

Reflexiones en torno al fallido referéndum en Rumanía sobre el matrimonio homosexual

Reflections on the failed same-sex marriage referendum held in Romania

Daniel López Rubio
Universidad Carlos III de Madrid
ORCID ID 0000-0003-2718-4906
daniel.lopez@uc3m.es

Cita recomendada:

López Rubio, D. (2019). Reflexiones en torno al fallido referéndum en Rumanía sobre el matrimonio homosexual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, 166-181.

doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5010>

Recibido / received: 23/02/2019
Aceptado / accepted: 09/07/2019

Resumen

En octubre de 2018, Rumanía celebró un referéndum sobre la prohibición constitucional de los matrimonios del mismo sexo, que había sido previamente respaldada por amplia mayoría en la Cámara de Diputados y el Senado. La convocatoria de la consulta hizo aflorar las ya habituales críticas hacia la institución referendaria, haciéndose hincapié en la inconveniencia de su empleo para dirimir cuestiones relativas a los derechos e intereses de grupos sociales vulnerables. El presente trabajo analiza, a la luz de la experiencia rumana, estas críticas, exponiéndolas a las contradicciones e interrogantes que generan cuando son planteadas sin mayor precisión. Se intenta, así pues, comparar las virtudes del foro parlamentario y el referéndum como instrumentos de decisión, y se insiste en la necesidad de especificar el tipo concreto de consulta popular empleada en cada caso. Finalmente, se argumenta la conveniencia de preservar los referendos como cauce decisivo en el procedimiento de reforma constitucional, subrayando las complicaciones que sin embargo puede ofrecer de cara a su ulterior revisión jurisdiccional.

Palabras clave

Referéndum, democracia directa, reforma constitucional, derechos fundamentales, matrimonio homosexual.



Abstract

In October 2018, Romania held a referendum on the ban of same-sex marriages, which indeed had got the support of a wide majority in the Chamber of Deputies and the Senate. The call for this referendum generated the usual criticism towards the institution of the referendum itself, that points out its inconvenience when it comes to dealing with issues regarding minorities' rights. Drawing on the Romanian experience, this paper analyses that criticism by going through the contradictions and questions that arise when it is vaguely expressed. The purpose is to compare the advantages of a parliamentary forum and referendums as decision-making tools and to insist in the need of clarifying the specific kind of popular consultation that is to be used. Finally, the writer argues in favor of preserving referendums as decisive means in the process of constitutional reform, stressing however the drawbacks that may eventually arise in case of a judicial review.

Keywords

Referendum, direct democracy, constitutional reform, fundamental rights, same-sex marriage.

SUMARIO. 1. El referéndum rumano sobre la prohibición constitucional del matrimonio homosexual. 2. La debatida conveniencia del referéndum como instrumento para decidir sobre los derechos de grupos desfavorecidos. 2.1. Referéndum vs. foro parlamentario. 2.2. Referéndum sustitutivo vs. referéndum complementario. 3. Las dificultades que plantea el referéndum complementario constitucional. 3.1. La conveniencia de los referendos complementarios constitucionales. 3.2. La dificultad del control judicial de las reformas ratificadas en referéndum. 3.3. Las bondades del control previo en la reforma constitucional. 4. A modo de conclusión.

1. El referéndum rumano sobre la prohibición constitucional del matrimonio homosexual

Los días 6 y 7 de octubre de 2018 Rumanía celebró una consulta referendaria en que los ciudadanos debían expresar su postura favorable o contraria a la prohibición constitucional de los matrimonios entre personas del mismo sexo. Mientras que en la actualidad el artículo 48 de la Constitución del país establece que «la familia se basa en el matrimonio libremente acordado entre los cónyuges», la reforma proyectada trataba de sustituir la genérica apelación a los cónyuges por la más específica y excluyente «entre un hombre y una mujer».

La modificación pretendía, pues, incluir a Rumanía en el grupo de países europeos que prohíben directa y expresamente en su Constitución la posibilidad de que dos personas del mismo sexo contraigan matrimonio (Bulgaria, Lituania, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania, Polonia, Letonia, Serbia, Montenegro, Hungría, Croacia, Eslovaquia y Armenia).

El proceso comenzó en 2016, cuando la Coalición por la Familia –una federación de asociaciones de signo conservador vinculadas a la Iglesia Ortodoxa– inició un proceso de recogida de firmas para forzar al Parlamento a tramitar la cuestión. En efecto, y a diferencia de lo que ocurre en España, los ciudadanos

rumanos tienen la posibilidad de iniciar un proceso de revisión constitucional a través de la recogida de 500.000 firmas¹.

Los promotores superaron ampliamente el umbral exigido, presentando ante las autoridades nada menos que tres millones de firmas. De este modo se puso en marcha el procedimiento de reforma, cuyo éxito pasaba a depender de la aprobación del texto propuesto por mayoría de dos tercios en las dos Cámaras que componen el Parlamento rumano –Cámara de Diputados y Senado– y de su ulterior ratificación en referéndum.

Resulta imprescindible señalar que la Constitución rumana –también a diferencia de la española– presenta algunas cláusulas de intangibilidad. Así, el artículo 152 de la misma indica que lo relativo al carácter independiente, unitario e indivisible del Estado rumano, así como la forma republicana de gobierno, la integridad territorial, la independencia de la justicia, el pluralismo político y la lengua oficial no pueden ser objeto de revisión. Igualmente, y en lo que a nosotros respecta, el artículo establece en su segundo apartado que no será posible emprender ninguna reforma que suponga supresión de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos.

Para garantizar el cumplimiento de los límites expuestos, el ordenamiento rumano prevé la participación del Tribunal Constitucional. Efectivamente, todas las iniciativas de revisión constitucional deben ser verificadas en un plazo máximo de diez días por el Alto Tribunal antes de su remisión al Parlamento para su tramitación².

Así pues, el Tribunal Constitucional intervino de oficio, concluyendo en su Decisión núm. 580, de 20 de julio de 2016, que la reforma propuesta no afectaba a los límites dispuestos. En opinión del Tribunal la sustitución de la expresión «entre los cónyuges» por «entre un hombre y una mujer» no supondría la supresión del derecho, sino una alteración en sus condiciones de ejercicio. En conclusión, la propuesta podía iniciar su tramitación parlamentaria.

