

Observaciones introductorias sobre el estado actual de la democracia y el constitucionalismo*

Alessandro Pizzorusso**

En el periodo histórico que ha seguido a la caída de la Unión Soviética y de los regímenes comunistas en los otros países del bloque que lideraba, y también a la abolición del régimen del *apartheid* en la Unión Sudafricana y al fin de las dictaduras militares que habían conquistado el poder en algunos países latinoamericanos, se había difundido en el mundo la opinión según la cual la ideología democrática, que se había venido afirmando progresivamente en occidente a partir del siglo XVII, no obstante la incertidumbre que también determinaron sus mejores aplicaciones, fuese ya falta de alternativas capaces de rivalizar con ella y apareciera por tanto destinada a difundirse en todo el planeta¹.

Las vicisitudes que se han desarrollado en los años que han sucedido desde entonces hasta hoy permiten sin embargo adelantar cualquier duda sobre el fundamento de tal pronóstico, ya sea porque continúan existiendo muchos países en cuyos ordenamientos, también autocalificándose como democráticos, se encuentran lejos de poder ser considerados como plenamente respetuosos de los principios propios del "constitucionalismo", ya sea porque permanecen fuertes incertidumbres sobre cuales sean los modos más apropiados para realizar dichos principios y para defenderlos de las amenazas de varios tipos a los cuales están expuestos, entre los que priman el populismo y la demagogia².

Es también indiscutible que, en las constituciones de gran parte de los estados entre los cuales los habitantes del planeta tierra y los territorios que lo componen actualmente se reparten, encontramos frecuentemente enunciadas prescripciones que califican como principios fundamentales del ordenamiento jurídico los cánones esenciales de la democracia y, por el contrario, raramente encontramos enunciados correspondientes a las ideologías que aún hoy se contraponen radicalmente a ella como ocurría en los siglos pasados cuando así lo hacían, ya

sea los defensores de las monarquías absolutas que se remitían a la gracia divina como factor de legitimación del poder que ejercían, ya sean los autócratas que se valían del consenso recogido disfrutando la ignorancia de las masas o del uso sin prejuicios de la violencia militar o policial.

Los ordenamientos del tipo de las monarquías absolutas, atribuibles comúnmente al modelo del *ancien régime* vigente en Francia y en otros lugares hasta el siglo XVIII y luego "restaurado", pero no sin importantes modificaciones, al final de las guerras napoleónicas³, del Congreso de Viena, se han venido extinguiendo progresivamente (excepto quizás en algún estado de pequeñas dimensiones), como consecuencia de la difusión del constitucionalismo, propagado en Occidente en el curso del siglo XIX, mientras los ordenamientos inspirados por ideologías autoritarias con trasfondo populista, cuya realización se aprecia sobre todo en el fascismo italiano, el nazismo alemán y, con variantes más o menos marcadas, los gobiernos de tipo militar que se dieron en muchos países, (comúnmente, sin embargo, por períodos bastante limitados en el tiempo), han padecido una clara derrota en la segunda guerra mundial y ya aparecen universalmente objeto de valoraciones negativas.

A la par los ordenamientos inspirados en los principios del marxismo-leninismo, que inicialmente prometían ir más allá de los principios liberal-demócratas en el sentido de realizar formas de acción que superasen la concepción meramente "formal" de la igualdad, han fallado largamente en estos objetivos y los estados que siguieron esta dirección, aún en los casos en que no se han convertido explícitamente a los principios del constitucionalismo occidental, han atenuado llamativamente las posiciones que los contrapusieron a ellos, así que no parecen presentarse más como una real alternativa con respecto de los otros.

Al fin, los ordenamientos de los estados tendencialmente confesionales que más claramente resultan incompatibles con la libertad religiosa y con

* El texto fue traducido por Guillermo Omar Gonzáles Cucho. Agradecemos asimismo la revisión de la traducción al doctor Giovanni Priori Posada, Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** Catedrático de la Universidad de Pisa - Italia.

