papadopoulos, (2001: 43-46).

jurídico la iniciativa de las autoridades políticas para llevar a cabo un referendo legislativo, en este tipo de referendos, que tienen por objeto una ley aprobada en el Parlamento, adquiere más sentido la iniciativa popular. De hecho, como demuestra la experiencia irlandesa, el reconocimiento de la iniciativa de referendo legislativo exclusivamente al Senado y a la Cámara de Representantes (art. 27 de la Constitución irlandesa) ha hecho que este tipo de referendo nunca se haya llevado a la práctica. La iniciativa del referendo legislativo también corresponde a un tercio de los miembros del Parlamento en Dinamarca (art. 42 de la Constitución danesa). Esta previsión fue introducida para proteger los intereses burgueses representados por dos partidos de centro derecha (*Det Konservative Folkeparti* y el liberal *Venstre*) (Qvortrup, 2014b: 51) y ello ha dado una exigua práctica de 4 referendos celebrados en 1963. En cambio, la iniciativa para convocar un referendo legislativo se excluye de las autoridades que aprueban esa ley y se confiere tanto al pueblo como a los Cantones en Suiza (art. 141 de la Constitución suiza). La práctica en Italia del referendo legislativo abrogatorio de iniciativa popular (art. 75 de la Constitución italiana) ha sido también abundante⁵. Igualmente, en Uruguay es a los ciudadanos a quienes corresponde la iniciativa en un referendo sobre una ley aprobada en el Parlamento, y no a las autoridades (art. 79 de la Constitución de 1967).

La introducción del referendo legislativo de iniciativa popular ha tenido importantes consecuencias prácticas. En Italia ha servido para introducir en el debate público temas al margen de la voluntad de los grandes partidos, «sirviendo de verdadero contrapeso de las instituciones parlamentarias (Castellà Andreu, 2016: 256). En Uruguay esta institución se convirtió en la vía ciudadana para oponerse al desmantelamiento del Estado de bienestar (Welp, 2010: 35). Pero, sobre todo, la experiencia suiza demuestra que el referendo legislativo de iniciativa popular, lejos de ser un instrumento de mayorías, ha funcionado como un instrumento de integración de minorías y fortalecimiento de los partidos políticos. Y es precisamente la influencia del referendo, y no tanto de la fórmula electoral, la que ha determinado la calificación de la democracia suiza como consensual. La introducción del referendo legislativo en 1874 y la eventual amenaza de su convocatoria frente a decisiones legislativas tomadas sin el consenso del resto de las fuerzas políticas han promovido en la democracia suiza, primero (en 1891), la repartición del poder ejecutivo

⁵ Desde el primer referendo en 1974 sobre el divorcio hasta 2016 se han celebrado un total de 70 referendos. *Vid.* la base de datos del Centre for Research on Direct Democracy (c2d), Universidad de Zúrich. Disponible en: <http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes> (consultada el 15 de abril de 2016).

y, segundo, un amplio sistema de consultas pre-parlamentarias (Sáenz Royo, 2016: 91-93). Además, como demuestra la experiencia suiza o uruguaya los partidos políticos han desarrollado unas estructuras potentes que les permiten constituirse en verdaderos vehículos de formación de la voluntad popular. No se puede entender la realización de referendos en los años noventa en Uruguay sin analizar el rol del Frente Amplio, que por entonces crecía como una alternativa política. Y es que la activación de referendos legislativos necesitan grupos organizados, con recursos materiales y humanos para difundir la iniciativa y juntar las firmas requeridas (Welp, 2010: 40).

Por otra parte, la introducción de la iniciativa de referendo legislativo a las entidades territoriales puede ser una interesante forma de integración de la voluntad de estas en la voluntad general. Sin duda, si se otorga a los territorios la capacidad para forzar un referendo legislativo, el Parlamento federal cuidará de integrar los intereses territoriales en la voluntad estatal. Este tipo de referendo está previsto en Suiza, al posibilitar que ocho Cantones puedan forzar la convocatoria de un referendo sobre una ley aprobada en Parlamento, teniendo que ser aprobado por la mayoría de votos ciudadanos (art. 141 de la Constitución suiza). También está previsto en la Constitución italiana, que permite que cinco Consejos regionales soliciten la convocatoria del referendo para la derogación total o parcial de una ley o acto con fuerza de ley (art. 75 Constitución italiana). De hecho, en 2016, por primera vez en la historia de la República italiana, la Corte Constitucional ha dado luz verde a un referendo abrogatorio propuesto por las regiones⁶.

Dentro de los referendos legislativos deberíamos incluir los referendos sobre iniciativas legislativas populares. Actualmente en los países de Europa occidental (Austria, Italia —aunque con alguna innovación al respecto en algunas regiones— y España) las iniciativas legislativas populares son simples propuestas de una fracción del cuerpo electoral al Parlamento para que este apruebe, rechace o parta de esa propuesta para la aprobación definitiva de la ley. No se haya vinculada esta institución al referendo. Sin embargo, la iniciativa legislativa popular sí se encuentra vinculada al referendo en Suiza, los *Länder* alemanes y en estados de Estados Unidos.

Frente a la escasa virtualidad de la iniciativa legislativa popular en los países donde no se vincula con el referendo, ésta ha cobrado notable relevan-

⁶ La petición de referendo fue realizada frente a una reforma de la Ley de Estabilidad de 2016 y fue firmada por las siguientes regiones: Basilicata, Marche, Apulia, Sardinia, Abruzzi, Veneto, Calabria, Liguria, Campania y Molise. El referendo se llevó a cabo el 17 de abril de 2016, pero no alcanzó el 50 % de participación requerida y, por tanto, fue inválido.

cia en donde sí existe tal vinculación. En los diversos estados de Estados Unidos que tienen reconocida esta posibilidad hasta sus últimas consecuencias (es decir, sin interferencia parlamentaria) la implementación de esta figura ha servido para la introducción de reformas electorales, de regulación interna de los partidos o limitación de mandatos que difícilmente hubieran sido introducidas por los propios partidos y que han reducido la ratio de corrupción en el sector público (Donovan, 2014: 150-151). Aunque en Suiza todas las iniciativas populares se entienden de reforma constitucional tras un fracasado intento de introducir las iniciativas legislativas populares (la llamada «*General Initiative*») (Serdült, 2014: 75), la institución de este país de la «contrapropuesta parlamentaria» puede servir también aquí como una vía de diálogo institucionalizado con los ciudadanos que permita introducir algunas demandas en modificaciones legislativas.

