

EL REFERÉNDUM. CUESTIONES TEÓRICAS Y DE LA EXPERIENCIA ITALIANA

Massimo Luciani*

Sumario

1. El *referéndum* no es una institución de democracia *directa*
2. El *referéndum* dentro del sistema representativo
3. Las dificultades de injerto
4. El *referéndum* en el juego político

* Massimo Luciani, profesor ordinario de Instituciones de derecho público, Facultad de Derecho, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Artículo recibido: 23.06.2008. Revisión: 7.07.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 29.07.2008.

1. El referéndum no es una institución de democracia *directa*

Cualquier reflexión sobre el referéndum tiene que partir, inevitablemente, del desarrollo de algunas premisas teóricas sobre la definición de la institución.¹ Desde hace algunos años, de hecho, se ha extendido la idea (hoy repetida hasta el aburrimiento, pero constantemente) de que el referéndum, en sus múltiples manifestaciones, sería un instrumento de la manifestación *directa* de la voluntad popular. Para muchos, además, sería la institución de *democracia directa* por excelencia. Pero no lo es en absoluto: el constitucionalismo clásico lo sabía muy bien, pero la lección se ha olvidado.

Probablemente aquí ha gravitado el peso de la áspera polémica antiparlamentaria (que existió en gran parte en el siglo XX y que se escucha todavía hoy día), fundada en la premisa de que la representación sería un instrumento de decisión insatisfactorio y distorsionando de la *verdadera* voluntad popular, con la consecuencia de que el referéndum ha sido enaltecido como un medio de verificación de la *verdadera* voluntad, que hay que contraponer a su pálido y falaz simulacro parlamentario.

Pero sea cuál sea la razón del error, de error se trata y no creo que eso se pueda poner en duda.

Es esencial recordar que en el origen del constitucionalismo moderno las ideas sobre la noción de democracia directa eran muy claras y que las compartían tanto los liberales como los demócratas. Así, Benjamin Constant veía el ejercicio "directo" de la soberanía "en la deliberación en la plaza pública",² mientras que Rousseau vinculaba el ejercicio de la soberanía popular al hecho de que las deliberaciones fueran tomadas por el "pueblo reunido".³ Para los dos, en definitiva, la copresencia física del pueblo es la seña esencial de la democracia directa: y tenían razón.

La decisión referendaria y la de una asamblea popular, de hecho, son profundamente diferentes, no sólo por razones conceptuales, sino también en teoría política, en dogmática jurídica, en tradición histórica, en sistema (político). Con respecto a los perfiles de la teoría política, se dijo de manera eficaz, hace más de 100 años, que la asamblea popular presupone la cohesión del sujeto colectivo titular de la soberanía, mientras que el referéndum presupone que "el pueblo está desmenuzado, dividido, en los individuos que lo componen, que votan la ley con voto particular como hacen a las elecciones de representantes".⁴ En cuanto a los perfiles dogmático-jurídicos, también aquí ya al principio del siglo XX se observó que el referéndum "es una declaración de voluntad de la asamblea primaria, que integra la voluntad de otro órgano," mientras que la asamblea popular "es el órgano legislativo del Estado".⁵ Con respecto a la tradición histórica, es bien sabido que el desarrollo del paradigmático referéndum suizo es debido a la inaplicabilidad a escala federal de las antiguas formas democráticas cantonales y a la imitación de la *diversa* teoría revolucionaria francesa del plebiscito,⁶ de manera que entre la antigua democracia directa y el moderno referéndum falta completamente una "relación de continuidad histórica"⁷ y se puede bien decir que "el fenómeno referendario no es ningún residuo anacrónico de la democracia de los antiguos", sino "un producto de la democracia de

¹ Las reflexiones propuestas en el texto las desarrollo con más argumentos en mi "Commento all'articolo 75 della Costituzione italiana", en *Commentario della Costituzione*, al cuidado de G. Rama y A. Pizzorusso, Bologna - Roma, 2005, Zanichelli - Il Foro Italiano, espec. ninguno. Y, al cual me remito.

² B. CONSTANDO, "Della libertà degli antichi paragonata in quella dei moderni", ahora en *Principi di politica*, trad. it. de U. Cerroni, Roma 1970, 221.

³ J. J. ROUSSEAU, *Contrato social*, l. III, cabe. XII.

⁴ Las citas en el texto son de D. ZANICHELLI, "Il referendum", en *Studi senesi*, 1896, 369 y s.

⁵ T. PERASSI, *Il Referendum*, Roma, Armando di Fabio, 1911, 32.

⁶ L. NEIDHART, *Plebiscit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke, 21.

los modernos y de los contemporáneos".⁸ Finalmente, con respecto a las razones del sistema (político), la discontinuidad referendaria está vinculada a la estructura específica del pluralismo, por como se ha estructurado antes en la modernidad y después en la contemporaneidad. Las sociedades pluralistas, de hecho, se caracterizan por la articulación en grupos, sujetos, colectivos, cuerpos intermedios, específicamente votados con la -y capaces de- mediación entre los ciudadanos y la decisión política.⁹ En estas organizaciones sociales es inevitable que exista una *interpositio* entre el pueblo y la decisión política. Aunque la decisión se atribuye al pueblo mismo y a su "directa" manifestación de voluntad, la mediación, en realidad, siempre está presente, sea porque la opinión pública se forma y se articula sólo gracias a la acción de los partidos, de los grupos, o al menos (sobre todo cuándo los grupos y partidos son débiles) de los medios de información; sea porque la agenda política puede estar determinada sólo en mínima parte *desde bajo*; sea porque la pregunta sometida al pueblo es siempre decidida por los otros;¹⁰ o bien sea porquela interpretación de la voluntad popular, una vez ésta se ha manifestado, confía a pesar de todo en sujetos institucionales o sociales que saben perfectamente cuándo y cómo manipularla y -incluso- cuándo y cómo llevarla a cabo.¹¹

En otras palabras, no sólo el referéndum no es una institución de democracia directa, sino que parece históricamente y lógicamente discordante con esta forma de gobierno. Históricamente, porque la institución referendaria nace y se desarrolla cuando se consolidan asambleas representativas cuyos miembros, como máximo, se tienen que dirigir a los representados para informar sobre las determinaciones asamblearias (y se dirigen *ad referendum*, justamente). Lógicamente, porque una comunidad de ciudadanos que puede decidir *en la plaza pública* no necesita una modalidad de decisión alternativa bastante menos eficaz (aunque sólo sea porque no consiente la discusión durante la decisión y no permite el uso de la facultad de enmienda). Para repetir lo que dijo Sieyès en una memorable intervención pronunciada a la Constituyente revolucionaria el día 7 de septiembre de 1789, sólo el "conours immédiat" de los ciudadanos "caractérise la véritable démocratie" y este "conours immédiat" se hace únicamente con la reunión en la plaza pública, por lo tanto el referéndum, que prevé un procedimiento completamente diferente como el voto secreto de los ciudadanos separados entre sí, según un método que "no es democrático, sino que es una expresión del individualismo liberal",¹² es un caso completamente diferente.

⁷ En este sentido, S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, Giuffrè, 2ª ed., 1946, 247.

⁸ P. V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bolonia, Il Mulino, 2003, 280.