1 R.A. DAHL, *On Democracy* [1998], traducción italiana: *Sobre la democracia*. Laterza, Roma-Bari, 2002, p.3 ss

2 Sobre el tema, Y. MENY, Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Fayard, Paris, 2000.

3 A decir verdad, el mismo régimen realizado por Napoleón Bonaparte había restaurado muchas instituciones del *ancien régime*, pero para algunos se presentaba como sostenedor de las ideas de la revolución de 1789, simbolizada por el tricolor, capaz de mantener con vida el entusiasmo que había despertado. Donde el equívoco de las formas de gobierno que más tarde vendrán reconocidas a la noción de bonapartismo.

el reconocimiento de los derechos que de ella derivan, comúnmente no se ponen más en abierto contraste con los principios del constitucionalismo⁴, no porque no existan casos en los que el orden constitucional del Estado reconoce un orden religioso al que declara, más o menos explícitamente, de adherir, cuánto porque ellos tienden en todo caso a hacer coexistir los preceptos religiosos más difícilmente compatibles con los derechos fundamentales de libertad que son la base del constitucionalismo con los principios propios de éste. En Occidente, este tipo de coexistencia se ha realizado comúnmente por la separación de la esfera de competencia del César de la competencia de "Dios" y por la referencia de las reglas de la religión al solista y por la referencia de las reglas de la religión al único fuero interno del alma humana, dejando al derecho del Estado la tarea de regular las acciones externas.

En otros casos, en cambio, la efectiva aplicación de arcaicos preceptos enunciados en los textos considerados sagrados había sido abandonada sin renegarla explícitamente, o bien habían sido halladas otras soluciones prácticas variadamente justificadas, o de hecho toleradas⁵. Los problemas prácticos que aún subsistían, por lo demás, incidieron más o menos sobre la realidad de los hechos según que un determinado orden religioso se presentara más o menos como dotado de una organización dotada de poderes temporales capaces de influir sobre las actividades de los órganos del Estado y más o menos capaz de influenciar los comportamientos de los individuos, donde existían fuertes diferencias, debidas a muchos factores diversos, correspondientes a las distintas situaciones relativas a la realidad concreta presente en cada país.

La difusión de los principios del constitucionalismo, que constituyó fruto de un fenómeno cultural potencialmente común de los varios componentes de la humanidad, tuvo que tomar en cuenta sin embargo la rígida división entonces existente entre los estados soberanos (cuyas poblaciones pudieron valerse de contactos muy limitados, aunque progresivamente crecientes), y sus organizaciones estatales (y, precisamente, a los titulares de la soberanía interior), al principio de este período histórico, fueron reconocidos casi universalmente poderes absolutos, tanto sobre la legislación, cuánto sobre las otras funciones públicas, que a menudo comprendían fuertes

poderes de injerencia también en la esfera privada de las personas.

El orden que las relaciones jurídicas entre los estados asumieron en la época de los tratados de Vestfalia⁶ (cuando sus ordenamientos internos se uniformizaron a los principios de la monarquía absoluta, a causa de los que correspondió al soberano el ejercicio de todos los poderes públicos salvo los límites, cuánto nunca vagos - y en todo caso faltos de toda garantía de efectividad -, consiguientes de los "principios fundamentales de la monarquía" o del derecho natural, de los que el monarca en abstracto se declarara dispuesto a tener en cuenta y en concreto tuviese en cuenta en relación a casos específicos), implicaba que cada estado individual constituyese bajo estos puntos de vista un compartimento estanco, por el cual los éxitos reportados por los defensores del constitucionalismo en un país determinado no se propagaron a otro lugar si no sobre la base de un proceso político-cultural autónomo que consiguiera análogo éxito, ni fue aceptable que efectos de este género pudieran determinarse por efectos de las relaciones reguladas por el derecho internacional, al menos en teoría rigurosamente fundado sobre la prohibición de interferencia en los asuntos internos de los estados individuales titulares de la soberanía internacional.