3. EL REFERENDO SOBRE DECISIONES POLÍTICAS DE TRANSCENDENCIA

Los referendos que no versan sobre reformas constitucionales o legislativas suelen versar sobre decisiones del Estado de carácter internacional o sobre la revocación de cargos representativos. Aunque también en algunos estados de Estados Unidos se requiere el referendo para, por ejemplo, la emisión de bonos públicos (Donovan, 2014: 128) o en la provincia canadiense de Manitoba para cualquier incremento de impuestos provinciales (Donovan, 2014: 131).

Resulta cada vez más habitual como materia de referendo obligatorio la adhesión a comunidades supranacionales (art. 140.1 de la Constitución suiza), la cesión de soberanía a organizaciones internacionales (art. 20 de la Constitución danesa) o las reformas dentro de esas comunidades supranacionales. Así, en Irlanda desde 1987 la sentencia en el Caso *Crotty vs. An Taoiseach*⁷ establece la regla de que la ratificación de reformas a los tratados de la UE y la ratificación de nuevos tratados requiere referendo, haciendo una interpretación estricta del art. 29.4.3 (Sáenz Royo, 2013: 251). El fundamento último es que cualquier reforma dentro de la comunidad supranacional tiene una repercusión constitucional y, por tanto, exige una reforma constitucional.

Respecto al referendo sobre personas, la fórmula más repetida en el derecho comparado es la del referendo revocatorio. Este referendo no versa sobre reformas constitucionales o legislativas, sino sobre cargos representativos. Esta

⁷ *Crotty vs. An Taoiseach* [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987). Disponible en: <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1987/4.html> (consultada el 8 de febrero de 2016).

figura habilita a un número de electores a solicitar la destitución de un cargo público representativo y que la misma se someta a referendo.

Como advierte Aguiar de Luque, este tipo de referendos resulta ser una nueva tendencia en el constitucionalismo europeo de entreguerras. En este se reconoce la posibilidad de revocación del jefe del Estado por votación popular o el referendo de iniciativa popular o de la Jefatura del Estado para la disolución de las Cámaras (Aguiar, 1977: 71-72, 99-100). En la actualidad, el referendo revocatorio se puede encontrar, entre otros, en las constituciones de diversos estados de Estados Unidos, en diversos Cantones de Suiza, en la provincia de British Columbia en Canadá desde 1991 o a partir de los años ochenta en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, alcanzando incluso al mandato presidencial en casos como Venezuela, Bolivia y Ecuador. No obstante, al incorporar en algunos casos la intermediación del poder legislativo para habilitar la votación, se quita a la revocatoria parte importante de su carácter *directo*. Así, por ejemplo, en Bolivia la convocatoria exige la aprobación por mayoría absoluta del Parlamento⁸.

IV. LA REGULACIÓN DE LA DELIBERACIÓN EN EL REFERENDO

Una de las grandes críticas que suelen dirigirse al referendo es que hay una tendencia a agregar prejuicios, en lugar de formar opiniones a través de la deliberación (*the deliberation deficit*)⁹.

En el fondo esta crítica está directamente relacionada con la consideración de la incompetencia del ciudadano para tomar decisiones concretas. Así, por ejemplo, parece que el factor detrás del *no* en el referendo irlandés del Tratado de Lisboa era la falta de entendimiento del tratado, según el 45 % de los no votantes¹⁰. De hecho —se señala—, la *incorrección* de los resultados avalaría tal argumentación.

⁸ Art. 28 de la Ley núm. 026 del Régimen Electoral, Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia, 30 de junio de 2010. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf> (consultado el 24 de mayo de 2016).

⁹ Haskell, un prominente crítico de la democracia directa, señala que solo en las instituciones representativas puede haber una deliberación informada (Haskell, 2001: 11).

¹⁰ Millward Brown IMS, *Post Lisbon Treaty Referendum: Research Findings 2008*, Dublín, 2008, citado en Barrett (2011: 11). También en Tonra (2009: 472-479). Disponible en: http://ucd-ie.academia.edu/BenTonra/Papers/386475/The_2009_Irish_Referendum_on_the_Lisbon_Treaty (consultado el 14 de diciembre de 2012).

Precisamente la *incorrección* en los resultados de algunos referendos en Suiza se utiliza como una crítica al uso frecuente del referendo. Así, por ejemplo, el tardío acceso a las Naciones Unidas, la tardía asunción del sufragio femenino o, más recientemente, la prohibición de construcción de los minaretes.

Hay que señalar, no obstante, que este tipo de argumentos pueden servir también para rechazar la democracia en su conjunto. De hecho, también este argumento se utilizó en los siglos XIX y XX contra la extensión del sufragio masculino y los derechos de igualdad política para la mujer. Y resulta difícil sostener que las personas son ignorantes para resolver las cuestiones concretas que se plantean en un referendo sin cuestionar también —y con más razón— la incompetencia de los ciudadanos para seleccionar a personas que les representen, cuando probablemente se tenga más información sobre una cuestión concreta que sobre la idoneidad de una persona para representarnos. Por tanto, la ignorancia del ciudadano no puede afirmarse que sea una crítica que afecte exclusivamente al referendo. Esta también es una crítica aplicable a los procesos electorales (Goodin, 2008: 1) que pueden ser igual de complejos y exigir a los ciudadanos una opinión igualmente informada (Lutz, 2007: 630-631). Sobre la *incorrección* de los representantes elegidos democráticamente basta con analizar la mala praxis política protagonizada por muchos de ellos en todas las democracias contemporáneas. Por tanto, la oposición a los referendos debería fundarse en otros argumentos diferentes a los de la incompetencia del elector.

En todo caso, y tal y como se pretende en los procesos electorales, hay que tratar de que la opinión de los ciudadanos sea una opinión informada y, para ello, es necesaria una regulación adecuada del proceso y, especialmente, de la campaña del referendo que garantice la información y la transparencia a los ciudadanos. Como demuestran el referendo francés sobre el Tratado de la Constitución Europea (2005), el referendo australiano sobre la monarquía (1999) y el referendo danés sobre el Euro (2000), la campaña es fundamental en el resultado. En todos estos casos el resultado del referendo fue diferente de aquel que se había previsto en las encuestas inmediatamente anteriores de que la campaña empezara (Leduc, 2015: 144). Y para que la campaña ayude a la deliberación es necesario garantizar la claridad de la pregunta, regular la participación de los diferentes agentes en la campaña y establecer los plazos.

1. LA CLARIDAD DE LA PREGUNTA

La calidad de la deliberación dependerá en gran medida de la claridad de la pregunta. La claridad de la pregunta no es fácil de definir ni de alcanzar y puede, además, no ser el propósito ni del Gobierno que convoque el referendo ni del grupo que lo proponga.

