



Estrasburgo, 8 de octubre de 2020

CDL-AD(2020)031

O. Ingl.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

**DIRECTRICES REVISADAS SOBRE LA CELEBRACIÓN DE
REFERENDOS**

**Aprobado por el Consejo de Elecciones Democráticas
en su 69ª reunión en línea (7 de octubre de 2020)
y adoptado por la Comisión de Venecia
en su 124ª Sesión Plenaria en línea
(8-9 de octubre de 2020)**

sobre la base de los comentarios de

Sr. Nicos ALIVIZATOS (Miembro, Grecia)
Sr. Josep CASTELLA ANDREU (Miembro, España)
Sr. Oliver KASK (Miembro, Estonia)
Sra. Regina KIENER (Miembro, Suiza)
Sr. Francesco MAIANI (Miembro, San Marino)
Sr. Ben VERMEULEN (Miembro, Países Bajos)

INTRODUCCIÓN	3
DIRECTRICES SOBRE LA CELEBRACIÓN DE REFERENDOS	6
I. Principios del patrimonio electoral europeo	6
1. Sufragio universal.....	6
1.1. Regla y excepciones.....	6
1.2. Registros electorales	6
2. Sufragio igual.....	7
2.1. Igualdad de derechos al voto	7
2.2. Igualdad de oportunidades	7
2.3. Igualdad y minorías nacionales.....	8
3. Sufragio libre	8
3.1. Libertad de los votantes a formarse una opinión.....	8
3.2. La libertad de los votantes para expresar sus deseos y acciones para combatir el fraude	9
4. Sufragio secreto.....	10
II. Condiciones para la aplicación de estos principios	10
1. El Estado de derecho	10
2. Respeto de los derechos fundamentales	11
3. Niveles de regulación y estabilidad de la ley de referéndum.....	11
4. Garantías de procedimiento.....	11
4.1. Organización y supervisión del referéndum por un órgano imparcial	11
4.2. Supervisión del referéndum	12
4.3. Un sistema de apelación eficaz	13
4.4. Financiación	14
III. Normas específicas	14
1. La validez sustantiva de los textos sometidos a referéndum.....	14
2. La validez de procedimiento de los textos sometidos a referéndum.....	14
3. Normas específicas aplicables a los referendos celebrados a solicitud de una parte del electorado y a las iniciativas populares	14
4. Paralelismo en los procedimientos y reglas que rigen el referéndum.....	15
5. Modalidades de votación:	16
6. Opinión del parlamento.....	16
7. Quórum y mayorías especiales.....	16
8. Efectos de los referendos	17
9. Fecha del referéndum.....	17

INTRODUCCIÓN

1. En 2006-2007, el Consejo de Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia aprobaron el Código de Buenas Prácticas sobre Referendos ([CDL-AD\(2007\)008rev-cor](#)) - las Directrices en la 18ª Sesión del Consejo (Venecia, 12 de octubre de 2006) y la 68ª Sesión Plenaria de la Comisión (Venecia, 13 y 14 de octubre de 2006) y el memorando explicativo en la 19ª Sesión del Consejo (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la 70ª Sesión Plenaria de la Comisión (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2007).

2. El 23 de noviembre de 2007, mediante la Recomendación 1821(2007), el Comité Permanente, en nombre de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, solicitó al Comité de Ministros que aprobara una recomendación a los Estados miembros para que hicieran suyo el Código de Buenas Prácticas sobre Referendos. Mediante la resolución 1592 (2007), la Asamblea decidió remitir el Código de Buenas Prácticas a las delegaciones y los parlamentos nacionales para que pudiera aplicarse sin demora en los Estados miembros del Consejo de Europa.

3. En su 14ª Sesión Plenaria (Estrasburgo, 30 de mayo - 1 de junio de 2007), el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa aprobó el Código de Buenas Prácticas sobre Referendos.¹

4. El 27 de noviembre de 2008, en la Sesión 1042bis de los Delegados de los Ministros, el Comité de Ministros aprobó una Declaración sobre el Código de Buenas Prácticas sobre Referendos con el fin de invitar a las autoridades públicas de los Estados miembros a guiarse por dicho Código.

5. En octubre de 2016, la Comisión de Venecia abordó preocupaciones recurrentes sobre una serie de referendos en los Estados miembros, preocupaciones que estaban relacionadas tanto al procedimiento para la puesta en marcha de los referendos como con el contenido de los cambios propuestos. En lo que respecta al procedimiento, la Comisión subrayó, en primer lugar, la necesidad de que los referendos respeten el Estado de derecho y, en particular, que cumplan con el sistema jurídico en su conjunto, especialmente con las normas de procedimiento sobre la revisión constitucional. También alertó contra el uso de los referendos para eludir importantes salvaguardias constitucionales, tales como el requisito de una mayoría cualificada en el parlamento. En cuanto al contenido de los cambios propuestos, la Comisión se mostró preocupada por el hecho de que la mayoría de esos referendos tenían por objeto concentrar los poderes y reducir el control democrático del parlamento.² Sobre esa base, la Comisión inició el proceso de revisión del Código de Buenas Prácticas sobre Referendos.