Sólo mucho después, en efecto, la prohibición de interferencia en los asuntos internos empezará a sufrir alguna atenuación, en nombre de la exigencia de afirmar los principios del constitucionalismo, no sin encontrar enormes dificultades, y se tuvieron casos en los que el derecho internacional fue reconocido como directamente operativo respecto a los individuos, sea reconociéndose a estos últimos alguna forma de tutela de sus derechos fundamentales también respecto al estado de pertenencia⁷, sea admitiendo una más amplia posibilidad de reconocer efectos *erga omnes* a tal categoría de normas internacionales⁸.

La difusión del constitucionalismo, que se ha venido realizando, de manera más o menos completa, en muchas partes del mundo, ha terminado por absorber en sí los procesos de actuación de la democracia que se desarrollaron, aunque en ámbitos muy limitados, desde la antigüedad, extendiendo potencialmente su alcance, directo o indirecto, a todo el complejo de las organizaciones públicas que, a partir de la llegada del "estado moderno" y el "estado de derecho" fueron cada vez más rígidamente

4 Como todavía hacía, por ejemplo, el *Sillabo* del papa Pio IX, adjunto a la encíclica *Quanta cura* de 1864.

5 Obviamente, en los casos de este género permanecían sostenedores de la obligación de la observancia literal de las prescripciones que la tradición deducía de los textos sagrados, también en los casos en los que tales interpretaciones aparecían claramente superadas a la luz de la evolución cultural desarrollada en el curso de los siglos.

6 Los dos tratados de Münster y de Osnabrück, estipulados en 1648, concluyeron la guerra de los treinta años y, con ello, la edad de las guerras de religión que en precedencia habían azotado largamente Europa. Con ello vino de hecho a terminar la autoridad del Sacro Imperio Romano (fundado por Carlo Magno en el 800 y finalmente disuelto en 1806) y fueron las bases del derecho moderno internacional.

7 Como sucede casi con una cierta regularidad, en particular, mediante la actividad de la Corte Europea de los derechos del hombre con sede en Strasburgo, con referencia a los países adherentes a la convención de 1950 que la han instituido dejando al mismo tiempo una importante Carta de los derechos.

8 Citado por ultimo, también para referencias ulteriores, P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi "erga omnes"*, Jovene, Nápoli, 2006.

encuadradas en los estados. Mientras, en efecto, los principios de la democracia fueron concebidos con referencia inicialmente a las actividades de gobierno de las comunidades, dejando amplio espacio a la producción jurisprudencial del derecho (los *iura*), o bien a aquel derivado de la actividad espontánea de los individuos (los *mores*), las organizaciones de los poderes públicos previstos por los textos normativos producidos por el constitucionalismo han acabado por dictar, cuánto menos al nivel de principios, disciplinas referidas a todas las actividades de tales poderes, además de su misma organización.

Esto se ha traducido en la reserva de la función de producción normativa (a través de *leges* configuradas muy diferentemente de cuánto ocurrió en pasado, basta pensar en la codificación moderna), en un primer momento a los monarcas, luego a asambleas legislativas más o menos respetuosas de los principios de la democracia y por último a órganos gubernativos capaces de conducirla, si no de ejercerla directamente (no sin que se tenga, sin embargo, una cierta recuperación de la función de la jurisprudencia judicial y doctrinal también fuera de las áreas donde siempre ha conservado su papel, es decir en los países de *common law* y de una cierta recuperación del derecho de origen privado, también de carácter transnacional). Pero esta forma de “constitucionalización” de las actividades públicas y, en algunos casos, también privadas, se extiende progresivamente además a la fijación de principios, calificados como “principios constitucionales”, de poner a fundamento de las actividades de los órganos titulares de las funciones administrativas y de aquellos jurisdiccionales, por no decir actividades privadas que vinieron así reguladas (directamente o indirectamente).

Sobre todo en el período de máxima afirmación de la concepción del derecho propia del juspositivismo, correspondiente a los siglos de progresiva afirmación del Estado moderno⁹, el núcleo principal de estos principios se resuelve por tanto en la configuración de formas de estado y formas de gobierno¹⁰ respetuoso de la concepción de la democracia que se ha venido afirmando contemporáneamente, en concreto limitadamente a ciertas áreas del planeta, pero tendencialmente hacia su superficie entera (además, por último, en alguna medida también a nivel internacional).