El 9 de mayo de 2017 la iniciativa ciudadana cosechaba su primer éxito. La Cámara de Diputados daba luz verde a la reforma con 232 votos a favor, 22 en contra y 13 abstenciones (de un total de 329 diputados). El 11 de septiembre de 2018 el Senado culminaba su estudio de la propuesta, resultando también la votación exitosa: 107 votos a favor, 13 en contra y siete abstenciones (de un total de 136 senadores).

En este punto el ordenamiento rumano exige una nueva intervención del Tribunal Constitucional, con el fin de verificar que el contenido de la reforma efectivamente aprobada respeta los límites constitucionalmente establecidos³. Constatando que la ley de revisión era idéntica al proyecto inicialmente planteado, el Tribunal no puso reparo alguno en su Decisión (la núm. 539 de 2018). De este modo, la iniciativa ciudadana alcanzaba la última etapa: el referéndum.

Como decíamos al comienzo, la votación popular se celebró el fin de semana comprendido por los días 6 y 7 de octubre de 2018. Fue aquí donde la propuesta descarriló, al no alcanzar el umbral necesario de participación. Según el artículo 5.2 de la Ley sobre la organización y realización del referéndum, una consulta solo es válida si en ella participan, al menos, el 30% de los ciudadanos con derecho a voto. En esta ocasión votaron 3.857.308 personas, lo que supone poco más del 21% del

¹ Artículo 150.1 de la Constitución de Rumanía.

² Artículo 19 de la Ley n. 47 de 1992, sobre la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional.

³ Artículos 23 de la Ley n. 47 de 1992 y 6 (apartados 3 y 4) de la Ley n. 3 de 2000, sobre la organización y realización del referéndum.

censo. Por consiguiente, la reforma aprobada por las Cámaras no pudo entrar en vigor.

Conocidos los hitos esenciales del procedimiento seguido por la reforma planteada por la Coalición por la Familia, se abren ante nosotros diversos interrogantes. En estas líneas pretendo centrarme, exclusivamente, y sin negar el interés de otros aspectos más sustantivos, en los elementos formales del asunto. Dicho de otro modo, nuestro análisis pondrá el foco en el empleo de la institución referendaria para dirimir este tipo de reformas.

Cuando se convocó el referéndum en Rumanía, algunas voces políticas y periodísticas aprovecharon para afirmar la inconveniencia de someter a referéndum cuestiones sobre derechos fundamentales. Más concretamente, se subrayó la necesidad de que las cuestiones que afecten a los intereses de grupos desfavorecidos (mujeres, minorías étnicas, colectivo LGTBI, etc.) fueran siempre resueltas por las autoridades representativas, negando cualquier espacio a la decisión vía referéndum. En mi opinión estas tesis merecen ser discutidas, pues cuando se prescinde de las simplificaciones y los prejuicios, generan no pocos interrogantes e incoherencias. A ello dedicaremos el segundo apartado.

En el tercero trataremos someramente la interesante cuestión del control de las reformas constitucionales por la justicia constitucional, poniendo el foco en sus complejidades teóricas y prácticas, y resaltando las bondades que un sistema preventivo como el rumano ofrece.

2. La debatida conveniencia del referéndum como instrumento para decidir sobre los derechos de grupos desfavorecidos

¿Es razonable afirmar que el referéndum debe ser excluido de todo proceso decisorio donde estén en juego derechos e intereses de grupos desfavorecidos? Considero imposible responder a esta pregunta sin antes reflexionar brevemente sobre dos cuestiones: i) ¿es el referéndum un peor instrumento de decisión que el foro parlamentario?; ii) ¿ante qué tipo de referéndum concreto estamos? Veamos cada una de ellas separadamente.

2.1. Referéndum vs. foro parlamentario

Resultaría imposible sortear los evidentes obstáculos que ofrece el debate aquí planteado si se prescinde del obligado análisis comparativo entre referéndum y Parlamento como procedimientos de decisión pública. Para tal fin, y como siempre que quiera confrontarse la valía de dos procedimientos decisorios, debemos tener en cuenta aspectos intrínsecos e instrumentales⁴. En los primeros se valoraría únicamente la legitimidad estructural propia de cada procedimiento, mientras que los segundos plantearían la necesidad de atender a los resultados finales obtenidos a resultas de su empleo.

Comencemos por la cuestión intrínseca. ¿Cuál de los dos procedimientos obtiene mejores calificaciones desde el punto de vista de la legitimidad estructural? Si partimos de la obviedad de que, en democracia, esta legitimidad ha de depender necesariamente de la capacidad de los ciudadanos de participar en aquellas decisiones que les afecten, la superioridad del referéndum es difícilmente discutible.

⁴ En defensa de este binomio se sitúan, entre otros, Rawls (1999, p. 194) o Beitz (1989, pp. 95-96).

A través de este procedimiento todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar de manera directa e igual expresando su parecer. En el foro parlamentario no podrán participar ellos, sino los representantes previamente designados.

Mucho más compleja es la reflexión en torno al eje instrumental. Una determinación epistemológica ha de tener siempre presente, como acertadamente indicaba Nino, dos elementos cruciales: la deliberación y la participación en la decisión final⁵. Detengámonos en cada una de ellas.

La deliberación es un concepto que plantea muchos matices. Más allá de su consideración simplista, que pasaría por la apreciación ponderada y racional de los diversos factores en juego en una decisión, Chambers invita a diseccionar el concepto planteando dos versiones: la monológica y la dialógica (2001, pp. 232-233). La primera, en efecto, supondría la reflexión pausada de cada elector, desterrando el empleo de factores pasionales, impulsivos o prejuiciosos. Por su parte, la versión dialógica plantearía la necesidad de entrar en discusión con el resto de sujetos afectados por la cuestión, planteándose un *feedback* capaz de sacar a la luz nuevos argumentos y perspectivas.

