

## LA INNOVACION INSTITUCIONAL FORZADA: EL REFERENDUM ABROGATIVO, ENTRE EL «ESTIMULO» Y LA «RUPTURA»

Por FULCO LANCHESTER

### SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA EN EL MARCO INSTITUCIONAL.—II. LA EXPERIENCIA ITALIANA.—III. EL REFERENDUM Y LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL.—IV. LA SENTENCIA NÚMERO 47/1991 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO.—V. LA SITUACIÓN POSTERIOR A LA SENTENCIA.—VI. LOS PROBABLES EFECTOS DE LA PREFERENCIA ÚNICA Y POSIBLES MEDIDAS EN EL ÁMBITO ELECTORAL.

#### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

En la raíz del debate institucional italiano —y de la misma estrategia referendaria que forma parte integrante del mismo— se sitúa, como es conocido, la creciente insatisfacción por el funcionamiento anómalo del sistema político nacional (1). La dinámica bloqueada de este último se ha visto coro-

(1) Sobre la discusión relativa a la innovación institucional en Italia, véase G. FLORIDA: «Il dibattito sulle istituzioni in Italia (1948-1975)», en *Diritto e società*, núm. 2, 1978, págs. 261 y sigs.; G. ROLLA: *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milán, Giuffrè, 1980; G. AMATO: *Una riformare*, Bologna, Il Mulino, 1980; A. DI GIOVINE: «L'ingegneria costituzionale fra crisi delle istituzioni e strategie politiche», en AA. VV.: *Crisi politica e riforma delle istituzioni. Dal caso italiano alla Comunità Europea*, Turín, Tirrenia Stampatori, 1981 (estr.); S. GALEOTTI: *Alla ricerca della governabilità*, Milán, Giuffrè, 1983; G. PASQUINO: *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, Laterza, 1985; P. ARMAROLI: *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padua, Cedam, 1986; V. ATRIPALDU/F. FICHERA: *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, Padua, Cedam, 1986; F. LANCHESTER: *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bolzoni, 1987; F. TEERESI: *Le riforme istituzionali. Materiali di studio*, Turín, Giappichelli, 1987; F. LANCHESTER: *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, Bulzoni, 1990; C. FUSARO: *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, Rubettino, 1991; A. BARBERA: *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

nada, en efecto, con un inmovilismo sustancial en lo referente al plano de las modificaciones incisivas de las reglas del juego (2). En semejante contexto, las votaciones deliberativas del cuerpo electoral se sitúan, ya desde hace más de dieciséis años, en el centro del interés de la doctrina iuspublicista, de la clase política y de la misma opinión pública, como también las referencias más o menos explícitas a los modelos institucionales extranjeros (3).

La «ráfaga» de referendos abrogativos propuestos recientemente nos dan fe de su carácter polémico y, a veces, de su parcialidad. Su propuesta en bloque constituye, ciertamente, un índice empírico de la inestabilidad y de la persistente transición que vive el ordenamiento y presenta diferencias determinantes en cuanto a los temas planteados por la estrategia referendaria de los años setenta. La comparación entre los temas sometidos a consulta y las fuerzas políticas en ello empeñadas en los dos períodos de la reciente historia italiana pone de relieve cómo se ha evolucionado desde la preocupación por los problemas inherentes a los derechos de libertad hasta los problemas relativos a la organización institucional del Estado o, lo que es lo mismo, a la forma de gobierno.

Semejante traslación temática justifica la alarma ante la diversidad de fines y usos a los que el instituto del referéndum ha sido expuesto en nuestro régimen, pero también incita la curiosidad por llegar a entender las razones que se hallan en la base, poniendo de manifiesto la transversalidad de las posiciones que sobre el problema de la innovación podemos hallar en la

(2) Véanse, para una rápida visión, los ensayos que aparecen en los primeros dos números de 1981 de *Quaderni costituzionali* y la Mesa Redonda sobre la forma de gobierno de la Italia actual, en *ibidem*, núm. 1, 1991, así como el ensayo de C. CHIMENTI: «Forma di governo e riforme istituzionali», en *Nomos*, núm. 3, 1990, págs. 7 y sigs.

(3) Sobre el referéndum en Italia, véase, en general, CAMERA DE DIPUTATI: *Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, Roma, Segretariato Generale, 1981. En particular, véanse A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milán, Giuffrè, 1974; E. DE MARCO: *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padua, Cedam, 1974; AA. VV.: *Referendum, ordine pubblico, costituzione*, por E. BETTISELLI/L. BONIACHI, Milán, Bompiani, 1978; C. MEZZANOTTE/R. NANIA: «Referendum e forma di governo in Italia», en *Democrazia e diritto*, núm. 2, 1981, págs. 51 y sigs.; la voz «Referendum», de G. M. SALERNO, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, págs. 200 y sigs., y R. DE BELLIS: «Il referendum nella giurisprudenza costituzionale», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 2, 1990, págs. 358 y sigs. Sobre el referéndum a nivel regional, véanse T. MARTINES: *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milán, Giuffrè, 1960, y M. SCUDIERO: *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Nápoles, Jovene, 1971, así como las referencias más recientes de G. AREZZO DI TRIFILETTI: *Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta*, Rímimi, Maggioli, 1988. Sobre los modelos extranjeros y su influencia en el debate institucional, véase F. LANCHESTER: «Il doppio turno francese e le strategie riformatrici», en *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit., págs. 178 y sigs.

sociedad civil y en el sistema de partidos. Bastaría una reflexión sumaria sobre el tema para encontrarnos con un panorama extraordinariamente confuso en el que, si no se establecen las distinciones oportunas, se corre el riesgo de perder la perspectiva idónea y el juicio ponderado. De aquí se desprende la necesidad de despejar previamente el campo de referencia de algunas variables que interfieren en la específica y concreta cuestión de la utilización de los referendos para la innovación institucional, y que, sin embargo, se hallan estrechamente unidas a la misma.

Efectivamente, en la polémica política no se afronta sino de modo tangencial el interrogante de si una democracia industrial avanzada puede ser gobernada mediante los institutos de democracia directa. Al margen de la invocación por la doctrina del artículo 1 de la Constitución (por lo demás, circunscrita por las formas y límites que el propio texto constitucional impone), los ejemplos comparados ponen de relieve que el instrumento de las consultas populares deliberativas puede ser considerado, a lo sumo, con carácter integrador de la acción de la representación seleccionada mediante las votaciones electivas (4). Es sabido que la posición de la doctrina constitucional oscila tradicionalmente en este tema entre el rechazo a la intervención directa del cuerpo electoral en las decisiones concretas y la aspiración a consolidar una democracia representativa con caracteres plebiscitarios en la que el elector cuente con la posibilidad de escoger entre las principales políticas propuestas por las respectivas fuerzas políticas. La misma democracia semidirecta queda confinada a ámbitos restringidos (5), y a este respecto es evidente que para la inmensa mayoría de los intérpretes sigue vigente buena parte de las rémoras clásicas (cuantitativas y cualitativas) predicadas del uso de los institutos de democracia directa. Estas se reproducen igualmente si paramos mientes en la hipótesis de la llamada *democracia tecnocrónica*, en la que a la máxima concentración de la información se une la difusión individualizada de la decisión (6).

Durante el siglo XIX, el afrontar la intervención popular directa no era

---

(4) Sobre el referéndum desde la perspectiva comparada, véanse M. BATTELLI: *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, París, Sirey, 1932; D. BUTLER/A. RANNEY: *Referendum. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, AEI, 1978, y A. RANNEY: *Comunicación al convenio sobre «Le consultazioni referendarie in Italia e il mondo»* (IV Congreso Internacional de la SISE), Prato, 3-5 octubre 1991.

(5) E. W. BÖCKENFÖRDE: «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni costituzionali*, número 2, 1985, págs. 227 y sigs. Para un análisis del concepto de representación política, véase D. FISICHELLA (COORD.): *La rappresentanza politica. Antologia*, Milán, Giuffrè, 1983.

(6) Véase, sobre algunos aspectos de esta problemática, D. FISICHELLA: *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988, págs. 151 y sigs.

empresa que excediera del ámbito local si se exceptúa la experiencia formal de los plebiscitos territoriales, que, por lo demás, chocaban abiertamente con la propia limitación de los derechos públicos subjetivos. En semejante contexto, pues, el triunfo de la democracia representativa y oligárquica podía ser combatido, principalmente, con el arma de la extensión del sufragio, en tanto que la consulta popular se aceptaba al máximo para el nivel administrativo (7). El proceso de democratización que estalla a caballo del primer conflicto mundial y la crisis de los ordenamientos que surgen con él reforzaron la ya radicada desconfianza en los instrumentos de democracia directa. En los años treinta Carré de Malberg observó, sin embargo, una cierta tendencia en favor de la integración de la directa manifestación de la voluntad popular en el marco del Estado de partidos (8), y Leibholz anunciaba la solución plebiscitaria de la democracia representativa en base al clásico modelo derivado de la experiencia británica. Estos son, en esencia, los dos paradigmas asumidos por la doctrina constitucionalista de la segunda posguerra y por los procesos constituyentes en Europa occidental. Estos, en efecto, quedarán consolidados por la experiencia de los nuevos ordenamientos continentales, caracterizados como Estados representativos basados en los partidos políticos (9).