⁹ Finalmente, F. BARBANO, *Pluralismo. Un lessico per la democrazia*, Turín, Bollati Boringhieri, 1999, 13 sg., pero se trata de una clásica adquisición (véase, en particular, la sintética y eficaz definición de "pluralismo" que ofrece N. BOBBIO, "Pluralismo", en *Dizionario di politica*, al cuidado de N. Bobbio y N. Matteucci, Turín, UTET, 1976, 717).

¹⁰ Análogamente, E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, ahora en *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2ª ed., 1992, 382.

¹¹ Como exactamente observaba, concretamente sobre el referéndum, G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione en el regime parlamentare*, en *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, 114, "El referéndum es una solución puramente normativa, que no prevé ningún medio directo por controlar la ejecución de la medida establecida". Para la concreta experiencia italiana, que confirma estas observaciones, M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti en el trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994, 119.

¹² C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 5ª ed., Berlin, Duncker u. Humblot, 1970, 244 (pero véase también 276 y s.). Realmente sorprendente, pues, que el mismo Schmitt sea un teórico de las formas de gobierno representativo (abusivamente denominadas *inmediatas* (véase, p. ej. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., 246; ID., *Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit*, Hamburgo, 1932, 12).

El referéndum, por lo tanto, no se origina en la forma de gobierno democrático-directa, sino que tiene que considerarse como una institución (bien que -obviamente- no necesaria) del régimen representativo.¹³ Veremos más adelante que hay muchas razones para que un régimen representativo tenga interés en prever formas de referéndum y de iniciativa popular, pero también veremos que, sin embargo, el *injerto* del referéndum en este sistema no es sencillo. La conexión necesaria entre referéndum y representación, en otras palabras, no comporta por sí misma una convivencia pacífica entre el principio representativo y el principio referendario.

2. El referéndum dentro del sistema representativo

A pesar de la nítida claridad de los conceptos típicos de la reflexión de los clásicos, el debate constitucional del siglo XX ha oscurecido las cosas claras, ha exaltado los perfiles opositivos entre referéndum y representación y no ha entendido el vínculo del primero con la segunda. La tesis más extrema ha negado incluso la misma posibilidad de hacer convivir sistema parlamentario y referéndum,¹⁴ pero quien no la ha pensado de esta manera ha admitido la convivencia, sí, pero sólo para concluir que el referéndum habría servido para limitar la omnipotencia parlamentaria y para funcionar de apoyo del Gobierno *contra* el Parlamento.¹⁵ En las dos perspectivas, en definitiva, al referéndum se le negaba toda posibilidad de injerto pacífico en el tronco de la representación, especialmente allí donde ésta se había organizado en las formas del parlamentarismo.

De este doble -pero interrelacionada- distorsión de perspectiva (identificación del referéndum como instrumento de democracia directa; apriorística negación de la convivencia pacífica del referéndum con el parlamentarismo), atribuible principalmente al ya señalado (más o menos explícito) prejuicio antiparlamentario, deriva, en mi opinión, la tendencia a hacer de cada referéndum una especie de juicio de Dios, y a dramatizar los resultados. Se añade que (cómo veremos más adelante, refiriéndonos al paradigmático caso italiano), en épocas para nosotros todavía más próximas, la exaltación indiscriminada de la voluntad referendaria ha constituido una estrategia precisa de algunas fuerzas políticas. Y a base de insistir en aquella exaltación ha llegado a creerse y después conformarse con la creencia: para decirlo con Quintiliano, "fit ex his consuetudo, inde natura".¹⁶

No obstante, como observó un prestigiosísimo constituyente italiano (me refiero a Meuccio Ruini), "sistema representativo parlamentario y referéndum popular son las dos expresiones del *mismo* principio de soberanía del pueblo",¹⁷ con la consecuencia de que la tesis de la incompatibilidad entre referéndum y representación parlamentaria habría requerido que se *demonstrara* y no sólo que se afirmara apodócticamente.

¹³ Para ser precisos tendría que decir que el término "democracia directa" es un pleonasmo y que la expresión "democracia representativa" constituye un oxímoron: donde hay democracia, de hecho, hay decisión popular directa (en el sentido indicado en el texto), en cambio, donde no hay representación no hay democracia. Es sólo la sedimentación de los usos lingüísticos, por lo tanto, que nos hace hablar hoy de *democracia representativa*.

¹⁴ Véase, p. ej., D. ZANICHELLI, "Il referendum regio", en *Nuova Antologia*, 1892, 649: "el referéndum es ahora, y será siempre, un arma blandida por el pueblo contra las asambleas"; B. MIRKINE GUETZÉVITCH, "Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes", en *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, II, espec. 334.

¹⁵ R. CARRÉ DE MALBERG, "Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme", en *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, II, espec. 262 y s.

¹⁶ *Institutio oratoria*, L. I, 2, 8.

¹⁷ M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, 26 (cors. ns.). Para el lector extranjero vale la pena recordar que Meucci Ruini, como presidente de la Comisión, de los 75, encargada de elaborar el Proyecto de Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

El reconocimiento de la verdadera naturaleza del referéndum también aclara la inexactitud de la calificación de las formas de gobierno que aparejan representación y referéndum como "democracias semidirectas"¹⁸ o similares.¹⁹ En Realidad, cuando en un sistema representativo se injerta el referéndum no tenemos un tercer tipo de forma de gobierno, que se pueda considerar intermedio entre la democracia directa y la democracia representativa: como máximo, se puede hablar de un *submodelo representativo-referendario*, en qué el pueblo tiene o bien el poder de elegir los propios representantes (y de controlar la actuación, con facultad sancionadora), o bien el de participar con las instituciones apropiadas en las decisiones públicas, hasta poder aceptarlas también a través de votaciones específicas.

En resumidas cuentas: vale la pena remarcar que, lejos de ser una institución de la democracia directa, el referéndum es una institución que tiene un sentido propio en el contexto de la representación y que se puede calificar (no ya como institución de democracia directa, sino) como institución de participación popular, de tipo institucional (por esta expresión entiendo una participación que se practica por medio de las instituciones previstas y reguladas por el derecho y que produce efectos dirigidos directamente a las instituciones).²⁰

El referéndum ha adoptado, en las experiencias constitucionales, las formas y los contenidos más variados, de manera que se ha hecho difícil incluso dar una definición compartida. En mi opinión, sin embargo, se puede calificar como un pronunciamiento popular, con votaciones por separado de cada uno de los ciudadanos sobre cuestiones determinadas y jurídicamente pertinentes, planteadas en forma alternativa,

Constitución sobre el cual después habría discutido la Asamblea, fue protagonista absoluto del nacimiento de la Constitución italiana.