Sin pretender proveer aquí una reseña sistemática y completa de tales formas, bastará con recordar, entre las formas de estado, la invención del pluralismo territorial, en virtud del que pueden tenerse casos de estados que comprenden otras

instituciones calificables como tales, aunque titulares solamente de algunos segmentos de soberanía (confederaciones, federaciones, uniones de estados, etc.), o bien casos de estados que comprenden instituciones (denominadas Regiones, *Länder*, *Comunidades autónomas*, etc.) no dotados con poderes soberanos, pero aún titulares de poderes, también normativos, autónomos con respecto de los del Estado del que hacen parte. No participan en cambio en el ejercicio de poderes soberanos las instituciones que disfrutaban de espacios de autonomía sobre la base de factores diferentes de los de orden territorial, entre los que presentan particular relevancia las confesiones religiosas, los sindicatos, instituciones culturales, las sociedades comerciales, etc. También estas instituciones dan lugar a correspondientes ordenamientos jurídicos, distintos de los del Estado o de las otras instituciones de base territorial, aunque coordinan con ellos de varios modos.

La configuración del Estado como “estado de derecho”¹¹ implica principalmente la sumisión de la actividad de los poderes públicos y los mismos privados a la autoridad del derecho, que regula sus comportamientos bajo varios puntos de vista y que además ofrece un complejo de garantías, constituidas en particular por la posibilidad de recurrir a un juez para reprimir las violaciones del derecho y para conceder formas de resarcimiento de los daños que de ello sean consecuencia. Entre tales garantías, particularmente significativas aparecen aquellas conexas a la institución de una jurisdicción constitucional, a la que puede ser solicitada, con varias condiciones, controlar la “constitucionalidad” de las leyes y otras medidas de análogo rango.

De particular relevancia también es la forma de estado correspondiente a la noción de “estado social” (Welfare State), en base a la cual el Estado asume para sí la tarea de realizar, dentro de lo posible, a beneficio de sus ciudadanos, la libertad del necesitado, es decir la protección contra la indigencia, contra las enfermedades, contra los accidentes, etcétera, según técnicas diversamente articuladas.

La evolución de las formas de gobierno impuesta por la difusión de los principios del constitucionalismo se ha desarrollado comúnmente a través de modificaciones del régimen anteriormente vigente, que hasta el siglo XVIII, como ya se ha mencionado, estuvo presente en casi todas las denominadas “monarquías absolutas”, en las que todas las funciones del Estado fueron concentradas en el monarca salvo algunas limitaciones ligadas a la estructura feudal (preexistente a la formación del

9 Una atenuación del rol del Estado se registra a partir de la segunda mitad del siglo XX, ya sea por efecto de la evolución del derecho internacional a través de la admisión de casos de reconocimiento de subjetividad del individuo es decir de eficacia *erga omnes* de la norma en materia de tutela de los derechos fundamentales o de persecución de crímenes contra la humanidad, ya sea por la mayor difusión de los casos de eficacia transnacional de acuerdo entre privados, especialmente en materia comercial y procesal.

10 Sea noción de “forma de Estado” como aquella de “forma de gobierno” que se refiere a la estructura organizativa de los estados modernos, pero esos se distinguen entre ellos porque la primera hace referencia a las relaciones que en varios casos se establecen entre los “elementos” del Estado, entre el cuerpo electoral, el parlamento, el gobierno (en sentido estricto), el jefe de Estado y eventualmente otros. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam Padova, 1973, pp. 3-4.

11 P. COSTA, D. ZOLO, *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2002.

Estado moderno y parcialmente coexistente con las estructuras propias del mismo), o bien, sobre todo en los países por mayoría católica, a las relaciones con el papado.