No era el propósito del Gobierno de España en el referendo celebrado en 1986 en el que básicamente se discutía sobre la pertenencia o no de España a la OTAN. En lugar de una simple pregunta como «¿Quiere que España se mantenga en la OTAN?», se planteó la siguiente: «¿Considera de acuerdo con los intereses generales de España la permanencia en la Alianza Atlántica, según la posición del Gobierno arriba indicada?». En esta pregunta se evita la utilización del término OTAN, un referente importante para la población. Pero, además, se condicionó a «la posición del Gobierno» y ello permitió que la deliberación y el debate no se centraran tanto en las ventajas e inconvenientes de dicha permanencia como en las condiciones para mantenerse como miembro de la OTAN. Cuestiones como la desnuclearización del territorio español, la permanencia fuera de la estructura militar o la reducción de tropas norteamericanas establecidas en España fueron parte del complejo debate. Ello, sin duda, dificulta la deliberación sobre una cuestión concreta.

La pregunta utilizada en 1999 en el referendo australiano sobre la abolición de la monarquía también presenta algunas dudas en cuanto a la claridad, ya que planteaba dos cuestiones diferentes¹¹: la abolición de la monarquía y el método de elección del presidente. El debate no se centró en las ventajas e inconvenientes de tener una u otra jefatura del Estado, sino en si el presidente de la República debía ser nombrado por el Parlamento o elegido directamente por el pueblo (Higley y Mcallister, 2002: 845-861).

La claridad puede ser también un objetivo difícil de cumplir cuando los temas a debate son complejos. Es el caso de los referendos sobre los tratados europeos. En el referendo irlandés sobre el Tratado de Niza se abordaron aspectos como la ampliación de la UE, el cambio del método de voto en las tomas de decisiones de la UE, los efectos sobre la representación irlandesa en el Parlamento y en la Comisión Europea o los posibles efectos sobre la neutralidad irlandesa en la creación de una fuerza de defensa europea. O referendos sobre temas como la investigación sobre células madre, como el celebrado en California en 2004, que incluyen varios aspectos morales, financieros e institucionales, como la prohibición de la clonación, la forma de regulación o la creación de un centro de investigación.

Es, por tanto, necesario simplificar lo máximo posible la pregunta a una única cuestión y centrar el debate en las ventajas e inconvenientes del *sí* o el *no* en la respuesta. Así, en los referendos de 1994 sobre la inclusión en la UE en Austria, Finlandia, Noruega o Suecia, la pregunta que se planteó fue clara y

¹¹ «To alter the constitution to establish the Commonwealth of Australia as a republic, with the Queen and Governor General being replaced by a President appointed by a two-thirds majority of the members of the Commonwealth Parliament.»

directa (Leduc, 2015: 143). Pero este objetivo resulta de difícil cumplimiento cuando lo que se vota son tratados internacionales o reformas constitucionales que envuelven muchas cuestiones. Este fue el caso del referendo constitucional canadiense de 1992, donde los votantes fueron preguntados sobre la aprobación o rechazo del «*agreement of August 28th*». No obstante, este acuerdo incluía la igual representación en el Senado de todas las provincias, el reconocimiento de Quebec como una «*distinct society*», una representación mínima de Quebec del 25 % de los representantes en el Congreso, nuevos acuerdos para el autogobierno de los aborígenes y transferencias de competencias del Gobierno federal a las provincias en áreas como la cultura, el trabajo y recursos financieros. Cada una de las cuestiones fueron debatidas extensamente durante la campaña, pero los votantes tuvieron que dar el *sí* o el *no* sobre el conjunto de las reformas. En estos casos, quizás habría que dar distintas opciones. Fue el caso del referendo sueco de 1980 sobre la política en energía nuclear que planteó tres opciones y permitió que el debate fuera menos polarizado y de alta calidad. También el referendo de 1992 en Nueva Zelanda sobre la reforma electoral incluyó diversas opciones y alcanzó una alta calidad en la deliberación (Leduc, 2015: 141, 147).

2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES POLÍTICOS

El acceso a la información de los ciudadanos en un referendo depende en gran medida de la regulación que se haga de la participación en la campaña de los diferentes actores políticos, entre los que se incluyen, el Gobierno, los partidos políticos y los grupos sociales que se posicionan en un referendo. Desde este punto de vista, el objetivo que se ha de garantizar es que los ciudadanos se formen libremente una opinión y, para ello, deben conocer los argumentos a favor y en contra y ambas posiciones han de tener las mismas oportunidades de ser defendidas. Para la consecución de este objetivo las opciones de los diferentes ordenamientos difieren en gran medida.

En Suiza, según se reconoce por la generalidad de los actores políticos, la regulación del proceso garantiza un debate justo en las campañas electorales (Serdült, 2010: 171), y ello a pesar de que es la Cancillería Federal la que vigila los procedimientos de referendo y la encargada de informar a los votantes. Además, la Cancillería Federal no tiene obligación de neutralidad, ya que puede dar recomendaciones de voto y defender su posición en un breve discurso televisado inmediatamente después de las noticias de la noche. Como curiosidad habría que señalar que se entiende que todos los miembros del Gobierno, independientemente de lo que apoyen sus respectivos partidos, defienden la posición del Gobierno (Reidy y Suiter, 2015: 165). Por otra parte, la neutralidad del debate se garantiza con medidas como la obligación de que

en los folletos de información oficial que recibe todo el electorado se resumen los argumentos a favor y en contra de la consulta, correspondiendo la redacción de los argumentos a favor a los promotores de la iniciativa o del referendo. Se establece un estricto control del gasto que puede realizarse desde el Gobierno y se garantiza la neutralidad de todas las cadenas de radio y televisión, obligadas a dar información variada y objetiva, quedando prohibidos los anuncios sobre el referendo o el patrocinio de programas de noticias o de actualidad política.

También en California es el secretario de Estado el responsable legal de publicar una «Guía de información al votante» (*Voter Information Guide*) que contiene información respecto a cada una de las cuestiones que se someten a referendo. En esta guía hay un resumen de la propuesta, una declaración del analista legislativo (*Legislative Analyst*) respecto al significado y consecuencias, y declaraciones inéditas de los grupos que apoyan y se oponen a la propuesta. A ello se añade las contraargumentaciones por cada uno de estos grupos. Esta guía es una de las principales fuentes de información para los votantes en California. Aunque, con 17 temas planteados en el referendo de 2004, esta guía llegó a tener 168 páginas, lo cual disminuye sustancialmente su poder informativo (Leduc, 2015: 144).

