

Coords.
B. Aláez Corral
A. Arias Castaño
M. A. Presno Linera
P. Requejo Rodríguez
I. Villaverde Menéndez

ESCRITOS EN HOMENAJE A

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO



Universidad de Oviedo

2021



Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.



Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el licenciadore:

Aláez Corral, B.; Arias Castaño, A.; Presno Linera M. A.; Requejo Rodríguez, P.; Villaverde Menéndez, I. (Coords.) (2021). *Escritos en homenaje a Francisco J. Bastida Freijedo* Universidad de Oviedo.

La autoría de cualquier artículo o texto utilizado del libro deberá ser reconocida complementariamente.



No comercial – No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Sin obras derivadas – No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

© 2021 Universidad de Oviedo

© Los autores

Algunos derechos reservados. Esta obra ha sido editada bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional de Creative Commons.

Se requiere autorización expresa de los titulares de los derechos para cualquier uso no expresamente previsto en dicha licencia. La ausencia de dicha autorización puede ser constitutiva de delito y está sujeta a responsabilidad.

Consulte las condiciones de la licencia en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



Esta Editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional

Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo

Edificio de Servicios - Campus de Humanidades

33011 Oviedo - Asturias

985 10 95 03 / 985 10 59 56

servipub@uniovi.es

www.publicaciones.uniovi.es

ISBN: 978-84-18482-26-7

DL AS 1901-2021

Sumario

Presentación	11
La acomodación constitucional de la secesión: el caso español	13
Benito ALÁEZ CORRAL	
Lealtad constitucional y partidos políticos	61
Leonardo ÁLVAREZ ÁLVAREZ	
El régimen electoral del Principado de Asturias	91
Alberto ARCE JANÁRIZ	
La Seditio Act de 1798 y el libelo sedicioso: la criminalización de la libertad de expresión	111
Abel ARIAS CASTAÑO	
Voluntad general y representación en el constitucionalismo iusracionalista	141
Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA	
La constitucionalización del programa político bolchevique en 1918	167
Antonio-Filiu FRANCO PÉREZ	
El ciudadano en la reforma de la Constitución: la participación directa	179
Patricia GARCÍA MAJADO	
Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)	207
Miguel A. PRESNO LINERA	

El procedimiento de reforma de la Constitución española y las minorías parlamentarias	241
Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ	
La (des)igualdad por razón de sexo/género en el espacio público (de un Estado) social	267
María Ludivina VALVIDARES SUÁREZ	
Los derechos del público: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública»	313
Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ	

PATRICIA GARCÍA MAJADO

Elegir un trabajo que mantenga cierta vinculación con el profesor Bastida Freijedo no es demasiado difícil, toda vez que, de alguna manera, sus enseñanzas están presentes en todos ellos. Sin embargo, mi corta trayectoria académica hace que no tenga demasiado donde escoger y las pocas cosas que existen, o bien no han sido aún publicadas o bien están en proceso de estarlo. Quizás, en este sentido, existieran otros trabajos cuya vinculación académica con aquel fuera, al menos *a priori*, más estrecha. Sin embargo, el trabajo que aquí he elegido –«El ciudadano en la reforma constitucional: la participación directa»– no tanto por el tema en sí, sino por lo que su fondo representa, me permite poner de relieve ciertos aspectos de su figura académica y también personal.

Dicho trabajo fue desarrollado en el marco de un proyecto de investigación sobre la reforma constitucional y defensa de la democracia, dirigido por el profesor Aláez Corral, en el que ambos participamos. Cuando lo presenté, en el Congreso celebrado en la Junta General del Principado de Asturias (2019), en una de las primeras intervenciones de mi andadura académica, el profesor Bastida estaba sentado en primera fila –al lado de O. Pfersmann–. Era una de esas miradas en las que uno busca aprobación mientras expone; aunque lo cierto es que su familiaridad hizo que, al hilo de la exposición, me refiriese torpemente a él como «Paco», en vez de como «profesor Bastida», algo que consiguió arrancar, no solo mi vergüenza, sino alguna que otra carcajada de la sala de juntas.

Sin embargo, el porqué de la elección de este trabajo es de mayor calado. Y es que la metodología sobre la que se asienta forma parte de la que, a lo largo de su trayectoria académica, el profesor Bastida ha logrado consolidar, desarrollar y transmitir académicamente, tanto como docente como investigador. En concreto, dicho trabajo perfila dos modelos de participación ciudadana directa en la reforma constitucional a partir, básicamente, dos nociones distintas del concepto de soberanía (como cualidad de un sujeto o como cualidad de las normas) que se articulan,

a su vez, sobre la conceptualización que ofrece la teoría de los sistemas sociales, singularmente la de N. Luhmann.

El trasfondo de dicho trabajo mantiene, entonces, una vinculación evidente con el profesor Bastida. Por un lado, en él se advierte, creo, la relevancia que adquiere la metodología y los presupuestos materiales de los que se parte a la hora de investigar en el ámbito del Derecho Constitucional. No en vano en el trabajo se expone cómo dependiendo de la noción que se mantenga de soberanía se llega a dos comprensiones distintas de la participación ciudadana directa en la reforma constitucional. El catedrático de Derecho Constitucional, en efecto, siempre ha subrayado la importancia de la teoría, la necesidad de poner bien los cimientos, dogmáticamente hablando, para luego, con solidez, edificar sobre los mismos. Y tales cimientos se construyen, no solo con muchas lecturas bajo la soledad del flexo, sino también con los «sparrings» –como él los llama–, esas charlas académicas informales y distendidas, de las que yo también he tenido la fortuna de beneficiarme. Por otro, los vestigios del profesor Bastida en dichas páginas son inevitables toda vez que el centro del trabajo, como previamente se apuntaba, gira entorno a la soberanía, noción a la que tanto tiempo y esfuerzo aquel ha dedicado. Prueba de ello es su inmarcesible obra, la «soberanía borrosa», que conserva toda su virtualidad, teórica y práctica, más de treinta años después de su redacción, y que ha servido de sustento para la elaboración de estas páginas (y también de otras).

Esa *borrosidad* que, de la mano de la soberanía, el catedrático de Derecho Constitucional introdujo en la literatura académica, nos ayudó a entender que el ordenamiento, especialmente el democrático, no funciona en términos de todo o nada y que precisamente en esa labor de ajustes y compensaciones demuestra toda su complejidad. Creo que no equivocarme si digo que es su nombre el que a muchos nos viene a la cabeza cuando en cualquier conversación o lectura asalta el adjetivo «borroso». Y no solo porque es él el artífice de dicha expresión en su sentido jurídico, sino porque un académico, especialmente aquel dedicado al Derecho Constitucional –en las palabras con las que el profesor Bastida concluye su célebre trabajo– es aquel «que hace de la duda, de la borrosidad, método». Él, con su propio ejemplo, nos ha enseñado a dudar, pero también a estar seguros; a ser críticos, pero también comprensivos; a ser rigurosos sin dejar de ser flexibles; a ser inquietos, pero reflexivos; a ser serios, sin olvidar nunca el sentido del humor. A ser universitarios, en suma, en toda la extensión de la palabra.

Si la borrosidad no entiende de principios de finales, pues todo forma parte más bien de una misma línea que va adquiriendo distintas tonalidades, los académicos «borrosos» como el profesor Bastida y todo su legado nunca se jubilan.

El ciudadano en la reforma de la Constitución: la participación directa¹

Patricia García Majado

1. Introducción

Es un lugar común en la teoría de la democracia hallar en la idea de la soberanía popular el fundamento último para reivindicar la participación directa de los individuos de un determinado ordenamiento en la reforma de su Carta Magna. Sin embargo, tal y como acontece con otras cuestiones, la concreta función que tal participación directa está llamada a desempeñar en el seno del sistema democrático depende, en gran medida, del concreto entendimiento que se tenga, en general, de la noción de soberanía y, en particular, de la soberanía popular. Precisamente porque esta cuestión es el punto de arranque insoslayable a la hora de analizar el tema que nos ocupa, las siguientes páginas comenzarán por identificar dos modelos opuestos sobre la función que desempeña la participación directa de los individuos en la reforma de la Constitución, contruidos sobre presupuestos metodológicos claramente diferenciados y distantes entre sí.

Uno es un modelo no normativo, que hace de la intervención popular en los procedimientos de reforma constitucional la expresión más genuina del poder constituyente que es, en definitiva, ese omnipotente pueblo soberano; y otro, es un modelo estrictamente normativo, que incardina aquella dentro del poder constituyente-constituido de reforma constitucional y que la pone al servicio de la efi-

¹ Este texto es una reproducción del originariamente publicado con el mismo título en ALÁEZ CORRAL, B., *Reforma constitucional y defensa de la democracia*, CEPC, Universidad de Oviedo, 2020, págs. 343 y ss.

cacia de una Constitución que sí es verdaderamente norma suprema del ordenamiento y, por tanto, soberana. Será este segundo modelo, de corte positivista, el que se asuma como válido y sobre el trate de edificarse el resto del estudio. Poner de manifiesto esta toma de posición es relevante pues, si no se comparten los presupuestos metodológicos normativos que asume como propios este trabajo, lo más probable es que tampoco se comparta la función que se atribuya a la participación directa de la ciudadanía en la reforma constitucional. De ahí que sea esencial analizar con detenimiento cuál es el punto de salida para comprender cuál es, en definitiva, el de llegada. Hallada la función genérica que la participación ciudadana directa encuentra en un ordenamiento que es en sí mismo soberano, el propósito de las páginas posteriores no es otro sino analizar la función más concreta que aquella desempeña dependiendo de cuándo se produzca procedimentalmente, si en el *input* del sistema -fase de impulso y fase central del procedimiento de reforma constitucional- o en el *output* del mismo -fase decisoria-.