---

(7) S. BASILE: «Il dibattito sul referendum in Italia dalle origini alla Costituente», comunicación presentada al Congreso SISE de Prato, citado. El ejemplo suizo está, obviamente, presente, pero siempre con reserva por la peculiaridad del sistema de referencia; sobre éste, véanse E. GRIESEL: *Initiative et référendum populaires: traité de la démocratie semidirecte en droit suisse*, Lausana, Institut de Droit Public de l'Université de Lausanne, 1987, y A. AUER: «Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse», en *Rivista di diritto svizzero*, II, 1, 1984, págs. 25 y sigs. Véanse también B. N. KNAPP, art. 5, y E. GRIESEL, arts. 89 y 90, en J. F. AUBERT y otros (eds.): *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bale, Helbing & Lichtenhahn, 1987. Recientemente, el mismo AUBERT ha investigado el caso americano, en exceso infravalorado e infraestudiado. Véase también Y. MENY: «Grassroots Democracy; i referendum a livello locale e state negli U.S.A.», ponencia en el Congreso «Le consultazioni referendarie in Italia e il mondo», citado, que se remite a un ensayo suyo ya aparecido en 1978 en *Pouvoirs*. Sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos en materia de referéndum a nivel local, véase L. H. TRIBE: *American Constitutional Law*, 2.ª ed., St. Paul, Minneola, West Publishing, 1988, págs. 1095-1097. Sobre la oportunidad de introducir el instituto también a nivel federal ha roto una lanza J. L. SUNDQUIST: *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, The Brookings Institution, 1986, págs. 233 y sigs.

(8) R. CARRÉ DE MALBERG: «Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum et du parlementarisme», en *Revue du droit public et de la science politique*, 1931, págs. 225 y sigs.

(9) G. LEIBHOLZ: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3.ª ed., Karlsruhe, Müller, 1967, y *Politics and Law*, Leiden, Sythof, 1965. El pensamiento de Leibholz ha estado sometido, obviamente, a una evolución en el tiempo sobre el tema del Estado de Partidos, en estrecha conexión con una siempre mayor asimilación de los principios de democracia pluralista competitiva, sobre todo después del período de las emigraciones en Gran Bretaña.

En semejante contexto, ni el elitismo schumpeteriano ni el exacerbado parlamentarismo ideológico de las izquierdas podían recibir con excesivo entusiasmo la introducción y la utilización del instituto referendario a nivel nacional (10). Obsérvese que el «instituto» se vincula a la forma de gobierno parlamentaria tradicional (11), ya que la experiencia posterior a la V República dará lugar a otro modelo de organización de los poderes, en el cual —durante el período de la institucionalización del régimen— algunas opciones fundamentales podían ser sometidas a la decisión directa del cuerpo electoral como cuestiones estructuradas a modo de manifestación de confianza o desconfianza al jefe del Ejecutivo (12). La IV República, en cambio, redujo el referéndum a su mínima expresión sobre la base de una concepción clásica de la supremacía de la representación parlamentaria, que sólo concebía la posibilidad de interpelar directamente al cuerpo electoral para la aprobación-rechazo de las decisiones que afectaban al nuevo texto constitucional. La aprobación o el rechazo popular podían ser aceptados, por tanto, sólo en el ámbito de opciones generales atinentes al pacto constitucional (13).

En Alemania, la experiencia weimariana decidió a los redactores de la *Grundgesetz* a decantarse por una opción aún más decidida en favor de la

(10) J. A. SCHUMPETER: *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milán, Comunità, 1955. Sobre el parlamentocentrismo, véanse P. PETTA: *Ideologie istituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975, y G. AMATO/F. LANCHESTER: «PCI e istituzioni: l'integrazione difficile», en R. MIELI: *Il PCI allo specchio*, Milán, Rizzoli, 1983, págs. 523 y sigs.

(11) G. GUARINO: «Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare», en *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1947, págs. 40 y sigs., pero ya con anterioridad, G. GRASSI: *Il referendum nel governo di gabinetto*, Roma, Befani, 1913.

(12) Sobre el referéndum en Francia desde una perspectiva diacrónica, véase J. M. DENQUIN: *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, París, LGDJ, 1976. Anteriormente, G. BORTOLI: *Sociologie du référendum dans la France moderne*, París, LGDJ, 1965, y J. P. CHARNAY: *Le suffrage politique en France...*, París-La Haya, Mouton, 1965; C. MURGIA: *Referendum e sistema rappresentativo in Francia*, Milán, Giuffrè, 1983, págs. 71 y sigs.; G. CONAC: art. 11, y F. LUCHAIRE: art. 60, en *La Constitution de la République française*, 2.ª ed., París, Economica, 1989, respectivamente, págs. 1107 y sigs.; L. HAMON: «Du référendum à la démocratie continue», en O. DUHAMEL/J. L. PARODI (dirs.): *La Constitution de la Cinquième République*, París, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1985, págs. 504 y sigs.

(13) Sobre los orígenes de la IV República, véanse A. HAURIOU/J. GICQUEL/P. GELARD: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 6.ª ed., París, Montchrestien, 1975, págs. 846 y sigs.; G. BURDEAU: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 18.ª ed., París, LGDJ, 1977, págs. 384 y sigs.; M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel. 2: Le système politique français*, 17.ª ed., París, PUF, 1982, págs. 91 y sigs.; R. CHANTEBOUT: *Droit constitutionnel et science politique*, 7.ª ed., París, Colin, 1986, págs. 251; F. LUCHAIRE/G. CONAC (dirs.): *La Constitution de la République française*, 2.ª ed., París, Economica, 1987, págs. 490 y sigs. (G. CONAC); págs. 179 y sigs. (J. CHATELAIN).

democracia representativa. En el modelo de Estado de partidos, una lectura coherente del artículo 20, párrafo 2, de la GG no podía sino reducir a la mínima expresión la intervención directa del Cuerpo electoral (artículos 29 y 118) (14). No es casualidad, pues, que la más brillante interpretación del *Parteienstaat* estable nos la haya ofrecido, en la República Federal, precisamente Gerhard Leibholz, partiendo de una comprensión coherente de la democracia de masas organizada, pero también con cautelas frente a cualquier intervención externa al ámbito controlado de la representación política (15).

El problema del Estado de partidos y de la calidad de las fuerzas políticas en la interacción sistémica también tuvo su máxima difusión precisamente en los años cincuenta con la obra de Duverger, que replanteó inteligentemente el debate precedente a la conflagración mundial relativo a la influencia de los partidos sobre la forma de gobierno para subrayar, mediante una investigación sistemática y realista, la diferencia entre los ordenamientos «inmediatos» y «mediatos» (16). También en la clasificación de Duverger (fundada en el criterio numérico de los partidos) los institutos de democracia directa quedaban algo descuidados, mientras que el problema de la innovación y su círculo vicioso se experimentaba directamente con la agonía de la IV República (17). De otra parte, la experiencia británica y la más reciente española han confirmado el carácter residual de la utilización del referéndum respecto del funcionamiento de la forma de gobierno. En Gran Bretaña, el referéndum de 1975 sobre su entrada en la Comunidad Europea y después los relativos a la *devolution* de Escocia y Gales se concentraron, ciertamente, en torno a cuestiones inherentes a la soberanía y a la comunidad política, mientras el español sobre la OTAN acabó vinculándose a un problema de soberanía, pero también

---

(14) I. VON MÜNCH: *Grundgesetzkommentar*, Munich, Beck, 1981, págs. 725 y sigs.; E. STEIN: «Art. 20 Abs. 1-3, II-Demokratie», en *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Band I, pág. 1268; G. LEIBHOLZ/H. J. RINCK/D. HESSELBERGER: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Colonia, Schmidt, Bd. II, 1989, págs. 43-55.

(15) G. LEIBHOLZ: «Der Strukturwandel der modernen Demokratie», en *Strukturprobleme der modernen demokratie*, cit., págs. 78 y sigs. En la misma línea, más recientemente, véanse, fundamentalmente, D. GRIMM: *Die politischen Parteien*, y W. MAIHOFFER: «Prinzipien freiheitlicher Demokratie», en *Handbuch des Verfassungsrecht*, I, Berlín-Nueva York, De Gruyter, 1984, págs. 317 y sigs. y 173 y sigs., respectivamente.

(16) M. DUVERGER: *Les partis politiques*, París, Colin, 1951, y, sobre todo, *Echec au roi*, París, Albin Michel, 1974.

(17) Significativo es el ejemplo de Duverger y Vedel en el ámbito de una ferviente actividad durante el período de transición entre la IV y la V Repúblicas, tomada como ejemplo en Italia por S. GALEOTTI (*Alla ricerca della governabilità*, cit.) y más tarde por A. BARBERA (*Una riforma per la repubblica*, cit.). Para la crítica a la interpretación duvergeriana, véase G. SARTORI: *Parties and Party Systems*, Cambridge, UP, 1976, págs. 56 y sigs.

al propósito del partido mayoritario de contrastar su propia fuerza con el uso del referéndum consultivo (18). En las experiencias constitucionales comparadas, el referéndum a nivel nacional adquiere, pues, las características de un instrumento que, hecha excepción del caso suizo, mantiene caracteres de excepcionalidad conexos con momentos o decisiones fundamentales en la vida del ordenamiento.