6. En 2017, el Consejo de Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia aprobaron un cuestionario ([CDL\(2017\)022rev2](#)) en el que se pedía información sobre los acontecimientos recientes en los Estados miembros en el ámbito de los referendos. Las respuestas al cuestionario se encuentran en el Estudio sobre los referendos - Respuestas al cuestionario ([CDL\(2018\)042](#)).

7. Paralelamente, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa redactó un informe titulado "Actualización de las directrices para garantizar la celebración de referendos justos en los Estados miembros del Consejo de Europa" ([Doc. 14791](#)) que dio lugar a la [resolución 2251 \(2019\) titulada "Actualización de las directrices para garantizar la celebración de referendos justos en los Estados miembros del Consejo de Europa"](#), aprobada el 22 de enero de 2019. En esta Resolución, la Asamblea, en primer lugar, "acoge con beneplácito el hecho

¹ Resolución 235 (2007).

² CDL(2017)002, p. 3.

de que la Comisión de Venecia haya iniciado un proceso de actualización del Código de 2007 e invita a esta última a que tenga en cuenta, en el Código revisado, los siguientes principios generales:

3.1 Los referendos deben estar integrados en el proceso de la democracia representativa y no deben ser utilizados por el ejecutivo para anular los deseos del parlamento ni pretender eludir los pesos y contrapesos normales;

3.2. Las propuestas que se sometan a referéndum deben ser lo más claras posible y estar sujetas a un examen previo detallado, incluso por parte del parlamento, para garantizar que reflejen las preocupaciones de los votantes y expresen sus deseos;

3.3. La campaña debe asegurar un equilibrio entre los diferentes bandos y permitir a los votantes el acceso a una información imparcial y de calidad para poder elegir con conocimiento de causa".

8. El presente informe no tiene por objeto determinar si es conveniente, y en qué circunstancias es deseable recurrir a los referendos como tales. La respuesta a esta pregunta varía según la naturaleza del sistema constitucional y la tradición. Corresponde al derecho constitucional nacional establecer si se prevé la posibilidad de celebrar referendos, cuál es su alcance y qué procedimiento debe seguirse para celebrarlos. Sin embargo, es necesario establecer una serie de garantías para que expresen realmente los deseos del electorado y no vayan en contra de las normas internacionales en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho.

9. En los sistemas constitucionales de los Estados miembros del Consejo de Europa, la toma de decisiones se realiza normalmente mediante mecanismos de democracia representativa, mientras que el recurso a los referendos tiende a complementar esos procesos de toma de decisiones. Esto es así incluso en los países en los que la legislación está generalmente abierta a la posibilidad de celebrar referendos. Teniendo en consideración lo antes expuesto, los referendos y la democracia representativa deben combinarse armoniosamente. En particular, el recurso a la democracia directa no debe excluir la participación de los órganos representativos en el proceso. Además, el recurso al referéndum no debe utilizarse para alterar los pesos y contrapesos constitucionales, por ejemplo, para que el presidente o el gobierno puedan eludir los procedimientos parlamentarios previstos para las enmiendas.³

10. La democracia participativa y, en particular, las asambleas de ciudadanos, son también complementarias de la democracia representativa; sin embargo, no se abordarán en el presente informe. La introducción de tales asambleas no excluye ni implica referendums, y viceversa: ellas pueden ser un paso dentro de un proceso que conduzca a un referéndum.

11. El presente Código se aplica a los referendos en los diferentes niveles de la organización estatal (nacional, regional, local). Sin embargo, se centra principalmente en los referendos nacionales. Sus normas generales deben adaptarse a la realidad de los referendos locales y regionales, de conformidad con las tradiciones constitucionales nacionales.

12. La legislación nacional puede prever la celebración de referendos:

- sobre proyectos de reforma con una redacción concreta a un texto legal o una propuesta específica para derogar disposiciones existentes de dicho texto;
- sobre una pregunta de principios;⁴
- sobre una propuesta concreta que no tiene la forma de enmienda con una redacción concreta, conocida como "propuesta de redacción general"⁵.

³ Informe sobre la Reforma Constitucional (CDL-AD(2010)001), par. 189; Resolución 2251(2019), par. 3.1-3.3.

⁴ Por ejemplo: "¿Está usted a favor de introducir un sistema de gobierno presidencial?"

⁵ Por ejemplo: "¿Está usted a favor de reducir el número de escaños en el Parlamento de 300 a 200?"

13. Las cuestiones sometidas a referéndum pueden ser de carácter constitucional, legislativo o incluso administrativo (especialmente en el nivel local). Ellos pueden referirse a (la ratificación de) un tratado.⁶ También pueden referirse a cuestiones territoriales, como la creación o fusión de entidades subnacionales, así como a la secesión, en aquellos casos excepcionales en los que la constitución nacional lo permite.⁷

14. También hay que distinguir entre los referendos obligatorios (impuestos por la constitución o la legislación) y los referendos opcionales (a petición de una autoridad, de una minoría en el parlamento o de una parte del electorado), así como, según el efecto del referéndum, entre los referendos jurídicamente vinculantes y los consultivos. Los referendos consultivos vinculantes para el ejecutivo -en el sentido de que éste debe presentar un proyecto ante el parlamento- constituyen una categoría intermedia.

