

---

# Constitución, ratificación popular y reforma constitucional

Daniel Berzosa / Teresa Freixes /  
Alfonso Gañán / José Varela Ortega

**D**el mismo modo que están en vigor Constituciones que no fueron aprobadas en referéndum, no siempre se exige éste para aprobar la reforma constitucional. Esta observación viene al caso porque, como los ojos del Guadiana, emerge el debate acerca de si, al haber sido aprobada la Constitución por referéndum del pueblo español en 1978, buena parte de la población actual no se habría pronunciado sobre ella, y, como consecuencia, habría perdido su legitimidad; porque se aplica sin que ésta la haya votado. Incluso la detestan más, porque las dos reformas del texto original que se han efectuado no precisaron, al no recaer en las partes de la Constitución que lo exigen, de la realización de referéndum alguno.

*Visión general del problema y comparada de la situación*

Esgrimen quienes defienden tan peregrina idea que la Constitución debería ser votada por cada generación. Se hacen aparentemente eco del lema que Jefferson acuñó en sentido lógico-revolucionario, estimando que cada veinte años se tenía que renovar el «espíritu constituyente»; porque «el árbol de la libertad debe regarse de vez en cuando con la sangre de patriotas y tiranos. Ésta constituye su abono natural» (*Declaración de Independencia*, 1776). Y, aunque ni él lo puso en práctica, es la base de la que parte la trascendental problemática de la reforma constitucional. Pues es cierto que las Constituciones, como reflejo de la sociedad que rigen, bien se adaptan al cambio histórico, bien sencillamente acaban perdiendo su eficacia. La Constitución estadounidense, de 1787, la primera en sentido contemporáneo, no fue sometida a referéndum, sino ratificada por los Estados integrantes de esa unión federal, y mucho menos «regada con la sangre de patriotas y tiranos», desde que terminó su Guerra Civil y se consolidó el federalismo hace ya casi siglo y medio. Sigue vigente desde entonces; aunque ha sido reformada en numerosas ocasiones.

Tampoco ha sido jamás votada en referéndum la «Constitución» del Reino Unido aunque se han realizado algunos referendos de valor constitucional, como el del Brexit; pero ello no significa que esa Constitución material, no formalizada, se haya adoptado en referéndum; de hecho, desde su origen, se producen cambios constitucionales en ese sistema mediante costumbre o convención constitucional, tal como lo describen George Marshall (1984) y Albert Venn Dicey (2013). Tampoco fueron inicialmente refrendadas las Leyes Constitucionales de Suecia, ni las Constituciones de Dinamarca y Austria –entre otras cosas, porque cuando se acordaron, todavía no se había adoptado el sufragio universal–. Y no fue aprobada en referéndum la Constitución española de

1931, cosa que «olvidan» nuestros queridos «republicanos» actuales. Sí se aprobó en referéndum la Constitución francesa tras la Segunda Guerra Mundial; pero, en Italia, sólo se votó si se optaba por monarquía o república. Tampoco se convocó a referéndum en Alemania, que adoptó la Ley Fundamental de Bonn, incluso sin asamblea constituyente. ¿Alguien que conozca mínimamente la teoría constitucional discute el carácter democrático de estos países, porque no han votado su Constitución cada veinte años?

Se suele vincular el referéndum a las reformas sobre aspectos substanciales del sistema político, sin que se trate de un requisito exigible siempre; pues depende de lo que cada Constitución establezca.

Es el caso de Austria, cuya Constitución, que proviene de 1920 y fue reestablecida en 1945, exige referéndum cuando la reforma afecte a la democracia, la división de poderes, la forma republicana, el federalismo y la salvaguardia de las libertades. También lo tiene previsto la Constitución de Dinamarca de 1953 (derivada de la de 1849 y varias veces reformada), seis meses después de la aprobación parlamentaria y debe ser aprobado por mayoría de electores, siempre que vote el cuarenta por ciento del censo. Irlanda, cuya Constitución data de 1937 y ha sido reformada más de veinte veces, siempre exige un referéndum en el que se necesita que haya votado a favor un tercio del censo. En Italia (Constitución de 1947), el referéndum no es necesario si en la segunda votación se ha obtenido una mayoría de dos tercios en cada cámara. Francia, que realiza la reforma de la Constitución de 1958 aprobando leyes constitucionales por tres quintos en cada cámara, también debe realizar un referéndum cuando se introducen reformas en la Constitución.

