

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 73/1 enero-junio 2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7312025>

RECENSIONES

CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (Dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España*, Madrid, Aranzadi La Ley, 2025, 375 pp. ISBN 9788410788138

<https://doi.org/10.18543/ed.3337>

Fecha de recepción: 08.05.2025

Fecha de aprobación: 10.06.2025

Fecha de publicación en línea: junio 2025

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 73/1, enero-junio 2025

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (Dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España*, Madrid, Aranzadi La Ley, 2025, 375 pp. ISBN 9788410788138

<https://doi.org/10.18543/ed.3337>

Fecha de recepción: 08.05.2025

Fecha de aprobación: 10.06.2025

Fecha de publicación en línea: junio 2025

El conocimiento profundo de un objeto requiere, para su plena comprensión, que ese objeto sea comparado con sus semejantes. *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España* –tal es el título que reza la monografía cuya recensión me ocupa– es, siguiendo esta lógica, objeto de una aprehensión completa, al ser mesurada conforme a su regulación positiva en el orden jurídico español. Tal obra colectiva erige una parada ineludible para todo aquél que pretenda ahondar en la investigación de la participación ciudadana en España. Se suma, de esta forma, al largo camino trazado por las producciones científicas emanadas de los proyectos y del grupo de investigación dirigidos por el profesor Garrido López, y de manera más amplia, por el Área de Derecho

Constitucional de la Universidad de Zaragoza. En particular, este trabajo monográfico constituye una manifestación del Proyecto de Investigación MINECO DER2016-75406-R: «La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: funcionalidad y posibilidades de incorporación al ordenamiento constitucional español» y es el segundo de los frutos (escritos) del referido proyecto, cuyo análisis se centra ahora en la realidad jurídica interna de la iniciativa ciudadana de consultas populares tanto a escala estatal como autonómica y local, mientras que el primero tuvo por objeto el estudio de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum desde una perspectiva de Derecho Comparado. Como se anuncia, la monografía aborda la diversidad positiva –y la práctica política– desplegada subsiguientemente– que

enmarca jurídicamente la iniciativa ciudadana de consultas populares en el ordenamiento español, siendo ésta examinada ya sea desde una perspectiva eminentemente analítica *de lege lata*, ya sea a partir de un enfoque propositivo *de lege ferenda*. En otras palabras, el trabajo da cuenta, en relación con la iniciativa aludida, de lo que existe en el orden jurídico español y de lo que, merced a posibles reformas, podría existir, y ello tanto en el ámbito del conjunto del Estado como en el de las autonomías y los entes locales.

El libro, que se dedica al profesor Manuel Contreras Casado, se compone de 13 capítulos, elaborados por un total de 12 autores, puesto que el primero de ellos consiste en la presentación por los profesores C. Garrido López y E. Cebrián Zazurca del trabajo colectivo que ellos mismos dirigen. Así, cruzado el Rubicón de este primer capítulo introductorio, el profesor Garrido López examina «La iniciativa ciudadana en el constitucionalismo español», remontándose su análisis a los antecedentes *histórico-comparados* de la institución (p. 24-29), para dar cuenta acto seguido del primero modelo previsto en el constitucionalismo español, concretamente, por la Constitución de 1931 que institucionaliza la II República española (p. 30-34). A continuación, avanzando ya hacia la historia reciente, tras examinar los “recortes” que sufrieron durante el proceso constituyente los distintos tipos de referéndums de iniciativa ciudadana previstos inicialmente en

el Anteproyecto Constitucional de 1978 (p. 35-39), el profesor Garrido centra su reflexión en la «restrictiva regulación de la iniciativa legislativa popular» establecida por la Constitución española, y agravada en mayor medida por la Ley Orgánica *ad-hoc* (p. 39-41). Para completar el estudio, el autor, constatado el escaso rendimiento de esta iniciativa, ofrece una relación de las propuestas de reforma realizadas por la doctrina (p. 41-46) y de aquéllas emanadas de la práctica política (p. 50-59) y, hecho lo cual, concluye revisando los motivos que justificaron entonces, durante el proceso constituyente español, que las técnicas de democracia semidirecta fueran coartadas, a fin de subrayar precisamente que tales causas han sido —en su mayoría— superadas en la actualidad. A pesar de ello, el autor lamenta que la política española posponga *ad-calendas graecas* la celebración de un debate serio y riguroso respecto de la oportunidad de dar una mayor cabida a la participación de los ciudadanos «en el proceso de la formación de la voluntad general» (p. 62).