En Irlanda, en cambio, la labor informativa en la campaña de referendo la realiza una Comisión independiente creada en 1998. Dicha Comisión tiene como función fundamental explicar el objeto del referendo y asegurarse de transmitir por todos los medios la información sobre el mismo al electorado, así como «promover una concienciación pública con el referendo y estimular al electorado a votar en el mismo» (Referendum Act 2001, 22 de diciembre). También en contraposición al caso suizo, se exige la neutralidad del Gobierno, ya que a partir de 1995 en el Caso McKenna *vs.* An Taoiseach (núm. 2)¹², la Corte Suprema señaló que el uso del dinero público por parte del Gobierno para promocionar el *sí* representa una ruptura del derecho constitucional a la igualdad y del derecho constitucional a la libertad de expresión y a un proceso democrático en los referendos. En cuanto a la participación de los diferentes agentes en la campaña, a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo irlandés en Coughlan *vs.* Broadcasting Complaints Commission and R. T. É. en 2000¹³,

¹² Disponible en: [http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/ie/cases/IESC/1995/11.html&query=title+\(+McKenna+\)&method=boolean](http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/ie/cases/IESC/1995/11.html&query=title+(+McKenna+)&method=boolean) (consultado el 8 de febrero de 2016).

¹³ Disponible en: [http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/ie/cases/IESC/2000/44.html&query=title+\(+Broadcasting+\)&method=boolean](http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/ie/cases/IESC/2000/44.html&query=title+(+Broadcasting+)&method=boolean) (consultado el 8 de febrero de 2016) (consultado el 8 de febrero de 2016).

se establece la regla de igualdad en el tiempo de emisión televisiva («50-50») para los que apoyaban el *sí* y el *no* en el referendo, independientemente de su representatividad parlamentaria.

En un sentido similar, aunque no tan restrictivo respecto a la neutralidad del Gobierno, durante el referendo español sobre el Tratado de Lisboa en 2005, la Junta Electoral señaló que los poderes públicos, sean de naturaleza estatal, autonómica o local, pueden realizar una campaña de información sobre el citado Tratado siempre que esta se limite a informar, con objetividad y pleno respeto al principio de neutralidad política, sobre el contenido de aquel, eliminando toda clase de juicios de valor o lemas, tales como «¿Los primeros con Europa?» u otras declaraciones que puedan, directa o indirectamente, influir en la posición o actitud de los ciudadanos (Instrucción 2/2005, de 31 de enero, BOE núm. 29, de 3 de febrero de 2003).

La exigencia de neutralidad del Gobierno en Irlanda y España coincide con la prohibición del uso de dinero público por las autoridades para fomentar un determinado sentido del voto que se establece en el *Code of Good Practice on Referendums* del Consejo de Europa (3.1.b)¹⁴. Sin embargo, un sector doctrinal importante en Irlanda denuncia la influencia excesiva de intereses privados en los referendo y la situación de desventaja del gobierno legitimado democráticamente. El resultado de combinar la prohibición jurisprudencial de uso de dinero público por el gobierno a favor de una opción y una prioritaria financiación privada de las campañas no sometida a controles eficaces es, como señala Gavin Barrett, que mientras el Gobierno legitimado democráticamente no puede ejercer su influencia, sí lo hacen libremente otros intereses privados (Barrett, 2011: 16 y 20). Así, por ejemplo, importantes fondos se invirtieron a favor de una de las opciones por el multimillonario Chuck Feeney en el referendo sobre los derechos de los niños en 2012 o en el referendo sobre los matrimonios homosexuales en mayo de 2015¹⁵ y por Declan Ganley en el primer referendo sobre el Tratado de Lisboa en 2008¹⁶. El caso de España

¹⁴ Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e) (consultado el 4 de febrero de 2016).

¹⁵ Se pone de manifiesto la influencia del Lobby Glen en el referendo sobre el matrimonio homosexual en Irlanda en Breda O'Brien, «Asking questions about funding for referendum campaign», *The Irish Times*, 9 de mayo de 2015. Se habla de que este lobby tuvo en 2009 348 apariciones en medios y 179 emisiones. Disponible en: <http://www.irishtimes.com/opinion/breda-o-brien-asking-questions-about-funding-for-referendum-campaign-1.2205469> (consultado el 8 de febrero de 2016).

¹⁶ La financiación de referendos por multimillonarios es algo muy habitual y público en Estados Unidos. *Vid.* Donovan (2014: 145-150).

es algo diferente, ya que es a través de los partidos políticos, financiados fundamentalmente con fondos públicos, como se fomenta una u otra de las opciones planteadas en el referendo.

Por la experiencia práctica en los diversos estados, podríamos concluir que para la libre formación de la opinión de los ciudadanos no es tan importante la autoridad que dirige el proceso (en Suiza o en California es la autoridad gubernativa, mientras que en Irlanda es una comisión independiente) como que se garantice su limpieza y se transmita a través de un folleto informativo la argumentación a favor y en contra del referendo y que esta argumentación sea realizada, respectivamente, por las partes que apoyan cada una de las posturas. En caso de que la financiación de campaña sea pública, parece conveniente que se dirija a partes iguales a financiar ambas posiciones, si hay dos alternativas en la respuesta del referendo (*sí o no*). Así se prevé en la *Political Parties Elections and Referendum Act* (PPERA; arts. 108-110) del año 2000 para el caso de los referendos en el Reino Unido (Singh Ghaleigh, 2010: 189).

Respecto a las emisiones televisivas y de radio, que desempeñan un papel fundamental en la formación de la opinión, la alternativa estaría entre no permitir ningún anuncio o patrocinio de ninguna de las opciones (como en Suiza) o, en caso de permitirlos, regular los tiempos de emisión gratuitos o subvencionados públicamente o/y permitir la compra de tiempos de emisión. Frente a la igualdad de tiempos de emisión de cada una de las opciones en Irlanda, la distribución del tiempo se establece en proporción a la representación parlamentaria de los diferentes partidos en Dinamarca o Finlandia (Reidy y Suiter, 2015: 162). Mientras en Estados Unidos es frecuente permitir comprar los tiempos de emisión televisiva sin límites¹⁷, está terminantemente prohibido en Irlanda, Reino Unido, Portugal o Francia (Reidy y Suiter, 2015: 162). En todo caso, las dificultades reales en el control y transparencia de la financiación privada en las campañas de referendo (y de los partidos políticos, en general) quizás hagan que el objetivo de la igualdad de oportunidades sea más factible si se opta por limitar el gasto (así en los arts. 111-118 PPERA) y, por ejemplo, no permitir anuncios o patrocinios a favor de ninguna de las opciones.