En definitiva, el objetivo de este trabajo no es analizar regulaciones normativas concretas acerca de cómo aparece configurada dicha participación en el ordenamiento jurídico español o en el Derecho Comparado. Las siguientes páginas, por el contrario, constituyen una contribución teórica acerca de la función que dicha implicación de la ciudadanía está llamada a desempeñar en un sistema normativo, haciendo ese análisis desde la abstracción que provee la teoría de los sistemas. Ese análisis sistémico permite abarcar la complejidad del asunto para posteriormente acercarse a ella con propuestas normativas más concretas que contribuyan a hacer verdaderamente efectivo ese papel que el ciudadano ostenta en los procedimientos de reforma constitucional de un sistema democrático.

2. Dos modelos de participación directa en la reforma constitucional

2.1. Modelo no normativo: La participación directa del pueblo como expresión genuina del poder constituyente

Entre las posiciones no positivistas es muy frecuente hallar en una determinada comprensión del dogma de la soberanía popular la justificación para reivindicar, al margen de lo previsto en la Constitución misma, la participación directa del pueblo en los procesos de reforma constitucional. La soberanía, concebida desde esta perspectiva como una cualidad susceptible de ser atribuida a un sujeto o institución, le pertenece enteramente al pueblo, entidad eminentemente política cuya existencia es prejurídica y metapositiva, es decir, anterior al Derecho mismo y ubicada por encima de este. En tanto que soberano, aquel deviene en un sujeto habilitado para expresarse fuera de los procedimientos normativamente establecidos, en lo que aquí interesa de reforma constitucional, pues no puede afirmarse que un soberano esté constreñido por los límites de la normatividad sin poner su propia existencia como tal en tela de juicio. En definitiva, si un sujeto es anterior y superior al Derecho mismo, no es de extrañar que pueda desenvolverse sin pléjarse a las ataduras de una positividad a la que no se debe ni su existencia (política) ni su actuación.

Justamente porque el pueblo es soberano, aquel mismo encarna ese originario, eterno y omnímodo, poder constituyente. Y es que solo donde existe un verdadero soberano *legibus solutus* es posible hablar de poder constituyente, pues este no es sino la traslación de aquel al ámbito de los procesos de reforma constitucional. Ambos aluden a la existencia de una entidad –el pueblo en este caso– no vinculada por el Derecho, sino superpuesta a él, capaz de emerger en cualquier momento y revelarse de cualquier forma. En este sentido, el poder constituyente, por naturaleza ilimitado, nada tiene entonces que ver con el poder de reforma constitucional, limitado, que sí es creado por el ordenamiento y, por tanto, sometido al mismo.²

Así pues, el pueblo no necesita ninguna habilitación normativa para intervenir en los procedimientos de reforma constitucional pues entonces se estaría haciendo del constituyente un poder constituido, algo que supondría sencillamente su desnaturalización. La participación popular es un poder fáctico que, como tal, se sustancia fuera del terreno positivo de las normas. De ahí que, si el pueblo toma partido en el proceso de reforma conforme a las normas previamente establecidas, actúe como poder constituido, apareciendo así su participación «degradada» dado que no es expresión auténtica de la soberanía popular, al permanecer jurídicamente limitada.³ La participación popular genuina, que es la que interesa a efectos de este modelo, es la que se produce *extra ordinem*.⁴ Solo esta es manifestación del poder constituyente originario.

Lo relevante no es, entonces, que las reformas constitucionales se adecúen a las previsiones normativas que la Constitución establece para regular su propio cambio, sino a la voluntad de un sujeto político, el pueblo, situado más allá de aquellas. La disociación entre legalidad y legitimidad deviene entonces evidente. La segunda no se inserta dentro de la primera, sino que tiene existencia propia, al margen del Derecho mismo.⁵ De ahí que en pro de esta pueda –y quizás deba–

² Un clásico exponente de esta comprensión es SIEYÈS, E., *Qu'est-ce que le tiers état?*, PUF, Paris, 1982, para quien la Constitución no puede ser sino obra del poder constituyente, quien no debe resultar constreñido por formas constitucionales. En un sentido similar se expresa, como es bien sabido, LOCKE, J., *Two treatises of Government*, Guernsey Press, Londres, 1986, Libro II, Cap. XI. La manifestación contemporánea más clara de esta concepción es la de ACKERMANN, B., *We the People. Transformations*, Belknap Press for Harvard University Press, Harvard, 1998, págs. 383 y ss., que construye la teoría del «two-track system», distinguiendo así los procesos de normalidad política, regidos por la voluntad de los poderes constituidos y los denominados «momentos constitucionales», regidos por la voluntad del pueblo soberano, no sujeta a limitación alguna.

³ En este sentido TIERNEY, S., *Constitutional Referendums – The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pág. 12, explica que solo los referéndums celebrados *extra ordinem* son expresión del poder constituyente del pueblo, no así los que se celebran siguiendo el procedimiento de reforma. De ahí que no siempre que el pueblo tome partido en el proceso –mediante referéndum en este caso– se esté ejerciendo la soberanía popular.

⁴ Véase, por ejemplo, cómo REED AMAR, A., «The Consent of the Governed: Constitutional Amendment Outside Article V», *Columbia Law Review*, vol. 94, 1994, págs. 457 y ss., sostiene que el Artículo V de la Constitución de Estados Unidos prevé un procedimiento de reforma que permite a los poderes constituidos (Gobierno y Congreso) llevar a cabo las modificaciones pertinentes sin contar con el pueblo, sin el cual aquellos no podrían acometer tal tarea. Pero tal Artículo V no excluye la existencia de otro procedimiento de reforma impulsado directamente por aquel, que la Constitución asume o da por hecho al ser el pueblo el soberano.

⁵ Sobre la legitimidad como una cualidad que no tiene que ver con el respeto a las normas, véase SCHMITT, C., *Legalidad y legitimidad*, Aguilar, Madrid, 1971.

sacrificarse aquella. Lo determinante, en definitiva, es que la reforma de la Constitución sea legítima, porque si es legítima –se dirá– también será jurídicamente lícita.

En este sentido, la intervención del pueblo deviene en un criterio para juzgar la validez reformas, si bien externo al ordenamiento jurídico (heterorreferencial). Sirve, en definitiva, para convertir en constitucionales reformas inconstitucionales, esto es, para dotar de validez a aquellas reformas de la Constitución que, a pesar de no haber seguido el procedimiento normativamente establecido, se han visto *sanadas* por la legitimidad que les aporta esa intervención directa del pueblo.⁶ Así sucede, por ejemplo, cuando se dan por válidas reformas que, a pesar de no haber cumplido con los requisitos procedimentales que se exigen, han sido ratificadas en referéndum por aquel.⁷ También cuando se propone la creación de asambleas constituyentes, impulsadas por iniciativa del pueblo y no sometidas a límite positivo alguno, que hagan emerger al soberano dormido.⁸ En efecto, las recientes convenciones constitucionales que han surgido, aunque con escaso éxito, en Islandia e Irlanda,⁹ por ejemplo, constituyen una clara evidencia de cómo trata de reactivarse el poder constituyente, recreando de forma pristina sus manifestaciones originarias.

Lógicamente, si la intervención popular puede operar con efectos sanatorios, es casi forzoso admitir que también puede hacerlo con efecto invalidantes. De ahí que, *a sensu contrario*, aquella sirva para convertir en inconstitucionales reformas constitucionales, es decir, para cuestionar la validez de las que, habiendo observado el procedimiento formalmente establecido, no han visto implicado de forma directa al pueblo en su gestación, resultando, por tanto, ilegítimas. En efecto, la doctrina de las reformas constitucionales inconstitucionales explica cómo hay ciertas cláusulas en la Constitución –sus principios básicos– que sean o no formalmente declaradas intangibles, no pueden ser reformadas por el poder de reforma constitucional sino por el poder constitu-

⁶ No se habla, en vano, del «extraordinario poder de absolución» que ostenta el pueblo, que le permite transformar reformas formalmente inconstitucionales en constitucionales. Véase al respecto ALBERT, R., «Four Unconstitutional Constitutions and Their Democratic Foundations», en *Cornell International Law Journal*, n.º 169, 2017, págs. 197-198.

⁷ Véanse las propuestas formuladas por ALBERT, R., «The Case for Presidential Illegality in Constitutional Amendment», en *Drake Law Review*, 2019 y, del mismo autor, «Discretionary Referenda in Constitutional Amendment», en *Boston College Law School Legal Studies Research Paper*, n.º 460, 2017, sobre cómo las reformas constitucionales llevadas a cabo *extra ordinem* son válidas al contar con la ratificación popular.

⁸ Esta es la postura, por ejemplo, de REED AMAR, A., *op. cit.*, nota 3, págs. 458 y ss., quien propone la creación de una convención constitucional por parte del Congreso si así lo solicitan la mayoría de los votantes y siempre que las reformas propuestas por aquella sean finalmente ratificadas en referéndum por mayoría simple. En términos similares, COLON-RÍOS, J.; HUTCHINSON, A., «Democracy and Revolution: An Enduring Relationship?», en *Denver University Law Review*, vol. 89, n.º 3, 2012, págs. 605 y ss.

⁹ Véanse al respecto, entre otros, los trabajos de CAROLAN, E., «Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change», en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, n.º 3, 2015, págs. 733 y ss.; THORARENSEN, B., «The people's contribution to constitutional changes: Writing, Advising or Approving? – Lessons from Iceland», en CONTIADES, X.; FOTIADOU, A., *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, Routledge, New York, 2017, págs. 103 y ss.

yente originario.¹⁰ Solo el pueblo soberano –se dice– puede *cambiar* –no reformar– la Constitución misma (su identidad).¹¹ De ahí surge, en efecto, la teoría de la sustitución constitucional. Por tanto, cuando el poder de reforma trate de modificar alguna de esas partes implícitamente indisponibles para él,¹² la reforma en cuestión será inconstitucional ya que estará afectando a una materia reservada al poder constituyente. En consecuencia, la falta de intervención directa del pueblo puede invalidar una reforma válida desde un punto de vista formalista.