Pues bien, desde el aspecto estrictamente monológico resulta difícil pensar que el procedimiento parlamentario pueda ser superior al referendario. Para concluir tal cosa deberíamos situarnos en la elitista consideración de que la reflexión de los parlamentarios electos por el pueblo es de mejor calidad que la emprendida por los ciudadanos. Es cierto que opiniones de este tipo nunca faltan. El propio Montesquieu afirmaba que el pueblo resulta admirable «cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar parte de su autoridad (...) Pero, en cambio, no sabría llevar los negocios ni conocer los lugares, ocasiones o momentos para aprovecharse debidamente de ellos» (2003, p. 50). Aunque pudiera pensarse que estas afirmaciones son cosa del pasado, aún en nuestros días pueden encontrarse análisis de tenor similar⁶.

En conexión con la supuesta falta de capacidad intelectual de los electores, se suele destacar también la gran complejidad de los asuntos discutidos en referéndum, junto con la enorme posibilidad de que los ciudadanos resulten engañados y manipulados por agentes como los medios de comunicación o las élites económicas y políticas. Todo ello sirve como argumento para defender el imprescindible empleo del mecanismo parlamentario como cauce decisorio⁷.

Los argumentos anteriores no son, sin embargo, convincentes. Y ello por una razón fundamental: son igualmente predicables de los procesos electorales en los que son elegidos los representantes parlamentarios. En efecto, en primer lugar, resulta absurdo menospreciar la capacidad de los electores para decidir por sí mismos acerca de determinadas cuestiones concretas y no hacerlo en relación con la elección de aquellos que luego habrán de decidir por ellos. En segundo lugar, las elecciones pueden llegar a ofrecer una complejidad mucho mayor que la propia de una votación referendaria, pues en ellas los ciudadanos deben manejar un vastísimo catálogo de

⁵ En este sentido, y dentro de sus reflexiones sobre la confrontación entre el procedimiento judicial y el legislativo, Nino afirmaba: «la discusión generalizada, amplia y abierta, y la decisión mayoritaria promueven procedimientos que tienden a la imparcialidad y al conocimiento de los hechos relevantes» (1989, pp. 86-87).

⁶ Por situar un ejemplo, Laporta (2016) afirma: «Pasada por el filtro de los medios, decentes e indecentes, whatsapps, SMS, tuits y demás simplismos, esta supuesta variante de la democracia acaba por generar un veredicto político deformado por la ignorancia, la información sesgada, y la alteración emocional».

⁷ Véase De Carreras (2017, p. 44).

propuestas de partidos muy diversos en ámbitos temáticos heterogéneos⁸. En último lugar, los intentos de manipulación y engaño estarán igualmente presentes en las elecciones, máxime si recordamos que en ellas se dirime un objetivo de vital importancia: el control de los resortes del poder político durante los años sucesivos. Resulta inevitable, pues, que en ambos procesos partidos políticos⁹, medios de comunicación y élites sociales y económicas jueguen un importante papel. En consecuencia, negar la existencia de un grado suficiente de deliberación monológica en las campañas previas a los referendos resulta un juicio excesivamente severo.

En ocasiones se apela, en todo caso, a la posibilidad de que los representantes obtengan información técnica de valor a través de la participación en sede parlamentaria de diversos expertos. Es decir, no se partiría de una superioridad intelectual del representante en relación con el representado, sino de la mayor y mejor información disponible con la que el primero formaría su opinión. Tal vez haya algo de cierto en que el proceso decisorio del parlamentario se encuentra más nutrido de información técnica relevante que el propio de los ciudadanos, pero creo que dos motivos nos obligan a no idealizar este aspecto. En primer lugar, es dudoso que los representantes en el Parlamento formen siempre su opinión en base a las consideraciones técnicas de aquellos que les asesoran. Es evidente que en muchas ocasiones las decisiones vienen dictadas desde las cúpulas de los partidos, sin que el parlamentario tenga margen para reflexionar sobre las implicaciones de los informes técnicos recibidos. En segundo lugar, no parece razonable excluir la posibilidad de que este tipo de información sea facilitada a los ciudadanos en la campaña previa a un referéndum¹⁰. Podrá decirse que esa documentación es más o menos accesible para el entendimiento ciudadano¹¹, pero si partimos de la igual consideración intelectual representante-representado ello sería igualmente predicable del supuesto en que su receptor es el parlamentario.

Desde la perspectiva dialógica la cuestión es mucho más discutible. Una de las principales críticas que recibe la institución referendaria es la relativa a su incapacidad intrínseca para lograr soluciones intermedias a través del diálogo y la transacción. Como cauce de decisión no hace más que generar una polarización entre dos alternativas, sin espacio para el logro de opciones de compromiso que maximicen la satisfacción de todos los interesados en la contienda (Aguar de Luque, 1986, p. 9). En el referéndum, como cantaba *Abba*, «The winner takes it all». Tierney se ha referido a ello empleando la expresión «déficit deliberativo del referéndum» (2012, pp. 232-233).

En mi opinión, sin embargo, es posible expresar algunos matices a esta idea general. En primer lugar, es frecuente que las comparativas entre democracia semidirecta y democracia representativa adopten un sesgo optimista muy marcado en favor de esta última. Es decir, se pone el foco en los aspectos más negativos del referéndum mientras que se subrayan beneficios de la transacción parlamentaria ideal. Es evidente que este tipo de sesgos no ayudan a un análisis medido y

⁸ De ahí el recurso habitual por parte de los electores a las técnicas heurísticas, como señalan Font y Gómez Fortes (2014, p. 222) o Simón Cosano (2016).

⁹ Aragón Reyes insiste en que las dos grandes versiones de la democracia, directa y representativa, compartan la indispensable participación de los partidos políticos, pues «en ambos modos se expresa directa y eficazmente, un “demos” cuya inevitable pluralidad necesita ser articulada» (2016, p. 23).

¹⁰ Como señala Sáenz Royo (2017, pp. 176-177), una precisa regulación del proceso referendario puede servir para garantizar niveles razonables de deliberación. Al respecto resulta esencial, en su opinión, la protección de un nivel adecuado de «información y transparencia a los ciudadanos».