¹⁸ La expresión es común entre los estudiosos de lengua francesa: cfr., p. ej., entre muchos otros, M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, París, Sirey, 2ª ed., 1929, 549; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 13ª ed., París, 1973, I, 77, 84; A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 5ª ed., 1972, 446; J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, LGDJ, París, 1976, *passim*; E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausana, Inst. Dir. Publ. Univ. Lausanne, 1987, 45; casi todos los ensayos recogidos en DA, *Le référendum. ¿Quel porvenir?* (al cuidado de G. Conac - D. Maus), París, ESTH, 1990; M. GUILLAUME-HOFNUNG, *Le référendum*, 2ª ed., París, 1994, 15; F. HAMON, *Le référendum. Étude comparative*, París, LGDJ, 1995, 129; S. BELAÏD, *Essai d'une théorie générale du référendum*, en *Référendum et démocratie*, al cuidado de H. Roussillon, PUSST, Tolosa, 1998, 17; J.-C. CABANNE, *Référendum et légitimité*, *ivi*, 57; J. GIUDICELLI, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, tesis de doctorado mecanografiada, Toulon, 2002, 2; L. FAVOREU (curador), *Droit constitutionnel*, París, en Dalloz, 2003, 506, pero su invención, según P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, París, Gallimard, 2000, 249, remontaría a J. BARTHELEMY - P. DUEZ, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, París, 1926. Ya bastante antes, sin embargo, A. ESMEIN, "Deux formes de gouvernement", en *Rev. Dr. publ.*, 1894, y, 25, había hablado de forma de gobierno "semi-representativa" (que, no caracterizada no tan solo respecto del referéndum, sino también de otras instituciones radicalmente alternativas a las clásicamente representativas, según él tenía como único objetivo el de "trasladar y ejecutar con la mayor exactitud posible la voluntad real de la nación"). También R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, París, Sirey, II, 1922, 381, compartió la terminología propuesta por Esmein, pero su posición se distingue por al menos dos razones: por que entre las características necesariamente típicas del régimen semi-representativo no incluyó el referéndum (sino en todo caso la disolución y el sistema electoral proporcional); porque explicitó el hecho de que "semi-representativo" era más correcto que "semidirecto", porque en aquel régimen los principios fundamentales siguen siendo los relacionados con la representación política (*ibid.*, 383 nt. 17).

Dicen «halb-direkte Demokratie» (siguiendo la doctrina francesa) en parte de la literatura en lengua alemana (cfr., p. ej., M. IMBODEN, *Die politische Systeme*, Basel, 1962, 35). Hace falta recordar, por otra parte, que la opinión según la cual la pareja representación/referéndum habría dado *vida* a una tercera forma de gobierno democrático, diferente tanto de la que se fundamenta en las asambleas populares, como de la puramente representativa, ya había sido sostenida por G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer, 3ª ed., 1929, 728 y s.

¹⁹ Pensad en la "referendum democracy" de que hablan M. MENDELSON - A. PARKIN, *Introduction: Referendum Democracy*, en *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, al cuidado de los mismos autores., Houndmills, Palgrave, 2001, 1 y s.

²⁰ Precisamente porque las características son las dos de que se ha hablado (y no sólo la primera), en el texto se habla de participación "institucional" y no "institucionalizada".

aunque no necesariamente binaria.²¹ Se trata, pues, de una votación popular de contenido no electoral, que se distingue claramente de otras formas de pronunciamiento popular con las cuales a menudo se confunde indebidamente (las *deliberations* anglosajonas, que gustaban sobre todo a Fishkin, las asambleas populares, la petición, las elecciones).²² Para reanudar la conocida terminología alemana, el referéndum (*Volksentscheid*) se puede considerar como una especie del género de consultas populares (*Volksabstimmungen*), junto con la otra especie contrapuesta, la iniciativa (*Volksbegehren* y *Volksentscheid durch Volksbegehren*).²³

Precisamente la iniciativa popular es, en realidad, la institución que más a menudo se confunde con el referéndum. En Italia, en particular, la doctrina se ha sacado del artículo 70 de la Constitución, que confiere también a una fracción del cuerpo electoral el poder de iniciativa en la formación de las leyes. En la tradición del derecho constitucional, sin embargo, la iniciativa popular es totalmente diferente y realmente no coincide con la iniciativa de las leyes prevista por la disposición anteriormente mencionada. La iniciativa popular, de hecho, es un procedimiento en el cual una fracción del cuerpo electoral puede proponer directamente una cierta medida (que generalmente es una ley, de manera que en estos casos se habla precisamente de "iniciativa legislativa"), con la finalidad de que se pronuncie sobre esta propuesta la totalidad del cuerpo electoral. La iniciativa puede ser *directa*, en caso de que el pronunciamiento de todo el cuerpo electoral siguiera automáticamente a la iniciativa, o *indirecta*, en caso de que el pronunciamiento interviniera sólo cuando las autoridades normalmente competentes en la adopción de la medida no hubieran actuado conformemente a la voluntad de los promotores. La iniciativa específicamente legislativa, a su vez, puede ser *genérica* o *elaborada*, según el cuerpo electoral sea llamado para aprobar sólo principios generales (destinados a ser puestos en disposiciones normativas por los órganos de la representación), o bien un texto normativo ya acabado y articulado (esta alternativa está prevista, por ejemplo, por el texto del artículo 139, apartado 2, de la Constitución suiza de 1999 -antes de la revisión de 2003- sobre la iniciativa para la revisión parcial de la Constitución, según el cual "La iniciativa popular para la revisión parcial puede ser formulada como propuesta genérica o proyecto elaborado").

Sean cuáles sean sus formas, en principio, la iniciativa popular es muy diferente del referéndum. En la práctica, sin embargo, las cosas pueden ser más complejas, de manera que no faltan ejemplos de instituciones que tienen una posición incierta. Por lo tanto, sólo el referéndum abrogativo italiano, que es claramente diferente de una típica iniciativa popular, queda fuera del modelo clásico de referéndum

²¹ Es difícil ver por qué no se tendría que definir como referéndum una pregunta en la cual se plantearan al electorado tres o más alternativas, por ejemplo, entre más proyectos normativos (para esta crítica, análogamente, B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, a *Dir.soc.*, 1992, 429).

²² Vale la pena detenerse rápidamente en los mecanismos de democracia *deliberativa*. Éstos, de acuerdo con el estudioso que más ha dado apoyo a la causa, prevén que, para resolver cuestiones controvertidas, se proceda: a) a la identificación de una "muestra" representativa de los ciudadanos, de las más variadas procedencias sociales y opiniones políticas; b) a la organización de un mitin de algunos días (según la dificultad de la cuestión); c) a una discusión abierta y libre entre los diversos participantes; d) a la asunción, al final, de una determinación compartida por la mayoría (véase, sobre la cuestión, J. S. FISKIN, *Democracy and Deliberation*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1991, 2 y s.; B. ACKERMAN - J. S. FISHKIN, *Deliberation Day*, en *Debating Deliberative Democracy*, al cuidado de J. S. Fishkin y P. Laslett, Malden y Oxford, 2003, 7 y s.). Es evidente que esta técnica de decisión, imaginada (no hace falta decir con cuánto fundamento) como una especie de restauración de la democracia directa en formas adaptadas en las grandes comunidades políticas (en este sentido véase J. S. FISKIN, *Democracy and Deliberation*, cit., espec. 54 y s.), no tiene ningún punto en común con el referéndum.

²³ Son emblemáticos, en este propósito, los títulos de dos ensayos clásicos de C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlín y Leipzig, de Gruyter, 1927, y W. MERK, *Volksbegehren und Volksentscheid*, en *AöR*, 1930, 83 y s. *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008

legislativo (porque no se inserta en el procedimiento de formación de la ley) y se acerca a la iniciativa popular (porque puede ser requerido por una fracción del cuerpo electoral).²⁴

El referéndum abrogativo italiano merece, pues, una doble calificación. Es asimilable a una *iniciativa legislativa popular* porque la activación del procedimiento referendario corresponde (también) a una fracción del cuerpo electoral y porque el pueblo es llamado a pronunciarse sobre una propuesta legislativa proveniente en general de abajo (aunque sea meramente abrogativa). Sin embargo es *referéndum legislativo* porque presupone un acto previo (legislativo) de la representación que se tiene que conservar o *eliminar*. Eso, naturalmente, a condición de definir como "legislativo" no sólo el referéndum que consiente en que el cuerpo electoral manifieste la propia voluntad sobre un proyecto de ley aprobado por los órganos representativos (con facultad de aceptarlo o rechazarlo), sino también el que consiente pronunciarse sobre un acto ya rematado o dotado de la fuerza de la ley (con facultad de confirmar la eficacia o de revocarlo o abrogarlo).²⁵

3. Las dificultades del injerto

Si bien -cómo se ha visto- no tiene ninguna verdadera razón de estar fuera de un ambiente representativo, en este ambiente el referéndum (así como las otras instituciones de democracia participativa) no se injerta pacíficamente.