15. El Código de Buenas Prácticas sobre Referendos incluye las Directrices para la celebración de referendos, así como un Memorando explicativo que, cuando sea necesario, hará referencia a los diversos puntos de las Directrices para explicar su contenido y antecedentes.

16. Las presentes Directrices Revisadas han sido aprobadas por el Consejo de Elecciones Democráticas en su 69ª reunión en línea (7 de octubre de 2020) y adoptadas por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8 y 9 de octubre de 2020).

⁶ Por ejemplo, el referéndum de 2005 sobre la Constitución Europea en Francia.

⁷ Véase Referendos en Europa – Un análisis de las reglas jurídicas los Estados europeos, [CDL-AD\(2005\)034](#), págs. 10-11 y 32.

DIRECTRICES SOBRE LA CELEBRACIÓN DE REFERENDOS

I. Principios del patrimonio electoral europeo

1. Sufragio universal

1.1. Regla y excepciones

El sufragio universal, en principio, significa que todas las personas tienen derecho a votar. Este derecho puede, sin embargo, y de hecho debe estar sujeto a ciertas condiciones. Tales condiciones, en lo concerniente al derecho al voto en los referendos, no deberían ser más onerosas que las que se aplican a las elecciones:

- a. Edad:
el derecho al voto debe estar sujeto a una edad mínima, pero debe adquirirse, a más tardar, a la mayoría de edad;
- b. Nacionalidad:
 - i. se puede aplicar un requisito de nacionalidad;
 - ii. sin embargo, sería aconsejable que se permitiera a los extranjeros votar en los referendos locales después de un cierto período de residencia.
- c. Residencia:
 - i. se puede imponer un requisito de residencia; la residencia en este caso significa la residencia habitual;
 - ii. se podrá imponer a los ciudadanos un requisito de duración de la residencia únicamente para los referendos locales o regionales;
 - iii. El período de residencia requerido debe ser razonable y, por regla general, no debe exceder los seis meses;
 - iv. el derecho a votar en referéndum debería concederse a los ciudadanos que residen en el extranjero en condiciones no más onerosas que las que se aplican a las elecciones-
- d. Privación del derecho al voto:
Se pueden adoptar disposiciones para privar a las personas de su derecho al voto en los referendos, pero sólo observando las siguientes condiciones acumulativas:
 - i. debe estar previsto por la ley;
 - ii. el principio de proporcionalidad debe ser respetado;
 - iii. la privación debe basarse en la incapacidad mental o en una condena penal por un delito grave;
 - iv. además, la privación de los derechos políticos o la declaración de incapacidad mental sólo puede imponerse por decisión expresa de un tribunal de justicia.

1.2. Registros electorales

El cumplimiento de los siguientes criterios es esencial para que los registros electorales sean fiables:

- a. Los registros electorales deben ser permanentes o referirse a un registro que sea actualizado constantemente (registro de población o registro de nacimientos, matrimonios y defunciones);

- b. debe haber actualizaciones regulares; las cuales tienen que garantizar que el registro de votantes sea exacto antes de cada referéndum. En los casos en que los votantes no se inscriban automáticamente, la inscripción debe ser posible durante un período de tiempo relativamente largo;
- c. Los registros electorales deben ser públicos;
- d. debe existir un procedimiento administrativo -sometido a control judicial- o un procedimiento judicial, que permita la inscripción de un votante que no haya sido inscrito; la inscripción no debe tener lugar como resultado de una decisión tomada por la mesa electoral el día de las elecciones;
- e. un procedimiento similar debería permitir a los votantes enmendar las inscripciones incorrectas dentro de un plazo razonable;
- f. Se podrá prever un registro complementario como medio para conferir el voto a aquellas personas que hayan cambiado de domicilio o hayan alcanzado la edad legal para votar desde la última publicación del registro.

2. Sufragio igual

2.1. Igualdad de derechos al voto

Cada votante tiene un voto en cada cuestión sometida a referéndum.⁸

2.2. Igualdad de oportunidades

- a. Se debe garantizar la igualdad de oportunidades para los partidarios y los oponentes de la propuesta a ser votada. Esto implica una actitud neutral por parte de las autoridades administrativas, en particular sobre:
 - i. la campaña del referéndum;
 - ii. la cobertura de los medios de comunicación, en particular de los medios de propiedad pública;
 - iii. la financiación pública de la campaña y sus actores;
 - iv. publicidad y anuncios;
 - v. el derecho a manifestarse en la vía pública.
- b. En las emisiones de radio y televisión públicas sobre la campaña del referéndum, se debe garantizar la igualdad de acceso a los partidarios y los oponentes de la propuesta.
- c. Debe garantizarse una cobertura equilibrada a los partidarios y adversarios de la propuesta en otros medios de comunicación públicos, especialmente en los informativos. Se puede tener en cuenta el número de partidos políticos que apoyan cada alternativa o sus resultados electorales.
- d. La igualdad debe garantizarse en términos de subvenciones públicas y otras formas de respaldo. La igualdad puede ser garantizada por:
 - i. La financiación equitativa de los partidos políticos. La igualdad puede ser estricta o proporcional. Si es estricta, los partidos políticos son tratados en igualdad de condiciones, independientemente de su fuerza parlamentaria actual o del apoyo que tengan en el electorado. Si es proporcional, los partidos políticos deben ser tratados de acuerdo con los resultados obtenidos en las elecciones. En cualquier

⁸ Esto es sin perjuicio de lo dispuesto en el párr. I.2.3 sobre cuestiones de minorías.