¹¹ En este punto compartimos la opinión de Habermas (1998, p. 151), para el que «no hay ninguna cuestión tan especializada que, en la medida en que sea políticamente relevante, no se la pueda traducir al lenguaje común, y ello de forma tan adecuada que las alternativas manejadas por los expertos también puedan discutirse racionalmente en un espacio público mucho más amplio».

riguroso. Y ello porque los Parlamentos no representan siempre ese espacio de debate pausado, respetuoso y comprometido que estas visiones sesgadas asumen. Basta con imaginar cualquier situación en que un partido político alcanza una mayoría holgada: lo habitual es la imposición de proyectos e ideas sin mucha consideración por las posturas ajenas.

En segundo lugar, el referéndum puede también ofrecer márgenes para el acuerdo. A la hora de construir la propuesta que pretenda someterse a votación de los electores, por ejemplo, los promotores (sean institucionales o populares) probablemente querrán buscar el mayor acuerdo posible con los sectores implicados, pues ello contribuiría a incrementar las probabilidades de éxito en la activación de la consulta y en la aprobación de la medida. Por otro lado, si partimos de la evidencia de que la posición de los partidos políticos tiene un peso decisivo en la formación de la opinión de los ciudadanos, es perfectamente imaginable la suscripción de acuerdos entre diferentes formaciones en virtud de los cuales el apoyo hoy a una determinada consulta pueda ser cobrado en futuras votaciones parlamentarias o populares.

En tercer lugar, la deliberación cobra sentido como factor epistemológico cuando parte de la fidedigna consideración de los intereses de todos aquellos afectados por la medida discutida. En sede parlamentaria, sin embargo, es dudoso que este sea siempre el faro de los representantes. No es exagerado afirmar que en muchas ocasiones los debates giran más en torno a los intereses de los propios interlocutores –o de sus formaciones políticas– que a los de los ciudadanos. De hecho, en muchos estados de los Estados Unidos la instauración de mecanismos de democracia semidirecta a comienzos del siglo XX fue fruto de la constatación de que las Asambleas estaban controladas por los intereses particulares de bancos y compañías de ferrocarril (Haskell, 2001, p. 23).

En cuarto y último lugar, no debe desconocerse que la presencia del referéndum en el sistema político puede provocar una mayor tendencia a la deliberación y el acuerdo. La mejor experiencia al respecto es ofrecida por el caso suizo. En efecto, en la federación helvética la amplia disponibilidad de mecanismos de democracia semidirecta a través de los que poder controlar las decisiones parlamentarias ha provocado que los partidos políticos tiendan a forjar acuerdos de amplio espectro para evitar su cuestionamiento popular¹². Neidhart empleó, en este sentido, la imagen de la espada de Damocles pendiendo sobre toda la legislación aprobada por el Parlamento suizo¹³, forzando a construir mecanismos pre-parlamentarios para aminorar en lo posible el riesgo de que se active el veredicto ciudadano¹⁴.

Al margen de los cuatro matices apuntados, no puede desconocerse la existencia de ventajas estructurales del proceso parlamentario en lo relativo a la deliberación dialógica. En efecto, cuando fijamos la mirada en la concreta medida

¹² En palabras de Anduiza Perea (1993, p. 301), la tupida red de instrumentos referendarios implica «un alto riesgo para el resultado de los acuerdos formados por coaliciones mínimas ganadoras, por lo que las élites intentarán llegar a acuerdos que incluyan a la mayor parte de los partidos, organizaciones y agrupaciones, es decir, formar coaliciones amplias que permitan enfrentarse a la celebración de un referéndum con un aceptable grado de seguridad en cuanto al resultado». Véase también a este respecto Moeckli (2018, p. 338).

¹³ Extraigo la referencia de Kriesi (1995, p. 89).

¹⁴ En este sentido destacan las consultas con diversos actores políticos, económicos y sociales, que han encontrado incluso consagración a nivel constitucional (artículo 147 de la Constitución de la Confederación Helvética: «Los cantones, los partidos políticos y los colectivos interesados están invitados a pronunciarse sobre los actos legislativos importantes y sobre otros proyectos de gran alcance durante los trabajos preparatorios, así como sobre los tratados internacionales importantes»). Un interesante estudio sobre estas consultas se encuentra en Sánchez Ferriz (2015, pp. 353-376).

discutida, un referéndum solo permite posicionarse a favor o en contra, sin que sea posible articular terceras opciones de carácter intermedio. El foro parlamentario, sin embargo, ofrece a través de las enmiendas la posibilidad de llegar a posiciones mixtas donde todas las partes logren satisfacer de algún modo sus aspiraciones.

Además, el Parlamento genera un contacto cotidiano entre todos los representantes a él enviados, lo que garantiza no solo un mayor entendimiento hacia las posiciones ajenas, sino también un clima de transacción basado en la certeza de que los favores podrán ser devueltos el día de mañana en cualquiera de las múltiples votaciones –formales o sustantivas– que el sistema demandará. En el referéndum, como recuerda Chambers, ocurre todo lo contrario. Este mecanismo genera la percepción de que el ganador goza de una muy intensa autoridad, siendo su posición prácticamente inamovible en el corto y medio plazo (2001, p. 242). Ello lleva a los participantes a hacer todo lo posible por lograr la primacía, desconociendo todo incentivo de acuerdo y cooperación.

Así las cosas, no resulta irrazonable afirmar que desde un punto de vista dialógico el procedimiento parlamentario ofrece mayores virtudes que el referendario. Ello le otorgaría, en consecuencia, una posición más vigorosa en la faceta instrumental aquí considerada. Sin embargo, como ya se ha señalado con anterioridad, la cuestión epistemológica conecta también con la capacidad de participación de los afectados por la cuestión. Con toda lógica, se considera que la posibilidad de que todos los ciudadanos implicados puedan hacer oír su posición genera una mayor tendencia a la imparcialidad, y con ello a la obtención de resultados correctos o satisfactorios. Pues bien, en este ámbito la victoria del referéndum no es discutible, toda vez que otorga una capacidad universal de participación directa.