Por su parte, Luxemburgo sólo prevé el referéndum si, antes de la segunda votación de la reforma, lo solicitan un cuarto de los miembros de la cámara y cinco mil electores válidamente inscritos;

en tal caso, si la mayoría de los sufragios válidos son favorables a la reforma, no se realiza la segunda lectura y votación, dándose por aprobada la reforma constitucional. Malta, con una Constitución que data de 1964 y cuenta con numerosas reformas, prevé el referéndum cuando no se han obtenido dos tercios en la votación parlamentaria; pero si se hubieran alcanzado los dos tercios de la cámara y el presidente de la República está de acuerdo, sólo necesita la aprobación de la mayoría de los electores.

En Letonia (Constitución de 1992), el referéndum sólo se exige cuando la reforma afecta a unas partes determinadas y han de votar afirmativamente al menos la mitad del electorado. Lo mismo sucede para la reforma de la Constitución de Lituania, también de 1992, si bien en este caso la mayoría de votos afirmativos ha de ser de tres cuartas partes del censo. En Estonia, cuya Constitución es también de 1992, cuenta con tres procedimientos de reforma, uno de los cuales es la aprobación de una ley de reforma constitucional mediante un referéndum (de los otros dos, uno de ellos exige la disolución de la cámara y el otro es la reforma parlamentaria de urgencia).

También, se debe celebrar en Polonia un referéndum en caso de reforma constitucional y ser aprobado por la mayoría de votantes. En Eslovenia, cuya Constitución vigente data de 1991, si, tras la aprobación parlamentaria, lo piden treinta diputados, debe realizarse un referéndum, con una participación de la mayoría del censo y el voto favorable de la mayoría de participantes. En el caso de Rumanía, cuya Constitución vigente es también de 1991, cuando no se alcancen los dos tercios en cada cámara, se organiza una sesión de mediación conjunta que, si obtiene tres cuartas partes de los votos afirmativos, da paso a un referéndum.

En España, cuya Constitución data de 1978, la celebración de un referéndum de reforma constitucional sólo es obligatorio cuando ésta afecte a ciertas partes esenciales de la Constitución,

mientras que, para los demás casos, sólo se celebrará si lo pide una décima parte de los diputados o senadores en los quince días siguientes a la aprobación de la reforma por las cámaras. En el resto de países de la Unión Europea la reforma constitucional no exige referéndum. Ello no implica que no pueda realizarse, salvo en el caso de Alemania, cuya Constitución no prevé la realización de referendos federales; pues todavía les recuerdan demasiado a los realizados en el período nacionalsocialista.

### *Constitución, soberano y referendo en la tradición europea*

El argumento principal limitando estrictamente el uso del referéndum en un sistema de (democracia) representativa, aparece desarrollado por Locke (1690):

The Legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands; for it being but a delegated power from the People, they who have it cannot pass it to others.

En otras palabras, el electorado apodera a sus representantes, pero no les transfiere esa capacidad de apoderamiento a otros, de suerte que los representantes puedan alterar de manera radical el mecanismo por el cual se hacen las leyes. Es, pues, sólo en esa circunstancia extrema en que pudiera contemplarse como necesario un mandato específico, vía referéndum. De esta suerte, se diría que el referéndum, cuando concierne a toda la Constitución, tiene un carácter constituyente.

Y así llegamos al principio filosófico-político fundamental, en palabras de Hannah Arendt (1963), de «la identificación de la voluntad de uno con la voluntad del pueblo». En última instancia, el problema surgía de la idea de una soberanía superior y absoluta. La soberanía, ya fuera de origen divino o popular, por su propia

naturaleza, no podía ejercer su derecho ilimitado directamente. El soberano debía, por tanto, conferir un mandato a un grupo que ejerciera el poder por delegación. Pero, ¿cómo evitar que los mandatarios traicionaran la confianza del soberano e intentaran suplantarlos? De Jouvanel (1945) responderá que

invistiendo a sus propias personas bien de la voluntad divina o bien de la voluntad general: Luis XIV reclamó para sí el derecho divino y Napoleón el del pueblo.

El control del soberano sobre el poder debía ejercerse por la Iglesia, en el supuesto de soberanía divina. En la soberanía popular, se suponía que debían ser los representantes del soberano, elegidos y reunidos en parlamento, los encargados de controlar el poder. Pero el riesgo estaba entonces –como temían los primeros demócratas norteamericanos– en que los «custodios» invadieran ambas esferas, las del poder y las del soberano. Por eso Rousseau (1762), que desconfiaba de las instituciones representativas como una desaconsejable reliquia «feudal», proponía como alternativa un remedio, con resonancias de la ciudad clásica, que resultó peor que la enfermedad, las «asambleas populares periódicas».