En Inglaterra, la difusión de los principios del constitucionalismo y la modificación de la forma de gobierno fue gradual y se manifestó inicialmente con una serie de documentos a través de los que el monarca reconoció a sus súbditos una serie de derechos de libertad. Al mismo tiempo, se afirmó el principio según el cual el orden jurídico vigente resulta principalmente del *common law*, es decir del complejo de los precedentes establecidos por las cortes judiciales, mientras los órganos heredados por el orden feudal se desarrollaron, en particular acogiendo como a sus miembros, junto a los aristócratas y a los clérigos, también los representantes de los *commoners*. La evolución del Parlamento inglés hacia un orden moderno ocurrió así sin sobresaltos y la monarquía inglesa (que no ha asumido, excepto que en particulares circunstancias, el carácter de una monarquía absoluta), se conformó con el papel que le es justo en el ámbito, en un primer momento, de una forma de gobierno "constitucional puro" con el reconocimiento al Parlamento del poder legislativo (que se sumó al poder de control financiero que ya era suyo en precedencia), y, por lo tanto, "parlamentario", con la presencia de un *Cabinet* parecido al actual Gobierno, y de un Legislativo formado por dos cámaras, de las que una era electiva, ligada al ejecutivo de una manera análoga a la que actualmente se da basada en la "confianza." Esta evolución continuará en los siglos siguientes con la progresiva reducción del papel del monarca al de una figura casi solamente simbólica, con la progresiva atenuación de los poderes de la *House of Lords*, con la asunción de parte de los partidos políticos, y de sus *leaders*, de un papel de protagonistas en régimen de tendencial bipartidismo, además con la separación cada vez más explícita de los órganos judiciales de aquellos legislativos y ejecutivos.

En Francia, en cambio, el *ancien régime* se prolongó hasta 1789, cuando la gran revolución transformó intensamente el orden institucional del país, reemplazando la monarquía por derecho divino con una forma de gobierno constitucional puro y los "Estados generales" en un Parlamento unicameral, y, sobre todo, modificó en profundidad el estatuto de las personas, aboliendo el régimen feudal y, al menos tendencialmente, las diferencias de *status*, y sobre todo acercando la igualdad, al menos formal, a las libertades proclamadas en la célebre *Déclaration des droits del homme et du citoyen* del 26 de agosto 1789. En este documento también se encuentra el célebre art.16, el que contiene un tipo de enunciación de los principios del constitucionalismo donde afirma que "*toute société dans la quelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a*

point de Constitution": el acercamiento de los derechos de libertad a la separación de los poderes indica en efecto, en extrema síntesis, lo que será la instalación del constitucionalismo de la época que seguirá hasta nuestros días, cuando, de la Constitución de Weimar en adelante, las constituciones inspiradas en los principios democráticos serán normalmente compuestas de dos partes, una dedicado al catálogo de los derechos fundamentales y sus garantías, y la otra a una organización de los poderes que se inspira en los principios enunciados por Montesquieu¹². En la historia constitucional francesa del siglo XIX, en cambio, mientras que la proclamación de los derechos, (efectuado en el gran *Code civil* de 1804), se estableció como base del orden jurídico vigente, la forma de gobierno osciló entre las fantasiosas construcciones del *abbé Sièyes*, la concepción imperial de molde bonapartista, las tentativas de restauración del *ancien régime* y las aperturas hacia soluciones ultrademocráticas y republicanas abiertas a las reivindicaciones del estado social, hasta cuando llegó a estabilizarse por un largo período sobre una forma de gobierno parlamentario-asambleísta que se afirmó como un modelo clásico, pero encontró crecientes dificultades que tuvo que dar cuenta con el sufragio universal, con la formación de los partidos de masa y con los problemas más específicamente propios del siglo XX (entre los que asumió un papel determinante aquel de la descolonización en Francia), y fue reemplazado, a causa de la crisis constitucional del 13 de mayo de 1958, con una forma de gobierno que mezcla elementos propios de casi todas estas soluciones y que a menudo viene definido como "semi-presidencialismo", en el que un proyecto anunciado por el General Charles De Gaulle en el discurso de Bayeux del 16 de junio de 1946 y dotado de caracteres de no leve autoritarismo, fue combinado con soluciones propias de la tradición democrática de Francia (las que al último acabaron prevaleciendo en el curso de la evolución de la Constitución del 1958, todavía en vigor aunque con algunas importantes modificaciones).