¿Es, por tanto, preferible el foro parlamentario o el referéndum? La respuesta está lejos de resultar clara. En la faceta intrínseca y en el componente participativo de la instrumental el referéndum parece obtener ventaja. No ocurre lo mismo con el ámbito deliberativo-dialógico, donde el mecanismo parlamentario ofrece unas posibilidades desconocidas para una consulta popular directa. A partir de aquí la conclusión reside en una zona de grises donde la mayor o menor importancia que otorguemos a cada campo resultará decisiva. A nuestros fines es suficiente con destacar el hecho evidente de que todos aquellos análisis simplistas que menosprecian las virtudes del referéndum permiten mucho margen de discusión.

2.2. Referéndum sustitutivo vs. referéndum complementario

Otro error muy frecuente en las críticas a los referendos como mecanismos de decisión es la ausencia de distinción entre sus muy diferentes configuraciones. Esta carencia, como veremos, ha estado también presente en los comentarios en torno al referéndum rumano.

En efecto, el referéndum puede asumir posiciones muy diversas, sin que sean predicables los mismos déficits de cada una de ellas. En lo que ahora interesa, vamos a distinguir dos grandes modalidades: el referéndum sustitutivo y el complementario¹⁵. El primero puede ser definido como aquel en el que los ciudadanos se pronuncian sobre una determinada cuestión operando un *bypass* completo a las instituciones representativas. Dicho de otro modo, los electores son capaces por sí mismos de llevar un determinado asunto al veredicto de las urnas sin necesidad –ni posibilidad– de que el Parlamento actúe en modo alguno. Por el contrario, hablamos de

¹⁵ La nomenclatura la tomo de un estudio clásico de Eule (1990, p. 1525).

referéndum complementario cuando la votación popular no viene más que a ratificar o vetar una previa decisión adoptada por las autoridades representativas.

Encontramos un buen ejemplo de referéndum sustitutivo en las iniciativas directas y los referendos populares presentes en muchos estados de los Estados Unidos¹⁶ y en todos los cantones suizos. En ambos sistemas los ciudadanos ostentan la capacidad de activar la convocatoria de una consulta, sin intervención parlamentaria alguna, a través de la recogida de un determinado número de firmas. También puede calificarse de sustitutivo el referéndum abrogativo italiano, en el que basta con recabar 500.000 firmas para que se active una votación sobre la derogación de una norma legal en vigor. En España, como es sabido, una enmienda del profesor Solé Tura condujo a la supresión de un mecanismo similar al italiano contemplado en el artículo 85 del Anteproyecto de Constitución creado por la ponencia¹⁷.

El ejemplo más habitual de referéndum complementario se encuentra en el ámbito de la reforma constitucional. Muchos países, entre los que podemos situar a Francia, Italia o España, exigen que la revisión de su texto supremo pase, tras la aprobación parlamentaria, por una vinculante intervención del cuerpo electoral.

Así pues, la diferencia entre las modalidades expuestas pasa por la presencia o ausencia del Parlamento en el proceso decisorio. Mientras que en el referéndum sustitutivo los ciudadanos lograrían alterar el ordenamiento jurídico sin necesidad de aprobación por parte de sus representantes, en el referéndum complementario el cuerpo electoral ejerce un control sobre el Parlamento limitado a la ratificación o el rechazo de lo previamente acordado en él. La distinción, como puede fácilmente intuirse, genera consecuencias de calado en el asunto aquí tratado. Carece de sentido afirmar la inconveniencia de emplear el referéndum para determinadas temáticas cuando la intervención ciudadana es meramente complementaria de la actividad parlamentaria. En efecto, las críticas deberían centrarse en el empleo *exclusivo* de la institución referendaria como mecanismo para forjar decisiones en aspectos especialmente sensibles o complejos de la realidad social. En el supuesto de que se produzca un referéndum complementario ninguna de las virtudes deliberativas que aporta el foro parlamentario habrán sido obviadas. De hecho, la medida finalmente adoptada aglutinará tales virtudes con las mayores credenciales participativas que ofrece la democracia semidirecta.

En el supuesto rumano se han obviado estas reflexiones. ¿Qué sentido tiene hablar de error en el sometimiento al electorado de una cuestión que afecta a los intereses del colectivo LGTBI cuando ha sido el Parlamento quien ha tramitado, debatido y votado previamente sobre el asunto? De hecho, aquellos que achacan al referéndum un mayor riesgo de lesión de los intereses de grupos sociales desfavorecidos tienen difícil explicar cómo una medida excluyente como la prohibición constitucional de los matrimonios entre personas del mismo sexo logró reunir una mayoría parlamentaria extraordinaria (dos tercios de ambas Cámaras) mientras que entre la ciudadanía rumana despertó simplemente indiferencia. No parece que los

¹⁶ Los estados que contemplan algún tipo de referéndum sustitutivo son: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Florida, Idaho, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Nuevo México, Ohio, Oklahoma, Oregon, Utah, Washington y Wyoming.

¹⁷ El primer apartado del proyectado artículo 85 decía: «La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y *la derogación de leyes en vigor*, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos». La iniciativa de este referéndum derogatorio se confería, además de al Gobierno, a las Cámaras y a tres Asambleas autonómicas, a 750.000 electores. El texto del anteproyecto puede consultarse en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 44, de 5 de enero de 1978.

ciudadanos sean tan egoístas ni los representantes parlamentarios tan reflexivos como algunas corrientes elitistas tratan de hacernos ver.

En definitiva, si de la comparación entre el foro parlamentario y el referéndum como mecanismos de decisión extrajéramos una clara inferioridad del segundo, la limitación de su empleo en determinados asuntos debería partir del hecho de que no siempre que intervenga el electorado ello supondrá dejar de lado las bondades que nos ofrece el Parlamento. Dicho de otro modo, deberíamos hablar de limitación del referéndum *sustitutivo*, y no del referéndum *in genere*.

3. Las dificultades que plantea el referéndum complementario constitucional

Otra reflexión que podemos extraer del episodio rumano tiene que ver con el posicionamiento frente a los referendos complementarios de reforma constitucional. Y ello en tres aspectos esenciales: i) su conveniencia; ii) la dificultad del control judicial de las reformas ratificadas en referéndum; y iii) las bondades al respecto del control previo. Veamos cada una de ellas.