La metáfora del *injerto* es debida a la justa (bien que a menudo no explicitada) idea de que el referéndum no es ninguna otra cosa que una *rama participativa* a injertar (precisamente) en un *tronco representativo*. El elemento esencial de la forma de gobierno, pues, sigue siendo el principio representativo, pero -cómo veremos- el referéndum actúa como correctivo de algunas de sus posibles disfunciones.

La cuestión del *injerto* está expuesta, con claridad, sobre todo -en una obra ahora ya antigua- por Giuseppe Grassi y, posteriormente, por Meuccio Ruini.²⁶ Ambos habían entendido bien que la mera existencia de la *posibilidad* de un referéndum habría podido alterar el funcionamiento de la representación y plantearon la cuestión realmente central: ¿qué disciplina jurídica se tiene que adoptar para maximizar el rendimiento del referéndum y minimizar los riesgos del hecho que éste determine el trastorno del sistema representativo? Un interrogante, éste, que evidentemente debía y tiene que ajustar las cuentas con la condición concreta político-institucional del ordenamiento de referencia, porque es evidente que en un sistema representativo en el cual los mecanismos de responsabilidad y capacidad de respuesta funcionan y los partidos están firmemente presentes y legitimados en la sociedad civil, el referéndum y la iniciativa popular pueden ser absorbidos fácilmente, mientras que en un sistema fragmentado y con partidos débiles,

²⁴ También estudiosos prudentes como Butler y Ranney, después de distinguir entre *referendums by popular petitions* y *popular initiatives*, han clasificado el referéndum abrogativo italiano entre las segundas y no entre las primeras: D. BUTLER - A. RANNEY, *Referendums. En Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., 1978, 13 y 230.

²⁵ No es diferente la definición dada por E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padua, Cedam, 39.

²⁶ Después de Giuseppe Grassi (G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, Roma, Eredi Befani, 1913), de hecho, será, después de la Segunda Guerra Mundial, M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 13, quien la volverá a proponer de la manera más clara: "hoy no es posible un régimen de democracia directa [...] la democracia es esencialmente representativa; y sólo se pueden hacer contemperamentos y, como dicen, 'injertos de democracia directa'. El tema del "injerto", aducido por Ruini, será reanudado constantemente por la doctrina italiana (por la especial conciencia de la cuestión destacan las reflexiones de C. MEZZANOTTE - R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, en *Dem. dir.*, 1981, espec. 63 y s., los cuales, por otra parte, parecen sobrevalorar la originalidad de las aportaciones a este tema, en su momento, de Carré de Malberg).

con un débil consenso para las instituciones representativas, la evocación de la participación popular puede alterar muy profundamente el juego político hasta desestabilizar la forma de gobierno.

Lo que parece cierto es que también hay límites *cuantitativos* en la utilización del *referéndum* y la iniciativa popular, especialmente cuando tienen función legislativa. Es conocida la propuesta de la *direkte Gesetzgebung durch das Volk*, propuesta por Moritz Rittinghausen a mediados de siglo XIX, pero también se sabe que aquella propuesta fue concebida precisamente para introducir una alternativa al sistema representativo, que se consideró favorable a las exigencias de la burguesía y contrario a las del movimiento obrero y de los partidos socialdemócratas. Ésta pretendía, pues, contraponerse al sistema representativo, no corregirlo. Además, la *direkte Gesetzgebung durch das Volk* era totalmente diferente del *referéndum*, que Rittinghausen, de hecho, rehusaba expresamente, ya que sólo una verdadera legislación popular ha podido dar voz a la verdadera voluntad de los ciudadanos.²⁷ En realidad, si se quiere continuar en el sistema representativo, al referéndum y a la iniciativa popular no se les puede reconocer un espacio que sea tan grande como para marginar las instituciones representativas.

Surgen, sin embargo, en este punto, muchos interrogantes. Vale la pena considerar segura la (positiva) solución de dos cuestiones preliminares: que las instituciones representativas tengan que ser conservadas y que todavía continúen siendo esenciales, aunque se hable, cada vez más, de crisis de la representación.²⁸ Intento, por contra, proporcionar, de forma sintética de forma extrema y esquemática, algunos motivos de reflexión sobre otro interrogante, relativo a la función que el referéndum puede tener en el contexto del sistema representativo, con la finalidad de mejorar el funcionamiento.

Con este propósito, es fácil constatar que la doctrina se ha desahogado planteando hipótesis de reconstrucción de las funciones del referéndum, identificándose en particular las siguientes:

- a) remedio al arbitrio de la mayoría, como medio de protección de minorías²⁹ o de preservación de los valores más profundamente compartidos por la mayoría de ciudadanos³⁰
- b) contralímite al principio proporcionalista³¹
- c) remedio en la partitocracia³²
- d) instrumento para hacer valer la responsabilidad política de parlamentos y gobiernos³³

²⁷ M. RITTINGHAUSEN, *Ueber die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, en *Social-demokratische Abhandlungen*, Cuarto Heft, Köln, ed. por el A., 1870, 27.

²⁸ Remito, a este propósito, a las consideraciones desarrolladas en mi *Commento all'articolo 75 della Costituzione italiana*, cit., respectivamente 50 y s. y 66 y s.

²⁹ Entre muchos otros, G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 11, que veía en el referéndum un "medio de defensa [...] del partido que pierde las elecciones generales"; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9ª ed., Padua, Cedam, 1976, II, 838 (el mismo autor precisa, en C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, en *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Padua, 1957, quiere. II, ahora en *Raccolta di scritti*, Milán, Giuffrè, 1972, vol. III, 384, que el referéndum pone remedio al arbitrio de la mayoría porque actúa de contrafuerza y de poder de detención); G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., 51 (pero con muchas reservas críticas).

³⁰ C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, en *Studium*, n. 7-8 de 1947, ahora en *Raccolta di scritti*, cit., vol. Y, 473 nt. 2;

³¹ C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, cit., 473 (se demuestra ya aquí uno cierto -justificado- eclecticismo de la posición de Mortati, propenso a reconocer una variada pluralidad de posibles funciones del referéndum); G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia*, Milán, Giuffrè, 1973, 90; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Turín, UTET, 1997, 505.

³² Los primeros puntos en esta dirección ya están en M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 27. Véase., después, C. MORTATI, *Significato del referendum*, en *Rass. parl.* 1960, 63 y s., y muchos otros. Paradigmáticas, en este sentido, son las posiciones del movimiento populista americano (sobre el cual véase las lúcidas consideraciones de R. HOFSTADTER, *La età delle riforme: da Bryan en F. D. Roosevelt*, trad. it. de P. Maranini, Il Mulino, Bolonia, 1962, espec. 202 y s.). La polémica antipartidos, por otra parte, es una constante del movimiento a favor de la democracia directa (véase, para todos, V. CONSIDERANT, *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, París, A la Librarie Phalansterienne, 1851, rist. anast. Osnabrück, Zeller, 1978, 40).