El capítulo que da, en segundo lugar, continuidad a la monografía es realizado por Seijas Villadangos, con objeto de «La iniciativa popular de referéndum en la proposición de reforma constitucional de la Junta General del Principado de Asturias». Así, tal proposición es desgranada en detalle, partiendo el estudio de las disposiciones constitucionales que podrían procurar un asiento normativo a tal propuesta de iniciativa. La

autora se adentra en el contexto político (de crisis económica, pero también institucional y política) que alumbró la proposición asturiana, poniendo de relieve que por conducto de un «derecho menor» como es el de petición, se alcanzó un hito inédito hasta la fecha: la aprobación de una propuesta de reforma constitucional impulsada por una Asamblea legislativa autonómica (p. 76-77). La profesora Seijas prosigue su estudio efectuando, por un lado, una aproximación formal que atiende al íter recorrido por la propuesta asturiana, y, por otro lado, realizando un examen del contenido material de la misma. A juicio de la autora, «el fundamento de la propuesta es irrefutablemente positivo y compartido porque buscar revitalizar la esencia de la democracia» (p. 93), acercando así la legislación a los ciudadanos. Seijas Villadangos propone, finalmente, varias pistas de reforma como, por ejemplo, una modalidad de iniciativa compartida que combine las propuestas emanadas de los ciudadanos con el apoyo adicional de varias asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Esta conjunción de varios actores en el ejercicio de una iniciativa de referéndum tiene un ejemplo positivo en la iniciativa «compartida» prevista por el artículo 11 de la Constitución francesa, cuya regulación restrictiva, sin embargo, la convierte en una institución impracticable. En todo caso, son dignas de reconocimientos todas aquellas innovaciones que propongan tal suerte de agregación, pues recuerdan a la

propuesta primigenia de iniciativa ciudadana concebida en los albores del Constitucionalismo por ese genio de las ideas llamado Condorcet.

El siguiente capítulo corre a cargo del profesor Cebrián Zazurca, quien se ocupa de «La posibilidad de extender la iniciativa ciudadana a los referéndums de reforma de los Estatutos de Autonomía». El planteamiento inicial del autor se basa en que «la participación ciudadana puede mejorar democráticamente tanto los inputs del proceso de reforma (iniciativa ciudadana), como los outputs (referéndum de aprobación)» (p. 98). Según esta lógica, reparando en el carácter fundamental que reviste el Estatuto de Autonomía para la constitución jurídico-institucional de una Comunidad Autónoma, el autor analiza el lugar reservado por los mismos a la iniciativa ciudadana autonómica. Tal análisis antecede a la reflexión en torno a las posibilidades de que el ámbito de la iniciativa ciudadana autonómica sea ampliado, teniendo por objeto, de un lado, una propuesta de iniciativa de reforma estatutaria y, del otro lado, una propuesta de reforma cuya ratificación debería sustanciarse directamente en referéndum (p. 105-108); dos funcionalidades que el autor distingue de manera tan pertinente como precisa. Cebrián Zazurca termina subrayando que la iniciativa ciudadana de referéndum para la reforma de los Estatutos de Autonomía requeriría forzosamente una *«reforma en profundidad de nuestra Constitución*

territorial» (p. 109). A este respecto, el autor pone de manifiesto cómo la participación de las Cortes Generales en el procedimiento de reforma estatutaria junto con la exclusión de las leyes orgánicas del ámbito de la iniciativa popular, a diferencia de lo previsto en otros Estados comparados, constituyen los principales impedimentos a fin de extender la funcionalidad de la iniciativa ciudadana autonómica a los ámbitos señalados.

La profesora Pérez Alberdi analiza en su trabajo la «teoría y la práctica de la iniciativa ciudadana de consultas populares en el Estado Autonómico», conjugando así dos aspectos necesarios para la comprensión de la referida institución. La autora pone el foco en el encaje y despliegue jurídico-constitucional de la iniciativa ciudadana y del referéndum en el ámbito autonómico (p. 114-119). Pérez Alberdi advierte, de entrada, sobre el papel controlador que juega el Estado en materia de consultas populares referendarias, a quién corresponde –por conducto del Gobierno– no sólo conceder la autorización para su celebración, sino establecer –por vía parlamentaria– igualmente su legislación básica (p. 120). Por ello, los Estatutos de Autonomía de nueva generación se han cuidado de regular y distinguir, observando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, las consultas populares *no-referendarias* y los referéndums, asumiendo únicamente la competencia exclusiva sobre las primeras. Se