- caso, tanto los partidarios como los oponentes de la propuesta (o alternativas) deben contar con una financiación adecuada;
- ii. La financiación equitativa de las organizaciones (incluidos los partidos políticos) que apoyen cualquiera de las distintas respuestas a la pregunta del referéndum.
- e. Las condiciones financieras o de otro tipo para la publicidad en radio y televisión deben ser las mismas para los partidarios y los adversarios de la propuesta.
 - f. De conformidad con la libertad de expresión, deben adoptarse disposiciones legales para garantizar que todos los participantes en el referéndum tengan un acceso mínimo a los medios audiovisuales de propiedad privada, en lo que respecta a la campaña del referéndum y a la publicidad.
 - g. La financiación de las campañas de los partidos políticos y de los referendos debe ser transparente, incluyendo las contribuciones en especie y las campañas de terceros. La financiación de las campañas debe hacerse público antes del referéndum cuando menos.
 - h. El principio de igualdad de oportunidades puede, en ciertos casos, llevar a una limitación de los gastos de los partidos políticos y de las otras partes implicadas en el debate del referéndum, especialmente en materia de publicidad. También puede conducir a una limitación de las donaciones individuales, así como del importe total de todas las donaciones.
 - i. Se deben imponer sanciones en caso de incumplimiento del deber de neutralidad expresado en los párrafos anteriores.

2.3. Igualdad y minorías nacionales

- a. Las normas que prevén un cálculo diferente de los votos como excepción a las reglas normales de recuento de votos en el caso de un referéndum sobre la situación de las minorías nacionales no son, en principio, contrarias a la igualdad de sufragio. El principio de proporcionalidad debe ser respetado.
- b. Los votantes no deben verse obligados a revelar su pertenencia a una minoría nacional.

3. Sufragio libre

3.1. Libertad de los votantes a formarse una opinión

- a. Las autoridades administrativas deben observar durante todo el período de campaña su deber de neutralidad (véase I.2.2.a. supra), que es uno de los medios para garantizar que los votantes puedan formarse libremente una opinión.
- b. Debe prohibirse la utilización de recursos públicos por parte de las autoridades con fines de campaña. Los partidos políticos y sus representantes, incluidos aquellos que son representantes electos u ocupan un cargo público, tienen derecho a participar activamente en la campaña. Se podrán aplicar deberes especiales de abstención de las personas que pertenecen a los organismos públicos responsables de la organización o supervisión del referéndum.
- c. La pregunta puesta a votación debe ser clara y comprensible; no debe ser engañosa; debe ser imparcial, no debe sugerir una respuesta; los votantes deben ser informados

de los efectos del referéndum; los votantes deben poder responder a las preguntas formuladas únicamente con un sí, un no o un voto en blanco. Es conveniente que las preguntas sigan un formato fijo. Se pueden prever preguntas de opciones múltiples (véase más adelante III.5.b).

- d. Un organismo imparcial (véase II.4.1 infra) debe ejercer un control previo sobre la claridad de la pregunta.
- e. Un organismo imparcial debe proporcionar información equilibrada. Esto implica que el texto sometido a referéndum y un informe explicativo o material equilibrado de campaña de parte de los partidarios y detractores de la propuesta debe ponerse a disposición de los electores con suficiente antelación, como se indica a continuación:
 - i. deben ser enviados directamente a los ciudadanos y ser recibidos con suficiente antelación a la votación;
 - ii. el texto sometido a referéndum y la fecha del mismo debe ser publicado en el boletín oficial con suficiente antelación a la votación;
 - iii. el informe explicativo debe presentar de manera equilibrada no sólo el punto de vista de las autoridades del ejecutivo y del legislativo o de las personas que comparten su punto de vista, sino también el de la oposición.
- f. Dicha información debe estar disponible en todos los idiomas oficiales, así como en los idiomas de las minorías nacionales.
- g. Debe garantizarse la transparencia, en particular en lo que respecta a la financiación de la campaña. Los votantes también deben poder identificar el origen de los mensajes de la campaña. Los intermediarios de Internet deben proporcionar acceso a los datos sobre la publicidad política pagada.
- h. Se deben imponer sanciones en caso de incumplimiento del deber de neutralidad y de la libertad de los votantes para formarse una opinión, incluidas las infracciones de las normas relativas a la financiación de la campaña y a otras regulaciones sobre la campaña.