3. PLAZO PARA LA CAMPAÑA

Por último, aunque brevemente, es necesario subrayar que una campaña informativa y deliberativa exige que todos los argumentos sean oídos. Las

¹⁷ En *First National Bank vs. Bellotti*, 1978, 435 US 765, el Tribunal Supremo estadounidense prohibió a los estados limitar los gastos en campañas de referendos.

tácticas que tienden a evitar la deliberación son más efectivas en campañas breves sobre cuestiones sobre las que ha habido poca deliberación previa. El referendo del Reino Unido sobre el Voto Alternativo en 2011 y varias campañas de las provincias canadienses sobre la reforma electoral son buenos ejemplos de la eficacia de estas tácticas (Leduc, 2015: 145).

V. LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN, DE LAS MAYORÍAS REQUERIDAS Y DE LOS POSTERIORES EFECTOS JURÍDICOS A LA APROBACIÓN POR REFERENDO

1. LA PARTICIPACIÓN EN LOS REFERENDOS

Es bastante habitual que los referendos cuenten con una participación más baja que la registrada en elecciones. Son más bien excepcionales los casos en que esta participación es superior, como fue el caso del referendo sobre la independencia de Escocia (2014), el referendo en Noruega sobre la pertenencia a la UE (1994), los dos referendos sobre la soberanía de Quebec, el referendo constitucional canadiense de 1992 y el danés y sueco sobre el Euro (2000 y 2003, respectivamente). No obstante, hay muchos más casos en los que el nivel de participación en este tipo de referendos es muy inferior al electoral. El referendo español sobre el Tratado Constitucional Europeo tuvo una participación de solo el 42 % del electorado, 35 puntos por debajo de la participación en las elecciones generales del año anterior. También en Irlanda la participación en los referendos resulta ser, por regla general, muy inferior a la registrada para las elecciones al parlamento irlandés (Barrett, 2013: 114-115). La participación en los dos referendos irlandeses sobre el Tratado de Niza (2001 y 2002, respectivamente) fue de 28 puntos por debajo y 14 puntos por debajo respectivamente respecto a las elecciones nacionales de 2002, y la participación en el referendo sobre la unión monetaria (2012) o sobre la abolición del Senado (2013) fue inferior en 19 puntos y 31 puntos, respectivamente, en comparación con las elecciones nacionales de 2011¹⁸.

Con carácter general la participación en referendos en Suiza está por debajo del 50 %, aunque resulta comparable con la participación electoral, sin duda más baja que en el resto de las democracias occidentales. Después de la II Guerra Mundial se percibe un progresivo descenso de la participación desde el 60 % hasta el 40 % de media en los años setenta. La media en los últimos

¹⁸ *Vid.* la tabla de participación en referendos y elecciones en Leduc (2015: 146).

años se sitúa alrededor del 45 % con una tendencia ligeramente al alza¹⁹. Solo determinados referendos han tenido una alta participación, como los relativos a la mano de obra extranjera (75 % de participación en 1970 y el 70 %, en 1974), a la supresión del ejército (69 % de participación en 1989) o la adhesión al espacio económico europeo (78 % de participación en 1992). Tal y como señala la doctrina, el bajo nivel de participación parece ser el precio a pagar en un sistema con fuertes instrumentos de democracia directa. Los referendos tienen lugar tres o cuatro veces al año, en cada referendo se hacen de dos a cinco consultas y no se hacen coincidir con elecciones.

En los estados de Estados Unidos los referendos se celebran generalmente a la vez que las elecciones y, entonces, la participación depende en gran medida de la elección a la que acompaña, y no tanto de la cuestión planteada en el referendo. La participación en las elecciones presidenciales tiende a ser más alta que en las elecciones estatales y los referendos votados conjuntamente con la elección presidencial alcanza unos mayores niveles de participación. En las elecciones presidenciales de 2004 en California se votaron 17 referendos, la participación fue del 57 % comparada con el 36 % en las elecciones de 2002 para el Estado y el Congreso cuando 7 cuestiones fueron sometidas a referendo. El porcentaje de participación suele bajar en torno a un 10 % en las cuestiones concretas del referendo respecto a la participación electoral. El hecho de hacer que las consultas populares coincidan con elecciones es una forma de conseguir una participación más alta y de ahorrar costes administrativos, aunque el referendo y la iniciativa pueden no tener la atención y deliberación merecida. Además, esta coincidencia es utilizada como una estrategia electoral por los partidos. Así, por ejemplo, los republicanos promocionaron las iniciativas sobre el matrimonio homosexual y el aborto previamente a las elecciones presidenciales de 2004 con el objetivo de movilizar a los votantes conservadores (Leduc, 2015: 140).

En algunos estados se hace depender la validez del resultado del referendo al porcentaje de participación. En Italia, el resultado del referendo derogatorio legislativo es inválido si no alcanza el 50 % de la participación (art. 75 de la Constitución italiana) y en Dinamarca se exige en el referendo legislativo que para quedar rechazado el proyecto de ley haya votado en su contra la mayoría de los electores participantes en el plebiscito, y que la referida mayoría represente, por lo menos, el 30 % de la totalidad del censo

¹⁹ Puede verse el gráfico sobre participación desde 1879 hasta 2012 en Serdült (2014: 81). Los datos sobre participación pueden encontrarse en: http://www.c2d.ch/votes.php?level=1&country=1&=0&=0&year=allyears&speyear%5B%5D=2015&result=0&terms=&table=votes&sub=Submit_Query (consultada el 15 de abril de 2016).

electoral (art. 42 de la Constitución danesa). En algunos estados de Estados Unidos también se exige un mínimo de participación para aprobar por referendos iniciativas populares de reforma constitucional o legislativa. En Nebraska, Massachusetts y Mississippi se exige para su aprobación que la participación sea del 35 %, 30 % y 40 %, respectivamente, del total de votos emitidos en las últimas elecciones. En Wyoming, para ser aprobada una iniciativa popular requiere de la mayoría de votos según los votos emitidos en las elecciones, que no es sino una forma indirecta de exigir que esa mayoría represente una parte del electorado. Por ejemplo, en las elecciones de 1996 votaron un total de 215,844; por tanto, una iniciativa popular para ser aprobada requeriría de, al menos, 107,923 votos²⁰.

No obstante, no parece recomendable la exigencia de un porcentaje de participación para condicionar la validez del resultado. Por una parte, porque, como demuestra el caso suizo y argumenta Kriesi, una baja participación no tiene por qué afectar a la legitimidad democrática del resultado, siempre que esta baja participación no responda a una general desafección en el sistema democrático (Kriesi, 2005: 238). Por otra parte, como advierte el *Code of Good Practice on Referendums* del Consejo de Europa, fijar un quórum de participación equivaldría a asimilar los votantes que se abstienen con los votantes que han votado *no* (punto 7, p. 13)²¹, y esto es algo que no se corresponde con la voluntad popular expresada.