2.2. Modelo normativo: La participación ciudadana directa como mecanismo incardinado en el poder constituyente-constituido

2.2.1. De la participación directa del pueblo a la participación directa de la ciudadanía

El lugar que ocupa el individuo en las reformas constitucionales, según el modelo anteriormente expuesto, puede parecer que eleva al máximo exponente la idea de la soberanía popular. Sin embargo, es radicalmente incompatible con la existencia de una Constitución, máxime si esta es democrática. Si la Constitución es verdaderamente la norma suprema de un determinado ordenamiento jurídico, constituyendo el parámetro de validez de las restantes (autorreferencialidad) y, al mismo tiempo, ostentando una capacidad ilimitada de creación jurídica (positividad),¹³ la Constitución es ella misma la soberana. Y es que, la soberanía es necesariamente una cualidad normativa, no subjetiva porque, en definitiva, quien quiera que sea el soberano lo será porque una norma así lo ha previsto.¹⁴ Si esto es así, no es jurídicamente posible que exista un sujeto –el pueblo en este caso– cuya

¹⁰ Las cláusulas de intangibilidad son límites vinculantes para el poder constituido de reforma constitucional, pero no para el poder constituyente que, por definición, es ilimitado. Así lo expone, entre muchos otros, JACKSON, V., «Unconstitutional Constitutional Amendments: A Window into Constitutional Theory and Transnational Constitutionalism» en BÄUERLE, M. et al. (eds.): *Demokratie-Perspektiven Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, pág. 47, cuando dice que la intangibilidad no bloquea todas las «avenidas democráticas», sino solo una, la del poder constituido de reforma constitucional.

¹¹ Sobre la doctrina de las reformas constitucionales inconstitucionales como un mecanismo de protección del poder constituyente originario, véase el amplio estudio realizado por ROZNAI, Y., *Unconstitutional Constitutional Amendments: The limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017, especialmente las págs. 135 y ss.

¹² Si tales cláusulas fueran formalmente cláusulas de intangibilidad la cuestión sería totalmente diferente. La reforma constitucional que pretendiese cambiarlas sería inconstitucional al estar infringiendo un límite normativo impuesto por la Constitución misma.

¹³ Los conceptos de autorreferencialidad –que alude a la capacidad del sistema para crear normas a través de normas (clausura normativa)– y positividad –que se refiere a la capacidad de aquel para integrar nuevos contenidos del medio (apertura cognitiva)–, se toman de la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann que puede consultarse, entre la extensa bibliografía del autor al respecto, en LUHMANN, N., *Sociedad y sistema. La ambición de la teoría*, Paidós, Barcelona, 1990.

¹⁴ Sobre la soberanía como una cualidad únicamente atribuible a normas, véase KELSEN, H., *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2002, pág. 170, y también ROSS, A., *Sobre el Derecho y la justicia*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1994, págs. 79-81.

existencia preceda a aquella, dado que los poderes juridificados existen porque la Constitución los crea y limita.¹⁵ Por eso justamente donde hay Constitución no hay (pueblo) soberano.¹⁶ En consecuencia, no es posible admitir que el pueblo pueda expresarse al margen de los procedimientos normativos –en este caso de reforma constitucional– que aquella misma establece para su modificación. Aquel no puede manifestarse al margen del Derecho mismo sin violar el propio ordenamiento jurídico. Lo contrario supondría admitir, en definitiva, que la soberanía ya no le pertenece a la Constitución misma, sino a quien válidamente puede prescindir de ella para revelarse: al soberano *legibus solutus*.

La imposibilidad jurídica de que exista un soberano en el marco de una Constitución deviene todavía más clara cuando aquella es democrática. Lo que ambas nociones –Constitución y democracia– tienen en común, es precisamente la proscripción de un poder no sometido a normas.¹⁷ Y es que, en efecto, «no hay democracia sin Derecho».¹⁸ Para que pueda realizarse ese ideal de autogobierno –que el pueblo gobernado pueda ser pueblo gobernante– es necesario que existan normas que regulen, en condiciones de igualdad y libertad, la implicación de todos los individuos en dicha tarea. De ahí que resulte tremendamente difícil calificar de democráticos esos referéndums o asambleas constituyentes que tratan de canalizar reformas constitucionales *extra ordinem*. Sin sujeción a la normatividad, resulta muy difícil saber si su realización se sujeta a normas y, en su caso, quién se erige y cómo en autor de las mismas.

La función de la soberanía popular no es apuntalar la existencia de un soberano *legibus solutus*, sino justamente la contraria: evitar que alguien pueda convertirse en soberano.¹⁹ Esta es la única manera de cohonstar la existencia de una Constitución democrática con la noción de la soberanía popular: entender que este no es un apoderamiento para que el pueblo se exprese al margen de aquella, sino un mecanismo que trata de hacer que los sometidos a las normas –y no otros– participen, de forma directa o indirecta en su creación algo que, a su vez, reporta legitimidad al sistema. Es, en definitiva, una soberanía popular que se pone al servicio de la Constitución que la ampara: al involucrar a los destinatarios de las normas en su producción (autogobierno) y, al permitir que los contenidos sean mudables si se sigue el procedimiento establecido, aquella ve

¹⁵ DE OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 2010, pág. 38.

¹⁶ KRIELE, M., *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 149 y ss.; KIRCHHEIMER, O., *Costituzione senza sovrano*, De Donato, Bari, 1982, págs. 33 y ss. Asimismo, recogen posteriormente esta idea de que el reconocimiento de soberanías es incompatible con el propio Estado Constitucional, entre otros, DE OTTO, I., *op. cit.*, nota 15, pág. 138; FERRAJOLI, L., «La soberanía en el mundo moderno», en *Derecho y Garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, pág. 139.

¹⁷ BASTIDA FREIJEDO, F., «Constitución, soberanía y democracia», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8, 1991, pág. 10.

¹⁸ DE OTTO, I., *op. cit.*, nota 15, pág. 56.

¹⁹ De ahí que tradicionalmente se haya asignado una «función negativa» a esa atribución de la soberanía a la colectividad, en los clásicos términos expuestos por CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, Sirey, Paris, págs. 168 y 176. En términos similares mucho más recientemente, habla de «garantía negativa» FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, pág. 36.

reforzada su autorreferencialidad y positividad respectivamente, en definitiva, su soberanía.²⁰

Así las cosas, el máximo poder que existe en un ordenamiento jurídico –el poder de reforma constitucional– es un poder jurificado, es decir, creado por el propio ordenamiento y sometido a este. Precisamente por ello, no es posible vindicar, al hilo de una comprensión distorsionada de la soberanía popular, la existencia de un poder constituyente en el seno de una Constitución democrática, susceptible de emerger en cualquier momento para expresar su voluntad al margen de los procedimientos que aquella diseñó para llevar a cabo su propia reforma. El poder constituyente se extingue tras la aprobación de la norma fundamental. Se domestica al jurificarse, pasando a ser un poder *constituyente-constituido*, gestado por el ordenamiento y obligado a operar dentro de sus confines normativos. Donde hay Constitución como norma suprema, no hay pueblo soberano alguno y, por lo tanto, se desvanece la idea misma del poder constituyente, máxima expresión de aquel. Donde hay Constitución solo es posible hablar de poder constituyente-constituido y, en consecuencia, de reforma constitucional, sea cual sea su objeto y su amplitud. Lo demás será revolución.

Situado el debate en estos términos, si la soberanía popular se incardina dentro del poder constituyente-constituido, la participación directa de los individuos en la reforma constitucional solo puede ser ejercicio de aquel. Es una participación necesariamente *juridificada*. La misma ya no constituye un criterio de validez externo al ordenamiento jurídico (heterorreferencial) –como en el modelo anterior– sino interno (autorreferencial). *Per se*, tal participación directa no sirve para enjuiciar la validez jurídica de la reforma en cuestión. Solo lo hará si el propio ordenamiento la ha previsto como parte del procedimiento, esto es, si dicha participación directa es norma, exigencia jurídica. La reforma constitucional será, entonces, legítima por válida, pero no a la inversa. Ya no existe legitimidad posible al margen de aquella, sino solo dentro de la misma.

En este sentido, cuando los individuos toman partido en la reforma constitucional, de acuerdo con las previsiones normativas al respecto, ahí ya no está actuando ningún sujeto político, prejurídico e ilimitado (el pueblo). Está interviniendo, por el contrario, el conjunto de individuos a los cuales el ordenamiento jurídico ha conferido la potestad para tomar parte, en este caso de forma directa, en los asuntos públicos: la ciudadanía. Por tanto, si antes se hablaba de la participación directa del *pueblo*, propia de un contexto jurídico donde la Constitución no es la norma suprema del ordenamiento, ya que se pliega a los designios de un sujeto político anterior y superior a la misma (el pueblo), ahora solo cabe hablar, coherentemente, de participación directa *ciudadana*, propia de unas coordinadas jurídicas en las que la Constitución, como norma soberana que es, regula jurídica-

²⁰ Esta idea de que la democracia condensa las dos cualidades que la Constitución precisa para ser soberana, fue expuesta por BASTIDA FREIJEDO, F., «La soberanía borrosa: la democracia», en PUNSET BLANCO (COORD.), *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional (Soberanía y Constitución)*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, págs. 390 y ss.

mente su propio cambio y, por tanto, disciplina qué sujetos -ahora plenamente jurídicos- y cómo, deben intervenir en él.