## II. LA EXPERIENCIA ITALIANA

Estas escuetas observaciones sobre las experiencias extranjeras resultan funcionales en el debate contemporáneo sobre el referéndum en Italia. Efectivamente, quien reflexione sin superficialidad sobre las experiencias de este instituto debe admitir que el caso italiano ha quedado fuertemente condicionado por la convicción de la particular naturaleza del ordenamiento de referencia, caracterizado por formaciones antisistema y por una arraigada tradición de «transformismo». El instituto referendario en semejante contexto no podía, pues, dejar de asumir aspectos francamente problemáticos. Inserto desde sus orígenes en un contexto cultural centrado en la mediatización de la represen-

---

(18) Sobre el referéndum en Gran Bretaña, véanse E. C. S. WADE/A. W. BRADLEY: *Constitutional and Administrative Law*, 10.ª ed., Londres-Nueva York, Longman, 1985, págs. 89-90; O. HOOD PHILIPS/P. JACKSON: *O. Hood Philips' Constitutional and Administrative Law*, 7.ª ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1987, págs. 74, 787-789. Significativa de las rémoras del uso ordinario del referéndum en los ordenamientos de influencia británica puede ser considerada, en Canadá, a principios de siglo, la sentencia de la Manitoba Court of Appeal contra el referéndum a nivel provincial por cuanto invadía competencias de la *legislature* (véase P. W. HOGG: *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1977, págs. 220 y sigs.). De otro lado, la misma utilización del referéndum en Quebec a finales de los años setenta vino legitimada por la oportunidad de tomar decisiones sobre la composición de la «comunidad» política. La consulta popular se enmarca, pues, dentro del ámbito del proceso de revisión agravado del ordenamiento constitucional. Sobre la utilización en Australia del referéndum en la revisión constitucional, véase R. D. LUMB: *The Constitution of the Commonwealth Australia. Annotated*, 4.ª ed., Sidney, Butterworths, 1986, págs. 385 y sigs. Sobre la utilización del mismo en Irlanda (art. 47) es interesante el caso de la doble consulta popular (1959 y 1969) sobre el sistema electoral. Véanse J. M. KELLY: *The Irish Constitution*, 2.ª ed., Dublin, Jurist Publishing Co. Ltd. University College, 1984, págs. 68-69, y J. CASEY: *Constitutional Law in Ireland*, Londres, Sweet & Maxwell, 1987, pág. 97. Finalmente, el mismo caso español confirma cómo la Constitución de 1978 ha articulado las votaciones del cuerpo electoral sobre varios niveles, que, sin embargo, no se distancian del esquema general. En este contexto, el referéndum está diseñado como instrumento de legitimación de la revisión constitucional (arts. 167-168), de consulta (art. 92), autonómico (arts. 249.1.31; 151.1 y 5; 152.2 y Disp. Trans. 4.ª) y municipal. Sobre esto, véase L. AGUIAR DE LUQUE: «Referéndum», en *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, págs. 791 y sigs.

tación parlamentaria, aquél comportaba en el ámbito del ordenamiento una carga innovadora que difícilmente podía soportar él mismo no sólo por las tensiones implícitas en la relación entre democracia representativa y democracia directa en los aglomerados políticos de notables dimensiones, sino también por las peculiaridades del sistema político posbélico. Ya en los primeros momentos de la posguerra se manifestó como ejemplar el contraste entre el marco institucional relativamente avanzado descrito en este específico sector de la Constitución republicana (19) y la realidad de un sistema político bloqueado entre fuerzas políticas abiertamente enfrentadas en el seno del compromiso institucional.

La trama de esta compleja contradicción, que ocupó en la época a los mismos constituyentes más sensibles a los institutos de democracia directa, se vislumbró ya durante los trabajos de la Asamblea constituyente y ha venido intensificándose hasta alcanzar su apogeo en las dos últimas décadas. Las primeras discusiones sobre el tema en el seno de la Comisión de los 75 configuraron, en efecto, al referéndum como un instrumento de contrapoder, ya para suspender las deliberaciones legislativas del Parlamento, ya para abrogar un acto legislativo (20). La izquierda comunista y socialista, entonces adherida a un exacerbado parlamentarismo ideológico, veía con reticencia el instituto; una parte de los católicos, en cambio, individuaba en él la naturaleza de potencial contrapoder inserto en el seno de la nueva democracia de masas. Las justificaciones expuestas en este punto por Costantino Mortati no siempre fueron lineales, pero resulta evidente que en su concepción institucional el referéndum no representaba solamente un momento para la resolución de los

(19) E. BETTINELLI: «Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo», en *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 1985, págs. 298 y sigs., y S. PANUNZIO: «Riforme costituzionali e referendum», en *Quaderni costituzionali*, núm. 3, 1990, págs. 419 y sigs.

(20) En el artículo 72 del Proyecto de Constitución, aprobado por la Comisión de los 75, el referéndum asumía un doble carácter: en primer lugar se preveía que «la entrada en vigor de una ley no deliberada como urgente por mayoría absoluta, o no aprobada por cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios, (es) suspendida cuando, a los quince días de su publicación, 50.000 electores o tres Consejos Regionales (pidan) que sea sometida a *referéndum* popular». El Proyecto proseguía previendo que el referéndum tendría lugar «si a los dos meses de la publicación de la ley la iniciativa (hubiera obtenido) la adhesión, en conjunto, de 500.000 electores o de siete Consejos Regionales». En segundo lugar, el Proyecto preveía que se pudiera convocar un referéndum «cuando 500.000 electores o siete Consejos Regionales pidan que sea abrogada una ley vigente desde al menos dos años». Finalmente, se preveía que fueran excluidas del referéndum las leyes tributarias, de aprobación de presupuestos o de autorización para la ratificación de tratados internacionales (véase *Atti Ass. Costituente*, vol. I, Roma, Camera dei Deputati, 1970, pág. LXIV). Para un análisis, véase G. M. SALERNO: «Referendum», en *Enciclopedia del diritto*, cit., págs. 206 y sigs.



conflictos entre Parlamento y Gobierno, sino sobre todo un instrumento para permitir expresar de modo más incisivo la voluntad del cuerpo electoral (21).

Durante la discusión en la Asamblea, el papel del referéndum quedó, como es conocido, reducido, y significativamente fueron exponentes comunistas los que presentaron y apoyaron la enmienda que introducía, entre las materias excluidas de la consulta popular, la electoral (22). En el período posterior, en cambio, fueron las izquierdas quienes pusieron gran interés en la aplicación del instituto, en tanto que los partidos gubernamentales se mostraron indiferentes (23). En el curso de los primeros años de vigencia de la Constitución, las fuerzas situadas en la base de la fatigosa construcción de la democracia postbélica miraron con sospecha los institutos de participación y descentralización, que habrían podido comprometer la estabilidad de un ordenamiento «anómalo». En los años siguientes, el «Estado de los partidos»,

---

(21) Sobre la compleja elaboración de C. Mortati en el período constituyente, véase G. BRUNO: «I giuristi alla Costituente», en U. DE SIERVO: *Scelte della Costituzione e cultura giuridica*, t. II, Bolonia, Il Mulino, 1980, págs. 59 y sigs.; G. BRUNO: «Costantino Mortati e la Costituente», en F. LANCHESTER (coord.): *Costantino Mortati, costituzionalista calabrese*, Nápoles, Esi, 1989, págs. 135 y sigs.; U. DE SIERVO: «Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati», en M. GALIZIA/P. GROSSI: *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milán, Giuffrè, 1990, págs. 352 y sigs.

(22) Es sabido que el 16 de octubre de 1947 se logró en la Asamblea la solución definitiva que eliminó el referéndum suspensivo, y entre las materias excluidas del referéndum se integraron la amnistía, el indulto y el sistema electoral, que después se abandonarían. Mientras en el informe del presidente de la Comisión de los 75 el referéndum se había presentado como «una forma de manifestación directa de la soberanía popular, en la que se apoya todo el nuevo edificio democrático» (*Atti Ass. Cost.*, vol. I, pág. LXXXII), el propio RUINI no había dejado de manifestar reservas con relación al referéndum suspensivo y preventivo (véase sesión de 16 de octubre ant., en *Atti Ass. Cost.*, cit., vol. IV, pág. 3305). Sobre la discrasia en las posiciones comunista y democristiana en este período, véanse las significativas y enfrentadas intervenciones de GULLO y de MORO (*ibidem*, págs. 3313 y 3317). Sobre lo sucedido con referencia a la materia electoral, véase C. SALMONE: «La parola smarrita: sul testo dell'art. 75 della Costituzione», en *Biblioteca-Bolletino di notizie e documentazione*, núm. 1, 1990, págs. 19 y sigs. El suceso, sobre el que tantos han reflexionado con anterioridad a la sentencia de la Corte Costituzionale (el primero, entre todos, G. ANDREOTTI en *Il Messaggero* de 15 de enero de 1990), es recordado de modo ambiguo por M. RUINI en el volumen *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milán, Giuffrè, 1953, págs. 8 y sigs., que atribuye a un error de los funcionarios del Parlamento la responsabilidad de lo ocurrido. En realidad, el polémico suceso tiene probablemente un culpable más autorizado y determinado en la persona del propio Ruini. En la misma sesión del 16 de octubre de 1947, entre numerosas modificaciones, fue aprobada la enmienda Rossi Maria Maddalena y otros que excluían del referéndum abrogativo las leyes electorales, y el presidente de la Comisión de los 75, Ruini, se había opuesto personalmente a la misma. Las variaciones del texto aprobado el 22 de diciembre por la Asamblea fueron realizadas bajo la presidencia del propio Ruini, por lo que es posible que éste hubiera ejercido presión en la Asamblea.