3.2. La libertad de los votantes para expresar sus deseos y acciones para combatir el fraude

a. Procedimiento de votación

- i. los procedimientos de votación deben poder ser comprendidos fácilmente por los votantes;
- ii. los votantes siempre deben tener la posibilidad de votar en una mesa electoral. Otros medios para realizar la votación son aceptables en las siguientes condiciones (iii-vi):
- iii) El voto por correo debe permitirse únicamente cuando el servicio postal sea seguro y fiable; el derecho al voto por correo puede limitarse a las personas hospitalizadas o encarceladas o a las personas con movilidad reducida o a los electores que residen en el extranjero; deben tomarse todas las previsiones para descartar fraude e intimidación;
- iv. La votación electrónica debe ser conforme con la Recomendación del Comité de Ministros CM/Rec(2017)5 sobre las normas para la votación electrónica. En particular, este tipo de votación sólo debe utilizarse si es seguro, fiable, eficiente, técnicamente sólido, abierto a la verificación independiente y de fácil acceso para los votantes; el sistema debe ser transparente; a menos que los canales de votación electrónica a distancia sean universalmente accesibles, los mismos serán sólo un medio adicional y opcional de votación;

- v. Deben aplicarse normas muy estrictas al voto en representación de un tercero; debe limitarse el número de votos de este tipo que un solo votante puede realizar;
- vi) Las urnas móviles sólo deben permitirse en condiciones estrictas que eviten todo riesgo de fraude;
- vii. Para evaluar la exactitud del resultado de la votación deberán utilizarse al menos dos criterios: el número de votos emitidos y el número de papeletas de votación colocadas en la urna;
- viii. las papeletas de votación no deben ser manipuladas o marcadas de ninguna manera por los funcionarios de las mesas electorales;
- ix. las papeletas de voto no utilizadas e inválidas nunca deben salir de la mesa electoral;
- x. Durante la votación y el recuento deberá permitirse la presencia de observadores designados por los partidos o por otros grupos que hayan adoptado una posición sobre la cuestión sometida a votación;
- xi. el personal militar debe votar en su lugar de residencia siempre que sea posible. De lo contrario, es aconsejable que se inscriban para votar en la mesa electoral más cercana a su lugar de servicio;
- xii. el recuento debe realizarse preferentemente en las mesas electorales;
- xiii. el recuento debe ser transparente. Se debe permitir la presencia de observadores, representantes de los partidarios y oponentes de la propuesta, así como de los medios de comunicación. Estas personas también deben tener acceso a los registros;
- xiv. los resultados deben ser transmitidos al nivel superior de manera abierta;
- xv. el fraude electoral debe ser castigado con sanciones efectivas.

b. La libertad de los votantes para expresar sus deseos también implica:

- i. Que el ejecutivo debe organizar todos los referendos previstos por el ordenamiento jurídico;
- ii. el cumplimiento de las reglas de procedimiento; en particular, los referendos deben celebrarse dentro del plazo prescrito por la ley;
- iii. el derecho a la determinación exacta del resultado por el órgano responsable de la organización del referéndum, de forma transparente, y la publicación formal en el boletín oficial.

4. Sufragio secreto

a. Para el votante, el secreto del voto no es sólo un derecho, sino también un deber. Su incumplimiento debe ser castigado con la anulación de cualquier papeleta cuyo contenido sea revelado. El sufragio secreto no restringe el derecho de los votantes a expresar su opinión fuera de la mesa electoral.

b. La votación debe ser individual. El voto familiar y cualquier otra forma de control por parte de un votante sobre el voto de otro debe estar prohibido.

c. La lista de personas que emitieron efectivamente su voto no debería publicarse.⁹

d. Debería haber sanciones contra la violación de la confidencialidad de la cédula de votación.

II. Condiciones para la aplicación de estos principios

1. El Estado de derecho

⁹ Sobre el acceso a las listas de los que han votado, véase la Declaración interpretativa del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral sobre la publicación de listas de votantes que han participado en elecciones, CDL-AD(2016)028.

El uso de los referendos debe cumplir con el sistema legal en su conjunto. En particular, no se pueden celebrar referendos si la constitución o una ley conforme a la constitución no los prevé, por ejemplo, cuando el texto sometido a referendo es de competencia exclusiva del parlamento.¹⁰

2. Respeto de los derechos fundamentales

Los referendos democráticos no son posibles sin el respeto de los derechos humanos, en particular la libertad de expresión y de prensa, la libertad de circulación dentro del país, la libertad de reunión y la libertad de asociación con fines políticos, incluida la libertad de crear partidos políticos.¹¹

3. Niveles de regulación y estabilidad de la ley de referéndum

- a. Aparte de las normas sobre cuestiones técnicas y de detalle (que pueden incluirse en reglamentos del ejecutivo), las normas sobre el referéndum deben tener por lo menos el rango de ley y no ser adoptadas *ad hoc* para un referéndum específico.
- b. Los aspectos fundamentales de la ley de referéndum no deben estar abiertos a enmiendas que se apliquen durante el año siguiente de su promulgación, o deben estar redactados en la constitución o en un nivel superior al de las leyes ordinarias.
- c. La aprobación de la legislación sobre referendos debería contar con un amplio consenso, tras amplias consultas públicas con todos los interesados.
- d. Las normas fundamentales incluyen, en particular, las relativas a:
 - la composición de las comisiones electorales o cualquier otro órgano encargado de organizar el referéndum
 - los electores y los registros electorales;
 - la validez procesal y sustantiva del texto sometido a referéndum;¹²
 - los efectos del referéndum (con la excepción de las normas relativas a cuestiones de detalle);
 - la participación de los partidarios y detractores de la propuesta en las transmisiones de los medios de comunicación públicos.