2. LA REGLA DE LA MAYORÍA Y LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE MINORÍAS

Quizás la crítica más grave con la que se enfrenta el referendo es la que considera que es un instrumento que consolida mayorías, sin tener en cuenta las minorías ni los intereses individuales (*the majoritarian danger*) (Wvortrup, 2002: 158)²². En el peligro que aquí se plantea cabría distinguir dos problemas. Por una parte, que aparentemente en el referendo, y no en la toma de decisiones parlamentarias, la opinión de los electores se expresa aceptando o rechazando los proyectos que se les proponen a votación sin que haya un proceso previo de negociación para la toma de decisiones. A este respecto, el

²⁰ Vid. <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/initiative-referendum-and-recall-overview.aspx#2> (consultado el 27 de enero de 2016).

²¹ Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e) (consultado el 4 de febrero de 2016).

²² También Madison rechaza el uso de la democracia directa en el contexto de proteger intereses minoritarios. Vid. Hamilton *et al.* (2014: 35-41).

peligro del referendo sería la ausencia de una posible negociación para el acercamiento de posiciones. Pero esto, como ya hemos visto, es precisamente al revés. La introducción de la figura de referendo de iniciativa popular en democracias representativas ha hecho que estas sean más consensuadas y han forzado a una negociación previa y/o posterior. Por otra parte, tanto en el referendo como en la toma de decisiones parlamentarias, la democracia impone la regla de la mayoría, lo cual plantea el problema de las minorías y su posible desprotección. En esto nos centraremos en las líneas siguientes.

El principio democrático se traduce en el momento de organización del poder en la regla de la mayoría. Las decisiones son tomadas por la mayoría, y la minoría, aunque puede participar con más o menos intensidad en el proceso de toma de decisión, no determina la decisión final. El problema de la protección de los intereses de la minoría afecta no solo a las decisiones que se toman a través del referendo, sino también a todas las decisiones parlamentarias.

En algunos Estados democráticos, las estructuras federales han servido para la protección de minorías lingüísticas o religiosas concentradas geográficamente. En Suiza, estructuras federales como la exigencia de la doble mayoría para la reforma constitucional o el sistema electoral para el Consejo de Estados han servido históricamente de instrumentos de protección de las minorías conservadoras y católicas concentradas geográficamente en los Cantones más pequeños. En lo que aquí interesa, efectivamente la exigencia de dobles mayorías para aprobar determinadas reformas constitucionales puede resolver el problema de la protección de minorías concentradas geográficamente.

Según se dispone en el art. 140 de la Constitución suiza, para aprobar una reforma constitucional es necesaria que sea aprobada por referendo del pueblo en su conjunto y por la mayoría de los Cantones. Según establece el art. 142.4, los Cantones de Alto Unterwald, Bajo Unterwald, Basilea-Ciudad, Basilea-Campiña, Appenzell Rodas Exteriores y de Appenzell Rodas Interiores cuentan cada uno como medio voto. Por tanto, aunque en total sean 26 cantones, la mayoría requerida se calculará sobre 23 y se conseguirá a partir de los 12 votos. Según el art. V de la Constitución de Estados Unidos, se requiere la aprobación de la reforma constitucional por las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de estos. Se exige, pues, no la mayoría del pueblo en su conjunto, sino la mayoría cualificada de los estados expresada no por referendo, sino por sus órganos representativos. Otros estados federales que exigen la concurrencia de, al menos, la mayoría de los estados para la aprobación de la reforma constitucional son Canadá (que prevé hasta cuatro supuestos, pero que, en términos generales, exige la aprobación de la reforma por las dos cámaras del parlamento federal y, al menos, las dos terceras partes de los parlamentos provinciales, que representen al menos el 50 % de la población) y Australia (que

exige la aprobación de la reforma por la mayoría de los votantes en más de la mitad de los estados, votantes que deben representar al menos a la mayoría de todos los votantes del país) (Blanco Valdés, 2012:109-117).

La exigencia de la aprobación por la mayoría de los territorios de una reforma constitucional, sea por la vía del referendo en estos territorios o a través de sus órganos representativos, puede tener un sentido histórico en los estados federales que nacen de una Confederación de estados o puede ser una vía de protección de minorías concentradas geográficamente. Ese fue el sentido de la exigencia de la doble mayoría en Suiza: la protección de las minorías conservadoras y católicas de los Cantones pequeños y rurales del centro de Suiza. Pero la inmigración ha diluido la original homogeneidad étnica y religiosa de algunos Cantones que se pretendía proteger a través del federalismo. El incremento en la diferencia poblacional de los Cantones y la progresiva erosión en las diferencias entre ellos hacen que esta protección dispensada a determinados Cantones pueda chocar con los principios democráticos (Dardanelli, 2011: 158). La exigencia de dobles mayorías para las reformas constitucionales puede tener sentido hoy en día para aquellas reformas constitucionales que afecten a la estructura territorial del Estado, pero no para el resto de las reformas constitucionales.

Sin embargo, el problema en materia de referendo y de instituciones democráticas en general es la protección de minorías no concentradas geográficamente, como es el caso de la inmigración.

El reconocimiento de la iniciativa popular da oportunidad a las minorías de participar e incorporar cuestiones en la agenda política del país. En este sentido, tiene el efecto de *des-radicalizar* los movimientos sociales ya que en la práctica sus demandas se moderan y aceptan las contrapropuestas procedentes de las autoridades (Papadopoulos, 2001: 45). Pero también puede poner en peligro los derechos de una minoría.

Casos como la prohibición de minaretes en Suiza por referendo el 29 de noviembre de 2009 o la aprobación también en Suiza por referendo el 28 de noviembre de 2010 de una iniciativa popular de reforma constitucional para la expulsión de los criminales extranjeros han llevado recientemente a valorar la necesidad de poner límites al uso del referendo y, en concreto, a tratar de reducir los posibles conflictos entre los derechos humanos y la democracia en Suiza.

Subrayemos, no obstante, que el actual debate suscitado en Suiza, aunque circunscrito a las iniciativas populares, pone sobre la mesa una cuestión que no solo afecta a los instrumentos de la democracia directa, sino también a las decisiones parlamentarias. En definitiva, de lo que se está hablando actualmente en Suiza es de si cabe establecer límites a la democracia, cuáles podrían ser estos límites y qué instancia sería la más adecuada para controlarlos.