- e) institución de estabilización del Gobierno³⁴
- f) límite al excesivo poder de las asambleas electivas, también con carácter de *contrapoder* popular³⁵
- g) instrumento de verificación (de la conformidad entre representantes y representados) y control (de la correspondencia entre las opciones del cuerpo electoral y su traducción-actuación legislativa)³⁶
- h) mecanismo para estimular la comprensión más clara de las exigencias generales por parte de las fuerzas políticas³⁷ y de la acción de las instituciones³⁸
- i) instrumento de educación política del pueblo³⁹

³³ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Turín, UTET, 6ª ed., 1985, 312; G. M. SALERNO, *Il referendum*, Padua, Cedam, 1992, 298.

³⁴ F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, en *Studi ventennale*, Firenze, Vallecchi, 1969, quiere. VI, 182 y s.; P. BERRETTA, *Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi*, en *Quad. cose.*, 1985, 369.

³⁵ Con variados matices, entre muchos otros, G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 29; A. ORIGONE, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, en *Studi economico-giuridici della Fac. di Giur. di Cagliari*, Milán, Giuffrè, 1937, 137 y s.

Véase también, fuera de Italia, G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, trad. it. de S. Cotta, Milán, Comunità, 1950, 307, pero términos de un reequilibrio a favor del gobierno; G. FERRIÈRE, *Dissolution te référendum*, en *Rev. dr. publ.*, 1946, 414, 434, en términos, por contra, de la apertura al *directo* pronunciamiento popular. Encara antes, esta hipótesis fue propuesta por A. ESMEIN, *Deux formes de gouvernement*, cit., 40 y s., pero en términos absolutamente críticos y en el contexto de una desconfianza radical en la confrontación de la institución referendaria.

También en Kelsen el referéndum, junto con la justicia constitucional (el desarrollo de la cual -cómo se ha observado- los últimos años se ha hecho paralelamente al del referéndum: cfr. A. LA PERGOLA, *Allocution d'ouverture*, DA, *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1996, 7), tiene funciones de moderación del parlamentarismo (cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, ahora en *La democrazia*, trad. it. de G. Melloni, 4ª ed., Bolonia, Il Mulino, 1994). La óptica kelseniana, sin embargo, es completamente diferente de la de los autores que han visto en el referéndum también un instrumento de reequilibrio de la balanza de los poderes a favor del ejecutivo.

³⁶ En este sentido, después de las palabras de K. KAUTSKY, *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart, Dietz, 1893, 120, y las reflexiones de C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, cit., 9 (que, por otra parte, considera que esta función de control caracteriza la iniciativa popular, más que el referéndum), y G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, cit., 306, véase con variedad de acentos, G. FERRIÈRE, *Dissolution et référendum*, en *Rev. dr. publ.*, 1946, 414, 420 y *passim*; C. CARBONE, *La competenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo*, en *DV, La Corte costituzionale*, Roma 1957, 603; S. GALEOTTI, *Esigenza e problemi del referendum*, en DA, *Indissolubilità del matrimonio e referendum popolare*, Milán, Giuffrè, 1969, 57; DA, *Controlli costituzionali*, en *Enc. dir.*, vol. X, Milán, Giuffrè, 1962, 337 y s.; R. NANIA, *Referendum e sovranità popolare*, a *Dir. soc.*, 1974, 663; G. ZAGREBELSKY, *Relazione en el Secondo Convegno giuridico del Gruppo parlamentare radicale su Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzione e poteri della Corte di cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Informe taquígrafico provisional, Roma, Piramide, 1978 (ciclostil), 37 y s., y muchos otros.

³⁷ En este sentido (con el acento puesto, precisamente, en el momento del conocimiento más que en el de la acción), C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, cit., 473.

³⁸ Véase, además del conocido estudio de A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: y referendum "di stimolo" e i "referendum di rottura"*, en DA, *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milán, Bompiani, 1978, 157 y s., p. ej., C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 312. Esta doctrina (véase además A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica*, cit., espec. 161) contrapone los referéndums de estímulo a los referéndums de ruptura principalmente porque, mientras que en los primeros los promotores se preocupan también del resultado positivo o negativo de la consulta, en los segundos el objetivo "consiste en la creación de un cierto movimiento de opinión, mientras que la victoria en el referéndum es relativamente indiferente" (con este propósito, parece que la posición de Pizzorusso haya sido malinterpretada por A. BALDASSARRE, *Relazione, en Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, cit., 166).

³⁹ Después de G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 111, muchos han sostenido esta posición (véase, p. ej., T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milán, 1960, ahora en *Opere*, t. II, Milán, Giuffrè, 2000, 352). Ya bastante antes, sin embargo, fuera de Italia la relación biunívoca entre la extensión de las formas de participación popular en la legislación y educación pública fue indicada por T. CURTI, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung (zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie)*, Zurich, Schröter, 1885, 11. Sobre la función educativa del referéndum, M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, cit., 550; G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, cit., 296; J. BRICE, *Democrazie moderne*, trad. it. de L. Degli Occhi, Milán, Mondadori, 1953, 286 (que veía el "mérito más incontestable" de la legislación popular directa en el hecho de no tener iguales "como instrumento de instrucción política práctica"); M. Y. OSTROGORSKI, *Democrazia e partiti politici*, trad. it. de G. Quagliariello, Milán, Rusconi, 1991, 662; en la literatura más reciente, entre muchos otros, I. BUDGE, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, 10.

- l) canal de integración social y de legitimación de las instituciones⁴⁰
- m) elemento dinamizador de las formas de gobierno fundadas en la representación⁴¹
- n) multiplicador de la pluralidad de los canales de decisión.⁴²

Vale la pena decir que en todas estas hipótesis reconstructivas hay un poco de verdad, por la sencilla razón que el referéndum es una institución polivalente. No sólo eso: las funciones varían -también- según el *tipo* de referéndum de que se trata. El referéndum constitucional, el consultivo, el *legislativo* (todos, además, a su vez articulables en diversas formas de funcionamiento y para diferentes niveles territoriales) no sirven necesariamente el mismo objetivo (y no hablo en absoluto -por las razones ya vistas- de la iniciativa popular).

Para aclarar la cuestión, asumo la experiencia italiana como paradigmática, también porque, entre los países en que las instituciones participativas no tenían una tradición importante (al contrario de Suiza o de los Estados Unidos), ésta ha tenido después de la Segunda Guerra Mundial el desarrollo más impetuoso.

i) El referéndum constitucional, tal como fue diseñado por la Constitución italiana (el artículo 138 prevé que lo puedan solicitar 500.000 electores, cinco consejos regionales o una quinta parte de los miembros de cada Cámara si, en segunda deliberación por parte de las cámaras, una ley constitucional o de enmienda constitucional se ha aprobado con una mayoría superior a la absoluta, pero inferior a la de dos tercios), tiene una función evidente de protección de la Constitución. Se trata, pues, de un instrumento de *oposición*, puesto a disposición de las minorías (fuertemente motivadas y organizadas) que tienen la intención de cambiar en el terreno de la votación popular el resultado de la votación parlamentaria. Que eso es así se demuestra por la naturaleza facultativa de la consulta, por el conferimiento de la iniciativa a una fracción minoritaria de electores o de parlamentarios, y también por la falta de previsión del *quórum* de participación para su validez,⁴³ que justamente permite que las minorías capaces de movilizar la propia base prevalezcan sobre una mayoría tibia o pasiva.