4. Garantías de procedimiento

4.1. Organización y supervisión del referéndum por un órgano imparcial

- a. Un órgano imparcial debe estar a cargo de la organización del referéndum. A menos que exista una larga tradición de imparcialidad de las autoridades administrativas en materia electoral, deben crearse comisiones independientes a todos los niveles, desde el nivel nacional hasta el de las mesas electorales.
- b. La comisión central u otra autoridad imparcial debe tener las siguientes competencias:
 - comprobar la validez de cualquier pregunta propuesta para el referéndum y aprobar su redacción final;

¹⁰ En cuanto al respeto de la jerarquía de las normas, el derecho internacional y las condiciones de adhesión al Consejo de Europa, véase infra III.1.

¹¹ En particular, las manifestaciones callejeras para apoyar u oponerse al texto sometido a referéndum pueden estar sujetas a notificación: toda restricción impuesta a las reuniones debe tener una base formal en la ley y estar justificada por uno o más de los motivos legítimos prescritos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes. *Nota (que se mencionará en el Informe Explicativo): véanse las Directrices sobre la libertad de reunión pacífica (3ª edición, CDL-AD(2019)017, par. 25 y ss., 28).*

¹² Véanse las secciones III.1 y III.2.

- proporcionar información oficial - incluyendo, cuando se vota una propuesta de redacción específica, el texto legal sometido a referéndum;
 - hacer declaraciones públicas oficiales en tiempo real sobre violaciones o infracciones importantes a las reglas pertinentes;
 - supervisar la realización de la campaña, tomar todas las medidas necesarias para asegurar que se lleve a cabo adecuadamente;
 - hacer cumplir sus decisiones y sancionar posibles infracciones;
 - corregir una redacción defectuosa antes de la votación, evitando así tener que declarar completamente inválida una votación, por ejemplo:
 - cuando la pregunta es oscura, engañosa o sugestiva;
 - cuando se hayan violado las normas de validez procesal o sustantiva; en este caso, se podrá declarar la invalidez parcial si el texto restante es coherente; se podrá prever una subdivisión a fin de corregir una falta de unidad sustantiva.¹³
- c. En caso de que un órgano imparcial distinto de la comisión electoral central se encargue de organizar y supervisar los referendos, no debería ser necesariamente un órgano permanente en casos de países con pocos referendos, pero la legislación debería definir su composición *in abstracto*.
- d. La comisión central debe incluir al menos un miembro de la judicatura u otro experto jurídico independiente; puede incluir un representante del Ministerio del Interior, así como representantes de las minorías nacionales.
- e. Los partidos políticos o los partidarios y oponentes de la propuesta deben poder observar el trabajo del organismo imparcial. La participación de partidarios y oponentes puede limitarse a comisiones inferiores, que no son permanentes. La igualdad entre los partidos políticos debería ser construida de forma estricta o proporcional (véase el apartado I.2.2.d.).
- f. Los órganos que nombran a los miembros de las comisiones no deben tener la libertad de destituirlos a voluntad.
- g. Los miembros de las comisiones deben recibir una formación estándar.
- h. Es aconsejable que las comisiones tomen decisiones por mayoría cualificada o por consenso.

4.2. Supervisión del referéndum

- a. Debe darse a los observadores nacionales e internacionales las más amplias oportunidades para participar en el ejercicio de supervisión de un referéndum.
- b. La supervisión no debe limitarse al día de las elecciones propiamente dicho, sino que debe incluir la evaluación de la pregunta planteada en el referéndum, la campaña del referéndum y, cuando proceda, el período de inscripción de los votantes y el período de recolección de firmas. Debe permitir determinar si las irregularidades se produjeron antes, durante o después de la votación. Debe ser siempre posible durante el conteo o recuento de votos.
- c. Los observadores deben poder ir a todos los lugares donde se realicen tareas relacionadas con el referéndum (por ejemplo, el conteo y la verificación de los votos). Los lugares en los que los observadores no tienen derecho a estar presentes deben estar

¹³ Véanse las secciones III.1 y III.2.

claramente especificados por la ley, y las razones de esa exclusión deben exponerse con claridad.

d. La supervisión debe incluir el respeto de las autoridades a su deber de neutralidad.