La introducción de cláusulas de intangibilidad para referendos o la exigencia de mayorías reforzadas podría ser la solución para cuestiones que afecten, por ejemplo, a los derechos humanos. En la Constitución italiana no se admite el referendo abrogatorio para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni para las leyes de autorización para ratificar tratados internacionales (art. 75). En la Constitución uruguaya se exigen mayorías reforzadas y un mínimo de participación para algunas de las reformas constitucionales (art. 331). En la Constitución danesa se exige que para la reforma constitucional no solo sea aprobada por la mayoría de los que han ido a votar, sino que esa mayoría tiene que representar el 40 % del censo electoral (art. 88). El procedimiento de reforma constitucional que afecta a los derechos fundamentales en España es muy rígido (art. 168). En cuanto a las cláusulas de intangibilidad y referendo, podemos ver el caso de Washington, donde una ley puede incluir una cláusula de emergencia que exceptúe su sometimiento a referendo. En Massachusetts no se permiten iniciativas populares sobre religión o tribunales. O Mississippi no permite iniciativas para cambiar la Declaración de Derechos estatal (Donovan, 2014: 130).

3. LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA APROBACIÓN POR REFERENDO

En la mayoría de los Estados las reformas constitucionales y legislativas aprobadas por referendo se someten al mismo estatus que otras reformas constitucionales y legislativas, de manera que el Parlamento puede proponer su reforma según el procedimiento ordinario previsto.

Sin embargo, en algunos estados de Estados Unidos se prevé una mayor dificultad en la reforma de aquellas reformas constitucionales o legislativas aprobadas por referendo, por ejemplo, solo después de un número de años o exigiendo mayorías cualificadas en el Parlamento. El caso más extremo es el de California, donde se exige que toda iniciativa popular de reforma constitucional o legislativa que haya sido aprobada en referendo tenga que ser de nuevo sometida a referendo para su modificación (Donovan, 2014: 130-131).

La defensa del referendo como un instrumento de contrapeso y complementario a la democracia representativa no encaja con el establecimiento de un estatus diferente entre lo aprobado por los representantes y lo aprobado en referendo y, mucho menos, con la exigencia de referendo para lo aprobado por referendo. Una condición semejante supone una exclusión de la expresión ordinaria de los ciudadanos a través de sus representantes y una concepción del referendo no como un complemento a la democracia representativa, sino como su alternativa. Desde esta perspectiva, el estatus de las reformas constitucionales y legislativas aprobadas en referendo se debería corresponder al de las reformas constitucionales y legislativas aprobadas parlamentariamente.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

Desde la propia teoría de la democracia representativa, resulta coherente la defensa del referendo como un instrumento de contrapeso y control al poder del Parlamento. Si la voluntad del pueblo se expresa a través de sus representantes y este es el fundamento último de las democracias representativas, la lógica consecuencia es que los depositarios últimos de esa voluntad general puedan manifestar un sentimiento contrario a aquel que, sobre una cuestión concreta, han manifestado en su nombre esos representantes. En caso contrario, la voluntad expresada por los representantes dejaría de ser la de sus representados y se quebraría la justificación última de la representación. El referendo constituye, pues, el complemento necesario que refuerza el fundamento último de la representación.

No obstante, los beneficios que pueden surgir del referendo como un complemento de la democracia representativa se materializan solo si los procedimientos están bien diseñados y garantizan información y transparencia a los ciudadanos. La regulación del referendo y la iniciativa popular que en el derecho comparado se ha realizado y las consecuencias prácticas que ha tenido dicha regulación tienen ya suficiente entidad como para permitir sacar algunas conclusiones.

La primera es que para que el referendo sea un verdadero instrumento de contrapeso y de control de inercias partidistas y no un instrumento de manipulación en manos del poder es necesario que sea consecuencia de la iniciativa popular, y no de iniciativas parlamentarias, gubernamentales o de convocatoria obligatoria. La voluntad popular que elabora o reforma una constitución o aprueba leyes debe ser expresada como regla general por los representantes elegidos democráticamente. Es esta una exigencia del principio de igualdad, ya que son muy diferentes las posibilidades reales de las personas para tomar parte en la toma de decisiones y una excesiva frecuencia de referendos dificultaría la participación de un porcentaje alto de la población. Lo que exige la teoría democrática es la no usurpación a los ciudadanos de la posibilidad de contradecir, en cuestiones concretas, lo decidido a través de sus representantes. De ahí que, si bien el carácter obligatorio del referendo puede ser en teoría excluido, resulta poco coherente con el fundamento último de todo régimen democrático el no reconocimiento del referendo constitucional y legislativo de iniciativa popular, aunque el número de firmas requerido pueda ser alto.

En segundo lugar, tampoco resulta muy coherente con el fundamento último de todo régimen democrático la usurpación a los propios ciudadanos de la capacidad de proponer una reforma constitucional o una legislación

determinada; y tampoco lo es concedérsela y *a posteriori* permitir que se la arrebatan los representantes de esa voluntad popular. Una cosa es admitir que la forma habitual de expresión de la voluntad popular ha de ser a través de sus representantes y otra dar a esa expresión un plus de legitimidad respecto a la expresión directa. En este sentido, es preferible aumentar el porcentaje necesario de firmas para sacar adelante una iniciativa legislativa popular, pero, una vez alcanzado el número de firmas, someterla al Parlamento y, en caso de que este no esté de acuerdo, someterla a referendo tal cual. En los casos de discrepancia entre la iniciativa legislativa popular y el Parlamento resulta de interés el reconocimiento de la llamada *contrapropuesta parlamentaria* que, junto con la propuesta popular, sería sometida a referendo. Este instrumento permitiría a la élite política reaccionar ante demandas formuladas por los ciudadanos y tener un diálogo institucionalizado con ellos durante la legislatura. Además, el reconocimiento de la capacidad de propuesta normativa ciudadana hasta sus últimas consecuencias puede convertirse en un eficaz elemento de control de las élites. De hecho, la introducción de reformas electorales, de regulación interna de los partidos o de limitación de mandatos en diversos estados de Estados Unidos se hizo gracias a propuestas populares.

En tercer lugar, la experiencia práctica en el derecho comparado demuestra que la regulación de la campaña es fundamental en el resultado. Y para que la campaña de referendo ayude a la deliberación es necesario garantizar la claridad de la pregunta, regular la participación de los diferentes agentes en la campaña y establecer los plazos. En este sentido, parece necesario simplificar lo máximo posible la pregunta a una única cuestión y centrar el debate en las ventajas e inconvenientes del *sí* o el *no* en la respuesta. Pero en los casos de referendos sobre cuestiones complejas, como una reforma constitucional, quizás habría que dar distintas opciones y permitir un debate menos polarizado. Si el objetivo es la libre formación de la opinión de los ciudadanos, no parece que sea concluyente la autoridad que dirija el proceso, pero sí el envío de un folleto informativo con la argumentación a favor y en contra del referendo y que esta argumentación sea realizada por las partes que apoyan cada una de las posturas. También parece fundamental prever amplios plazos para la campaña, ya que las tácticas que tienen a evitar la deliberación son más efectivas en campañas breves.