Ciertamente, la votación referendaria está sujeta a la regla de mayoría, pero si es evidente que el referéndum lo ganan los que son más, eso no impide que, por su posición en el sistema y por su disciplina jurídica concreta, éste ofrezca prestaciones no mayoritarias (dicho de otro modo: una cosa es el *principio de mayoría* y otra, la *lógica mayoritaria* de una institución o de un régimen político).

⁴⁰ D. BUTLER - A. RANNEY, *Referendums*, cit., 18 y 24; A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia, ahora en Democrazia diretta e sistema politico*, Padua, Cedam, 2001, 182; F. DELPÉRÉE *Referendum e ordinamenti costituzionali*, en *Referendum*, al cuidado de M. Luciani y M. Volpi, Roma-Bario, Laterza, 1992, 47; M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994, SALE; M. SETÄLÄ, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills & New York, MacMillan & St.Martin's Press, 1999, 161; Y. PAPADOPOULOS, *Democrazia e referendum*, en *Riv. it. sc. pol.*, 1995, 209; F. HAMON, *Le référendum*, cit., 50 y s.

⁴¹ Algunas primeras consideraciones a propósito de eso fueron presentadas a M. LUCIANI, *Le possibilità di introduzione nella Costituzione italiana di forme di legislazione popolare*, informe al Congreso *Verso l' autodeterminazione delle cittadine e dei cittadini*, celebrado en Bolzano, los días 17 y 18 de mayo maggio de 1996, inédita, y en *Referendum e forma di governo*, en *Quaderno n. 7 - Seminario 1996*, al cuidado de la Associazione per gli studi e le ricerche parlamentaria, Turín, Giappichelli, 1997, 100. Asimismo, A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica*, cit., 170. No parece diferente la posición de L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, Bario, Cacucci, 1992 - ed. provv. -, spec. 234 y s. y otros autores. En la doctrina politológica, Y. PAPADOPOULOS, *Democrazia e referendum*, cit., 212.

⁴² E. BETTINELLI, *Itinerario*, cit., 520; A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale*, cit., 473. Más que una función es, ésta, una realidad del referéndum por C. EMERI - C. BIDEGARAY, *Du référendum négatif*, cit., 75.

⁴³ Éste naturaleza de oposición y conservadora del referéndum constitucional, en particular con función de tutela de las minorías, se evidencia por la gran mayoría de la doctrina italiana, a partir del ensayo clásico de G. GUARINO, *La revisione della Costituzione - Il Referendum*, en *Rass. dir. pubbl.*, 1948, 130 y s.
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

En cualquier caso, el referéndum constitucional no fue concebido por los constituyentes italianos como un instrumento para plebiscitar las opciones de la mayoría parlamentaria (después de la experiencia del fascismo, de hecho, la desconfianza por la distorsión plebiscitaria de los mecanismos de producción del consenso era máxima) y por lo tanto no es casualidad que la doctrina italiana más atenta haya criticado bastante la opción de la (entonces) mayoría de gobierno de someter al voto popular, con un verdadero y adecuado llamamiento al pueblo, la reforma del título V de la Constitución, que después pasaría a ser la l. cost. n. 3 del 2001.⁴⁴

De hecho, la función de oposición al referéndum constitucional se manifestó con toda su fuerza en la consulta del 25 y 26 de junio de 2006, cuando con una anchísima mayoría (y una alta participación de votantes), fue rechazado una radical (y técnicamente bastante discutible) reforma de la Constitución aprobada por la mayoría de centro-derecha de entonces.

ii) con respecto al referéndum consultivo, algunos autores han cuestionado incluso la institución radicalmente, negando que se puedan pedir a los ciudadanos *opiniones* y no *decisiones*, con la consecuencia o bien de negar el derecho de ciudadanía en el sistema al referéndum consultivo, o bien (al contrario) de atribuirle efectos siempre vinculantes. En realidad, las cosas son un poco más complejas, ya que: a) no se ha dicho de ninguna manera que el titular de la soberanía esté obligado a tener que actuar siempre como tal; b) el artículo 1, apartado 2, de la Constitución italiana dispone que el pueblo ejerce su soberanía "en las formas y dentro de los límites de la Constitución", de manera que no son actos de ejercicio de soberanía las intervenciones del pueblo llevadas a cabo fuera de aquellas formas, c) el pueblo *sabe*, en el momento que es llamado a un referéndum consultivo, cuál es el valor jurídico manifestado, cosa que también influye en el comportamiento de los votantes (a partir de su participación), de manera que sería arbitrario (y *abusivo en las confrontaciones del pueblo mismo*) atribuir efecto vinculante a una consulta que los mismos votantes no reconocen *ab initio* como dotada de semejante posibilidad.

Un referéndum, en definitiva, puede legítimamente limitarse a solicitar la opinión, y no a la decisión popular, sin que así se determinen efectos *jurídicamente* vinculantes. Una cuestión diferente es, naturalmente, la de los efectos *políticos* del referéndum consultivo, pero éstos varían según el contexto, el índice de participación, la naturaleza de la pregunta, etc.⁴⁵

iii) con Respecto al *referéndum legislativo*, mi opinión es que sobre todo las dos últimas posibles funciones del referéndum identificadas por la doctrina (el referéndum como elemento dinamizador de las formas de gobierno basadas en la representación y el referéndum como multiplicador de la pluralidad de canales de toma de decisiones) son, en este caso, importantes y vitales.

En cuanto a la función de dinamización, es bien conocida (y ha sido destacada principalmente por Fraenkel)⁴⁶ la huella elitista y *aristocrática* que tiene en origen el régimen representativo. El desarrollo de los partidos de masas moderó primero y cambió después esta huella, pero desde los años noventa del siglo pasado la crisis de estos partidos ha hecho aumentar de una manera desproporcionada los riesgos de cierre y de autoreferencialidad de la clase política, y ha hecho muy difícil para la representación recibir las peticiones hechas desde abajo y traducirlas en opciones eficaces y compartidas de orientación política. En

⁴⁴ En este sentido, G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, en *Teoría del diritto e dello Stato*, 2002, n. 1, 119 y -más cautamente- P. PASSAGLIA, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, en *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione* (al cuidado de S. Panizza e R. Romboli), Turín, Giappichelli, 2002, 174.

⁴⁵ Análogamente, D. BUTLER - A. RANNEY, *Referendums*, cit., 17; J.-M. DENQUIN, *Référendums consultatifs*, en *Pouvoirs*, 1996, n. 77, 92.

⁴⁶ E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, 1958.

este contexto, las instituciones participativas, con el referéndum al frente, pueden ser un correctivo útil, que incidan en la determinación de los tiempos y de los contenidos de la agenda parlamentaria y, en general, política.⁴⁷ A menudo, de hecho, algunas cuestiones se consideran relevantes por parte de la opinión pública, pero son sistemáticamente dejadas de lado por las instituciones representativas, de manera que el referéndum puede servir para poner remedio a la separación entre sociedad política y sociedad civil.