4.3. Un sistema de apelación eficaz

- a. El órgano de apelación en asuntos de referéndum debe ser imparcial e independiente, dotado de las facultades de conocimiento y decisión necesarias para ofrecer un remedio efectivo, debe ser establecido por ley y estar obligado a aplicar la ley, así mismo debe contar con una discreción limitada. La apelación final ante un tribunal de justicia es la opción preferida en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa
- b. El procedimiento debe ser sencillo y sin formalismos, sobre todo en lo que respecta a la admisibilidad de los recursos.
- c. El procedimiento de apelación y, en particular, las competencias y responsabilidades de los diversos órganos, deben estar claramente regulados por la ley, a fin de evitar conflictos de jurisdicción (ya sean positivos o negativos). La ley debe designar específicamente el órgano competente en cada caso.
- d. El órgano de apelación debe ser competente para ocuparse del ámbito cubierto por las presentes Directrices, en particular con:
 - el sufragio y los registros electorales;
 - la realización de iniciativas populares y solicitudes de referéndum de una parte del electorado;
 - la validez procesal y, cuando sea aplicable, sustantiva de los textos sometidos a referéndum: el control de la validez de los textos debe tener lugar antes de la votación; el derecho interno determina si dicho control es obligatorio u optativo;
 - cuestiones relativas a la financiación de campañas;
 - respeto por el sufragio libre;
 - los resultados de la votación.
- e. El órgano de apelación debe tener autoridad para anular el referéndum cuando las irregularidades puedan haber afectado el resultado. Debe ser posible anular todo el referéndum o sólo los resultados de una mesa electoral o circunscripción. En caso de anulación del resultado global, se debe convocar un nuevo referéndum.
- f. Todos los votantes deben tener derecho a apelar. Se podría imponer un quórum razonable para las apelaciones de los votantes contra los resultados de un referéndum.
- g. Los plazos para presentar y decidir apelaciones deben ser cortos.
- h. Debe protegerse el derecho del solicitante a una audiencia en la que participen ambas partes.
- i. Cuando el órgano de apelación es una comisión electoral superior, debe poder rectificar o anular de oficio las decisiones adoptadas por las comisiones electorales inferiores.

4.4. Financiación

- a. Las reglas generales sobre la financiación de partidos políticos y campañas electorales deben aplicarse tanto a la financiación pública como a la privada, incluidas las reglas sobre transparencia y limitación de los gastos y las donaciones individuales (véase supra I.2.2.g-h).
- b. Un organismo imparcial debería controlar la financiación de la campaña.
- c. Debe prohibirse el uso de fondos públicos por parte de las autoridades con fines de campaña.¹⁴

III. Normas específicas

1. La validez sustantiva de los textos sometidos a referéndum

Los textos sometidos a referéndum deben cumplir con todas las leyes de rango superior (principio de la jerarquía de las normas).

No deben ser contrarios al derecho internacional, a los principios estatutarios del Consejo de Europa (democracia, derechos humanos y Estado de derecho) ni a las condiciones de pertenencia al Consejo de Europa. Los Estados pueden añadir otras limitaciones.

Los textos que contradigan los requisitos mencionados en los apartados III.2 y III.3 no podrán ser sometidos a votación popular.

2. La validez de procedimiento de los textos sometidos a referéndum

Las preguntas sometidas a un referéndum deben respetar:

- unidad de forma: la misma cuestión no debe combinar un proyecto de enmienda de redacción concreta con una propuesta de redacción general o una pregunta de principio;
- unidad de contenido: salvo en el caso de la revisión total de un texto (constitución, ley), debe existir una conexión intrínseca entre las diversas partes de cada pregunta sometida a votación, a fin de garantizar el libre sufragio del votante, quien no debe ser llamado a aceptar o rechazar en su conjunto disposiciones sin un vínculo intrínseco; la revisión de varios capítulos de un texto al mismo tiempo equivale a una revisión total;
- unidad de nivel jerárquico: la misma cuestión no debe aplicarse simultáneamente a legislación perteneciente a diferentes niveles jerárquicos.

3. Normas específicas aplicables a los referendos celebrados a solicitud de una parte del electorado y a las iniciativas populares

- a. Toda persona que goce de derechos electorales tiene derecho a firmar una iniciativa popular o a solicitar un referéndum.
- b. Debe especificarse claramente el plazo para la recolección de firmas (en particular el día en que comienza a correr el plazo y el último día del plazo), así como el número de firmas que deben reunirse.

¹⁴ Ver el punto I.3.1.b. arriba.

- c. Es aconsejable exigir un número de firmas lo suficientemente elevado para que sólo se sometan a referéndum las cuestiones que interesen a una parte sustancial del electorado, salvaguardando así el carácter complementario del referéndum respecto de la democracia representativa. Por otra parte, el requisito de un número suficiente de proponentes de un referéndum no debe ser tan elevado como para que la posibilidad de un referéndum sea meramente teórica. Además, este número debe ser proporcional al número de votantes registrados.
- d. Toda persona que goce de derechos electorales debe tener derecho a recolectar firmas. Este derecho puede extenderse a otras categorías de personas.
- e. Si es necesario contar con autorización a fin de recolectar firmas en la vía pública para iniciativas populares o solicitudes de referéndum, dicha autorización sólo podrá denegarse en los casos concretos previstos por ley, sobre la base de una afectación del interés público a la seguridad pública y de conformidad con el principio de igualdad.
- f. Por regla general, debería prohibirse el pago por la recolección de firmas para iniciativas populares y solicitudes de referéndum por parte de fuentes privadas. En caso de permitirse, debe regularse, tanto en lo que respecta a la cantidad total asignada como a la cantidad pagada a cada persona.
- g. Las firmas deben ser comprobadas, hasta que se haya establecido sin lugar a dudas que se ha reunido el número de firmas válidas exigido por la ley o que no hay más firmas que comprobar.