En esta noción roussoniana, de algún modo, se ha producido una transferencia de la voluntad divina de la monarquía absoluta, legislador omnipotente a imagen de Dios y cuya voluntad es la ley, a la voluntad del «pueblo», quien, en su manifestación de unanimidad, sustituye entonces a la república, entendida por los *Founding Fathers* como el entramado legislativo que conforma y controla la democracia (Madison). Y esta interpretación de la voluntad general roussoniana (Art. VI de *L'Droit de l'Homme*) como una e indivisible, está quizás en el origen de lo que los historiadores franceses –y, entre nosotros, Ortega– llaman «el derrape de la revolución» (Furet, 1978), al confundir «el origen del poder con la fuente de la ley» (Arendt, 1963).

Ya Pierre Rosanvallon (2004) definió como «integrismo republicano» una cierta cultura política con una larga historia y amplia geografía y que hunde sus raíces en el fondo racionalista de la Ilustración, proyectándose en una república utópica, como gobierno de la razón, «expresión del pueblo como sujeto colectivo, no como suma de individuos»; la voluntad general roussoniana como manifestación del «bien común» racional, que no de la pluralidad o número de electores. «La fuerza de la razón y la fuerza del pueblo son iguales», rezaba un cartel francés de propaganda de enero de 1794 (Leith, J. A., 1968).

Francia, había advertido Sieyès (1789), en la madrugada de la revolución, «es y debe ser un todo solo»; de modo que la representación tiene su sentido en una igualdad general como fundamento de la identidad. En los festivales revolucionarios y en los *Catéchismes républicainnes*, el individuo, como parte del pueblo soberano, debía estar animado de *une volonté unique* (Leith, *op. cit.*), en estrecha relación con la imitación de lo que los revolucionarios entendían como arquetipos clásicos, sobre todo espartanos y de la primera república romana (Volney, 1860), en lugar de atenienses (Parker, 1965), como modelos de virtud republicana en contraste con la corrupción presente.

Fue también Rosanvallon (1992) quien enseñó que, en la Revolución Francesa, no se buscaba a la democracia, sino a la Nación, transfiriendo la soberanía del rey al pueblo, que es «aprehendido como la figura de la totalidad social; en síntesis, identificado con la nación». El hecho, como agudamente observara John Stuart Mill (1826-1849), era que, en su «deseo de mando», los revolucionarios franceses «abdicaron de su libertad para participar en el poder». Una deriva, advertiría Lord Acton (1910), que dejó su impronta en todo el proceso, al menos hasta la III República (Elton, 1789-1871). Por eso, decía Tocqueville (y antes que él, Rousseau y, después, Durkheim) que la revolución había

demostrado que los deseos del hombre son ilimitados y, en consecuencia, peligrosos.

De algún modo, la experiencia revolucionaria había proyectado un fantasma aterrador. La soberanía popular podía «dar luz a un despotismo más formidable que el derivado de la soberanía divina; pues mientras ésta tenía, al fin, como referente la Ley Eterna, la voluntad popular carecía de freno natural que pudiera controlar «al poder arbitrario» (De Jouvenel, 1945). De hecho, Hobbes deriva su teoría del derecho ilimitado del poder de la soberanía del pueblo. Hegel (1821) lo explicó de manera contundente:

La voluntad general es la que realiza lo que se debe realizar, con o sin el consentimiento de los individuos que no tienen conciencia del fin.

### *Constitución, soberano y referendo en la tradición americana*

Por el contrario, los *Founding Fathers* no tenían a Rousseau como pensador de cabecera, sino a Montesquieu. Quizá, porque, a pesar de su radicalismo casi libertario, añadieron un buen chorro de hobbesianismo al precipitado, integrando desde el principio en su ecuación política idealista la presencia del poder como una consecuencia inevitable, por más que desagradable y temible, «del lado oscuro de la naturaleza humana», en la conocida expresión de Thomas Paine: «La sociedad es producto de nuestras necesidades; el gobierno de nuestras debilidades» (1821). «Si se gobernaran ángeles», concluía Madison, «no sería necesaria su existencia» (1788). La idea de una venalidad universal en la naturaleza humana, advirtió Hamilton (1787), es, en el razonamiento político, un error apenas menor que el de creer en una universal rectitud.

Al parecer, pues, los primeros americanos, y primeros demócratas, también, estuvieron pronto en el secreto (quizás escarmen-

tados en cabeza familiar, por medio de sus lecturas del tremebundo Seiscientos inglés), y desistieron de fabricar un modelo político pensado para doblegar o ignorar la naturaleza humana. No buscaron lo imposible, esto es, suprimir la competencia con una autocracia de la que querían escapar. «Omnipotence cannot do it», afirmaban los revolucionarios americanos, en un *dictum* destinado a establecer la soberanía radical del ciudadano individual frente al Parlamento británico (Bailyn, B. 1967). Una exclamación que debería hacer a algunos periodistas europeos reflexionar sobre el movimiento del «Tea Party».