En cuanto a la función de producir una posterior y más rica articulación del pluralismo de decisión, se puede decir que, a primera vista, ésta parece incluso paradójica. Que el referéndum pueda ser un instrumento de multiplicación garantista de las sedes de decisión parece extraño, si se considera que el pronunciamiento referendario es la *verdadera* voz de la voluntad popular y que disfruta de un valor añadido de legitimación, desconocido de la voluntad mediatizada por los representantes, hasta al punto de conferirle la capacidad de arrastrar cualquier decisión o voluntad contraria. Ya hemos visto, sin embargo, que esta premisa es falsa: toda votación popular conoce las mediaciones y toda votación popular tiene que ser interpretada. No solo eso. Como se ha observado de manera efectiva, antes de que el pueblo se formule la pregunta sobre la cual pronunciarse, una voluntad con respecto a esta pregunta -lógicamente- no existe ("il n'y a pas de volonté inexprimée du groupe").⁴⁸ La voluntad popular, de hecho, se forma *sólo* ante la pregunta concreta y se manifiesta *sólo* en el contexto político estructurado en la confrontación entre los partidos. Por consiguiente, reducido a su verdadera dimensión, visto como *uno* de los instrumentos de manifestación de la voluntad popular, el referéndum puede ser interpretado armónicamente como un elemento de la compleja arquitectura garantista de las democracias maduras, basadas igualmente en el principio de igualdad y en el de libertad.

4. El referéndum en el juego político

La observación que precede permite adentrarse mejor en la cuestión de la relación entre el referéndum y la política de partidos.

Un vicio frecuente de los análisis del referéndum, sobre todo por parte de los juristas, es precisamente la ausencia de su encuadre dentro de las coordenadas de la confrontación entre los actores diarios de la política: los partidos. Eso es, en efecto, sorprendente, si se tiene en cuenta que sólo las teorías más convincentes de las formas de gobierno se basan en el "formato" y en la estructura del sistema de partidos para identificar las modalidades concretas de funcionamiento de las experiencias constitucionales singulares.⁴⁹

Si, en cambio, dirigimos la mirada a las relaciones entre sistema de partidos y referéndum, podemos comprender la verdadera esencia del funcionamiento de la institución en los sistemas representativos. No es éste el momento de arriesgarse a una especie de modelado de estas relaciones, pero se pueden formular algunas observaciones generales, sobre todo en la perspectiva que ofrece el caso italiano (y si aquí se asume

⁴⁷ La participación en la determinación de la agenda política es uno de los cinco criterios "que el gobierno de una asociación tendría que honrar con el fin de satisfacer la exigencia de un derecho igual para todos los miembros a participar en las decisiones sobre las estrategias", propuestos por R. A. DAHL, *Sulla democrazia*, trad. it. de C. Paternò, Roma-Bario, Laterza, 2000, 41 (curso. ns.).

⁴⁸ J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, cit., 244. Todavía es más profundo, negando la posibilidad de la voluntad independiente no solo del grupo, sino del individuo mismo, P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée*, cit., 275: toda manifestación de voluntad es siempre respuesta a una acción previa, es siempre "reflexiva" y no es un atributo ontológico del individuo (pero sólo tiene sentido en una dimensión dialógica). En consecuencia, "il y a pour cette raison toujours un tiers interpellateur-organisateur, même s'il n'existe parfois que de façon masquée et cachée" (cursiva en el original).

⁴⁹ Es éste, en particular, el planteamiento de la importante y ya clásica contribución de L. ELIA, *Governo, forme di*, a *Enc. dir.*, vol. XIX, Milán, Giuffrè, 1970, esp. 638 y s.
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

la experiencia italiana como paradigmática -conviene reiterarlo- no es tanto por la nacionalidad del autor, sino por la absoluta peculiaridad de la utilización del referéndum en Italia desde mediados de años setenta).

Durante mucho tiempo, como demostración de las dificultades de *injerto* ya señaladas en el tronco representativo, las fuerzas políticas dejan el referéndum en el limbo de la no aplicación constitucional. Sobre todo el partido de mayoría relativa (la Democracia Cristiana [DC]) no tiene ningún interés en la aplicación de los artículos 75 y 138 de la Constitución (que prevén -respectivamente- el referéndum abrogativo y el constitucional), porque el sistema político se ordenó de manera tal que le garantiza una posición de centralidad sea cuál sea la fórmula de gobierno concreta (tanto en la de centro-derecha, como en la de centro-izquierda, siempre es la DC la destinada a ser el eje de la mayoría). Y las prestaciones dinamizadoras del referéndum, naturalmente, no son apreciadas por quien saca rendimiento para su posición de la fijación o viscosidad de las relaciones político-partidistas. Al mismo tiempo, el mayor partido de la oposición (el Partido Comunista Italiano [PCI]) no tiene en su patrimonio cultural la tradición de un particular interés por las instituciones de participación y es por eso que no llega a la DC y la mayoría de gobierno, y le pide la aplicación, en eso, de la Constitución. El referéndum, pues, se ve como un potencial elemento de división social y de contraposición política, que realmente no se armoniza con el *deshielo* de las relaciones entre centristas e izquierda y con el inicio del largo proceso de confrontación y al mismo tiempo de colaboración entre DC y PCI.⁵⁰

A la ley sobre el referéndum, pues, se llega sólo por un cálculo preciso *de partido y parlamentario*. Un fuerte impulso social había pedido la presentación de un proyecto de ley para la introducción del divorcio. Buena parte de la DC, sin embargo, obstaculiza la reforma, de manera que el partido se prepara para un decidido obstruccionismo parlamentario con el fin de impedir la aprobación de la ley. Una batalla parlamentaria demasiado dura, sin embargo, haría muy difíciles las relaciones con la oposición, pero también con los demócratacristianos y los partidos laicos de la coalición de gobierno. La DC, por lo tanto, *intercambia* la renuncia al obstruccionismo parlamentario con la aprobación de la ley sobre el referéndum.⁵¹ En 1970, pues, la ley es aprobada, pero la votación popular no se hace hasta 1974, porque, mientras tanto, las cámaras se disuelven anticipadamente. También aquí el entramado entre referéndum y equilibrios políticos generales es inextricable: no solo la cuestión del divorcio divide a laicos y católicos de la mayoría, sino también entre los mismos católicos se abre un duro enfrentamiento entre los más convencidos adversarios de la ley (firmemente obstaculizada, como se sabe, por el Vaticano) y los exponentes más abiertos al diálogo con la sociedad civil. Dado que la misma ley sobre el referéndum, acabada de aprobar, prevé que la consulta no se pueda hacer junto con las elecciones políticas, se llega a provocar, en 1972, la disolución anticipada, que permite enfriar la temperatura del enfrentamiento y ahogar la cuestión particular del divorcio en el mar de las cuestiones generales de la política. El juego de la disolución anticipada, sin embargo, no desactiva la mina referendaria, sino que sólo puede retrasar el momento: en 1974 se vota y el voto lleva a una resonante derrota de la DC (59% de votos a favor del divorcio), que bien pronto repercute sobre los equilibrios políticos generales, con la fuerte afirmación del PCI en las elecciones de 1975 y a las políticas de 1976 y con la polarización del sistema de partidos en torno al partido demócratacristiano y al

⁵⁰ Análogamente, A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, 20.