Al lado de estos dos sucesos europeos (en esta sede no es el caso de mencionar otras, no menos importantes, aunque por lo demás menos originales), va cuánto menos próximo lo realizado en los Estados Unidos con la Constitución de 1797, todavía en vigor, en la que actúa, en un marco republicano y federalista, una forma de gobierno constitucional "puro" parecida a la realizada en la fase de la evolución inglesa que precede el paso al parlamentarismo diferenciándole sobre todo de ello por una más rigurosa fidelidad al modelo montesquieuiano de la separación de poderes. El presidencialismo americano ha sido imitado, sin gran éxito, en algunos países extraeuropeos, pero ha ejercido influencia relevante en Europa, no tanto por los caracteres fundamentales de la forma de gobierno adoptados, cuánto por unos aspectos

12 Cuyo libro, *L'esprit des lois*, fue publicado en 1748.

particulares, entre los que los más relevantes están constituidos por el papel reconocido a la proclamación de los derechos a libertad, cuyos textos constitucionales fueron valorizados eficazmente de la jurisprudencia y de la doctrina americana, y por la invención del control de constitucionalidad de las leyes, que inspiraron muchos constituyentes de todo el mundo, incluso a menudo combinándola con tradiciones de origen europeo-continental. Menos referible al modelo americano parece la tendencia, realizada en alguna medida (pero no a causa de una explícita reforma constitucional), en algunos países europeos a la consolidación del papel del primer ministro, sobre la base de una situación de bipartidismo (también esto, sin embargo, no explícitamente previsto o favorecido por normas constitucionales explícitas, sino más bien por la tradición inglesa o por las leyes electorales italianas del 1994 y el 2005¹³).

El primer núcleo de principios y reglas alrededor del que la idea de democracia ha sido construida generalmente viene indicado en las experiencias de gobierno de las ciudades-estado de la antigua Grecia y en particular en la Atenas del V siglo A.C. De tales experiencias han sido transmitidos testimonios que también incluyen importantes elementos de discusión sobre la validez de las técnicas empleadas. Otras experiencias de este género (y debates al respecto), se tuvieron acá y en los siglos siguientes, en particular en la antigua Roma republicana, en los ayuntamientos medievales y renacentistas, en la república de Venecia y en otras ocasiones más o menos significativas. Tales experiencias, sin embargo, generalmente concernieron a situaciones en las que el número de las personas legitimadas para participar en las deliberaciones fue numéricamente bastante pequeño, sea porque fueron pequeñas las dimensiones de aquellas comunidades, sea porque en ellas valieron fuertes discriminaciones que excluyeron la participación a reuniones de este tipo de mujeres, esclavos, etc., así que las exigencias prácticas que se debían afrontar para su funcionamiento se redujeron muchísimo y no fueron comparable, salvo en algunos aspectos, a las que se presentaron más tarde en el ámbito de los estados modernos, sobre todo a partir de la época, bastante reciente, en que el principio de igualdad ha constituido un obstáculo a las discriminaciones que impidieron en el pasado la participación a estas deliberaciones de amplias categorías de personas.

Sobre el plano organizativo, la evolución realizada en el curso de los siglos ya sea por las

diferentes dimensiones de los estados modernos, o a causa de la valoración de la persona en cuanto tal y de la asunción del principio de igualdad entre los principios fundamentales del constitucionalismo, ha comportado la distinción de dos (o más) niveles de organización de los poderes públicos, distinguiéndose así, de un lado, el papel del "cuerpo electoral", tendencialmente identificado con el "pueblo" (aunque en realidad compuesto no totalmente por personas identificables con el conjunto de los "ciudadanos" del Estado y tampoco con el conjunto de las "personas físicas" calificadas como tales del derecho civil y ligadas al territorio del Estado por una relación jurídica creída idónea para justificar la atribución a ellas del electorado activo), y legitimado a elegir las asambleas representativas y, a veces, a pronunciarse (a título decisorio o a título consultivo), sobre preguntas para ello propuestas en algunas condiciones (es decir, a través de referendum) y, del otro lado, aquel justo de las asambleas electivas, dotadas de competencias legislativas y de dirección política, mientras en otros modos se forman comúnmente los órganos dotados de competencias ejecutivas o jurisdiccionales, cuyos titulares son elegidos principalmente con base en su competencia técnica y son asistidos por su condición de sujetos independientes, (especialmente los jueces).