De esta suerte, los primeros americanos procuraron controlar y equilibrar excesos, enfrentando «poder contra poder, fuerza contra fuerza, interés contra interés» (John Adams, 1778). «La experiencia debe ser nuestra única guía, la razón nos llevará a la confusión», afirmaba John Dickinson (1787-1788), en una estudiada, pero «cándida simplicidad», en su pose como «granjero de Pensilvania». Es posible que esa combinación de experiencias severas y supuestos filosóficos pragmáticos, conducidos por un sano temor a que el «experimento» saliera mal y acabara en caos, como preludeo de una tiranía peor de la que buscaban escapar, les condujeran a montar un sistema lleno de cautelas y contrapesos, producto de una noción libertaria, profundamente escéptica y desconfiada del poder.

Los *Founding Fathers* se enfrentaron a la pretensión de soberanía ilimitada, en su tiempo, del Parlamento. Concluyeron que «la omnipotencia no existe»; ni siquiera Dios podía convertir lo errado en cierto. Una fórmula que los primeros demócratas derivaron de Grocio y el derecho internacional y que, como les ocurriera a los primeros cristianos, tenía un carácter funcional como defensa frente al poder. Era, en suma, «una ficción constituyente necesaria» (Marina, 2008), en una arquitectura política que, en cierto modo hasta nuestros días, ha entendido la democracia como un

sistema de «demoprotección» frente a la arbitrariedad del poder y la tiranía de la mayoría, como nos aclaró Sartori (1993): «La democracia liberal es en primer lugar *demoprotección*, la protección del pueblo contra la tiranía».

Por eso, afirmarí­a Lincoln (1861) que, sin más, «la mayoría no es todopoderosa». Así pues, los demócratas americanos rescataron la limitación, previa o posterior en la Constitución, de cualquier poder, aun el soberano, cuando se trata de derechos fundamentales. El antónimo a esta idea occidental de la democracia, como un sistema limitado por la norma, fundada en los derechos fundamentales, como garantía de libertad y, por ende, pluralidad, se encuentra en algunas de las nociones autoritarias y plebiscitarias actuales que consideran que la democracia está por encima de la Constitución y el ordenamiento jurídico.

El hecho es que aquel idealismo pleno de cautelas y contrapesos, llevó a los americanos a construir el sistema democrático más profundo, estable y prolongado que ha conocido el mundo occidental. La política de Thomas Jefferson no es explicable fuera de estos parámetros. Su pugna con Hamilton pudo llevarle a determinados excesos verbales. Su posición como embajador en París, su determinación de respaldar la alianza francesa, como contrapeso frente a la antigua metrópoli, su ambición por hacerse con la enorme extensión de la Luisiana americana, pudieron acercarlo a los revolucionarios franceses, con los cuales simpatizó al principio para distanciarse al final. Pero, ni siquiera en los momentos de mayor empatía aceptó sumarse a los comités y asambleas en que le pidieron participar. Como todos los políticos americanos, abrigó siempre, pese a algunas exageradas expresiones (auténticas *boutades* en algunos casos), profundas sospechas del destino de una revolución que juzgaba basada en supuestos filosóficos errados, casi opuestos a la experiencia americana.

*Estabilidad constitucional y prosperidad  
de la comunidad nacional*

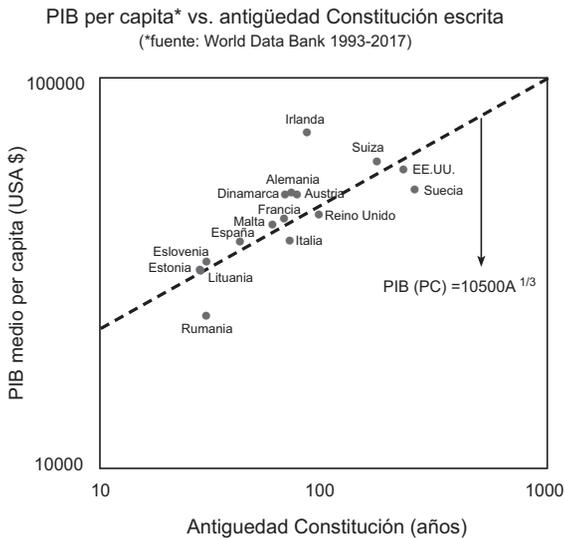
Para Touraine (1995), «la ley es coerción», pero también «tutela», «un formidable freno»; porque las leyes «se aplican incluso a quienes las hacen» e imponen. El ejemplo, en persona, de la sacralización de la norma, por injusta que fuese, es la aceptación de Sócrates de su propio sacrificio. Y la ilustración legendaria de la *dura lex*, ciega e impersonal, se encuentra en el relato de Livio de la celebrada firmeza del cónsul Bruto dando la señal, desde la cima de su sitial curul, otrora sede del trono real, de ejecutar a sus hijos, adolescentes; pero partícipes en una conjura monárquica. El sacrificio de Bruto, «inmolando a sus propios hijos por razones de Estado», habría de entusiasmar a los revolucionarios franceses; pero, de hecho, puso al descubierto el conflicto entre dos concepciones de la libertad. Por eso, la libertad política debe ser una «libertad defensiva, una libertad *de*, previa a las libertades *para*», las cuales «no pueden pasar por encima de las libertades *de*» (Sartori, *op. cit.*).