pone así de manifiesto que las Comunidades Autónomas sólo pueden disponer de un dominio exclusivo sobre aquellas consultas (*no-referendarias*) que no vayan dirigidas al cuerpo electoral, ya sea de ámbito autonómico o local, lastrando así las potencialidades de una participación propiamente ciudadana y decisoria, promovida directa y enteramente por los entes territoriales. La autora concluye contraponiendo la regulación de la iniciativa ciudadana y de las consultas populares *no-referendarias* establecida por ciertas Comunidades Autónomas.

El capítulo siguiente ha sido elaborado por López Rubio y tiene por *objeto* «El derecho de la ciudadanía catalana a solicitar la convocatoria de consultas populares de diverso tipo». El autor llama la atención sobre cómo «las tentativas de uso espurio» de una consulta popular en clave secesionista por las autoridades catalanas –durante lo que se denominó *el procés*– han lastrado y continúan lastrando el debate, también desde una perspectiva académica, sobre las instituciones de la democracia (semi) directa en el conjunto del país. Acto seguido, López Rubio analiza «el derecho estatutario a promover consultas populares en Cataluña» en tanto que manifestación fundamental de los derechos políticos de la ciudadanía catalana (p. 142). Tales derechos se ven aminorados, como en el resto de Autonomías, por la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional en materia de consultas populares referendarias, calificada

por el autor como de «escasa solidez» (p. 145). Al adentrarse ya en la concreción normativa del derecho estatutario referido, López Rubio examina «el desarrollo legal del derecho a promover consultas populares» establecido por las Leyes catalanas 4/2010 y 10/2014, anuladas, la primera en su totalidad, y la segunda parcialmente, por el Tribunal Constitucional. Para concluir el estudio, es revisada la regulación establecida en sendas leyes, destacando tantos sus elementos más acertados como los menos adecuados.

La atención se dirige al sur en el capítulo que Sánchez Barrilao dedica a «La regulación de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía». Tras clarificar qué entiende por régimen jurídico (marco normativo), el autor presenta los distintos dominios espaciales –local y autonómico– que son empleados como criterio para regular distintivamente –en leyes *ad-hoc*– las consultas populares en Andalucía. Así, el profesor Sánchez Barrilao analiza las consultas populares y su iniciativa en Andalucía desde diversos ángulos, por destacar algunos de ellos, cabe citar el examen realizado de su marco constitucional y estatutario (p. 184-189), de la naturaleza de la iniciativa ciudadana (p. 193-195), del sujeto activo de las mismas (p. 195-203) o del contenido de las iniciativas ciudadanas. El examen es finalizado mediante unas consideraciones críticas respecto del régimen jurídico previsto para las consultas populares de iniciativa ciudadana en Andalucía. A

ojos del profesor Sánchez Barrilao, cabe subrayar el «mayor empaque jurídico y potencial político» de la Ley 2/2001 de ámbito local (p. 213), frente a la Ley 7/2017 de alcance autonómico, la cual, a su entender, «incluso dificulta» la participación ciudadana (p. 219).

El curso de la monografía prosigue su recorrido con «*La iniciativa ciudadana de consultas populares en la Comunidad Autónoma de Canarias*» estudiada por Cuesta López. Entre los derechos de participación política de la ciudadanía canaria reconocidos por el Estatuto de tal Comunidad, el autor pone el foco en el derecho «a promover la convocatoria de consultas populares en el ámbito espacial de Canarias, así como participar en ellas, todo ello sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de referéndum (art. 31e EACan)» (p. 224). No obstante, el legislador canario ha priorizado las consultas populares *no-referendarias* de ámbito autonómico, puesto que «la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios no ha previsto ninguna regulación específica sobre referéndums locales» (p. 226). El profesor Cuesta-López analiza (junto con otras instituciones participativas, algunas de carácter deliberativo) la modalidad de consultas mediante preguntas directas a la ciudadanía que fue anulada por el Tribunal Constitucional (STC 147/2015), por entender que gozaban encubiertamente de un auténtico carácter referendario. Cuesta López concluye aportando «algunas

ideas para la regulación de la iniciativa ciudadana de consultas populares en la Comunidad Autónoma de Canarias» (p. 236-240), entre las cuales merece una mención especial la propuesta de una iniciativa ciudadana cuyo objeto fuera solicitar directamente la autorización al Gobierno estatal para la convocatoria de un referéndum.