Es sin embargo de notar que, en el curso de los muchos siglos durante los que la organización de los poderes públicos fue predominantemente influenciada por factores como la disponibilidad de la fuerza militar o las reglas de la herencia, o bien fue determinada por formas de investidura que prescindieron en todo o en gran medida de la consulta de los miembros la comunidad (como generalmente ocurrió en la edad feudal), el recurrir a las técnicas propias de la democracia generalmente fue muy raro o en todo caso reducido al papel puramente ceremonial de pronunciamientos destinado a registrar decisiones ya tomadas en otra sede, de cuyas motivaciones con los que efectuaron manifestaciones similares poco se conocía.

Con referencia a los casos en los que el cuerpo electoral (o bien, sobre todo por cuánto concierne la iniciativa, también un órgano externo a ello o una cuota de sus miembros operantes en el papel de promotores o una fracción de otro modo determinada), desarrolla no meramente una función electiva, pero deliberativa o consultiva o de iniciativa por el ejercicio de poderes propios de otros órganos constitucionales, se suele hablar de formas de democracia "directa", en contraposición a las

13 Tentativas de realizar reformas constitucionales para realizar en Italia una forma de gobierno semi-presidencial a la francesa o una forma de gobierno fundada sobre el reforzamiento del rol del primer ministro tendiente casi al bonapartismo han sido realizadas en 1997 y en 2005. La primera tentativa, que había determinado la elaboración de un proyecto de revisión constitucional de parte de una comisión bicameral dotada de poderes especiales de la ley constitucional que había previsto la institución fue seguido por disensos entre las fuerza políticas, mientras el segundo, nacido de un diseño de ley presentado en 2005 manejado por el empresario Berlusconi y aprobado por las dos cámaras con el procedimiento de la revisión constitucional, fue rechazado por el Cuerpo electoral con una mayoría de mas de 60% de los votantes en ocasión del referendum propuesto por la oposición a norma del art. 138 de la Constitución y desarrollado el 25 y 26 de junio de 2006. El éxito conseguido por el mencionado en las elecciones de 2008 han todavía repuesto la discusión el equilibrio establecido por la Constitución de 1947.

formas de democracia representativa o "indirecta" que se tienen en los casos en que las manifestaciones de dirección del cuerpo electoral son expresadas a través de la elección de los candidatos a un cargo público. En los casos de cargos cubiertos a través de formas de elección de segundo grado (o bien a través de nombramientos confirmados por manifestación de "confianza" respecto al titular de un órgano o el miembro de un colegio de otro modo electo), el valor especial propio de la elección popular u otras manifestaciones parecidas de consentimiento le otorga por fuerza al titular del cargo un *quid pluris* de fuerza política que se suma a la autoridad consiguiente sobre el plan estrechamente jurídico de la titularidad misma. Por consiguiente, en ciertos casos, este tipo por fuerza política, derivado del modo de investidura del titular de uno o más cargos públicos, puede ser también tenido en cuenta a los objetivos de la valoración del grado de "democracia" de un órgano o a otro sujeto público.

Es evidente sin embargo cómo las modalidades con las que el consentimiento públicamente manifestado respecto a una propuesta de deliberación legislativa o bien de una dirección rebelde a una autoridad administrativa es conseguido sobre una propuesta elaborada por un grupo de promotores y presentado a los ciudadanos a quienes se pide la aprobación (que en tal caso se identifica con aquél que, en casos de elección, se llama "cuerpo electoral"), en el curso de una campaña del tipo de aquellas que comúnmente se desarrollan en el ámbito de los procedimientos electorales, son profundamente diferentes de aquellas con las que son preparadas y decididas medidas análogas que son instruidas y formuladas por órganos públicos dotados de una específica competencia para hacerlo, además de una organización adecuada también al cumplimiento de las comprobaciones de carácter técnico a la necesidad útiles o hasta indispensables.