(23) E. BETTINELLI: *Corsi e ricorsi...*, cit., págs. 304-305.

superfraccionado (*spartitorio*) (24), asentado en Italia, no podía sino rechazar, o cuando menos mirar con sospecha, el referéndum: en primer lugar, porque un instituto semejante habría podido ser utilizado por las formaciones antisistema; en segundo lugar, porque el entramado de las Asambleas electivas, animado por los partidos, resultaba un terreno privilegiado para la lucha política, de la misma manera que eventuales escisiones verticales en el electorado se consideraban inoportunas.

A este respecto es significativo que la aprobación de las «Normas sobre los referéndum previstos por la Constitución y sobre la iniciativa legislativa del pueblo» (Ley 352/1970) se hayan configurado esencialmente como una concesión mutua en el seno de las fuerzas políticas tradicionales con ocasión de la discusión sobre el tema del divorcio, cuya consulta tuvo lugar en el año 1974 (25). Inmediatamente después, el referéndum abrogativo comenzó a cambiar su propio «sentido» y vino a configurarse como arma de ruptura en la estrategia «radical», que en aquel mismo período estaba utilizando de manera «subversiva» asimismo los Reglamentos parlamentarios de 1971. El referéndum en la estrategia radical no tenía sólo, en efecto, el significado de una participación del cuerpo electoral en la decisión de los grandes problemas, sino que también venía entendido como una ganzúa adecuada para desencajar el orden partitocrático (26).

En este contexto, la Corte Constitucional introdujo en 1978 el criterio plural de la exigencia de unidad, homogeneidad y claridad de la pregunta planteada, revolucionando sustancialmente las reglas del juego que se desprenden del artículo 75 CI (27). Esto acaeció también porque el legislador no podía o no quería intervenir en la materia referendaria, y la Corte, como en

(24) Sobre el uso y significado de la expresión, véase G. AMATO: *Una repubblica da riformare*, cit., págs. 43 y sigs.

(25) P. ARMAROLI: «Referendum abrogativo e classe politica», en *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 3, 1974, págs. 561 y sigs.

(26) Para adentrarse en esta estrategia, véase A. PIZZORUSSO: «Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum di 'stimolo' e i referendum di 'rottura'», en *Referendum, ordine pubblico, costituzione*, cit., págs. 157 y sigs. Para un recuento y los resultados de las iniciativas de referéndum, véase el ensayo de P. V. ULERI: «Le consultazioni referendarie: partiti ed elettori nel processo di democratizzazione», en M. CACIAGLI/A. SPREAFICO (coords.): *Venti anni di elezioni in Italia, 1968-1987*, Padua, Liviana, 1990, págs. 343 y sigs.

(27) Véase sentencia núm. 16/1978. Para su análisis, véanse A. PIZZORUSSO: «I controlli di ammissibilità del referendum», en *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 1985, págs. 265 y sigs.; R. DE BELLIS: *Il referendum nella giurisprudenza costituzionale*, cit., págs. 370 y sigs.; P. CARNEVALE: *L'ammissibilità del referendum abrogativo nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 1990 (ed. prov.), *passim*; G. M. SALERMO: «Le sentenze di inammissibilità del 1990 tra procedimento referendario e procedura di decisione politica», en *Nomos*, núm. 3, 1990, páginas 21 y sigs.

anteriores ocasiones, se vio obligada a actuar por razones de oportunidad a través de una serie de criterios que, si de un lado tutelaban la elección individual del titular del derecho de voto, de otro no podían sino manifestarse con extrema discrecionalidad.

Las decisiones de la Corte Constitucional sobre la cuestión han asumido indudablemente un significado cambiante en función, entre otras consideraciones, de los promotores y del contenido de las cuestiones planteadas. La determinación de los criterios de admisibilidad también se ha vinculado a los cambios de actitud de la clase política en relación al referéndum, sin duda actuando en paralelo con la misma Corte. La verdadera novedad de los últimos años radica, en cambio, en la utilización del referéndum aprobativo con el propósito de romper el círculo vicioso que bloquea la adopción de innovaciones institucionales, mientras se entiende asimismo el debate sobre la proyección de nuevas formas de democracia directa (referéndum consultivo, propositivo, confirmativo, etc.). En esta perspectiva, el referéndum viene a sumarse a la nueva y original consideración con la que en los años ochenta viene tratado el tema de la reforma del mecanismo de transformación de los votos en escaños (28). El sistema electoral en sentido estricto, antes objeto de escasa atención en el ámbito del enfoque proporcional, ya es reconocido como uno de los instrumentos principales para llegar a la reestructuración del sistema partidista y a una dinámica diferente de la forma de gobierno.

La adhesión cada vez más amplia a los esquemas duvergerianos (29), sobre la base de la plena integración de todas las fuerzas políticas tradicionales en el seno del sistema, ha venido conectándose con la introducción de una estrategia transversal que, a través del sistema electoral, quiere pasar bruscamente de una democracia mediata a una inmediata. En este contexto específico, el referéndum abrogativo en materia electoral acaba por asumir, consiguientemente, el rango de instrumento estratégico para tener incidencia sobre un sistema bloqueado por las posiciones y votos contrapuestos (30).

---

(28) Sobre el sistema electoral en sus varios aspectos, véase F. LANCHESTER: *Sistema elettorale e forma di governo*, Bolonia, Il Mulino, 1981; *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, cit., y *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, cit.

(29) Véase, por todos, O. MASSARI: «Democrazia dell'alternanza e riforma elettorale», en *Democrazia e diritto*, núm. 4, 1991, págs. 31 y sigs., aunque también debe recordarse, obviamente, a Galeotti, Barbera y Pasquino.

(30) Sobre los vetos cruzados, véase F. LANCHESTER: *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, cit., págs. 155 y sigs.

## III. EL REFERENDUM Y LA INNOVACION INSTITUCIONAL

No está de más prestar atención a las raíces y a los límites de semejante estrategia, que obviamente mantuvo unidos a la mayor parte de sus defensores en el reconocimiento de la excepcionalidad del uso del instrumento referendario para la mera fase de mutación, o sea —parafraseando a Barbera—, utilizar hoy el referéndum para ya no tener que usarlo más (31). Quien quisiese hallar los orígenes del debate actual sobre la innovación institucional debería, por supuesto, considerar la nueva fase política abierta tras el referéndum sobre el divorcio de 1974 y las elecciones regionales y políticas del bienio posterior. La reflexión sobre la experiencia reformadora de los años sesenta, sobre el proceso de integración entre las fuerzas políticas del orden constitucional y sobre la falta de una mayoría de gobierno estable, llevó a muchos a reflexionar sobre la adecuación de las instituciones republicanas tal y como habían sido diseñadas por el constituyente y como habían sido construidas y desarrolladas en el lapso de aproximadamente un trentenio.

La discusión sobre la innovación institucional, por tanto, cambiaba profundamente de significado y evidenciaba la clausura, no sin fatigas, de una época. Se trataba del brote de los síntomas de una consciencia que daba por finalizada una específica fase de la historia constitucional italiana y que necesitaba superar el meollo institucional construido en cerca de treinta años de democracia bloqueada (32). En los inicios de los años ochenta, mientras se empezaba a desmontar la más macroscópica herencia de la fase de consenso (33), se demostró asimismo la imposibilidad de modificar incisivamente el ordenamiento. Las propuestas de innovación —más allá de la semipresidencial esbozada por Amato en Trevi (34)— se concentraban de manera tradicional bien en el sistema electoral, bien en ámbito de la relación Parlamento-Gobierno y eran obviamente funcionales para una innovación progresiva. En esta situación, no obstante la afirmación verbal presente un poco en boca de todos, la hipótesis de macroinnovación aparecía lejana, si no imposible. Gustavo Zagrebelsky ya habló a mediados del pasado decenio del círculo vicioso del

(31) Véanse las declaraciones de A. BARBERA en *L'Unità* del 11 de noviembre de 1991.

(32) Sobre este punto, los ensayos publicados en los dos primeros números de *Quaderni costituzionali*, 1981.

(33) Para un balance, véase «Il parlamento a vent'anni dai regolamenti dei 1971», en *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 1991.