En cuarto lugar, podríamos concluir que el hecho de hacer coincidir las consultas populares con elecciones es una forma de conseguir una participación más alta y de ahorrar costes administrativos, aunque el referendo y la iniciativa pueden no tener la atención y deliberación merecida. No obstante, no parece recomendable la exigencia de un porcentaje de participación para condicionar la validez del resultado. Por una parte, porque una baja participación no tiene por qué afectar a la legitimidad democrática del resultado. Por

otra parte, porque fijar un quórum de participación equivaldría a asimilar los votantes que se abstienen con los votantes que han dicho *no* y esto es algo que no se corresponde con la voluntad popular expresada. Sí que parece necesaria, sin embargo, la introducción de cláusulas de intangibilidad para referendos o la exigencia de mayorías reforzadas en determinadas cuestiones como, por ejemplo, las que afecten a los derechos fundamentales.

Por último, podríamos subrayar que la defensa del referendo como un instrumento de contrapeso y complementario a la democracia representativa no encaja con el establecimiento de un estatus diferente entre lo aprobado por los representantes y lo aprobado en referendo y, mucho menos, con la exigencia de referendo para lo aprobado por referendo. Una condición semejante supone una exclusión de la expresión ordinaria de los ciudadanos a través de sus representantes y una concepción del referendo no como un complemento a la democracia representativa, sino como su alternativa. Y el referendo debe ser un instrumento complementario y de control, excepcional, pero también eficaz.

Bibliografía

- Aguiar de Luque, L. (1977). *Democracia directa y Estado constitucional*. Madrid: Edersa.
- (2000). Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español. En G. Trujillo (coord.). *La experiencia constitucional*. Madrid: CEPC.
- Aragón Reyes, M. (2000). La democracia constitucional. En G. Trujillo (coord.). *La experiencia constitucional*. Madrid: CEPC.
- Barrett, G. (2011). A Road less Travelled: Reflections on the Supreme Court Rulings in Crotty, Coughlan and McKenna (núm. 2), *IIEA*. Disponible en: <http://www.iiea.com/publications/a-road-less-travelled-reflections-on-the-supreme-court-rulings-in-crotty-coughlan-and-mckenna-no2>.
- (2013). The Use of Referendums in Ireland: Looking Back in a Time of Fiscal Crisis. En E. Sáenz Royo y M. Contreras Casado. *La viabilidad de la participación política directa: referendo y consultas populares*. Comuniter.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1982). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Blanco Valdés, R. L. (2006). *El valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Carolan, E. (2015). Ireland's Constitutional Convention: Behind the Hype about Citizen-led Constitutional Change. *International Journal of Constitutional Law*, 13 (3), 733-748. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/icon/mov044>.
- Carré de Malberg, R. (1931). Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 48 (2).
- Castellà Andreu, J. M. (2016). El referendo en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución? En J. L. Cascajo Castro y A. Martín de la Vega. *Participa-*

- ción, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España.* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cuesta López, V. (2008). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional.* Madrid: Thomson-Civitas, Parlamento de Canarias.
- Dardanelli, P. (2011). The Emergence and Evolution of Democracy in Switzerland. En M. F. T. Malone (ed.). *Achieving Democracy: Democratization in Theory and Practice.* New York, London: Continuum.
- Donovan, T. (2014). Referendums and Initiatives in North America. En M. Qvortrup. *Referendums around the world. The Continued Growth of Direct Democracy.* New York: Palgrave Macmillan.
- Goodin, R. E. (2008). *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn.* Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199547944.001.0001>.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2014). *El federalista.* Quinta reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Haskell, J. (2001). *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth.* Boulder, CO: Westview Press.
- Higley, J. y McAllister, I. (2002). Elite Division and Voter Confusion: Australia's Republic Referendum in 1999. *European Journal of Political Research*, 41 (6), 845-861. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.t01-1-00035>.
- Kaufmann, B., Büchi, R. y Braun, N. (2007). *Guía de la democracia directa: en Suiza y más allá.* Bülach: Initiative and Referendum Institute Europe.
- Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience.* Lanham: Lexington Books.
- Leduc, L. (2015). Referendums and Deliberative Democracy. *Electoral Studies*, 38, 139-148. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2015.02.007>.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.* New Haven: Yale University Press.
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución.* Barcelona: Ariel.
- López González, J. L. (2005). *El referendo en el sistema español de participación política.* Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Lutz, G. (2007). Low Turnout in Direct Democracy. *Electoral Studies*, 26 (3), 624-632. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2006.10.008>.
- Papadopoulos, Y. (2001). How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making. En J. E. Lane (ed.). *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign.* London, Portland OR: Frank Cass. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380108425432>.
- Qvortrup, M. (2014a). Introduction: Theory, Practice and History. En M. Qvortrup. *Referendums around the World. The Continued Growth of Direct Democracy.* London: Palgrave Macmillan.
- (2014b). Referendums in Western Europe. En M. Qvortrup. *Referendums around the World. The Continued Growth of Direct Democracy.* London: Palgrave Macmillan.
- Reidy, T. y Suiter, J. (2015). Do rules matter? Categorizing the Regulation of Referendum Campaigns. *Electoral Studies*, 3, 159-169. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2015.02.011>.

- Sáenz Royo, E. (2013). ¿Es adecuado el referendo como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referendo a la luz de la experiencia irlandesa. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 20, 245-276.
- (2016). La regulación y la práctica del referendo en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referendo. *Revista de Estudios Políticos*, 171, 71-104. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.03>.
- Sánchez Ferriz, R. y García Soriano, M. V. (2002). *Suiza. Sistema político y Constitución*. Madrid: CEPC.
- Serdült, U. (2010). Referendum Campaign Regulations in Switzerland. En K. G. Lutz. y S. Hug. *Financing referendum campaigns*. London: Palgrave Macmillan.
- (2014). Referendums in Switzerland. En M. Qvortrup. *Referendums around the world. The continued growth of direct democracy*. London: Palgrave Macmillan.
- Singh Ghaleigh, N. (2010). Sledgehammers and Nuts? Regulating Referendums in the UK. En K. G. Lutz y S. Hug (eds.). *Financing Referendum Campaigns*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1057/9780230248656_12.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford Constitutional Theory. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592791.001.0001>.
- Tonra, B. (2009). The 2009 Irish Referendum on the Lisbon Treaty. *Journal of Contemporary European Research*, 5 (3), 472-479.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, (228). Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/3704_1.pdf.
- Wvortrup, M. (2002). *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press.