El capítulo que continúa la obra nos conduce, de archipiélago en archipiélago, a «La iniciativa ciudadana de consultas populares en las Islas Baleares» elaborado por Al Hasani Maturano. El autor da cuenta de las bases normativas –estatutarias– que cimentan las consultas populares circunscritas al ámbito territorial de las Islas Baleares (p. 246-247), así como de la regulación de desarrollo que la legislación autonómica establece al respecto (p. 248-250), para concluir llamando la atención, entre otras cuestiones, sobre la modalidad vinculante de referéndum municipal. Más allá de las dudas que puede plantear la constitucionalidad de esta última modalidad, no cabe negar que constituye un esfuerzo políticamente atrevido de insuflar la «seriedad» que merita la participación política de los ciudadanos, sobre todo en un orden jurídico cuya norma fundamental proclama que la soberanía (nacional) reside en el pueblo (art. 1.2 CE). En definitiva, el profesor Al Hasani Maturano ofrece una relación precisa y completa de las innovaciones introducidas por la Comunidad Autónoma de las Islas

Baleares en materia de participación ciudadana, las cuales pueden, ciertamente, revelarse como una fuente de inspiración para el resto de autonomías.

El siguiente capítulo tiene por objeto «*La iniciativa ciudadana de consultas populares en el Proyecto non nato de diálogo civil de Castilla y León*», estudio que es efectuado por la profesora Álvarez Robles. Se parte de una cita generalmente descontextualizada (como señala la propia autora) del célebre filósofo del *Contrat Social* J.-J. Rousseau (p. 260), que distingue entre legislación y ejecución, para introducir el examen del Proyecto de ley de diálogo civil de Castilla y León y las causas que motivaron que finalmente no fuera adoptado, no sin antes presentar la clasificación conceptual de los distintos tipos de democracia que encierran las disposiciones constitucionales. Una clasificación esta última que es ampliamente compartida por la doctrina española, influida claramente por la jurisprudencia constitucional en la materia. En cuanto al contenido del proyecto, Álvarez Robles pone de relieve su virtualidad para aunar en su seno una participación ciudadana diversa, materializada por distintos cauces: diálogo civil, iniciativas ciudadanas, consultas *no-referendarias*. Entre todas ellas ocupa un lugar destacado la vía del diálogo civil, puesto que hubiera constituido una manifestación inédita en España de una especie democrática (la deliberativa) que no ha sido aún ensayada verdaderamente en nuestro país. En efecto, a

diferencia de Francia, de Bélgica o de Irlanda, donde las asambleas deliberativas compuestas por ciudadanos elegidos por sorteo constituyen una realidad cada vez más en boga, las técnicas de la democracia deliberativa permanecen ampliamente inexploradas en el contexto (académico y político) español.

Al continuar el estudio monográfico, el ámbito de la participación ciudadana se ve especialmente acotado en el capítulo que Guerrero Vázquez consagra a la «Regulación y ejercicio de la iniciativa ciudadana de consultas populares en el ámbito local». La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) constituye el punto de partida obligado del examen de la iniciativa ciudadana de consultas populares municipales, puesto que la Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum (LOMR) las excluye explícitamente de su ámbito objetivo. Guerrero Vázquez, tras subrayar los primeros presagios (de esperanza) que podía despertar el artículo 18 de la LRBRL en su redacción original, pone en evidencia cómo la iniciativa popular de referéndum en el ámbito local ha sido objeto de una regulación «lacónica» a nivel estatal (p. 286), de forma que su suerte queda vinculada al despliegue normativo concedido por las Comunidades Autónomas, centrándose por ello en la normación fijada a este respecto en alguna de ellas. El examen concluye con una valoración más bien positiva de la reforma

efectuada de la LRBRL en el año 2003 respecto del régimen jurídico de la iniciativa ciudadana municipal, al tiempo que se destaca –por encima de otras– la regulación prevista en las Islas Baleares en materia de consultas populares locales.