No obstante, la cuestión que ahora nos ocupa no solo se resuelve sosteniendo que quien debe poder participar es ese sujeto jurídico en que la ciudadanía consiste. Resulta imprescindible saber, precisamente, en qué consiste la ciudadanía, es decir, cómo aparece configurada en términos normativos, quién es, en definitiva, ciudadano a efectos de un determinado ordenamiento. Unos diseños se aproximan más a esa idea de autogobierno, ínsita en la soberanía popular, que no consiste sino en que los gobernados puedan ser, en la medida de lo posible, también gobernantes. Conforme más próximos resulten ambos polos y, por ende, menos distancia exista entre el individuo y el ciudadano, más autorreferencial será ordenamiento en su conjunto y, consecuencia, también más democrático. Y, a la inversa: conforme menos gobernados -súbditos- ostenten la condición de gobernantes -ciudadanos activos-, menos autorreferencial será el sistema y, por ende, también menos democrático.

Por tanto, si de lo que se trata es de que los sometidos a las normas puedan participar en su creación, a la hora de delimitar quiénes son verdaderamente los gobernados -que son los potenciales gobernantes- el sistema democrático debe hacer abstracción de las condiciones sociales que rodean al individuo en sí mismo considerado, como la religión, la lengua, la nacionalidad, etcétera, poniendo el acento en su mera condición de sujetos sometidos por igual a las reglas de un determinado ordenamiento jurídico. Siendo esto así, quien debe poder participar en la reforma constitucional en un ordenamiento democrático, no es el nacional o el que comparta unos determinados rasgos culturales, sino más bien el residente, que es el que verdaderamente aparece sujeto al sistema normativo que la Carta Magna preside.²¹ Ello no es óbice, no obstante, para exigir, de cara a la obtención de la condición de residente -y por tanto de ciudadano- un tiempo mínimo de arraigo que garantice la incorporación más o menos estable del individuo a la comunidad jurídica de que se trate en cada caso.

No obstante, la cuestión de quién debe participar en la reforma de la Constitución no solo se resuelve maximizando el concepto de ciudadano, tal y como se ha visto previamente, sino que también pasa por ampliar el número de sujetos que puedan ejercer los derechos de participación política que confiere tal estatus jurídico. En otras palabras: no se trata solo de saber quién es ciudadano sino quién efectivamente puede actuar como tal, lo que conduce a la cuestión no tanto de la titularidad de los derechos fundamentales sino del ejercicio de los mismos. Esto no quiere decir que el sistema democrático no pueda restringir el ejercicio de los derechos de participación política de determinados individuos en base a determinadas circunstancias personales. Lo único que quiere decir es que tales restricciones deben estar debidamente justificadas, justificación que pasa, en definitiva, por demostrar que tales sujetos no son, por diversas circuns-

²¹ En este sentido, por ejemplo, BASTIDA FREJEDO, F., «La soberanía borrosa...», *loc. cit.*, nota 20, págs. 411 y ss.; PRESNO LINERA, M.A.: *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, págs. 165 y ss. Mucho más extensamente sobre la cuestión de la ciudadanía, puede consultarse la obra de ALÁEZ CORRAL, B., *Nacionalidad, ciudadanía y democracia*, CEPC, Madrid, 2006.

tancias, capaces de autodeterminarse políticamente. Dicha consideración debe tenerse en cuenta, por ejemplo, a la hora de fijar la edad mínima requerida para participar –a la vista de las circunstancias sociológicas del momento y también de las distintas edades que el ordenamiento en cuestión exija para operar en el tráfico jurídico (contraer matrimonio, asumir responsabilidades penales, trabajar, testar, etcétera)– o a la hora de privar de dicha posibilidad a los individuos que adolezcan de algún tipo de discapacidad, pues ello no es siempre sinónimo de incapacidad para autodeterminarse políticamente.²²

2.2.2. La participación ciudadana directa como un mecanismo al servicio de la Constitución democrática soberana

En un sistema donde los destinatarios de las normas deben participar en su creación, la ciudadanía tiene que poder intervenir en la modificación de su Carta Magna. Lo que sucede es que los sistemas democráticos modernos son sumamente complejos y la mejor forma de gestionar tal complejidad es articulando dicha participación de forma indirecta, es decir, a través del instituto de la representación. Sin embargo, no es dicha participación en la reforma constitucional la que aquí interesa, sino la directa. La cuestión ahora reside en determinar qué función podría cumplir esta en un sistema democrático.

Para ello es necesario tomar como punto de partida el papel que desempeña la reforma constitucional para con el ordenamiento jurídico. A través de esta, la Constitución puede convertir las expectativas que habitan en el entorno social en normas jurídicas del máximo nivel jerárquico. Aquella desempeña así una función capital para el sistema normativo, pues asegura su propia supervivencia, su misma eficacia como sistema. Posibilitando que distintas expectativas sociales puedan adquirir validez jurídica, el ordenamiento reduce las posibilidades de que estas se vean indefectiblemente abocadas a reivindicarse e imponerse al margen del Derecho lo que, de suceder, pondría en tela de juicio la propia soberanía de la Constitución. En otras palabras: la reforma constitucional expresa la posibilidad ilimitada de creación jurídica del ordenamiento (positividad) y, al hacerlo, vela por su clausura normativa (autorreferencialidad).²³

Pues bien, si es la reforma constitucional el mecanismo por excelencia a través del cual el sistema jurídico se abre y mantiene en contacto con el medio social que le rodea, la participación ciudadana directa en tal proceso coadyuva a ese fin. Constituye un *canal de comunicación* entre el ordenamiento jurídico y el entorno social. Es una herramienta de que dispone el primero para estar más alerta, para conocer mejor o más fácilmente las expectativas del medio. Una suerte de altavoz o, si se quiere, de «sexto sentido». Por eso la participación directa

²² Estas cuestiones han sido analizadas más extensamente, aunque con ocasión del derecho de sufragio, por PRESNO LINERA, M.A.: *El derecho de voto*, loc. cit., nota 22, págs. 128 y ss.

²³ Sobre el papel que la reforma constitucional desempeña en el sistema jurídico, y que aquí se sigue, véase más extensamente la obra de ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, 2000, págs. 101 y ss.

no excluye ni se opone a la indirecta (representativa), sino que la complementa. De lo que se trata es de maximizar las formas de comunicación entre el sistema y el entorno para minimizar las tensiones que puedan surgir entre ambos y que, a la larga, pueden desembocar en huidas de la propia normatividad.²⁴

Allí donde esté en juego la soberanía de la Constitución, y eso sucede de forma excelsa en la reforma constitucional, la comunicación entre sistema y entorno debe intensificarse. A diferencia de otros procesos de creación normativa infraconstitucionales, en la reforma de la Carta Magna está en juego, en mucho mayor grado,²⁵ tanto la autorreferencialidad del sistema –pues se está tratando de cambiar la norma que es condición de validez de las restantes– como la positividad del mismo –al modificarse los límites de lo jurídicamente lícito–. Por tanto, la comunicación entre sistema y entorno debe fortalecerse o ser más fluida cuando de lo que se trata es de modificar los límites de lo jurídicamente válido, las fronteras mismas del Derecho. Cuanto más reconciliados aparezcan el ordenamiento y el entorno social en la base del sistema normativo, menos posibilidades habrá de que surjan posteriores tensiones que devengan en una amenaza para la soberanía del ordenamiento.

Ahora bien, si desde el punto de vista del sistema jurídico la participación ciudadana directa constituye un canal de comunicación entre aquel y el medio social, desde el punto de vista del individuo en sí mismo considerado, aquella es expresión del ejercicio del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que los ciudadanos ostentan. Este es el que les permite tomar partido en la construcción del entramado constitucional, es decir, el que les permite ser partícipes de la soberanía de la Constitución que es, en definitiva, la idea que late tras la noción de la soberanía popular (autorreferencialidad). Aquí se aprecia claramente como en un sistema democrático los medios son, en esencia, un fin en sí mismos.

De lo expuesto hasta el momento no cabe colegir, no obstante, que si una Constitución no contempla la participación ciudadana directa en su procedimiento de reforma deviene no democrática. Es ella misma, desde su propia soberanía, la

²⁴ Precisamente porque la participación ciudadana directa actúa como un canal de comunicación entre el sistema jurídico y el entorno social, aquella es funcional desde el punto de vista de los ordenamientos democráticos independientemente de las expectativas sociales que permita comunicar. En otras palabras: no se está juzgando si aquella da lugar a reformas constitucionales más democráticas desde el punto de vista de su contenido. No parece demasiado adecuado, en términos jurídicos, reivindicar el uso de ciertos mecanismos si conducen a la obtención de ciertos resultados materiales y prescindir de ellos cuando no es así. El sistema democrático hace posible que las expectativas de la sociedad puedan llegar al sistema jurídico para ser discutidas y, en su caso, aprobadas y transformadas en norma; es decir, es proceso. En la medida en que la participación ciudadana directa contribuya a la apertura y eficacia de ese proceso será funcional, no dependiendo su bondad –al menos en términos jurídicos– de los concretos resultados normativos a que conduzca. No obstante, hay estudios que se encargan de analizar la relación entre el nivel de democratización de un país y los procedimientos participativos de reforma constitucional, como por ejemplo el de SAATI, A., *The Participation Myth: Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Print & Media, Umeå University, 2015; o los efectos más políticos que jurídicos que tienen los procesos participativos, como GINSBURG, T.; BLOUNT, J.; ELKINS, Z., «The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval», *Temple Law Review*, vol. 81, n.º 2, 2008, págs. 361 y ss.