(34) Sobre la propuesta semipresidencial, véanse G. AMATO: «Eleggere il Presidente», en *Mondoperaio*, núm. 11, 1982, y F. LANCHESTER: *Votazioni, sistema politico, riforme istituzionali*, cit., págs. 85 y sigs.

reformador (35), mientras muchos se ilusionaban (o fingían hacerlo) en la posibilidad de éxito de la Comisión bicameral presidida por Bozzi (36).

Ya entonces se avanzaron propuestas tendentes a utilizar el referéndum para romper el círculo vicioso de la innovación. En 1983, el Partido Radical relanzó su estrategia, sugiriendo la hipótesis de intervenir en la ley electoral por medio del referéndum. El mismo vicesecretario del PSI, Claudio Martelli, por un brevísimo período, pareció favorable a una vía similar, que habría debido constreñir a la acción a una clase política reticente, haciéndola tomar cartas en el asunto. En otra vertiente, justo coincidiendo con el inicio de los trabajos de la Comisión Bozzi, Gianfranco Miglio propuso la salida del *impasse* a través de una *laceración mínima* de la norma constitucional, «o sea, una iniciativa autónoma del Jefe del Estado que sometiese al cuerpo electoral un proyecto de reforma» (37).

Estas dos estrategias de «ruptura» se hallan presentes aún hoy en el debate político-institucional italiano: la relativa a la utilización del referéndum para la abrogación de la normativa electoral «proporcionalística» ha llegado a asumir una relevancia bien concreta; la polémica sobre el denominado «desgarro» de la Constitución de Miglio se confunde, en cambio, con las peticiones de «referenda» consultivos, indicativos de, etc., y algunas iniciativas del mismo Jefe del Estado (38). Mientras se discute, de manera a veces capciosa y otras benévola, sobre el aligeramiento del procedimiento del artículo 138, el referéndum se sitúa así en el centro de atención de la clase política y de los estudiosos. Como es obvio, las dos vías a las que se ha aludido no tienen el mismo valor: una se presenta de manera manifiesta como una «ruptura» de la legalidad constitucional y presupone un cambio de régimen y, quizá, también de forma de Estado; la otra pretende, en cambio, suponer un poderoso estímulo para la representación política, pero corre el riesgo, tanto por su forma como por su contenido, de transformarse en una violación de principios y normas esenciales del propio régimen. Ambas vías se reconducen, en parte, a una concepción de la democracia en la que la representación política viene

---

(35) G. ZAGREBELSKY: «Adeguazione e cambiamenti della Costituzione», en *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padua, Cedam, 1985, págs. 915 y sigs., y «I paradossi della riforma costituzionale», en *Politica dei diritto*, núm. 1, 1986, págs. 165 y sigs.

(36) Sobre la experiencia de la Comisión Bozzi, véase, ampliamente, P. ARMAROLI: *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti della Costituente alla Commissione Bozzi*, cit.

(37) G. MIGLIO: «Introduzione» al Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, investigación dirigida por el mismo Miglio, Milán, Giuffrè, 1983, págs. 122.

(38) Sobre la Presidencia Cossiga, una primera valoración en C. DE FIORES: «Il Presidente della discordia», en *Democrazia e diritto*, núm. 4, 1991, págs. 217 y sigs.

marginada de modo más o menos grave, revelando una cierta contestación a su función constitucional y política.

Un juicio sobre la utilización de semejantes estrategias explica suficientemente no sólo el momento confuso y de transición en el que son escritas estas notas, sino también el carácter problemático del tema en sí mismo considerado, que se conecta de forma indisoluble con la forma de Estado y con el régimen. En el centro de su consideración se halla, en efecto, el instituto del referéndum y su utilización en el seno de una democracia representativa de masas, ya sea como medio ordinario, ya como medio extraordinario. Desde el punto de vista analítico, los diversos planos resultan claramente discernibles, pero desde su dimensión práctica aparecen superpuestos y entrelazados. Y, llegados a este punto, es evidente cómo se ha llegado a descargar en la Corte Constitucional este difícil problema de excepcional relevancia, que la misma ha querido (y quizá debido) resolver de manera no del todo coherente.

#### IV. LA SENTENCIA NUMERO 47/1991 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ITALIANO

El delicado problema jurídico que la Corte Constitucional ha debido afrontar con ocasión de la sentencia número 47/1991 se condensaba, de un lado, en la cuestión de si era posible someter a referéndum las leyes electorales; de otro, en el problema de si era lícito utilizar el instrumento del referéndum abrogativo para construir una nueva normativa.

El resultado es conocido; la Corte, con la sentencia número 47, ha declarado admisible sólo una de las tres cuestiones propuestas por el heterogéneo Comité, presidido por el señor Segni, y sobre ésta ha recaído la consulta popular del 9 y 10 de junio pasado. En la motivación de la sentencia se ha admitido en esencia la constitucionalidad del sometimiento de la materia electoral a referéndum abrogativo; se han pasado por alto las objeciones atinentes a la constructividad de las cuestiones planteadas al cuerpo electoral; por último, se han sugerido implícitamente los puntos de eventual corrección de dichas cuestiones para una eventual y ulterior demanda (39).

En concreto, la Corte ha negado la posibilidad de controlar la constitucionalidad de los *interna corporis* de la Asamblea constituyente, restando interés a la objeción de admisibilidad fundada en la aprobación por la Asamblea de

---

(39) Sobre los primeros y diversificados juicios sobre la sentencia, véanse las notas de F. DONATI y G. SILVESTRI en *Il Foro italiano*, 1991, respectivamente, núm. 4, págs. 1014-1030, y núm. 5, págs. 1346-1352; C. CHIMENTI, «La Corte e i referendum elettorali», en *Il pontye*, núm. 5, 1991, págs. 55-62.

la enmienda relativa a la inserción de las leyes electorales entre las materias no sometidas a referéndum. En segundo lugar, y consiguientemente, la misma Corte ha negado la adopción del argumento por el que la materia electoral no sería sometible a consulta popular por cuanto se desprende de la relación entre el artículo 72, apartado 4, y el 75, apartado 2, de la Constitución italiana. No habría, en efecto, correspondencia, ni sustancial ni literal, entre los dos artículos y el argumento quedaría de este modo superado. En tercer lugar, la Corte ha evitado pronunciarse sobre la naturaleza constructiva o meramente ablativa de las cuestiones a plantear y ha superado el problema recluyéndose en el seno de los ya citados parámetros de claridad, unidad y homogeneidad de las mismas.

La Corte, en efecto, ha retomado la exigencia de «claridad» entendida como «sentido inconfundible de la pregunta» (sentencia núm. 28/1981). A este respecto hay que decir que la Corte, en la sentencia núm. 27/1981, sostuvo que el referéndum se conecta íntimamente con el concepto de elección, relacionado a su vez con el de posibilidad, por el que, «si la cuestión no resulta marcada por la simplicidad, claridad y coherencia, es ilusorio creer que la campaña referendaria (asegure) una participación en la consulta efectiva y no solamente ritual o ficticia». Resulta evidente cómo tales parámetros atribuyen una fuerte discrecionalidad a la misma Corte, que ha hecho uso de ellos de modo diferente con el paso del tiempo.

Ello explica las diferentes posiciones doctrinales que en torno a la jurisprudencia se han manifestado, aunque ahora, lejos de poder referirnos a todas en forma sistemática, sólo pongamos de relieve las más recientes y significativas (40). En primer lugar, se destaca la resuelta posición de Temistocle Martines sobre el hecho de que «las leyes electorales no pueden ser sometidas a referéndum porque se trata de leyes que contribuyen a determinar la forma de gobierno del Estado». Semejante tesis contrasta de raíz con las conclusiones de la sentencia número 47, que precisamente declara sometible a referéndum la normativa relativa al modo de elección de los supremos órganos constitucionales. Por otra parte, Federico Sorrentino ha suscrito explícitamente la decisión de la Corte asimismo en lo referente al tema de la manipulación. Su punto de vista (que confirma el parecer expresado por el Comité promotor en el período anterior a las sentencias) se ocupa, además, de analizar técnica-

---

(40) El autor se refiere aquí a las opiniones manifestadas por los participantes en el Seminario de Estudio y Documentación sobre el Referéndum en materia electoral y en particular sobre la sentencia citada en el texto celebrado el 26 de febrero de 1991 en Roma, cuyas Actas se acaban de publicar bajo la coordinación del autor en Bulzoni Editore. El volumen se abre con una versión italiana de este mismo trabajo. (*Nota de la traductora.*)

mente las diversas interpretaciones de la Corte Constitucional en materia de homogeneidad, unidad y claridad de la cuestión, demostrando —como ha quedado dicho— cambios y oscilaciones en la argumentación de aquélla.

Es significativo que, entre estas dos posiciones «extremas», Giovanni Conso haya evidenciado que si la Corte ha admitido el sometimiento de las leyes electorales a referéndum, la misma no ha asumido directamente una posición determinante sobre el estratégico tema de la posibilidad de manipular las preguntas. La Corte, como por otra parte ha sostenido Piero Alberto Capotosti, tampoco ha afrontado «el tema de fondo de la configuración jurídica de las leyes electorales a los efectos de la admisibilidad de su derogación por medio del referéndum». Este punto resultaba, en cambio, fundamental y quizá habría podido ser resuelto también sin hacer referencia a los trabajos preparatorios de la Constitución (cuya relevancia ha estado, por otra parte, excluida por la Corte).