De alguna manera, Adam Smith (1776) había formulado el mismo dilema en el terreno económico. El mercado libre, que es la democracia económica, sin seguridad jurídica, convierte la vida económica en impredecible, produciendo un efecto disfuncional que se refleja en un incremento distorsionado y disparado de los costos de transacción. Por eso, nos enseña Häberle (2006) que «el mercado, en cuanto parte de la sociedad abierta, está conformado por la Constitución: no nos es dado por la naturaleza», sino que es constitucionalizado». De forma paralela, una democracia política sin seguridad jurídica erosiona irremediabilmente el sistema introduciendo un nivel de arbitrariedad que conduce al despotismo. Hobbes pronunció la maldición y la España de la primera mitad del siglo XIX aportó la evidencia empírica vía pronunciamientos «when no rule of trump is established, clubs become trump».

Ciertamente, las Constituciones tienen o deben tener voluntad de permanencia y, por ello, suelen establecer mecanismos reforzados de revisión, más complicados que los cambios en las normas con valor jurídico inferior. Esta permanencia está ligada –se puede comprobar empíricamente, como exponemos a continuación– con la voluntad de estabilizar, al mismo tiempo, la vida política y económica, es decir, con una cierta voluntad de reforzar el bienestar social.

Así, se puede sustentar cuantitativamente un argumento simple; pero potente sobre la posible correlación existente entre estabilidad constitucional, que implica estabilidad política, y prosperidad, que involucra estabilidad económica, representando el PIB per cápita, como función de la antigüedad de la Constitución escrita de un país. Para ello, se puede utilizar como fuente más autorizada el estudio de Elkins, Ginsburg y Melton (2009). En la página 32 de ese tratado, figura 2.4, se ilustra una evidente correlación entre «Mean GDP» y «Age of Constitution» que el lector puede comprobar. Por nuestra parte, hemos hecho un ejercicio independiente similar, eligiendo un conjunto poblacionalmente representativo de países del mundo con Constituciones democráticas, y hemos utilizado valores establecidos de PIB per cápita (GDP, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.SRV.TOTL.ZS>) en un periodo suficientemente amplio (1993-2017). Comprobamos que la correlación es abrumadora (ver figura).

Se obtiene una fuerte correlación, con un coeficiente  $R^2$  superior a 0,62, con una ley de escala aproximadamente así: la renta *per cápita* en dólares USA internacionales es 10.500 veces la raíz cúbica de la antigüedad en años de la Constitución escrita. Este resultado permite concluir que existe una correlación insoslayable entre estabilidad constitucional y prosperidad. No sería fácil encontrar correlaciones tan fuertes entre aspectos políticos y económicos cuantitativos.



### *Legitimidad, referendo y reforma constitucionales*

Es falso, por otra parte, que los instrumentos de democracia directa, como es el referéndum, otorguen sin más un mayor grado de legitimidad a una decisión o a un sistema políticos. Durante el franquismo, se realizaron dos. El primero en 1947, para aprobar la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado; el segundo en 1966, con la Ley Orgánica del Estado. Según aquella sesgada forma de estimar el valor del referéndum, si en cuarenta años se hicieron dos, se ganó además la legitimación generacional cada veinte años. ¿Significa que fue democrático el sistema del Caudillo?

Con el de aprobación de la Constitución de 1978, se han hecho tres referendos nacionales en España. Los otros dos fueron el de permanencia en la OTAN en 1986 y el del malogrado Tratado Constitucional europeo en 2005. Las dos reformas constitucionales que se han producido, para posibilitar el sufragio pasivo de extranje-

ros, bajo criterios de reciprocidad, y para introducir el equilibrio presupuestario, han recaído sobre materias que no precisan de la realización de referéndum alguno, añadiendo al respecto que se hubiera podido realizar si lo hubieran pedido una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras –como se ha señalado antes–; pero nadie lo solicitó. Ciertamente, España no es de los países que más se inclinan por realizarlos.