²⁵ La gradualidad (o borrosidad) de estas condiciones funcionales del sistema ha sido puesta de manifiesto por BASTIDA FREJEDO, E., «La soberanía borrosa...», *loc. cit.*, nota 20, págs. 387 y ss.

que debe articular de qué manera y en qué grado implica a la ciudadanía en tal proceso de creación normativa. Dejaría de ser democrática si esta no tomase partido de ninguna forma, directa o indirecta. Lo único que sucede si la Constitución no prevé la participación ciudadana directa en su reforma es, simplemente, que estará prescindiendo de un canal comunicativo que le permitiría estar en contacto directo con el entorno y, por tanto, más próximo y receptivo a sus expectativas. El ordenamiento, si se permite la expresión, estaría un poco más «ciego» o «sordo» frente al medio social y sus correspondientes demandas, es decir, vería algo merzados sus «sentidos».

3. La participación ciudadana directa en las distintas fases del procedimiento de reforma constitucional

Si bien la participación ciudadana directa en los procedimientos de reforma constitucional constituye un canal de comunicación entre el sistema democrático y el entorno social, dicha comunicación no ostenta siempre la misma finalidad. Aquella es un mecanismo jurídico complejo que alberga dentro de sí múltiples instrumentos que permiten llevar a cabo esa labor de contacto con el medio en distintos momentos del procedimiento comunicativo y, por tanto, de diversas formas y con distintas pretensiones. De esta manera, el ordenamiento se comunica directamente con el entorno social con diferentes propósitos, según lo haga al inicio -en el *input* del sistema- o al final de los mismos -en el *output*-. Veámoslo más detenidamente.

3.1. La participación ciudadana directa en el *input* del sistema: la participación-deliberación

Uno de los momentos en los que puede operar la participación ciudadana directa es el *input* del sistema, es decir, en las fases deliberativas que, en el procedimiento de reforma constitucional, podrían reducirse a dos: la fase inicial o de impulso de la reforma y la fase central de la misma. Pues bien, lo que permite la participación ciudadana directa en este punto no es que todos los individuos puedan decidir acerca de la reforma en cuestión, sino que todos puedan intervenir en su gestación. De ahí que aquella responda en este punto al binomio *participación-deliberación*, cuyo único fin es implicar activamente al ciudadano en el proceso comunicativo en que la reforma constitucional consiste, distanciándose así de las concepciones de democracia directa y alineándose más, por el contrario, con las ideas de democracia participativa o deliberativa.²⁶ Por tanto, la participación

²⁶ Entre la amplísima bibliografía que podría consultarse al efecto, pueden verse las obras de HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 363 y ss., en el capítulo dedicado a la política deliberativa; NINO, C. S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997; FISHKIN, J., *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, Oxford University Press, Oxford, 2009; GUTMANN, A., THOMPSON, D., *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

ciudadana directa en el *input* incide, fundamentalmente, sobre la positividad del ordenamiento, es decir, sobre su grado de apertura hacia las expectativas sociales del entorno.

3.1.1. La fase de impulso

A través de la iniciativa ciudadana de reforma constitucional, la ciudadanía puede activar el ejercicio del poder constituyente-constituido formulando propuestas alternativas al texto constitucional vigente para su consideración. Y es que, si el cometido de la reforma constitucional, en especial en el seno de un sistema democrático, no es otro sino hacer permeable el texto constitucional a las expectativas sociales del entorno, de lo que se trata es de articular jurídicamente un procedimiento donde puedan tener cabida y discusión el mayor número posible de aquellas. El *input* del sistema debe ampliarse al máximo de forma que puedan revelarse, en condiciones de igualdad y libertad, todas las opciones políticas posibles –lo que también es una exigencia del pluralismo– pues eso contribuye a expandir la positividad del propio ordenamiento.

Tradicionalmente, el grado de positividad del sistema se ha analizado desde el punto de vista de los contenidos de las potenciales reformas, vinculándose, de forma paradigmática, a las cláusulas de intangibilidad. La ausencia de estas aumenta aquella dado que permite que puedan positivizarse, sin excepción, cualesquiera expectativas sociales. Sin embargo, el grado de positividad del ordenamiento, la amplitud de su *input*, no solo tiene que ver con los contenidos de las expectativas que quieren acceder al sistema jurídico, sino también con los sujetos emisores de las mismas. En otras palabras: no se trata solo de ver *qué* se puede comunicar –criterio objetivo al que atienden las cláusulas de intangibilidad–, sino *quién* puede comunicar –criterio subjetivo al que atiende la iniciativa de reforma–.

Pues bien, la iniciativa ciudadana de reforma constitucional es un mecanismo de participación ciudadana directa que posibilita el acceso de ciertas expectativas sociales –las procedentes de la ciudadanía– al ordenamiento. Aquí se aprecia claramente cómo esta funciona como un canal de comunicación entre sistema y entorno. Su función es, por tanto, eminentemente conductiva, trasmisora –*participación-deliberación*– nunca decisoria;²⁷ naturaleza que, por cierto, debería servir para aplacar los recelos demagógicos que en ocasiones se esgrimen contra este instrumento participativo.²⁸ La utilidad comunicativa de este mecanismo podría cuestionarse aduciendo que las expectativas de reforma constitucional de la ciudadanía ya pueden acceder al ordenamiento a través de los representantes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la iniciativa ciudadana vehicula aspiraciones que no encuentran hueco en sede parlamentaria. Se trata, en definitiva, de hacer

²⁷ PIZZORUSSO, A., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. 3, Cedam, Padua, 1973, pág. 1473.

²⁸ Véase sobre esta cuestión PRESNO LINERA, M. A., «La democracia directa y la falacia de sus riesgos», en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (COORD.), *La democracia indignada. Tensión entre voluntad popular y representación política*, Comares, Granada, 2014, págs. 79 y ss.

llegar al sistema *otras* expectativas distintas a las existentes que, habitando en el medio social, no podrían llegar a ser simplemente debatidas si no existiera este canal para expresarlas.²⁹ La democracia participativa actúa así, como se apuntó previamente, como un complemento de la representativa.

En este orden de cosas, cuando la iniciativa ciudadana de reforma constitucional se prohíbe, tal y como sucede en el caso español (art. 166 CE),³⁰ el *input* del sistema se estrecha pues se bloquea un salvoconducto a través del cual podrían acceder a él ciertas expectativas sociales. El ordenamiento se pliega frente a la entrada de estas, no en función de *qué dicen* sino en atención a *quién* las formula –la ciudadanía– lo que contribuye a reducir la positividad del sistema. Al hacerlo, esas expectativas a las que se veta el acceso tienen más posibilidades de tratar de ser impuestas al margen del Derecho, recurriendo a un peligroso y espurio poder constituyente cuya emergencia pondría en tela de juicio la propia soberanía constitucional.³¹ En la máxima expresión de la soberanía del ordenamiento, que es el ejercicio del poder constituyente-constituido, no pueden suprimirse canales comunicativos, sino al revés.

En efecto, la iniciativa ciudadana de reforma constitucional, lejos de ser una *rara avis*, es un mecanismo relativamente común el Derecho Comparado. Suiza, por ejemplo, contempla esta opción tanto para la reforma total como para la parcial si se reúnen 100000 firmas (arts. 138-139 Bundesverfassung), al igual que Liechtenstein (arts. 64 y 112 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein); o Austria, que demanda el aval de 200000 ciudadanos con derecho a voto o la mitad de los que tengan derecho a voto en cada uno de tres Estados (art. 41.2 en relación con el art. 44 Bundesverfassungsgesetz). En la misma línea se sitúan otros ordenamientos como Letonia, que exige el aval de la décima parte de electores (art. 78 Satversme); Lituania, el de 300000 votantes (art. 147 Lietuvos Respublikos Konstitucija); Rumanía, el de 500000 (art. 150 Constituția României); Georgia, el de 200000 (art. 102 Constitución de Georgia); Eslovenia, el de 30000 (art. 168 Ustava

²⁹ Esta función de integración de intereses que desempeña la participación ciudadana directa fue puesta de manifiesto por LARIOS PATERNA, M.J., *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, págs. 81 y ss. En este mismo sentido, CUESTA, V., *Participación directa e iniciativa legislativa en democracia constitucional*, Thomson Civitas, Navarra, 2008, pág. 39.

³⁰ Para un análisis de las razones ofrecidas por los constituyentes para finalmente proscribir la iniciativa ciudadana de reforma constitucional en la Constitución Española, véase el trabajo de PRESNO LINERA, M.A., «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia», en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27, 2012, págs. 96 y ss. En la misma línea crítica en la doctrina española, entre otros, DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 134. En sentido contrario, PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 142 y ss. A este respecto, debe tenerse en cuenta que ha habido una propuesta de reforma constitucional planteada por el Principado de Asturias en 2014, en la que se solicitaba una modificación del art. 166 CE para que la iniciativa de reforma constitucional pudiera ejercerse en los términos previstos en el art. 87 CE, aunque para ello se estableciese un número superior de firmas. Se encuentra disponible en <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/pdf/9A-1614.pdf> (última consulta el 30 de julio de 2018).

³¹ ALÁEZ CORRAL, B., «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después», en PUNSET BLANCO, R.; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (eds.), *Cuarenta años de una Constitución normativa (1978-2018)*, Aranzadi, Madrid, 2018, pág. 651.

Republike Slovenije); o Serbia y Macedonia, que requieren ambas el apoyo de 150 000 electores (art. 203. Constitución serbia y art. 130 Constitución de la República de Macedonia).