Es sabido que el sistema electoral para la constitución de los supremos órganos constitucionales no posee en Italia una cobertura constitucional formal. Este, sin embargo, posee tal relevancia política, que puede ser asimilado a norma de «régimen», conectada con la distribución de las relaciones de fuerza entre los actores políticamente relevantes del sistema. Semejante observación revela la importancia material de la normativa relativa al sistema electoral en sentido estricto, pero no permite llegar a justificar su resistencia a la derogación por vía referendaria.

La Corte ha afirmado que las leyes electorales no son normas de contenido constitucional tasado, sino sólo leyes constitucionales necesarias. Aquélla no se refiere, evidentemente, a ese marco normativo inserto en la Constitución; se refiere a la capacidad electoral activa y pasiva, a los criterios esenciales para la expresión del sufragio y, por último, a algunas disposiciones sobre la territorialidad de los colegios. De ello se desprende que los aspectos restantes de la materia electoral sí serían susceptibles de ser derogados con tal que se respeten los criterios de homogeneidad y claridad establecidos por la propia Corte en base a una lógica reconstrucción de las condiciones para una libre selección de las oportunidades.

Semejante reconstrucción, sin embargo, no resuelve (aparte la incertidumbre de la distribución entre los diversos niveles de la legislación electoral) ni los problemas sobre la coordinación entre referéndum y forma de gobierno ni los relativos al carácter constructivo de las preguntas. De otra parte, no puede decirse que la interpretación auténtica de la sentencia número 29, de 1987, sobre el CSM ofrecida por la Corte llegue a ser satisfactoria, dando a entender que también ha sido fruto de un fatigoso «recorte». De la letra de dicho *obiter dictum* se desprendía que en materia electoral la decisión funda-



mental no podía sino ser atribuida al legislativo, ofreciendo así argumentos de peso a los defensores de la inadmisibilidad y también a quienes sostienen una explicación extensiva sobre la argumentación de la sentencia número 47.

Cabría también una reconstrucción «racional» de la sentencia número 47 partiendo de la fundamentación entre sistema electoral en sentido estricto y sistema electoral «de contorno» (41). Ciertamente, siendo imposible una reforma de la decisión fundamental en materia electoral sin incurrir en un referéndum abiertamente constructivo y sin despojar a la representación parlamentaria de su competencia legislativa, la única justificación posible de la sentencia hallaría fundamento en la observación de que la Corte ha procedido, en esencia, a declarar inadmisibles las preguntas que comportaban la «construcción» de un nuevo sistema electoral en sentido estricto transformándolo en mayoritario. Aquélla ha considerado, en cambio, admisible la única pregunta que trataba de eliminar del ordenamiento sólo el modo concreto de determinación de los elegidos a través de la preferencia múltiple.

En cualquier caso, tal interpretación invita a reflexionar sobre la constitucionalidad de las consultas referendarias que incidan no tanto sobre normas cuanto sobre aspectos de las mismas, de suerte que, más que expulsarlas del ordenamiento, se las haga cambiar en su significado.

Ni tampoco parece que la propia Corte Constitucional pueda eximirse de valorar los efectos que tales procedimientos podrían causar en el ordenamiento constitucional. En el caso concreto del Senado, ha de tenerse presente la observación de F. D'Onofrio (que ya manifestó también en el debate precedente a la sentencia), en el sentido de que en un sistema de bicameralismo perfecto es imposible pensar en la introducción de un mecanismo que lo «mutilara» mediante un referéndum abrogativo, pues, con carácter general, debería afirmarse lo que, sin embargo, se ha descuidado en exceso: que la Corte podría haberse referido a los principios supremos del ordenamiento para sostener que la atribución al cuerpo electoral de un poder legislativo activo choca abiertamente con el espíritu de la Constitución, en la que el instituto del referéndum propositivo se halla ausente.

No nos parecen, pues, satisfactorios los argumentos con que la Corte justifica su resolución, aunque pueda considerarse equilibrada desde la perspectiva de la posibilidad de someter a referéndum las normas electorales.

Por lo que respecta a la utilización de los criterios adoptados por la Corte, más allá de las vacilaciones que en ellos ha puesto de relieve, con gran finura, Sorrentino, yo creo que deben tenerse en cuenta las advertencias de Giovanni

---

(41) F. LANCHESTER: *Sistema elettorale e forma di governo*, Bolonia, Il Mulino, 1981, págs. 41 y sigs.

Conso sobre la posición de la Corte: «Todo es susceptible de mutación, porque también cambia la composición, cambian las situaciones internas y las experiencias enriquecen.» Quiere decirse que, pese al argumento sostenido por Valerio Onida sobre la confianza que los promotores del referéndum habían puesto en la jurisprudencia de la Corte, ésta se mueve en un ambiente resbaladizo en el que hasta la oportunidad política tiene una notable influencia. De nada sirven, pues, a mi juicio, las posiciones de quienes afirman que en estos casos el juicio de la Corte debe ceñirse al puro razonamiento técnico, puesto que la propia Corte ha demostrado abiertamente que no se mueve en un contexto abstracto, sino situado en la realidad.

A partir de estas consideraciones básicas puede ya reflexionarse sobre las cuestiones planteadas al electorado. El único referéndum admitido se refiere, como ya hemos dicho, al «sistema electoral de contorno», es decir, a la designación de los candidatos electos en las listas que han conseguido escaños. Los otros (el relativo al Senado de la República y a los Municipios) afectaban, en cambio, al sistema electoral en sentido estricto y llamaban la atención por su alto riesgo de manipulación mediante una astuta operación de recorte de las disposiciones normativas. Por lo que se refiere al interrogante sobre el Senado, muchas han sido las intervenciones con las que se han puesto de relieve los defectos de la normativa a que con tal referéndum se habría llegado. F. D'Onofrio y S. Galeotti han reflexionado ampliamente sobre ello: el primero ofreciendo una justificación sistémica (la discrasia, ya aludida, que en un sistema de bicameralismo perfecto se produciría entre las normas de las dos Cámaras); el segundo, poniendo de relieve, en cambio, la incertidumbre de la normativa resultante del recorte que se habría operado en el artículo 19 de la Ley 29/1948. A este respecto ha sugerido Galeotti, como alternativa a la propuesta de Barile, la solución que ya avanzó él mismo en 1989 en dos conocidas revistas jurídicas, y que hoy ha sido asumida (junto a la propuesta de Chimenti, me detendré brevemente en las páginas finales de estas notas). No logro entenderlas, sin embargo, cuando se sostiene que el quórum del 65 por 100 de los votantes violaría el principio de igualdad. Desde luego, no creo que existan en el ordenamiento constitucional principios que vinculen al legislador en materia de quórum, salvo en lo expresamente previsto por el artículo 64 de la Constitución.

Por lo que respecta a la cuestión relativa a la ley de elecciones locales, la Corte la ha declarado inadmisibles por carecer de significado unívoco; aquélla, ciertamente, acumulaba la introducción del mecanismo mayoritario con el *panachage*. Pero, además, no se comprende qué consecuencias prácticas se derivarían de la aplicación del sistema mayoritario con voto limitado en un contexto que supere las dimensiones de municipios pequeños.

En definitiva, del debate sostenido en torno a la sentencia (habida cuenta su reciente emisión) se desprende la diversidad de posiciones, pero también la unanimidad en manifestar la necesidad de que se reforme la ley de referéndum de 1970. El presidente Conso ha sostenido, por ejemplo (como, por lo demás, se hizo constar en las sentencias números 16/1978 y 63/1990), que los plazos para dictar sentencia son muy cortos. Sorrentino, en cambio, ha puesto de relieve los límites que la propia jurisprudencia constitucional ha impuesto a la posible reforma de la normativa del referéndum. Más recientemente, otros han subrayado la conveniencia de que se predisponga por parte de los medios de comunicación, y sobre todo por los del servicio público, una adecuada información a la opinión pública sobre las cuestiones a plantear.

A la vista de la concreta evolución de la institución del referéndum, creo que la intervención del legislador es urgente no sólo para subsanar los defectos de la normativa, sino también para consolidar, junto al referéndum abrogativo, otras vías de intervención directa del cuerpo electoral complementarios de las instituciones representativas. Se trata, pues, de reflexionar sobre las posibilidades de reforma de la vigente normativa sobre el referéndum, pero evitando que en torno a la misma se concentre la presión de las ambigüedades del debate sobre las reformas institucionales. A este respecto cabe pensar, tanto en los períodos de normalidad como en los de decisiones fundamentales, en otros cauces para la consulta popular (consultiva o decisoria) que se coordinen con las exigencias de una democracia industrial de masas favoreciendo la participación y el cambio, pero no la desvertebración.

## V. LA SITUACION POSTERIOR A LA SENTENCIA

Como ya advertí, me he limitado a delinear en forma muy esquemática algunas de las consideraciones problemáticas que de la sentencia se desprenden, con la intención, sin embargo, de profundizar en las perspectivas que han quedado abiertas tras la decisión de la Corte.