4. Paralelismo en los procedimientos y reglas que rigen el referéndum

- a. Cuando el referéndum sea legalmente vinculante:
 - i. Durante cierto tiempo, un texto que haya sido rechazado en un referéndum no podrá ser adoptado por un procedimiento sin referéndum.
 - ii. Durante el mismo período de tiempo, una disposición que haya sido aceptada en un referéndum no podrá ser revisada por otro método.
 - iii. Es aceptable excluir cualquier nueva solicitud de referéndum sobre la misma cuestión durante este período.
 - iv. Lo anterior no se aplica en el caso de un referéndum sobre la revisión parcial de un texto, cuando el referéndum anterior se refería a una revisión total.
 - v. La revisión de una norma superior contraria al voto popular no es jurídicamente inaceptable, pero debe evitarse durante el período mencionado.
- b. Cuando un texto se adopta por referéndum a petición de un sector del electorado, debe ser posible organizar otro referéndum sobre la misma cuestión, a solicitud de otro sector del electorado, una vez transcurrido, de ser aplicable, un plazo razonable.
- c. Cuando un texto se aprueba por referéndum a solicitud de una autoridad distinta del parlamento, deberá ser posible revisarlo por vía parlamentaria o por referéndum, a petición del parlamento o de una parte del electorado, una vez transcurrido, de ser aplicable, el mismo período de tiempo.
- d. Es aconsejable que las normas constitucionales sobre referendos se sometan a referéndum, obligatoriamente o a petición de una parte del electorado.

5. Modalidades de votación:

- a. La mayoría de las preguntas sometidas a referéndum deberán permitir preferentemente responder a ellas sólo con un sí, un no o un voto en blanco (pregunta binaria).
- b. Sin embargo, no se excluye la votación de dos o más alternativas (referéndum de opciones múltiples). Por ejemplo:
 - i. El parlamento puede tener derecho a presentar una contrapropuesta a una iniciativa popular, que se someterá al mismo tiempo al voto popular.
 - ii. Se pueden proponer dos o más alternativas.

En estos casos:

- i. el sistema de votación debe asegurar que un texto sea aceptado sólo si obtiene una mayoría absoluta;
- ii. si es posible hacer preguntas binarias sobre cada propuesta, debería ser posible votar "sí" o "no" a cada una de ellas;
- iii. si se someten a votación varias opciones simultáneamente, debería ser posible votar por el *status quo*.

Si más de una opción obtiene la mayoría,

- i. la que tenga más votos podría ser aplicada, o
- ii. se podría hacer una pregunta subsidiaria sobre cuál de ellas se debe aplicar, o
- iii. se podría organizar una segunda vuelta, o
- iv. podría aplicarse el voto preferencial (alternativo).

6. Opinión del parlamento

Cuando se somete a votación un texto a solicitud de una parte del electorado o de una autoridad distinta del parlamento, éste debe poder emitir un dictamen no vinculante sobre el texto sometido a votación. En el caso de iniciativas populares, puede tener derecho a presentar una contrapropuesta al texto propuesto (véase supra III.5.b.i). Se debe fijar un plazo para que el parlamento dé su opinión: si no se cumple este plazo, el texto se someterá a votación popular sin la opinión del parlamento.¹⁵

7. Quórum y mayorías especiales

- a. Es aconsejable no estipular:
 - i. un quórum de participación (umbral de representación, porcentaje mínimo)
 - ii. un quórum de aprobación (aprobación por un porcentaje mínimo de votantes registrados),
- b. Un quórum de aprobación o el requisito de una mayoría específica son aceptables para aquellos referendos sobre asuntos de relevancia constitucional fundamental.
- c. El requisito de una mayoría múltiple (la mayoría de los votantes que participan en el referéndum más la mayoría en un número determinado de entidades) es aceptable en los estados federales y regionales, en particular para las revisiones constitucionales.

¹⁵ Véase también más abajo III.9.b.

8. Efectos de los referendos

- a. Los efectos de los referendos jurídicamente vinculantes o consultivos deben especificarse claramente en la constitución o en la ley. Después de un referéndum consultivo, el ejecutivo o el legislativo deben al menos recomendar una línea de acción.
- b. Antes de votar, los votantes deben estar informados sobre el seguimiento propuesto a los referendos sobre cuestiones de principio o propuestas de formulación general.
- c. El procedimiento para el seguimiento de los referendos vinculantes sobre preguntas de principio o propuestas de redacción general debería establecerse en normas específicas.

9. Fecha del referéndum

- a. En ningún caso el período mínimo entre la convocatoria del referéndum y el día de la celebración será menor a cuatro semanas. Sin embargo, es conveniente que el período de preparación sea considerablemente más largo, en particular si el asunto no ha sido sometido previamente a un debate público amplio. El período de campaña no debe ser más corto que el de las elecciones ordinarias.
- b. La ley debe prever un plazo máximo entre la presentación de las firmas para un referéndum o una iniciativa popular y la votación.
- c. Es conveniente no celebrar elecciones y referendos en un mismo día si el referendo versa sobre la institución que se enfrenta a la elección.