La palma es para Francia, que ha hecho más de setenta (pero muchos de ellos sobre puntos muy concretos de la Constitución) e Irlanda, con cerca de treinta. Existen también países por detrás de España, como Holanda y Bélgica, con uno desde que adoptaron sus Constituciones. Suiza verifica un caso aparte, pues el referéndum, por influencia rousseauiana, es un método «ordinario» de decisión política, sobre todo, en el ámbito cantonal.

En este punto, cabe preguntarse si son estos países los referentes de quienes promueven esa «ratificación por referéndum generacional» de la Constitución en España («porque si no el sistema pierde legitimidad»); o resulta que su «inspiración» surge de otros regímenes, muy alejados del nuestro y de los Estados de la Unión Europea. En este espacio, la Comisión de Venecia ha adoptado una «Guía de buenas prácticas sobre referéndums» (2020) en el que se indican las condiciones que deben cumplir estos instrumentos de democracia directa entre los cuales cabe destacar la necesidad de contar con habilitación jurídico-constitucional para hacerlos y aceptando la necesidad de establecer *quórum* de votantes y de votos favorables para considerarlos válidos y legítimos. No podemos obviar, ni olvidar dónde estamos insertos, so pena de pretender establecer comparaciones entre instituciones e intenciones no comparables.

Al margen de estos aspectos cuantitativos, cabe también referirse a elementos cualitativos; pues, en el fondo, si hablamos de referendos sobre la Constitución, estamos devolviendo la palabra

al soberano, ya sea sobre un poder constituyente originario, ya sea respecto del poder constituyente de reforma. Los italianos, con Mortati (1945) a la cabeza, han insistido mucho en delimitar estos dos supuestos; pues no es lo mismo el establecimiento de una Constitución «ex novo», rompiendo con el sistema vigente, que reformar la Constitución en vigor, realizando un «aggiornamento», que, quizás, podría obtenerse por otros métodos.

No siempre es necesario reformar la Constitución para que responda a las necesidades sociales de cada momento histórico. Ello podría ser necesario en una ley ordinaria, incluso en un Código Penal o Código Civil, normas que deben evolucionar al ritmo que la sociedad precise; pero las Constituciones, tal como la mejor doctrina constitucional establece, cobran su efectividad mediante la interpretación, el desarrollo y la aplicación. En palabras de Hesse (1983, primera ed. española), ello es necesario para mantener la «voluntad de Constitución».

Es su aplicación, directa o mediante la ley o jurisprudencia de desarrollo, la que las pone continuamente al día, las tensiona y las adecua a las necesidades sociales, hasta que de esa interpretación, desarrollo y aplicación se derive que lo vigente ya no es adecuado y es necesario cambiarlo. Ahora bien, si se llega a un punto, en la interpretación, desarrollo y aplicación de la Constitución, en el que se pretende que ésta diga o promueva lo que no dice ni promueve, entonces, es cuando tiene que operar la reforma constitucional (Wróblewski, 1985).

Y aquí volvemos al punto de partida. ¿Son éstos los referentes en los que se basan quienes promueven que es necesario que cada generación vote la Constitución, porque si no el sistema pierde legitimidad? Habrá que averiguar, también, cuál es el sustrato doctrinal de esta premisa y cuáles son los ejemplos que se pueden mostrar al respecto. Esto es decisivo, porque no siempre el referéndum ha sido un motor democrático. Erdogan, por ejemplo, en

Turquía, lo ha mostrado varias veces en los últimos años, con referendos involucionistas, de reducción de derechos y ensalzamiento de un líder que no duda en revertir la democracia. Tampoco el uso del referéndum en Rusia, dirigido también a perpetuar el poder de un líder («porque así lo quiere el pueblo») constituye un ejemplo democrático. O el uso que pretendió Pinochet en Chile, o Fidel Castro en Cuba, o Hugo Chávez en Venezuela. En todos estos casos, no se trataba de referendos, sino de plebiscitos para legitimar la ocupación del poder por una persona concreta.

El referéndum, como plebiscito, se opone a la esencia de la democracia como diálogo y participación. Su aparente simplicidad, reduciendo a dos posibilidades la respuesta de la ciudadanía a cualquier pregunta (sí o no) desemboca en respuestas emocionales, no en la expresión racional de un voto sobre distintas opciones políticas, que tienen propuestas propias, coincidentes o no, sobre la acción política, el contenido de una norma o la organización de los órganos de toma de decisión.

Literalmente, el referéndum legitimador de un sistema político-constitucional por parte de las sucesivas generaciones (método de ratificación de la teoría del «mandato democrático», que esta institución aseguran que comporta) sigue fielmente las construcciones político-jurídicas que, en el período de entreguerras, consolidaron la denominada regla de la mayoría, subvirtiendo la esencia del concepto de democracia que tan trabajosamente se había ido abriendo paso durante el siglo XIX y principios del XX, es decir, la idea de la democracia de la integración propiciada por Smend (1928), del respeto de las minorías exigido por la Sociedad de Naciones o de los derechos como límites al poder en el marco del parlamentarismo racionalizado defendido por Mirkine-Guetzevitch (1928).