Los meses transcurridos entre la sentencia y el 9 y 10 de junio (fecha del referéndum) han ofrecido, en efecto, serios argumentos a quien acusaba de inmovilismo y de impotencia a la clase política y parlamentaria, pero también a quien consideraba la normativa electoral «afecta al régimen» y, por lo demás, irreformable en la forma coherente por medio del referéndum. Los partidos representados en el Parlamento no han hecho nada para evitar el referéndum declarado admisible, procediendo a reformar la ley electoral de la Cámara de Diputados. En este sentido, intereses encontrados y divisiones han impedido cualquier planteamiento serio y hasta ha habido quienes pensaron en «esteri-

lizar» la consulta mediante el silencio con la esperanza de un resultado semejante al de 1990, en que no se logró quórum necesario.

Por lo que se refiere a los planteamientos dirigidos a prevenir las consecuencias de la preferencia única durante el período precedente a la consulta de junio, han prevalecido los intereses tendentes a mantener el *statu quo*. Ciertamente, se trata de modificar una normativa que, pese a no ser decisiva para la distribución de las relaciones de fuerza entre los partidos, habría de incidir en la recomposición de la clase política parlamentaria, con lógicos intereses contrapuestos habida cuenta del carácter de las fuerzas políticas en liza.

Un extraño silencio se mantuvo sobre el problema (como bien ha demostrado T. E. Frosini con el amplio *dossier* de prensa que sobre la cuestión ha recogido) (42), al tiempo que se intentaban (o se amenazaba con) vías alternativas: desde la disolución de las Cámaras hasta la abstención en la inminente consulta. Hay que reconocer, sin embargo, que semejante estrategia no fructificó, sino que, por el contrario, favoreció a los promotores del referéndum y les infundió coraje tras el descorazonamiento con que recibieron la sentencia. Entre la tacañería del inmovilismo y la innovación sin radicalismos se mantuvo un duelo en el que la significación de la contienda no podía sino favorecer a quien personificaba el cambio.

A diferencia del referéndum sobre la responsabilidad civil de los jueces, con ocasión del 9 y 10 de junio, los partidos parlamentarios no han sabido constituir un frente común apoyando la aprobación que se proponía, siquiera con el interesado fin de evitar el efecto revulsivo que la consulta podría producir. El apoyo (por lo demás legítimo) de la abstención no ha sido comprendido por el electorado y éste ha votado sí en forma masiva (43). Las razones de esta victoria han sido, sin embargo, más complejas de lo que los promotores pretenden hacer creer y sus consecuencias han adquirido caracteres contradictorios, si no negativos, desde el punto de vista práctico. Se ha votado por la honestidad y el cambio, pero las razones del voto han sido muy diversas y contradictorias, y sólo en parte pueden recordar a las que presidieron la consulta en referéndum de 1978, sobre la financiación pública de los partidos políticos. No es casualidad, no obstante, que entre los referenda presentados recientemente se encuentre el referido a la financiación pública ni que el

---

(42) Como en lo que se refiere al texto de la sentencia y otra documentación complementaria, la colaboración de Frosini y las intervenciones de los autores citados en el texto pueden consultarse en las Actas del Seminario aludido en la nota 40: *I referendum elettorali*, Seminario di Studio e Documentazione a cura di FULCO LANCHESTER, Quaderni 6, Bulzoni Ed., Roma, 1992.

(43) Véase, sobre el tema, F. LANCHESTER, voz «Propaganda elettorale», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, pág. 146.

Comité presidido por M. S. Giannini también haya promovido la recogida de firmas para los referenda contra el «Ministerio de las participaciones estatales» y contra la normativa vigente sobre nombramientos bancarios.

En esta compleja polémica ha intervenido también el Jefe del Estado, bien con intervenciones públicas (por ejemplo, el mensaje a las Cámaras y sus frecuentes declaraciones a los medios de comunicación), bien con actuaciones concretas mediante la facultad de reenvío *ex* artículo 74 de la Constitución. En el mensaje presidencial de junio, debatido por las Cámaras en julio, Cossiga afrontó en forma sistemática el problema de la innovación. Y lo hizo con argumentos histórico-políticos, demostrando la necesidad del cambio profundo e incluso reivindicando personalmente para la Presidencia una labor de garante constitucional en modo «mayéutico» (44).

Sin embargo, sobre la materia electoral y para esta legislatura se ha mostrado extremadamente prudente, anunciando su propósito de no permitir reformas en el proporcionalismo del sistema electoral vigente para las Cámaras hasta la próxima legislatura. Desde esta perspectiva podría comprenderse la decisión de reenviar la ley de reforma de la normativa aplicable al Senado (véase el mensaje de reenvío para nueva deliberación, de 19 de agosto de 1991) sobre reforma del quórum para la elección directa del colegio (del 65 por 100 de los votantes a un porcentaje igual de votos válidos) (45). Las polémicas anteriores y posteriores a la decisión de Cossiga (centradas en el hecho de que tal ley podría haber favorecido al Comité promotor en su lucha por lograr la admisibilidad de la consulta popular sobre el Senado) muestran, una vez más, las particularidades de la actual batalla institucional, pero también los elementos de continuidad con el *impasse* tradicional. Efectivamente, en pocas semanas la propia actitud del Jefe del Estado sobre el problema del referéndum electoral cambió, y el Presidente Cossiga, tras haber recibido al Comité promotor de Segni, declaraba su solidaridad con las iniciativas tendentes a desbloquear el sistema relacionándolas con las propias acciones dirigidas a estimular el cambio.

---

(44) Particularmente importante para la comprensión de la estrategia institucional de Cossiga resulta su discurso pronunciado en la St. John's University, en los Estados Unidos de América, sobre «el garante de la Constitución» en fecha 7 de octubre de 1991, en el que define al Presidente de la República como «garante dinámico del ordenamiento constitucional» y «*steward moral* de la comunidad nacional, instrumento de impulso hacia el cambio». En esta concreta perspectiva el Jefe del Estado devendría no sólo el garante de la Constitución y/o la *calamandfciana viva vox constitutionis* para la aplicación de la misma, sino incluso el estímulo y el impulso para el cambio.

(45) Véanse, sobre este aspecto, las observaciones de F. LANCHESTER: «L'alt di Cossiga alla legge sull'elezione dei senatori», en *Avanti!*, 5 de septiembre de 1991.

## VI. LOS PROBABLES EFECTOS DE LA PREFERENCIA ÚNICA Y POSIBLES MEDIDAS EN EL ÁMBITO ELECTORAL

El juicio sobre el *impasse* institucional no puede prescindir del análisis de los medios para superarla y de su compatibilidad con los fines perseguidos. Quienes defienden la estrategia de la utilización del referéndum abrogativo como estímulo de ruptura para la innovación deberían, a mi juicio, valorar la adecuación técnica entre el instrumento escogido y los efectos que su uso podrían provocar en el ordenamiento. Tal reflexión no afecta al instituto del referéndum abrogativo en sí mismo, sino a su abuso y manipulación, de consecuencias imprevisibles.

Esta problemática cuestión sólo puede ser «racionalmente» afrontada con un necesario distanciamiento que permita una valoración objetiva, y éste no es, desde luego, el momento adecuado para ello. No es casualidad, por otra parte, que sólo tras el resultado de la consulta electoral de junio se haya comenzado a discutir menos ideológicamente sobre las posibles incongruencias del referéndum como instrumento de innovación electoral y sobre los efectos, desde luego no unívocos, que la preferencia única comportará en la lucha por la transparencia y la moralización política. Ciertamente, el referéndum como estímulo resulta ser un medio demasiado simplista para lograr una coherente reforma en materia tan compleja como la electoral en sentido amplio; antes bien, podría afirmarse que —precisamente frente a un persistente bloqueo de la capacidad de decisión de la clase política— aquél podría acabar transformándose en un *boomerang*, que, no siendo además decisivo, empeorará la misma realidad que pretende mejorar. En el supuesto concreto, el voto con preferencia plural se criticaba como instrumento de corrupción y de control del voto mediante acciones determinadas que se consideraban habituales, sobre todo en áreas en las que el voto de intercambio se acumulaba al fenómeno clientelista (46). No obstante, el voto preferencial hallaba una indudable justificación en el propósito de contrapesar el voto de lista mediatizado por los partidos políticos con la intervención directa del electorado determinando a los elegidos. En realidad —como en la propia Comisión para la elaboración de la ley electoral, en el seno de la Asamblea constituyente, se afirmó—, en nuestro ordenamiento el voto preferencial se introduce para

---

(46) Sobre este punto puede consultarse la memoria de Barile-Giannini-Onida publicada en el volumen a que, con nota de la traductora, se ha hecho referencia en la nota 42. Sobre el uso del voto preferente en Italia, véase P. SCARAMOZZINO: *Un'analisi sintattistica del voto di preferenza*, Milán, Giuffrè, 1979, y más recientemente, R. D'AMICO: «La fisionomia dei partiti nel voto di preferenza», en *Vent'anni di elezioni in Italia*, cit., págs. 259 y sigs.