3.1.2. La fase central

Aunque la fase de impulso de la reforma constitucional materialice de forma genuina el *input* del sistema –su entrada–, lo cierto es que no lo agota. Aquel comprende todas aquellas fases de corte eminentemente deliberativo –no decisorio– en las que se debata la posibilidad de positivación de ciertas expectativas sociales lo que, además de en la fase inicial, sucede también en la fase central del procedimiento, una vez que la propuesta de reforma en cuestión ha alcanzado la sede parlamentaria. Estas consideraciones son relevantes porque es un lugar común, cuando se piensa en participación directa, tratar de reivindicar y condensar la intervención de la ciudadanía al inicio y al final de los procedimientos de creación normativa, desapareciendo o quedando relegada la misma a un segundo plano durante el transcurso de aquellos. Se olvida entonces que el *input* del sistema no se concentra solo en el momento estricto del acceso de las expectativas al ordenamiento, sino también en las fases posteriores de deliberación acerca de las mismas.

En tanto que en dichos momentos siguen vertiéndose y discutiéndose expectativas sociales –que es en lo que consiste propiamente deliberación– sigue siendo deseable que el sistema jurídico continúe manteniendo la comunicación directa con el entorno social. En este punto, la participación sigue respondiendo al binomio *participación-deliberación*. El objeto de esta es que los ciudadanos puedan tomar partido en la discusión de los proyectos o propuestas de reforma constitucional en curso, brindándoseles la oportunidad, sencillamente, de ser oídos al respecto. Aquellos pueden intervenir en la discusión en sede parlamentaria como un «sujeto deliberante» más, junto con los representantes, lo que contribuye a ampliar así el *input* del sistema y, por ende, su positividad.

Interviniendo en sede parlamentaria, la ciudadanía puede verter sus propias consideraciones acerca de la reforma constitucional en cuestión y, de forma singular, ofrecer información que habita en el medio social y que conoce, por su propia naturaleza y proximidad, de primera mano. Dicha información contribuye a enriquecer y avivar la deliberación, a ampliarla y conectarla con la realidad más inmediata, en la que la reforma constitucional en cuestión, de resultar aprobada, desplegaría sus efectos. Resulta evidente que las apreciaciones expresadas por los ciudadanos pueden no resultar acogidas. Sin embargo, lo único que el sistema jurídico puede garantizar es que aquellas puedan ser formuladas, facilitando así la permeabilidad social de las instituciones de representación.

Si la intervención ciudadana directa en este punto, como en la fase de impulso, tiene por objeto contribuir a la apertura del *input*, al ensanchamiento de la positividad del sistema, eso se logra permitiendo que el ciudadano acceda como tal a la sede parlamentaria y participe, pues con ello la deliberación sobre la reforma constitucional se abre a la recepción de expectativas diferentes que, en este caso,

proceden justamente del entorno social donde la potencial reforma operará. El ordenamiento, en definitiva, disciplina los canales comunicativos con el medio para que cierta información que puede resultar muy valiosa de cara a la configuración de la reforma que se está gestando, pueda ser efectivamente recibida por el ordenamiento, pero nada más. La participación se agota, en este sentido, en esa posibilidad de comunicar –desde el punto de vista del sujeto– y de recibir –desde la perspectiva del sistema–.

Siendo esto así, la siguiente pregunta a responder es cómo debería articular el ordenamiento jurídico esta participación ciudadana directa durante la fase central del procedimiento de reforma constitucional. Sin ánimo de exhaustividad –pues no es este el lugar para formular propuestas normativas muy concretas–, en el caso de que existiera iniciativa ciudadana de reforma constitucional, resultaría coherente que los promotores de la misma pudiesen participar en su tramitación parlamentaria, defendiéndola y respondiendo a las diversas objeciones o críticas que pudieran surgir acerca de la misma. La comunicación entre sistema-entorno será más fluida si una expectativa que surge del medio social y consigue acceder a la sede parlamentaria puede seguir contando con el respaldo y defensa de quien originariamente la ha formulado, que es quien sabe y apoya su contenido. Por otro lado, dicha participación también podría llevarse a cabo a través de audiencias públicas. A través de estas, podrían acceder al debate parlamentario, no solo expertos en la materia que sea objeto de discusión, sino también y especialmente personas o asociaciones representativas de los grupos sociales afectados por las mismas (jubilados, jóvenes, mujeres, estudiantes, etcétera) que constituyen, en definitiva, esa parte del entorno social que más puede contribuir a la deliberación originada al respecto.

3.2. La participación ciudadana directa en el output del sistema: la participación-codecisión

Tal y como se apuntaba previamente, la participación ciudadana directa puede producirse en distintos momentos y, con ello, desempeñar distintas funciones. Además de en el *input*, aquella puede operar en el *output* del sistema, conformado esencialmente por la fase de decisión. La propia naturaleza jurídica de este momento procesal condiciona el papel que desempeña la intervención directa de la ciudadanía en el mismo, muy distinto al que ostentaba en las previas fases deliberativas.

3.2.1. La función sistémica del referéndum de reforma constitucional

A diferencia de las fases de impulso y central del procedimiento, en la fase decisoria ya no hay pluralismo, sino solo minorías que llegan a formar la mayoría. La complejidad que provoca el pluralismo, la entrada en el sistema de muchas y variadas expectativas (*input*), en algún momento debe reducirse, transformándose en binariedad, para que pueda concluir el procedimiento de reforma iniciado

(*output*). No tanto porque este esté agotado, sino porque en algún momento hay que decidir, es decir, cerrar *provisionalmente* el proceso comunicativo hasta que el mismo vuelva a abrirse de nuevo.³² Esta necesidad de cierre, de decisión, destierra el elemento participativo-deliberativo como fundamento democrático de la intervención ciudadana en el momento final del procedimiento. Esta ya no tiene por fin insertar expectativas sociales en el circuito comunicativo del sistema (deliberación) sino pronunciarse de forma directa y definitiva, a través del referéndum, sobre la conversión en Derecho de una determinada expectativa social, es decir, sobre la aprobación de una norma (decisión).³³

El canal de comunicación en que aquella consiste sirve, en este caso, para saber qué opina la ciudadanía sobre una determinada reforma constitucional y, por consiguiente, si la acepta o no. De lo que trata ahora es de intensificar la conexión entre la voluntad ciudadana y la voluntad normativa, aproximando su identificación todo lo posible. Cuanto más coincidan o menos se distancien ambos extremos, más autorreferencial será el sistema democrático en su conjunto y, por consiguiente, más eficaz. De ahí que si la intervención ciudadana directa en el *input* del sistema respondía al binomio *participación-deliberación*, e incidía fundamentalmente sobre su positividad (apertura); ahora, en la fase final del procedimiento, aquella responda al binomio *participación-codecisión*,³⁴ afectando más intensamente a su autorreferencialidad (clausura).

No obstante, aunque el referéndum sea una herramienta de voto y no de voz y, por tanto, expresión de la *participación-codecisión*, el elemento participativo-deliberativo no está del todo ausente. La convocatoria de un referéndum de reforma constitucional trasciende el acto binario de la votación, generando una corriente discursiva acerca de la cuestión que es objeto de decisión, situándola en el centro del debate público y desencadenando así una sana actividad de deliberación pública. Este mecanismo, aunque sea puramente decisorio -de reducción de la complejidad- genera a su vez complejidad -al menos *ex ante*- porque fo-

³² HABERMAS, J., *op. cit.*, nota 26, pág. 601.

³³ Precisamente porque el referéndum es un instrumento binario (sí/no) al ser estrictamente decisorio, no son pocas las críticas democráticas que tradicionalmente se han vertido sobre el mismo. Esencialmente, se concentran en el «déficit deliberativo» que provoca este instrumento y en la amenaza que puede suponer para las minorías, dado que es una mayoría siempre la que se impone. Véanse, entre otros, TIERNEY, S., *op. cit.*, nota 2, págs. 27 y ss.; LEDUC, L., «Referéndums and deliberative democracy», en *Electoral Studies*, n.º 38, 2015, págs. 139 y ss.; SARTORI, G., *Teoría de la democracia. 1 El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, pág. 156; QVORTRUP, M., *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, 2002, pág. 158. Estos peligros sobre los que doctrinalmente se alerta existen, pero si el referéndum es un mecanismo decisorio que necesariamente opera en la fase del *output*, lo cierto es que dicha herramienta no puede dejar de ser binaria. Tales advertencias, a mi juicio, más que para demonizar al referéndum, sirven para señalar que no debe ser, tal vez, el único instrumento con el que se dé cabida a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, sino que debe acompañarse de otros más propiamente deliberativos, como los señalados con anterioridad. De lo que se trata, en definitiva, es de que el ciudadano participe, y eso no tiene que ver solo con decidir, sino con que aquel se exprese y forme parte activa de tales procesos.

³⁴ Se dice *participación-codecisión* y no *participación-decisión* porque las reformas sometidas a referéndum han sido previamente aprobadas por los respectivos Parlamentos. Son, por tanto, dos órganos del Estado -las Cortes y el cuerpo electoral- los que intervienen en la aprobación final de la reforma.

menta el intercambio de opiniones, el vertido de expectativas sociales al debate público, alentando así la expresión del pluralismo político.³⁵ En esa función deliberativa que desempeña el referéndum es esencial la campaña de información que se lleve a cabo. Esta debe estar presidida por el mayor grado posible de transparencia, neutralidad y heterogeneidad, a fin de que la misma pueda cumplir, no solo con ese fin informativo-deliberativo, sino con una posterior votación propiamente democrática.