Contra esta concepción de la democracia, fraguada para intentar evitar la repetición de las situaciones que originaron la Primera

Guerra Mundial, la regla de la mayoría (Schmitt, 1923), aplicada sin mayor argumento que la fuerza de los votos y retorciendo el funcionamiento de las instituciones, facilitó el acceso al poder de las más tiránicas formas de opresión y de humillación del individuo, de exclusión social y de exterminio del disidente. Eso sí, con la aprobación plebiscitaria de las enloquecidas y visionarias propuestas del todopoderoso líder, conductor de la nación y hacedor de la nueva y perfecta sociedad. Y es que, para ellos, que también tenían un «mandato democrático», la regla de la mayoría todo lo podía. La regla de la mayoría no se equivocaba. La regla de la mayoría todo lo justificaba.

### *El referendo sólo no garantiza la democracia*

El pasado 4 de agosto, pudimos recordar el aniversario de cuando, en 1934, se aprobó el referéndum de ratificación de los plenos poderes de Hitler. Otros referendos siguieron a éste en la Alemania nazi. En 1936, en referéndum de una sola pregunta, se preguntó a los votantes si aprobaban la ocupación militar en Renania. En 1938, en Alemania y en la Austria anexionada para elegir al *Reichstag*, las elecciones tomaron la forma de un referéndum de una sola pregunta, consultando a los votantes si aprobaban una lista única afines al régimen y la anexión de Austria (*Anschluss*). En todos los casos, la participación y los votos afirmativos fueron masivos. Masivos, pero nada democráticos. Se comprende que en Alemania no sean posibles referendos de ámbito federal.

En esta línea destructiva de la «sola mayoría», se mueve el verdadero debate a que se nos está abocando de diversos modos y maneras por el social-populismo-separatista imperante en España a esta hora, en conexión con el llamado «nuevo constitucionalismo» surgido de procesos «constituyentes» bolivarianos (Martí-

nez Dalmau y Viciano, 2010, siguiendo la estela de Negri (1994). Se inspiran en la peregrina idea de refrendar la Constitución a ritmo generacional. Ni siquiera se plantean un programa de reformas constitucionales concretas, pues ello se irá haciendo progresivamente mediante una praxis política que incluiría reformas constitucionales encubiertas, sino que se trata de abrir directamente un proceso constituyente para plebiscitar una Constitución *ex novo* y de parte. En suma, una constitución-programa de partido pretendidamente legitimada mediante un plebiscito.

De algún modo, un viaje en el tiempo, que nos deposita, a pesar de las diferencias de «método», en el mundo de hace siglo y medio, en que la alternancia se provocaba a golpe de pronunciamiento militar y el partido que salía victorioso «de las cuadras de los cuarteles» (Cánovas), imponía su Constitución. El punto político fundamental aquí se encuentra en el principio adanista de toda revolución de empezar por el «Año Cero» (Sorokin, 1937-1941), de modo que la única Constitución legítima no es la vigente, sino la futura, que será impuesta por «la voluntad general del pueblo» (léase, «la gente» en el lenguaje populista al uso), entendida como «*une volonté*, UNE», si bien matizada por el interculturalismo o la plurinacionalidad, que se manifestaría en cada uno de los «pueblos» (Ávila Santamaría, 2011).

Sin embargo, la consulta a la población no es lo único que legitima a los sistemas políticos democráticos. El ritual procedimental, no limitado a decir sí o no en una consulta, construye precisamente el elenco de las garantías que pueden impedir el uso torticero del voto; porque se trata de asegurar unos contenidos de respeto del Estado constitucional, de democracia, libertad y derechos fundamentales (Ferrajoli, 2011). Ello se va ratificando día a día, con la interpretación, desarrollo y puesta en práctica de todos esos derechos, obligaciones, principios y valores que se plasman en las Constituciones, cuando se elaboran y adoptan para que den esta-

bilidad a las sociedades actuales. Es esta práctica de la Constitución, «una realidad que ha de conquistarse a diario» (Aragón, 2013), lo que fundamenta la legitimidad de los sistemas; porque permite analizarlos y practicarlos en su complejidad, huyendo de ratificaciones plebiscitarias y de simplificaciones interesadas.