3.1. La conveniencia de los referendos complementarios constitucionales

Es posible que de la ejecución de la comparativa intrínseca e instrumental entre el procedimiento parlamentario y el referendario alguien pretenda deducir la necesidad de construir todo el edificio político-constitucional en torno al Parlamento, vetando el empleo del referéndum por considerarlo un instrumento muy inferior en sus capacidades y virtudes. Un juicio tal, en mi opinión, significaría ignorar las indiscutibles victorias parciales que el referéndum obtiene en la comparación en el eje intrínseco y en el componente participativo del eje instrumental. Pese a todo, si se parte de la importancia de la deliberación dialógica en democracia, estas valoraciones deben ser respetadas como razonables.

Ello conduciría, pues, a eliminar toda posibilidad de apelar al electorado de manera directa, especialmente si ello sirve para circunvalar la actuación parlamentaria. Pero ¿habría de sobrevivir la institución como parte imprescindible del proceso de reforma constitucional? En nuestra opinión, sí. Aunque no se asuman las consideraciones del poder de reforma constitucional como poder constituyente sino constituido, y por tanto se afirme que el pueblo no participa en el proceso en tanto soberano sino en tanto cuerpo electoral –sometido a normas y límites– su intervención resulta imprescindible por varios motivos.

En primer lugar, por una cuestión básica de coherencia con el modo en que normalmente son elaborados los textos constitucionales. Carece de sentido que una norma que ha sido creada con la participación del pueblo a través de referéndum pueda modificarse dejando a éste a un lado. Como expone Cebrián, «es difícilmente justificable que se dé por supuesto el requisito de la participación popular en referéndum para aprobar una Constitución y no se dé igualmente por supuesto la necesidad de tal participación para introducir cambios en esa Constitución» (2017, p. 93).

En segundo lugar, y conectado con lo anterior, por la importancia de la operación en sí misma. Estamos hablando de la modificación de la norma suprema, aquella que determina los límites que deberán respetar los poderes públicos, incluso aunque sus titulares ostenten legitimidad democrática directa. Una norma que establece los derechos y libertades esenciales de todos los ciudadanos, sin los que

la democracia no sería tal. No parece razonable poder operar cambios en un texto tan relevante sin que los ciudadanos puedan emitir su opinión al respecto.

Finalmente, por constituir un mecanismo de control de la acción de los representantes. En efecto, como señala De Vega, precisamente por entender el poder de reforma como un poder sujeto a límites, no soberano, tiene sentido permitir que el pueblo diga la última palabra. Empleando los acertados términos del maestro, «el fundamento y la grandeza de la institución radica en la pretensión de evitar que la voluntad del pueblo, expresada a través de las Asambleas, pueda ser trastocada por éstas y convertida en su única voluntad». En consecuencia, «el referéndum aparece como institución de garantía y protección de las minorías, que se inserta en el juego de los *checks and balances*, de los frenos y contrapesos, en que descansa el Estado constitucional representativo» (2011, p. 119). El mecanismo referendario sirve, pues, como obstáculo ante un Parlamento que pueda sentir la tentación de considerarse soberano en su acción de reforma¹⁸.

Si asumimos estos argumentos como válidos, carece de sentido criticar que un referéndum de reforma constitucional pueda pronunciarse sobre cuestiones determinadas, por más que afecten a intereses de determinados grupos. Esto es lo que ha ocurrido en Rumanía. Se censura el empleo del referéndum para decidir sobre los derechos del colectivo LGTBI, pero se hace olvidando que la consulta constituye un elemento imprescindible dentro del proceso de modificación constitucional. Así pues, por más oportuno que se considere reducir el empleo del referéndum en el sistema político por sus déficits frente al procedimiento parlamentario, cuando hablamos de reformar el texto constitucional deben considerarse todos aquellos argumentos que defienden su importancia a la hora de emprender una operación de tan elevado alcance.

3.2. La dificultad del control judicial de las reformas ratificadas en referéndum

Aunque se parta de la necesaria distinción entre poder constituyente y poder de reforma, y por tanto de la necesaria sujeción del segundo a límites jurídicos, lo cierto es que la implementación de un control judicial sobre una modificación del texto supremo ratificada en referéndum supone dificultades de gran importancia.

Cambiar las disposiciones constitucionales es una operación compleja cuya realización, por imperativo de la propia Constitución, exige la superación de una serie de requisitos procedimentales, normalmente más rigurosos que aquellos previstos para la aprobación o modificación de un texto meramente legal. Parece ineludible, para poder hablar de carácter normativo de la Constitución, la articulación de un mecanismo jurisdiccional encargado del control del cumplimiento de tales exigencias. De lo contrario, como decía De Vega, «la problemática de la reforma (...) quedaría reducida a una mera disquisición doctrinal, más propia de la metafísica política que de la teoría del Estado constitucional» (2011, p. 296). Por ello, parece razonable entender que la facultad de que el órgano de justicia constitucional verifique el

¹⁸ Empleando las palabras de Carré de Malberg (2014, p. 302): «parece claro que la ley constitucional debe ser considerada jurídicamente como una obra del Pueblo; y así, va de suyo que ni la iniciativa ni la conclusión de su reforma dependería de la voluntad exclusiva de las mayorías de las dos Cámaras, por más que estuvieran de acuerdo para emprender y llevar a cabo esta reforma». Sobre esta base, Sáenz Royo (2018, p. 151) sostiene que «si bien el carácter obligatorio del referéndum constitucional puede ser en teoría excluido, resulta poco coherente con la teoría del poder constituyente y con el fundamento último de todo régimen democrático el no reconocimiento (...) del referéndum facultativo a iniciativa popular sobre cualquier reforma constitucional aprobada por el Parlamento».

cumplimiento del procedimiento exigido para la reforma se encuentra implícita en sus atribuciones.

La participación del electorado en el procedimiento de reforma, sin embargo, complica con creces la situación. Aunque éste no interviene en calidad de poder constituyente, sino de poder constituido –no otra cosa puede afirmarse bajo la vigencia de la Constitución–, es evidente que el control judicial deviene extraordinariamente complicado en términos políticos. Precisamente por la errónea percepción de que el pueblo es siempre sujeto soberano –entiéndase, ilimitado–, la anulación de una reforma constitucional aprobada por los ciudadanos plantea muchos problemas desde la perspectiva práctica.