Del momento, en efecto, que el cuerpo electoral a diferencia de los órganos que obran en el ámbito del poder ejecutivo, o bien de los otros poderes del Estado u otros entes públicos competentes a ocuparse de la materia, es tendencialmente compuesto de todos los que hacen parte de la comunidad, cualquiera sea su preparación profesional (incluso a falta de cualquier preparación en la materia), sus valoraciones son sumamente expuestas a las influencias de los campos propagandísticos que vienen normalmente desarrollados sobre todo en

vista de la pronunciación de los electores a obra de las personas o los grupos más específicamente interesados a las tomas de posición que derivarán del voto y que serán asistida inevitablemente por una fuerte seña de democracia. De donde la oportunidad de reservar el empleo de los procedimientos que constituyen formas de democracia directa a decisiones que no comporten valoraciones de carácter técnico, y en todo caso no soliciten un cierto grado de preparación específica en la materia que viene en consideración, reservando en cambio tales procedimientos a preguntas que, por su mayoría o por otras razones, sean enseguida perceptibles también de las personas faltos de una preparación específica¹⁴ o que en todo caso tiendan a reafirmar principios fundamentales de la organización social de la comunidad sin perjudicar injustamente las ulteriores elecciones, también de carácter técnico, que se hacen necesarias por la realización práctica de los principios mismos.

Se comprende en efecto como el *quid pluris* de fuerza política que una decisión de este género puede asumir respecto de la fuerza jurídica propia¹⁵ pueda inducir el Parlamento o el Gobierno a darle actuación en las formas solicitadas por las circunstancias pero, si eso ocurre, es fruto de una valoración política y no del cumplimiento de una obligación jurídica. Bien se entiende, por otra parte, como la eventualidad que el recurso al referendo dé lugar a dificultades prácticas considerables que justifica la desconfianza que, sobre la base de las experiencias dadas en el curso de la historia en los países que han experimentado este instituto, a menudo se ha manifestado al respecto.

Un resultado particular de esta desconfianza resulta de la evolución del significado de la palabra "plebiscito" que en la época contemporánea, a diferencia de cuanto ocurrió en pasado y con referencia a la palabra latina de que deriva, predominantemente es usada en la acepción en que ella presupone un juicio negativo respecto a una consulta de los electores sobre una pregunta del referendium, tendente a expresar la sospecha (o más de una sospecha), que ella haya sido caracterizada por falta de espontaneidad debida a la influencia de la propaganda padecida por los electores, o bien a otras circunstancias que hayan desviado su voluntad, induciéndolos a error o al menos impidiéndoles expresar una opinión bien meditada y plenamente libre. 

14 En consideración de eso las provisiones de recurso a los institutos como el referendium excluyen frecuentemente el recurso a esas relaciones en materias que no pueden constituir objeto de valoración de parte de personas del todo privadas de un cierto grado de preparación en la materia sobre cuya disciplina legislativa el referendium está destinado a ejercer efectos abrogativos o modificativos, no obstante que ello pueda parecer una indebida forma de limitación de la soberanía popular. Se remite, a propósito, a la experiencia cumplida en algunos países, y en particular, por cuanto atañe a Italia, a la dificultad encontrada por la Corte constitucional en el ejercicio del control de admisibilidad de las solicitudes de referendium abrogativo de las leyes ordinarias a normas del art. 75 de la Constitución.

15 En el caso de los referendium abrogativos previstos en el art. 75 de la Constitución italiana, la fuerza jurídica de la decisión de acogida de la cuestión es igual a la de una disposición abrogativa aprobada mediando cualquier otro acto con fuerza de ley ordinaria; esta interpretación, sin embargo, ha sido rebatida y graves incertidumbres a propósito se han manifestado también en circunstancias concretas: para la solución aquí recogida, y también para posteriores referencias, el amplio análisis de M. LUCIANI en *Commentario della Costituzione*, art. 75, Zanichelli-Società editores "Il foro italiano", Bologna-Roma, 2005, pg 599 ss