Todavía dentro de la esfera local, el capítulo que ahonda en el estudio de la participación ciudadana en tal ámbito versa «Sobre la posible iniciativa ciudadana de revocación de mandato en los gobiernos locales», elaborado por el profesor Dueñas Castrillo, quien se interroga primero sobre las posibilidades de que una institución de este tipo fuera introducida en el orden jurídico español, abordando tal cuestión desde el plano de su conformidad a los preceptos constitucionales, todo ello precedido, eso sí, de una exposición sintética de las teorías políticas que fundan o contradicen la regla del mandato *no-imperativo* (p. 310-315). En un segundo tiempo, Dueñas Castrillo se pronuncia sobre la pertinencia que revestiría para la democracia española el que los ciudadanos gocen de la oportunidad revocar directamente el mandato de sus representantes locales. Sobre el primer punto, el profesor Dueñas Castrillo considera que tal introducción puede ser entendida como jurídicamente posible (p. 322), fundándose para ello en la jurisprudencia constitucional en materia de representación política y democracia local; mientras que, en lo que se refiere a la segunda cuestión, el autor se atreve a diseñar –en líneas generales– su propio modelo de

revocatorio de mandato en el ámbito local (p. 327-331).

La autoría del capítulo que cierra la monografía corresponde a Murua Astorquiza, quien acomete el estudio de la «Regulación de la iniciativa ciudadana en la celebración de consultas locales en Navarra». Su estudio parte de la premisa de «la complementariedad de la democracia representativa con determinadas fórmulas de democracia directa y participativa» (p. 336). A partir de este planteamiento inicial, la autora examina «las consultas populares locales en Navarra», enfatizando en la iniciativa ciudadana destinada a la solicitud de las mismas (p. 340-347). Murua Astorquiza recuerda la regulación normativa y la jurisprudencia constitucional en materia de consultas populares (referendarias) locales, para ocuparse *in continenti* de otros aspectos fundamentales que acompañan a la participación ciudadana y que –desafortunadamente– no suelen llamar la atención de la doctrina, como es la regulación de la campaña (p. 349-351). Se enfatiza, además, el carácter consultivo del que gozan las consultas locales a la luz de lo previsto por el artículo 140 de la CE y del artículo 69.2 de la LRBR. El examen de la participación ciudadana se completa con el estudio en detalle de la regulación establecida por la legislación foral respecto de la iniciativa popular y de las consultas ciudadanas.

En conclusión, resulta obligado subrayar la riqueza científica, tanto por su completitud material como

por su agudeza analítica, que exhibe la monografía objeto de la recensión. La comparación anima un examen global de la iniciativa ciudadana y de las consultas populares en España, hasta el punto de que los visos de mejora que han de guiar la reforma de las mismas en el orden jurídico español aparecen claramente señalados. En esta ocasión, la comparación no mira al exterior, sino que se lleva a cabo de «puertas para adentro». Ahora bien, tal interioridad no quita, en ningún caso, que el método empleado se base en una comparación normativa (y práctica). Así, la diversidad positiva española, enriquecida por los matices que introducen los legisladores autonómicos, se presenta no sólo como un aliciente para la investigación científica, sino como un método mismo del conocimiento de ciertas instituciones y materias. En el particular, no cabe duda de que relacionar y contraponer la regulación de la iniciativa ciudadana y de las consultas populares en el ámbito estatal con la ordenación autonómica y local, contribuye a un mejor conocimiento y comprensión de las referidas instituciones. La contribución del profesor C. Garrido López y del resto de autores a tal empresa es, como viene siendo habitual, de un valor inestimable. En último término, ya a modo de epílogo, quiere ponerse de relieve la principal nota que a juicio –me atrevería a decir que unánime– de los distintos autores lastra la participación ciudadana en el ámbito autonómico y local: la

abrumadora y restrictiva intervención estatal para toda interpelación directa al cuerpo electoral de los referidos ámbitos espaciales. A este respecto, cabe recordar, que las consultas populares referendarias al cuerpo electoral carecen, salvo en los supuestos de reforma constitucional y estatutaria, de un carácter jurídicamente vinculante, también en los ámbitos locales y autonómicos. Consultivas para los órganos

del Estado, la regulación española desarrolla muy prudentemente una institución que ya de por sí, conforme a su normación constitucional y legislativa, es objeto de una ordenación muy cicatera. El futuro de la participación ciudadana pasa, a todas luces, por reducir esta doble dosis de prudencia que caracteriza a su legislación *ad hoc*. De esto último, da sobradamente cuenta la excelente monografía reseñada.

Miguel Fernández Andújar

Investigador postdoctoral
Centre de recherche sur l'État et la Constitution
Université Catholique de Louvain, Bélgica
<https://orcid.org/0000-0003-1406-8316>