Pero, además de tal complejidad práctica, emerge una teórica. La norma de reforma habrá sido aprobada por dos instancias con gran legitimidad –Parlamento y electorado–, mientras que el control será ejecutado por un órgano que, por lo general, no es elegido directamente por los ciudadanos. Esto nos evoca el clásico problema de la dificultad contra-mayoritaria de la que hablaba Bickel (1986, p. 16), elevado a su máxima expresión. La combinación de ambos tipos de dificultades puede llevar al órgano de justicia constitucional a limitar su intervención a aquellos vicios procedimentales más graves, quedando sin consecuencias los más leves o moderados.

Mismos problemas plantea el control cuando se enfoca desde una perspectiva sustantiva y no formal. Algunos ordenamientos constitucionales, como sabemos, disponen una serie de límites materiales a la reforma. Francia e Italia, por ejemplo, impiden alterar «la forma republicana de Gobierno». Alemania prohíbe que la reforma afecte a la organización del Estado en Länder, al principio de participación de éstos en la creación legislativa, o a principios como el de dignidad humana. Rumanía, como expusimos *supra*, declara intocables el carácter independiente, unitario e indivisible del Estado rumano, la forma republicana de gobierno, la integridad territorial, la independencia de la justicia, el pluralismo político o la lengua oficial.

Pues bien, ¿qué ocurre si un país con cláusulas de intangibilidad, con la participación directa de su electorado, aprueba una reforma constitucional que transgrede tales límites? Es habitual escuchar que en este supuesto el órgano de justicia constitucional nada podría hacer, pues la norma aprobada pasa a integrar el marco constitucional que debe aplicar tal órgano¹⁹. En mi opinión estas apreciaciones no son acertadas, pues lo que se trata de dirimir, precisamente, es si la norma aprobada ha logrado o no integrarse legítimamente en el cuerpo constitucional. El poder de reforma ha sido habilitado para modificar la Constitución, pero respetando una serie de límites. La previsión de éstos resultaría absurda si se permitiera que la norma de reforma alcanzara el estatus constitucional cuando se han superado los marcos de la habilitación. Nos encontraríamos ante un supuesto de *ultra vires* que bien justifica la intervención de la justicia constitucional.

Sin embargo, aunque el obstáculo anteriormente señalado se considerara solventado por los argumentos ofrecidos, la práctica jurídica plantea otros de no menor importancia. En efecto, los límites materiales a la reforma suelen estar planteados en términos muy amplios y abstractos, lo que dificulta el control judicial por motivos evidentes. Cuando la obra de un legislador democrático resulta judicialmente anulada por transgredir un límite constitucional de gran precisión –piénsese en una ley que permite la detención de personas durante semanas, excediendo las 72 horas previstas a nivel constitucional– no se plantea ningún

¹⁹ En esta línea, entre otros, Requejo Pagés (1998, pp. 102-104) o Torres del Moral (1992, p. 202).

conflicto en términos democráticos. Por el contrario, cuando la anulación se apoya en cláusulas de gran indeterminación como pueden ser el principio de dignidad humana, los valores democráticos o la integridad del Estado, el hecho de que un órgano judicial corte el paso a instancias de mayor legitimidad democrática puede resultar muy conflictivo²⁰.

Por todo lo expuesto, es altamente probable que la justicia constitucional decida no implicarse demasiado en una operación de control que tenga por objeto una norma de reforma constitucional ratificada por los ciudadanos en referéndum. El riesgo de que emerjan tensiones sociopolíticas de gran magnitud es especialmente elevado.

3.3. Las bondades del control previo en la reforma constitucional

El principal riesgo de lo inmediatamente expuesto es que las autoridades representativas acudan al referéndum constitucional como elemento de blindaje frente a reformas constitucionales de dudoso encaje con los límites procedimentales o sustantivos previstos. Así ocurrió en la Francia de 1962, donde el General De Gaulle procedió a reformar la Constitución –para instaurar la elección por sufragio universal del Jefe del Estado– a través de un simple referéndum, obviando la necesaria participación de las Cámaras que exige el texto de 1958. El Consejo Constitucional no pudo sino declararse incompetente para juzgar la norma de reforma²¹, pues lo contrario hubiera supuesto el suicidio de la institución, todavía con muy escaso arraigo.

La mejor solución a este problema pasa por la instauración de un mecanismo de control judicial previo como el existente en Rumanía. El órgano de justicia constitucional debería tener la capacidad de verificar la propuesta de reforma antes de que el cuerpo electoral se pronuncie en referéndum. Con ello se evitaría su sometimiento a niveles insoportables de tensión política y, además, se sortearían los reparos de aquellos que insisten en que una norma de reforma no puede verificarse por integrar, desde su aprobación, el canon constitucional.

Pedro Cruz Villalón ha entendido que el control previo implica escoger «un mal menor». Y ello por dos motivos: i) «por lo que tiene de interferencia en el proceso legislativo por parte de un órgano extraño al mismo»; y ii) «por sus posibilidades de actuar más desembarazadamente que cuando se ejerce sobre el Derecho existente» (1981, p. 8). El primer apunte es cierto. La justicia constitucional pasaría a intervenir en el momento que media entre las dos fases que tendría el procedimiento legislativo: la aprobación por el Parlamento y la celebración del referéndum. No obstante, ello no debería ser un problema si se logra paliar el segundo elemento. La participación del órgano judicial en mitad del procedimiento solo debería ser vista como problemática cuando se produce una extralimitación, es decir, cuando se actúa en un sentido más político que técnico-jurídico.

A ello se refirió el propio Tribunal Constitucional rumano en las dos decisiones que hubo de tomar sobre la propuesta de reforma constitucional que motiva estas líneas. En aquellas resoluciones el Alto Tribunal insistió en que no le corresponde a él «examinar la oportunidad de la propuesta de revisión de la Constitución, tarea ésta encomendada al Parlamento como órgano representativo supremo y a los ciudadanos, que pueden hablar directamente a través del referéndum que constituye

²⁰ En el mismo sentido se pronuncian Ferreres Comella (2012, p. 45) y Gargarella (2012, p. 98).