Sentadas estas bases, la siguiente cuestión que habría que dilucidar es si el referéndum debiera exigirse para aprobar todas las reformas constitucionales. Si es en el ejercicio del poder constituyente-constituido donde la participación ciudadana ostenta sentido y funcionalidad democrática, dado que aquel, como se ha visto, es la máxima expresión de la soberanía del ordenamiento jurídico, parece lógico admitir que la ratificación en referéndum de las reformas constitucionales debiera exigirse siempre en términos democráticos.³⁶ Así lo prevén, en efecto, algunos ordenamientos europeos, como por ejemplo Irlanda (art. 46 Constitution of Ireland), Dinamarca (Parte X, sección 88 Danmarks Riges Grundlov), Suiza (art. 140 Bundesverfassung), Andorra (art. 106 Constitución del Principado de Andorra) o Rumanía (art. 147 Constituția României). De la misma forma lo exigen todas las Constituciones estatales de los Estados Unidos, salvo Delaware,³⁷ también Australia (art. 128 Commonwealth of Australia Constitution Act) Japón (art. 96 Constitución japonesa) y algunos Estados latinoamericanos como Uruguay (art. 331).³⁸

Sin embargo, contra esta exigencia incondicional de ratificación ciudadana se esgrime, en unas ocasiones, lo innecesario –y costoso– de convocar una consulta para avalar reformas constitucionales que revistan poca transcendencia o que resulten de menor calado³⁹ y, en otras, lo superfluo que resulta concitar a la ciudadanía para votar modificaciones que no alteran la esencia misma de la Constitución (las normas materialmente constitucionales). Esto es, de nuevo, un problema de punto de partida. Si lo que justifica la participación ciudadana directa en la reforma constitucional –que lleva a intensificar la comunicación entre sistema y entorno– es que esta afecta de forma muy intensa a la autorreferencialidad y la positividad del ordenamiento, dado que se alteran los límites de lo jurídicamente válido, la soberanía de este se ve interpelada en todo caso, independientemente de cuál sea el objeto de aquella (concepto formal de

³⁵ LEVY, R., «Deliberative voting: Reforming constitutional referéndum democracy», en *Public Law*, 2013, págs. 555 y ss.; TIERNEY, S., «Direct Democracy in the United Kingdom: Reflections from the Scottish Independence Referendum», en *Public Law*, n.º 4, 2015, págs. 633 y ss.

³⁶ En este sentido en la doctrina española, y entre otros, ALÁEZ CORRAL, B., «El procedimiento de reforma...», *loc. cit.*, nota 31, pág. 648; PÉREZ SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 150-151.

³⁷ Este dato ha sido extraído de DONOVAN, T., «Referendums and Initiatives in North America», en QVORTRUP, M., *Referendums around the world. The Continued Growth of Direct Democracy*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, pág. 128.

³⁸ Esta exigencia democrática de ratificación popular para las reformas constitucionales choca, sin embargo, con el hecho de que menos de la mitad de las Constituciones del mundo lo exijan a tales efectos, como se demuestra en el trabajo de ANCKAR, D., «Constitutional referéndum in the countries of the world», en *Journal of Politics and Law*, n.º 7, 2014, págs. 1 y ss.

³⁹ DE ESTEBAN, J., *El régimen constitucional español*, vol. I, Labor, Barcelona, 1984, pág. 96.

Constitución). Se están modificando siempre previsiones normativas que ostentan la posición de supremacía en el seno del ordenamiento. Por tanto, no hay reformas que no merezcan referéndum porque no hay reformas «menos constitucionales» que otras, es decir, que no interpelen a la soberanía del sistema en su conjunto.⁴⁰

3.2.2. La graduación de la participación directa en función de la afectación al principio democrático

A pesar de que todas las reformas constitucionales ponen en juego la soberanía misma de la Constitución (autorreferencialidad y positividad), no es menos cierto que no todas la comprometen con la misma intensidad. Esta resulta más interpelada en aquellas que afectan directamente al principio democrático –tal y como este aparezca normativamente configurado en cada concreto texto constitucional, no en términos abstractos–.⁴¹ Este expresa las mismas cualidades que condensa la soberanía en sí misma: el autogobierno –que responde a una idea autorreferencial– y la posibilidad de mudar el contenido de las normas siempre que se observe el procedimiento establecido –positividad–.⁴²

Ahora bien, expuesta la cuestión en estos términos, podría decirse que toda reforma constitucional afecta, de alguna forma, al principio democrático, al ser este uno de los principios estructurales del ordenamiento. No obstante, esa afectación, para ser verdaderamente tal e interpelar de forma directa a la soberanía del ordenamiento, debe ser de los *elementos nucleares* del principio democrático⁴³ y no de otros que resultan accesorios –a la vista de la concreta configuración

⁴⁰ Por el contrario, si se parte de una concepción material de Constitución, es casi forzoso admitir que el referéndum no será siempre necesario, sino que lo será para ratificar aquellas reformas que involucren a normas *materialmente constitucionales*. Dado que estas, precisamente por ser tales, no se encuentran únicamente en la norma jerárquicamente suprema, el referéndum se precisaría también para aprobar aquellas otras reformas normativas que conciernan a aspectos que, aunque formalmente se sitúan fuera de la Carta Magna, sean materialmente constitucionales. Esta es la comprensión, por ejemplo, que lleva a BECKMAN, L., «Democratic legitimacy does not require constitutional referendum. On «the Constitution» in theories of constituent power», en *European Constitutional Law Review*, n.º 14, 2018, págs. 567 y ss., a considerar que el referéndum no es un requisito necesario para la legitimidad democrática de las reformas constitucionales. Este punto de vista no se puede compartir si se parte de que lo que hace que una norma sea constitucional es su posición jerárquicamente suprema en el seno de un ordenamiento, no sus concretos contenidos.

⁴¹ Con ello quiere decirse que el principio democrático, como principio estructural que es, no es susceptible de ser interpretado al margen del concreto texto constitucional en el que se inserta. Ello rompería, en efecto, la propia autorreferencialidad del ordenamiento, ya que estaríamos sustrayéndonos del terreno positivo. Su contenido no puede precomprenderse, sino que debe deducirse de las reglas constitucionales específicas en las que aquel se plasma –diversas en cada sistema normativo– y que le dotan, posteriormente, de un contenido propio. Véase a este respecto DE OTTO, I., *op. cit.*, nota 15, pág. 141.

⁴² BASTIDA FREIJEDO, F.: «La soberanía borrosa...», *loc. cit.*, nota 20, págs. 390 y ss.

⁴³ Se sigue en este punto la interpretación que ALÁEZ CORRAL, B.: *Los límites materiales... loc. cit.*, nota 23, págs. 345 y ss., hace sobre el concepto de «afectar» utilizado por el art. 168 CE, para apuntar las materias que deben reformarse por el procedimiento agravado, una de las cuales son, justamente, los principios estructurales del ordenamiento al pertenecer al Título Preliminar.

constitucional de este- pues son ellos los que condensan verdaderamente la esencia del mismo. En consecuencia, si la reforma constitucional afecta a los elementos nucleares del principio democrático, más afectada se verá la propia soberanía del ordenamiento y, por tanto, más debe intensificarse la participación ciudadana directa en el momento decisorio. Y a la inversa, en la medida en que no lo haga, dicha participación puede rebajarse. Las variables son, así, directamente proporcionales.

¿Cómo graduar, entonces, esa distinta *intensidad* que debería revestir la participación? Podría hacerse a través del quórum de participación y el nivel de mayorías que se exijan para aprobar finalmente la reforma constitucional. En aquellas que no afectasen a los elementos esenciales del principio democrático, la participación ciudadana directa en el momento decisorio podría revestir una menor intensidad dado que se está comprometiendo la soberanía constitucional (autorreferencialidad y positividad) en menor grado. En este caso, sería suficiente con que la mayoría de los votantes no se opusiera a la reforma o, lo que es lo mismo, que esta resultara aprobada por mayoría simple de los votos emitidos y sin quórum. El referéndum operaría así como un «referéndum *oppositivo*»⁴⁴ al estilo italiano, que concede a las minorías la posibilidad de movilizarse, contradecir la decisión adoptada en las Cámaras y vencer a una mayoría pasiva o indiferente. Aquí, la función de *participación-codecisión* de la ratificación ciudadana desempeñaría más concretamente una función negativa o de control. A través de aquella, los ciudadanos podrían comprobar si la voluntad parlamentaria de reforma constitucional no se opone a la voluntad ciudadana, pues la primera se mantiene mientras que la segunda no diga lo contrario. La ciudadanía, en este caso, decide en negativo. El referéndum deviene así en un instrumento genuinamente «contrademocrático»,⁴⁵ de contrapeso y control de las instituciones por parte de la ciudadanía.⁴⁶

Ahora bien, en aquellos casos en los que la reforma constitucional en cuestión afecte directamente a los elementos esenciales del principio democrático -tal y como este aparezca constitucionalmente configurado- la participación ciudadana directa a través del referéndum debería intensificarse. Y ello pasa por exigir, no simplemente que la ciudadanía no se oponga a la reforma, sino que propiamente codecida. El referéndum, en este caso, desempeñaría una función positiva y no

⁴⁴ GUARINO, G., «La revisione della Costituzione - Il referendum», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1948, pág. 130.

⁴⁵ La idea de la contrademocracia se debe a la obra de ROSANVALLON, P., *La contra-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, Paris, 2006.