⁵¹ De este *canje* habla normalmente la doctrina. Cfr., entre muchos otros, A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bario, Laterza, 2ª ed., 1999, 29.

partido comunista (que tan solo, en 1976, reúnen cerca del 73,1% de los votos: más que la suma de los votos de PDL y PD en las elecciones del 2008, que equivalen aproximadamente al 70,5%).⁵²

Cómo se puede ver, ya *statu nascenti* la historia del referéndum (abrogativo) italiano muestra que la institución no vive separadamente de la dialéctica político-parlamentaria, más bien al contrario forma parte plenamente y a veces incluso se puede reducir a un simple instrumento suyo.⁵³

La experiencia de 1974 demostró todas las potencialidades de la institución referendaria, pero también hizo evidentes los riesgos implícitos a su utilización: la consulta sobre el divorcio, sin lugar a dudas, por sí misma no había transformado el panorama político italiano, sino que había determinado una fuerte aceleración de los procesos en curso, confiriendo al sistema de partidos una huella muy profunda, que duraría más de una década (es decir, hasta la caída del muro de Berlín). Sólo la lección de la batalla del divorcio y de sus consecuencias obligó a los partidos a ser muy prudentes en cuanto al uso del arma referendaria, que se reveló tan potente que tuvo que ser manejada con cuidado y parsimonia. No es ninguna casualidad, pues, que el referéndum haya sido resucitado por un pequeño partido político, relativamente marginal en los equilibrios políticos globales, pero justamente por eso muy motivados a hacerlos saltar: el Partido Radical de Marco Pannella.

En el año 1977, los radicales recogieron muchas firmas en apoyo de un gran número de peticiones de referéndum, que tenían por objetivo abrogar leyes en las materias más diversas, desde el aborto en los manicomios, desde el código penal militar de paz a la ley de ejecución de los Pactos Lateranenses con la Santa Sede, etc. Más allá de cualquier valoración de méritos de cada una de las propuestas (casi todas encaminadas a fortalecer algunos derechos de libertad civil, por otra parte selectivamente identificados), el objetivo político de los radicales era claro: hacer más difícil el diálogo entre DC y PCI; abrir dentro de la mayoría y de la oposición fuertes contradicciones, crearse un espacio político más amplio que el que el modesto consenso electoral por ellos obtenido habría consentido. Trasladando el terreno de la confrontación de la sede parlamentaria a las plazas y a las urnas referendarias, en definitiva, se trataba de reabrir a favor suyo un juego que, de otra manera, se habría cerrado irremediabilmente.

También en este caso, el vínculo entre acontecimiento referendario y política parlamentaria era transparente. Eran los equilibrios parlamentarios los que sugerían una cierta política y la consulta referendaria trascendía a las también importantes cuestiones sometidas a los electores para convertirse en un elemento del juego político general. Todo este asunto del referéndum de los siguientes 30 años (que aquí no se pueden analizar) confirmará esta relación entre lógica referendaria y lógica representativa, haciendo patente una vez más la multifuncionalidad del referéndum y dejando claro a todo el mundo que los usos políticos del referéndum podían ser los más variados.⁵⁴

Además, la facilidad de uso del referéndum en la confrontación político-parlamentaria encontrará su más clara demostración en los repetidos intentos de reformar por vía referendaria el sistema electoral, algunos

⁵² Los datos en el texto se refieren a los resultados de la Cámara de Diputados, pero las del Senado no son diferentes. Estos datos, vale la pena remarcarlo, explican también la debilidad de las reconstrucciones que tienden a acreditar la idea de que en Italia se haya impuesto el bipartidismo (reconstrucciones que, por otra parte, no cuadran con la absoluta precariedad de los actuales equilibrios políticos italianos, especialmente dentro de las dos coaliciones de centro-derecha y centro-izquierda).

⁵³ Véase ya las consideraciones escépticas de G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., 111. Según L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, cit., 21 y s. y *passim*, el referéndum tiene un "destino representativo", porque tiene que insertarse en cualquier caso en la lógica de la representación. Se puede precisar, de hecho, que, a la luz de todo lo que ya se ha observado en el texto, el referéndum sólo puede ser concebido en una forma de gobierno representativa.

⁵⁴ Cfr., p. ej., C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori*, cit., 88; C. MEZZANOTTE - R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, cit., 68, y muchos otros.

fallidos (como los del 1999 y 2000), otros logrados (como los del 1991 y 1993: éste último incluso explosivo, porque comportó el paso de un sistema proporcional a un sistema mayoritario con la *corrección* de la distribución proporcional del 25% de los escaños). Aún hoy, el arma referendaria ha sido impugnada para cambiar la ley electoral. Por iniciativa de una fuerza política marginal (como la encabezada por Mario Segni), pero con el apoyo determinante (durante la recogida de firmas) de algunos de los principales partidos de ambas coaliciones, se propuso cambiar la ley electoral del 2005, con la cual el gobierno de Berlusconi canceló la ley mayoritaria de 1993 e introdujo una ley proporcional con la recompensa de la mayoría. También esta vez, sin embargo, la disolución anticipada de las cámaras impidió la votación referendaria, aplazada hacía un año.⁵⁵ Qué pasará a partir de ahora hasta el voto referendario, es difícil de decir. No sabemos, concretamente, si se llegará a un acuerdo para abrogar las leyes electorales vigentes de la Cámara y del Senado antes de la consulta, y se impedirá, así, que ésta se haga (una vez que desaparece la ley a abrogar por referéndum, claro está, no tiene sentido que éste se haga). Lo que sabemos, sin embargo, es que incluso en este caso, la lección de 1974 ha encontrado una confirmación posterior: el referéndum también podrá ser *incómodo* para los partidos, pero éstos tienen los instrumentos para insertarlo dentro de las lógicas propias, cosa que desmiente la idea abstracta de la *pureza* y de la *inmediatez* de la voluntad referendaria.

Si bien es conveniente hacer bajar el referéndum del cielo de los mitos a la tierra de la realidad política, su importancia para un sistema representativo que quiera ser lo suficientemente dinámico y abierto a la definición de la agenda política, incluso por parte de los sujetos que no se sientan en el Parlamento o son minoritarios, no se puede subestimar. Por eso, si bien la desconfianza de muchos políticos en las confrontaciones del referéndum es comprensible, no es sin embargo justificable. Bienvenido sea, en definitiva, todo el que puede contribuir a enriquecer, abrir y hacer más participativa la discusión política.

De hecho, con el fin de evitar malentendidos sobre todo lo que se ha dicho hasta ahora, conviene aclarar que, aunque los partidos puedan utilizar el referéndum y aunque puedan orientar e interpretar la voluntad referendaria, no son capaces de determinarla plenamente. Y no nos podemos privar de preguntarnos qué podría pasar con el Tratado de Lisboa si en lugar de sólo el pueblo irlandés *todos* los ciudadanos europeos se pudieran pronunciar. Así como no nos podemos privar de preguntar qué suerte (oso hacer la hipótesis: bastante mejor) reservarían los ciudadanos europeos a un acuerdo bien diferente entre los estados europeos, que rompiera finalmente las dilaciones y, abandonado el vicio economicista de los orígenes, entrara con decisión en el camino de una integración política más eficaz y de un sistema institucional europeo realmente democrático.

⁵⁵ Vale la pena recordar que el Tribunal Constitucional (al cual corresponde verificar la admisión de las solicitudes de referéndum abrogativo) dio luz verde a las solicitudes de que se habla en el texto con las sent. núm. 15 y 16, de 2008, aunque en la doctrina no faltaban dudas sobre su admisión (cfr. DA, *I referendum elettorali*, Florencia, Passigli, 2007).