²¹ Decisión núm. 62-20 DC, de 6 de noviembre de 1962.

la etapa final del proceso». Su papel, pues, se limita a la estricta verificación del cumplimiento de los límites dispuestos en la Constitución.

Nótese, además, que la intervención del órgano judicial no se produce en el vacío, sino tras la aprobación de la reforma por el Parlamento. El hecho de que un órgano con legitimidad democrática directa haya expresado ya su opinión debería llevar a los jueces a adoptar la siempre exigible presunción de constitucionalidad de las leyes. Ello obliga a modular de algún modo su control, no pudiendo tumbar la reforma aprobada si no existen motivos constitucionales de cierto peso.

En resumen, y sin poder entrar aquí a discutir si la intervención del Tribunal Constitucional fue o no acertada en el caso del intento de prohibición de los matrimonios homosexuales, la estructura de control previo diseñada en Rumanía en el proceso de reforma constitucional debe verse en términos positivos, pues permite evitar las dificultades antes reseñadas.

4. A modo de conclusión

La experiencia rumana en torno al intento de prohibición constitucional de los matrimonios homosexuales nos ha permitido reflexionar sobre las críticas que habitualmente recibe el referéndum como instrumento para decidir sobre aspectos sensibles o complejos. Hemos podido comprobar que, sin mayores precisiones, tales críticas plantean numerosas contradicciones e interrogantes. En efecto, el análisis comparativo del referéndum y del foro parlamentario como mecanismos de decisión no arroja resultados inequívocos en favor del segundo. Las virtudes del referéndum en el campo participativo le otorgan una buena posición no sólo en las variables de legitimidad intrínseca sino también en lo relativo a uno de los dos ejes analizados en el aspecto epistemológico.

Igualmente, resulta evidente la posibilidad de encajar el referéndum en el sistema político de maneras muy diversas. Carece de sentido criticar la institución como cauce para decidir determinadas cuestiones si la participación de los electores resulta simplemente complementaria de la actividad de las autoridades representativas, tal y como ocurría en el supuesto rumano.

Finalmente, hemos reiterado la necesidad de contar con la institución referendaria como paso ineludible dentro del procedimiento de reforma constitucional, siendo en todo caso conscientes de las dificultades prácticas y teóricas que la intervención ciudadana genera de cara a una ulterior revisión por parte de la justicia constitucional. Para sortear tales dificultades hemos loado la figura del control preventivo previsto en el ordenamiento constitucional rumano.

Bibliografía

- Aguiar de Luque, L. (1986). Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales. *Revista de Derecho Público*, 102, pp. 5-16.
- Anduiza Perea, E. (1993). Consociacionalismo y democracia directa en Suiza: el referéndum sobre la adhesión al Espacio Económico Europeo. *Revista de Estudios Políticos*, 85, pp. 291-311.

- Aragón Reyes, M. (2016). Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa. En P. Biglino Campos (coord.), *Partidos políticos, y mediaciones de la democracia directa* (pp. 19-34). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Beitz, C. (1989). *Political Equality: An Essay in Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Bickel, A. (1986). *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven: Yale University Press.
- Carré de Malberg, R. (2014/1931). Consideraciones teóricas a propósito de la relación del referéndum con el parlamentarismo. *Revista de Derecho Constitucional europeo*, 21, pp. 291-305.
- Cebrián Zazurca, E. (2017). Los referéndums de reforma de la Constitución española: un análisis crítico y una propuesta de modificación. En E. Sáenz Royo y C. Garrido López (eds.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa* (pp. 77-102). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Chambers, S. (2001). Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. En M. Mendelsohn y A. Parkin (eds.), *Referendum Democracy* (pp. 231-255.). Londres: Palgrave Macmillan.
- Cruz Villalón, P. (1981). El control previo de constitucionalidad. *Revista de Derecho Público*, 82, pp. 5-21.
- De Carreras, F. (2017). ¿Democracia directa versus democracia representativa?. En E. Sáenz Royo y C. Garrido López, *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa* (pp. 27-50). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- De Vega, P. (2011). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Eule, J. (1990). Judicial Review of Direct Democracy. *Yale Law Review*, 99(7), pp. 1503-1590.
- Ferreres Comella, V. (2012). *Justicia Constitucional y democracia*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2ª edición reimpressa.
- Font, J. y Gómez Fortes, B. (2014). *¿Cómo votamos en los referéndums?*. Madrid: Catarata.
- Gargarella, R. (2012). *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Habermas, J. (1998). *Más allá del Estado nacional*. Madrid: Trotta.
- Haskell, J. (2001). *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Boulder: Westview Press.
- Kriesi, H. (1995). *Le système politique suisse*. París: Economica.
- Laporta, F. J. (31 octubre, 2016). Contra el referéndum. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2016/10/25/opinion/1477422120_019037.html
- Moeckli, D. (2018). Referendums: Tyranny of the Majority?. *Swiss Political Science Review*, 24(3), pp. 333-341.
- Montesquieu (2003). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Nino, C. (1989). La filosofía del control judicial de constitucionalidad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4, pp. 79-88.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Requejo Pagés, J. L. (1998). *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sáenz Royo, E. (2017). Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del derecho comparado. En E. Sáenz Royo y C. Garrido López, *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa* (pp. 159-184). Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Sáenz Royo, E. (2018). *El referéndum en España*. Madrid: Marcial Pons.
- Sánchez Ferriz, R. (2015). Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas 'prenormativas' del ordenamiento constitucional suizo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, pp. 353-376.
- Simón Cosano, P. (6 octubre, 2016). Críticas a los referéndums, las justas. *Politikon*. Recuperado de <https://politikon.es/2016/10/06/criticas-a-los-referendums-las-justas/>
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums: The Theory of Practice of Republican Deliberation*. New York: Oxford University Press.
- Torres Del Moral, A. (1992). *Principios de Derecho Constitucional Español*, I. 3ª edición. Madrid: Universidad Complutense.