⁴⁶ No obstante, esta función de control negativo que puede desempeñar el referéndum, también se lograría si su convocatoria se dejase en manos de la iniciativa ciudadana, como propone por ejemplo SÁENZ ROYO, E., «La regulación del referendo en el derecho comparado. Aportaciones para el debate en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 108, 2016, pág. 131. Ello permitiría que las minorías organizadas obligaran el pronunciamiento directo de la ciudadanía sobre una determinada cuestión, sirviendo así este mecanismo como resorte puramente contrademocrático. Con ello quiere decirse que el referéndum puede desempeñar esa función negativa o de control de diferentes maneras. En este trabajo, al optarse por su obligatoriedad independientemente del objeto de la reforma constitucional, el elemento de control trata de articularse a través del establecimiento de un referéndum por mayoría simple y sin quórum (*oppositivo*).

meramente negativa o de control como en el supuesto anterior.⁴⁷ Lo relevante ahora no es que la ciudadanía no diga que «no», sino que expresamente diga que «sí»: que «decida en positivo».⁴⁸ Para ello, debería establecerse un quórum mínimo de, al menos, el 50% de los electores.⁴⁹ Este asegura que el resultado sea socialmente representativo por estar implicada en la decisión, al menos, la mitad del electorado, evitando que la abstención juegue un papel decisivo en la aprobación o en el rechazo final de la reforma. Cumplido ese quórum, dado que, en esta ocasión, la ciudadanía debe decir expresamente «sí», no decir simplemente «no», podría exigirse la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos para entender aprobada finalmente la reforma.

Esta propuesta acerca del quórum y las mayorías exigidas trata de coherencia que el referéndum sirva para que la ciudadanía estrictamente codecida y, al mismo tiempo, que, en aras a lograrlo, no terminen por imponerse unos requisitos tan exigentes –quórum de participación superior al 50% y mayorías cualificadas– que acaben convirtiendo a aquel en un instrumento al servicio casi exclusivo de la rigidez constitucional,⁵⁰ frustrando así la propia función que la reforma constitucional está llamada a desempeñar en el seno de un ordenamiento, especialmente si es democrático. Se incorporan, por tanto, las «rigideces» imprescindibles para que el referéndum sea un instrumento de codecisión estricta y no meramente de control, desechando consiguientemente ese plus de elementos de rigidez que no añaden nada a la labor que aquel está llamado a desempeñar.

4. Bibliografía

- ACKERMANN, B., *We the People. Transformations*, Belknap Press for Harvard University Press, Harvard, 1998.
- ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, 2000.
- *Nacionalidad, ciudadanía y democracia*, CEPC, Madrid, 2006.

⁴⁷ Esta doble función –negativa y positiva– que desempeña el referéndum de reforma constitucional se pone de relieve, con otra terminología, en ALÁEZ CORRAL, B., «El procedimiento de reforma constitucional... *loc. cit.*, nota 31, págs. 652-653, quien entiende, al hilo del caso español, que el referéndum del art. 167 CE debería configurarse como un «mecanismo de control popular contradictorio» mientras que en el caso del art. 168 CE operaría como un «referéndum confirmativo».

⁴⁸ RESCIGNO, G., «Democracia e principio maggioritario», *Quaderni Costituzionali*, n.º 2, 1994, pág. 193.

⁴⁹ Entre las Constituciones europeas que exigen un determinado quórum para su ratificación en referéndum, este se sitúa en el 40% del censo electoral en Dinamarca (Parte X, sección 88) y en el 50 % en Eslovenia (art. 170) o Letonia (art. 79). Otros ordenamientos exigen un nivel de participación mucho más elevado, como Lituania que establece la necesidad de que los ¾ del censo electoral (75 %) voten a favor para reformar el art. 1 de la misma (forma republicana de gobierno).

⁵⁰ Ya LUTZ D. S., «Towards a theory of constitutional amendment», en *American Political Science Review*, vol. 8, n.º 2, 1994, pág. 259, había puesto de manifiesto que la rigidez constitucional aumentaba si se exigía ratificación popular y disminuía si la aprobación de la reforma era exclusivamente parlamentaria. En la misma línea y más recientemente, CONTIADES, X., FOTIADOU, A., «The people as amenders of the Constitution», en CONTIADES, X., FOTIADOU, A. (eds.), *op. cit.*, nota 8, pág. 25.

- «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después», en PUNSET BLANCO, R.; ÁLVAREZ, L. (Eds.), *Cuarenta años de una Constitución normativa (1978-2018)*, Aranzadi, Madrid, 2018, págs. 639 y ss.
- ALBERT, R., «Four Unconstitutional Constitutions and Their Democratic Foundations», en *Cornell International Law Journal*, n.º 169, 2017, págs. 169 y ss.
- «Discretionary Referenda in Constitutional Amendment», en *Boston College Law School Legal Studies Research Paper* No. 460, 2017
- «The Case for Presidential Illegality in Constitutional Amendment», en *Drake Law Review*, 2019.
- ANCKAR, D., «Constitutional referendum in the countries of the world», en *Journal of Politics and Law*, n.º 7, 2014, págs. 1 y ss.
- BASTIDA FREJEDO, F., «Constitución, soberanía y democracia», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8, 1991, págs. 9 y ss.
- «La soberanía borrosa: la democracia», en Punset Blanco (coord.), *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional (Soberanía y Constitución)*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pág. 381.
- BECKMAN, L., «Democratic legitimacy does not require constitutional referendum. On «the Constitution» in theories of constituent power», en *European Constitutional Law Review*, n.º 14, 2018, págs. 567 y ss.
- CAROLAN, E., «Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change», en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, n.º 3, 2015, págs. 733 y ss.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, Sirey, Paris.
- COLON-RÍOS, J.; HUTCHINSON, A., «Democracy and Revolution: An Enduring Relationship?», en *Denver University Law Review*, vol. 89, n.º 3, 2012, págs. 605 y ss.
- CONTIADÉS, X.; FOTIADOU, A., «The people as amenders of the Constitution», en Contiades, X., Fotiadou, A. (eds.), en CONTIADÉS, X.; FOTIADOU, A., *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, Routledge, New York, 2017, págs. 9 y ss.
- CUESTA, V., *Participación directa e iniciativa legislativa en democracia constitucional*, Thomson Civitas, Navarra, 2008.
- DE ESTEBAN, J., *El régimen constitucional español*, vol. I, Labor, Barcelona, 1984
- DE OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 2010.
- DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1986.
- DONOVAN, T., «Referendums and Initiatives in North America», en QVORTRUP, M., *Referendums around the world. The Continued Growth of Direct Democracy*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, págs. 122 y ss.
- FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011.
- FISHKIN, J., *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- GINSBURG, T.; BLOUNT, J.; ELKINS, Z., «The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval», *Temple Law Review*, vol. 81, n.º 2, 2008, págs. 361 y ss.
- GUARINO, G., «La revisione della Costituzione - Il referendum», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1948, págs. 130 y ss.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D., *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- KIRCHHEIMER, O., *Costituzione senza sovrano*, De Donato, Bari, 1982.
- HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.

- JACKSON, V., «Unconstitutional Constitutional Amendments: A Window into Constitutional Theory and Transnational Constitutionalism» en BÄUERLE, M. *et al.* (eds.): *Demokratie-Perspektiven Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, págs. 47 y ss.
- KELSEN, H., *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2002.
- KIRCHHEIMER, O., *Costituzione senza sovrano*, De Donato, Bari, 1982.
- KRIELE, M., *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, 1980.
- LARIOS PATERNA, M. J., *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.
- LEDUC, L., «Referéndums and deliberative democracy», en *Electoral Studies*, n.º 38, 2015, págs. 139 y ss.
- LEVY, R., «Deliberative voting: Reforming constitutional referendum democracy», en *Public Law*, 2013, págs. 555 y ss.
- LOCKE, J., *Two treatises of Government*, Guernsey Press, Londres, 1986.
- LUHMANN, N., *Sociedad y sistema. La ambición de la teoría*, Paidós, Barcelona, 1990.
- LUTZ D. S., «Towards a theory of constitutional amendment», en *American Political Science Review*, vol. 8, n.º 2, 1994, págs. 355 y ss.
- NINO, C. S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.
- PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- PÉREZ SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, Jaén, 1994.
- PIZZORUSSO, A., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. 3, Cedam, Padua, 1973.
- PRESNO LINERA, M. A.: *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003.
- «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia», en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27, 2012, págs. 85 y ss.
- «La democracia directa y la falacia de sus riesgos», en Gutiérrez Gutiérrez, I. (coord.), *La democracia indignada. Tensión entre voluntad popular y representación política*, Comares, Granada, 2014, págs. 61 y ss.
- QVORTRUP, M., *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, 2002.
- REED AMAR, A., «The Consent of the Governed: Constitutional Amendment Outside Article V», *Columbia Law Review*, vol. 94, 1994, págs. 457 y ss.
- RESCIGNO, G., «Democracia e principio maggioritario», *Quaderni Costituzionali*, n.º 2, 1994, págs. 187 y ss.
- ROSANVALLON, P., *La contra-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, Paris, 2006.
- ROSS, A., *Sobre el Derecho y la justicia*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1994.
- ROZNAI, Y., *Unconstitutional Constitutional Amendments: The limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- SAATI, A., *The Participation Myth: Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Print & Media, Umeå University, 2015.
- SÁENZ ROYO, E., «La regulación del referendo en el derecho comparado. Aportaciones para el debate en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 108, 2016, págs. 142 y ss.
- SARTORI, G., *Teoría de la democracia. 1 El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

SIEYÈS, E., *Qu'est-ce que le tiers état?*, PUF, Paris, 1982.

SCHMITT, C., *Legalidad y legitimidad*, Aguilar, Madrid, 1971.

THORARENSEN, B., «The people's contribution to constitutional changes: Writing, Advising or Approving? - Lessons from Iceland», en CONTIADES, X.; FOTIADOU, A., *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, Routledge, New York, 2017, págs. 103 y ss.

TIERNEY, S., *Constitutional Referendums -The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

----- «Direct Democracy in the United Kingdom: Reflections from the Scottish Independence Referendum», en *Public Law*, n.º 4, 2015, págs. 633 y ss.