«atemperar el principio del voto de lista con el de la libertad de elección del elector» (47). Así, se trataba de mediar en la simple alternativa de elección ordinal o elección categórica (48) con que se caracteriza la inmensa mayoría de los mecanismos electorales acogidos por las democracias pluralistas.

Efectivamente, en el marco de los ordenamientos vigentes en Alemania, Gran Bretaña, Francia, España, Suiza..., el elector escoge la formación política representada por el candidato y/o la lista bloqueada presentada por aquélla. En Irlanda, Malta, Luxemburgo, Finlandia, el elector puede, sin embargo, realizar a su elección cambios que incidan tanto en los candidatos como en los partidos. En semejante panorama cabe afirmar que los sistemas con elección categórica parecen constituir (hoy) el correlato del *Parteienstaat*, y sólo las primarias de partido (p.ej., Estados Unidos) atenúan la preponderancia de los aparatos de partido.

Frente a un sistema de partidos desregulado como es el italiano, la eliminación de la preferencia plural podría no resultar del todo coherente, porque, si evita algunos efectos disfuncionales, origina otros que afectan a cuestiones relevantes en el mercado electoral. La preferencia única, en opinión de muchos, comporta el riesgo: 1) de reducir la capacidad de elección de los electores de opinión; 2) de aumentar el precio del voto de intercambio (obligando a los candidatos a realizar gastos aún mayores); 3) de reducir las posibilidades de selección por los vértices de los partidos de la clase político-parlamentaria a nivel nacional; 4) de potenciar la capacidad de control de los «barones» intermedios y de los grupos de presión organizados.

Estas incongruencias —reconocidas por las propias personalidades del Comité promotor, que explícitamente han sostenido que los objetivos que perseguían con la reforma han quedado frustrados— evidencian los límites de la estrategia referendaria para innovar y construir un auténtico Estado de partidos regulado. El ejemplo de la legislación electoral es bien elemental, puesto que parece realmente perverso considerar que la fórmula de conversión de los votos en escaños sea la máxima responsable del buen o mal funcionamiento de un sistema. De ser sinceros, ha de reconocerse que un sistema corrupto sigue siéndolo tanto si rige un sistema mayoritario como si es proporcional, aunque también es cierto que la sanción mayoritaria activa el mecanismo de la responsabilidad política de modo mucho más efectivo que en el caso de los sistemas proporcionales. Si esto es así, y si la reforma del sistema

(47) Véase la Comisión para la elaboración de la Ley Electoral para la Asamblea Constituyente, Roma, Ministerio para la Constituyente, 1946, pág. 70.

(48) Sobre esto véase F. LANCHESTER: *Sistema elettorali e forma di governo*, cit., págs. 86 y sigs.

electoral implica generalmente una crisis del régimen, es conveniente ratificar una vez más que en el ámbito del sistema electoral «de contorno» y de la regulación de las fuerzas políticas es donde se juegan las principales cartas para la transformación de los modos de comportamiento en el juego político-electoral.

En concreto, para el mecanismo de conversión de los votos en escaños podría pensarse —en el ámbito de los sistemas proporcionales— en una forma de opción bloqueada basada en colegio único y cláusula de barrera, mientras que —en lo que se refiere a la transparencia— sería conveniente intervenir al menos en cuatro aspectos. En primer lugar habría que tomar medidas sobre la limitación de los gastos electorales, estableciendo un límite en los mismos que favorezca la igualdad de *chances* entre los contendientes. En segundo lugar sería oportuna una intervención en la Ley 195/1974, de suerte que se evite la confusión entre lo que son reembolsos de gastos electorales y la financiación pública propiamente dicha. El reembolso debería ser descentrado y no consistir exclusivamente en aportaciones dinerarias ni en el momento subsiguiente a la elección. En este sentido, entiendo que también debería reformarse la financiación pública de los partidos, de forma que los controles pudieran ser efectivos y que especificaran las diversas aportaciones. Por último, en lo que se refiere a la propaganda electoral, los *spots* y transmisiones en medios radiotelevisivos deberían respetar reglas bien precisas durante la campaña y a las listas y a los candidatos debería garantizárseles el acceso según el criterio de la reciprocidad.

## VII. CONCLUSIONES

Ahora bien: estas reflexiones «reformistas» resultan, cuando menos, abstractas en el ámbito de la situación italiana, atrapada entre una crisis de transición política, las dificultades económicas y un extendido desencanto social. Hay quien cree que existen todos los elementos de una «crisis social potencial» (49) a medida que se exterioriza la convicción, cada vez más extendida, de que es necesario encontrar una solución al bloqueo del sistema mediante la reforma institucional.

Efectivamente, con la experiencia de la consulta de junio de 1991 la estrategia referendaria ha sufrido una significativa aceleración. La exigencia

---

(49) Para el concepto de crisis societaria y de los subsistemas político y económico, véase G. E. RUSCONI: *La crisi di Weimar. Crisi di sistema e sconfitta operaia*, Turín, Einaudi, 1977, *passim*.



de reformas y la persistente inmovilidad de la clase política, bloqueada por sus vetos recíprocos, ha inducido a la proposición de diez referenda, entre los cuales destacan los electorales del Comité presidido por Segni (Comité para los referenda electorales; COREL) y las preguntas propuestas por el Comité para la reforma democrática, presidido por Massimo S. Giannini.

La relación de los temas afectados es significativa y se halla coordinada por los dos Comités, pese a que existan divergencias. El CORID ha presentado cuestiones tendentes a reducir el poder de los partidos con la abolición de normas, que reservan al Gobierno la designación de los presidentes y vicepresidentes de las Cajas de Ahorros, la derogación de parte de la ley que regula la intervención extraordinaria en el Sur y la desaparición del Ministerio de participaciones estatales.

El Partido Radical, en cambio, superando las rémoras que sobre el tema expresa Giannini, ha planteado de nuevo, entre otras (habida cuenta de las modificaciones que con los años se han ido introduciendo), la cuestión sobre partidos que ya se planteó en la segunda mitad de los años setenta.

En este contexto, en que también se proponen referenda sobre temas ambientales y para la reforma de la Ley Gozzini, el COREL ha vuelto a presentar cuestiones sobre los temas que la Corte Constitucional ha declarado inadmisibles en la sentencia número 47. En lo que se refiere a las preguntas a formular, creo que los mayores problemas se concentran en la petición relativa al Senado de la República, sobre el que se piden dos concretas modificaciones (50). No es fácil hacer precisiones en esta materia, pero es probable que la Corte las declare inadmisibles. En concreto, la pregunta Galeotti presenta graves problemas en cuanto a su claridad, dando lugar a una disposición truncada (véase art. 17 de la Ley 29/1948), en tanto que la Chimenti, pregunta ingeniosa de gran simplicidad, presenta como flanco débil sus dificultades de interpretación (51).

Cabe preguntarse, pues (habida cuenta de la larguísima campaña de elecciones de 1992 y avanzando hacia el 1993), si es legítimo y oportuno innovar las instituciones, y en concreto las electorales, utilizando el referéndum abrogativo y si la Corte Constitucional no podría articular su propia jurisprudencia sobre el tema determinando los límites de la introducción de modificaciones

---

(50) Los respectivos documentos pueden consultarse en el volumen coordinado por el propio autor y ya citado en las notas 40 y 42. (*Nota de la traductora.*)

(51) Véanse las observaciones que sobre este aspecto ha hecho C. CHIMENTI en el núm. 12/91 de *Il Ponte* (en fase de publicación). Los problemas, sin embargo, podrían quedar en parte resueltos por la aprobación del Proyecto de Ley Mancino, reenviado por el Jefe del Estado en agosto.

positivas. Algunos exponentes de los Comités promotores lamentaron de manera oficiosa la decisión de lanzar la recogida de firmas en plena campaña electoral, y en el seno del frente referendario se manifestaron disensiones durante la misma. Los intereses y objetivos de las fuerzas que colaboraron en la recogida de firmas son realmente muy diferentes y hasta divergentes. Semejante falta de homogeneidad introduce dificultades en el frente de los promotores, demostrando una vez más que el referéndum abrogativo se utiliza con caracteres de emergencia de movilidad. M. Segni, A. Barbera, R. Altissimo y M. Pannella pueden mantenerse unidos por poco tiempo, como ellos mismos saben, y ya en las fechas en que se escribe este trabajo su colaboración resulta difícil. Las fuerzas de la sociedad civil que apoyan la recogida de firmas (desde organizaciones católicas a la confindustria) son, sin embargo, buena muestra de la excepcionalidad de la situación y de la «fuerte» presión que ya se está produciendo sobre las instituciones y la clase política. Es difícil prever lo que pueda ocurrir y más aún saber la influencia que tendrán los diferentes factores de la crisis en el resultado electoral de la primavera de 1992. Sin embargo, es evidente que el arma del referéndum continuará estando en el centro de las preocupaciones políticas, ya sea como instrumento de participación o como medio de innovar una situación que ya tiene todas las características de constituyente latente.

[Traducción de R. SÁNCHEZ FERRIZ].