D. B. / T. F. / A. G. / J. V. O.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACTON, John. *Lectures on the French Revolution*. London: Macmillan and Co., 1910.
- ADAMS, John. *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*, 1778. Londres: J. Stockdale, 1794.
- ARAGÓN REYES, Manuel. «Dos problemas falsos y uno verdadero: “neoconstitucionalismo”, “garantismo” y aplicación judicial de la Constitución». *Cuestiones Constitucionales*, n.º 29, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- ARENDDT, Hannah. *On revolution*, 1963. *Sobre la revolución*. Traducción de Pedro Bravo Gala. Madrid: Alianza, 2013.
- AVILA SANTAMARÍA, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador*, Ecuador: Repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede, 2011.
- BAILYN, Bernard. *The ideological origins of the American Revolution*. Cambridge: Harvard University Press, 1967.
- BANCO MUNDIAL. GDP, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.SRV.TOTL.ZS>
- COMISIÓN DE VENECIA. *Revised guidelines on the holding of referendums*. 2020.
- DICEY, Albert Venn. *The Law of the Constitution*, Oxford: OUP, 2013.
- DICKINSON, John. *Letters from a Farmer in Pennsylvania (1787-1788)*.
- ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; y MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: U.P. 2009.

- ELTON, Godfrey. *The Revolutionary Idea in France (1789-1871)*. London: E. Arnold & Co., 1923.
- FERRAJOLI, Luigi. «Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 34, 2011.
- FURET, François. *Penŕ la Révolution Française*. Paris: Gallimard, 1978.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «El proyecto de Constitución Europea». Lección Inaugural Curso 1994-1995, Instituto Universitario Ortega y Gasset, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, n.º 45, 1994.
- HÄBERLE, Peter. «Siete tesis para una teoría constitucional del mercado», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 5, 2006.
- HAMILTON, Alexander. *Federalist Papers*, n.º 23, 1787. Harmondsworth: Penguin, 1987.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Principios de la Filosofía del Derecho o Derecho natural y ciencia política*, 1821. Barcelona: EDHASA, 1988.
- HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Edición Española de 1983. Posteriormente, traducción española de Pedro Cruz Villalón y epílogo de Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán*, 1651. Traducción de Antonio Escotado. Madrid: Editora Nacional, 1979.
- JEFFERSON, Thomas. *La Declaración de Independencia (Revoluciones)*. Presentación de Michel Hardt. Madrid: Akal, 2009.
- JOUVENEL, Bertrand de. *On power The Natural History of Its Growth*. Ginebra, 1945.
- LEITH, James A. *Media and the Revolution: moulding a new citizenry in France during the terror*. Toronto: Canadian Broadcasting Corp., 1968.
- LINCOLN, Abraham. *Primer discurso inaugural de Abraham Lincoln*. Biblioteca Norteamericana. Discursos. <http://hispanushistoria.blogspot.com/2014/08/primer-discurso-inaugural-de-abraham.html>
- MADISON, James. *Federalist Papers*, n.º 51, 1788. Harmondsworth: Penguin, 1987.
- MARINA, José Antonio. *Pasión del Poder*. Barcelona: Anagrama, 2008.

- MARSHALL, Geoffrey. *Constitutional Conventions*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*. Paris: Delagrave, 1928.
- MORTATI, Costantino. *La Costituente (1945). Raccolta di scritti*, vol. I. Milán: Giuffrè, 1972.
- NEGRI, Antonio. *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Traficantes de sueños, 2015.
- PAINE, Thomas. *Common sense*, 1821. New York: Penguin, 1986.
- PARKER, Harold Talbot. *The cult of Antiquity and the French Revolutionaries. A study in the development of the revolutionary spirit*. New York: Octagon Books, 1965.
- ROSANVALLON, Pierre. *Le sacré du citoyen*. Paris: Gallimard, 1992.  
— *Le Modèle Politique Français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris: Seuil, 2004.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du Contrat Social*. Genève, 1762.
- SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, 1993. Nueva edición revisada y ampliada. México: Taurus/Santillana, 2008.
- SCHMITT, Carl. *Parlementarisme et démocratie*, 1923. París: Seuil, 1988.
- SIEYES. *Qu' est-ce que le Tiers Etat?* 1789, Édition de Paris, P.U.F., 1982.
- SMEND, Rudolf. *Teoría de la integración*, 1928. Inserta en *La controversia Smend/Kelsen sobre la integración en la Constitución y el Estado*. Madrid: Tecnos, 2019.
- SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, 1776.
- SOROKIN, Pitirim. *Dinámica social y cultural (1937-1941)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- STUART MILL, John. *Essays on French history and historians (1826-1849)*. London: Routledge & Kegan Paul, 1985.
- TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- VICIANO PASTOR, Roberto, y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. [en

linea]. 2010. <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/214/393>

VOLNEY, Constantin-François. «Leçons d'histoire», en *Œuvres Complètes*. Paris: F. Didot, 1860.

WROBLEWSKI, Jerzy. *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*. Madrid: Civitas, 1985.

