



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 69_enero-junio 2025 | pp. 159-163
Santiago de Compostela, 2025
<https://doi.org/10.36402/regap.v2i69.5313>
© Andrés Vilas Villamarín
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 04/05/2025 | Aceptado: 26/06/2025
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

69 Regap

La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España

Regap



RECENSIÓN

ANDRÉS VILAS VILLAMARÍN
Investigador predoutoral UVigo en Dereito Constitucional
<https://orcid.org/0009-0004-0433-8583>

andres.vilas@uvigo.es

Esta obra colectiva resulta da xornada homónima celebrada o 28 de febreiro de 2024 no Palacio de la Aljafería, sede das Cortes de Aragón, organizada pola Fundación Manuel Giménez Abad. Os directores do volume, Enrique Cebrián Zazurca e Carlos Garrido López, continúan o itinerario marcado en 2023 pola publicación na mesma editorial de *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*.

Nesta nova achega, os autores propoñen unha análise multinivel do ordenamento español, centrada na evolución histórica e nas diversas propostas de institucionalización da iniciativa cidadá de referendo desde o comezo do século XX até o presente. As contribucións dirixen a ollada cara ao Estado autonómico, salientando a ordenación das consultas populares distintas do referendo no eido autonómico e local. Analízase,

¹ Cebrián Zazurca, E. e Garrido López, C. (dirs.): Aranzadi, Madrid, 2025, 375 pp., ISBN: 978-84-1078-813-8.

asemade, o desenvolvemento normativo do referendo municipal previsto no artigo 71 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LRBRL).

O título da monografía responde á interpretación que o Tribunal Constitucional vén mantendo sobre a natureza do referendo, entendido como unha especie do xénero das consultas populares que implica a expresión da vontade xeral (art. 23.1 CE), fronte a outras formas de participación cidadá que, sen seren un *apellatio ad populum*, tamén implican votacións por parte de sectores ou grupos concretos dentro da comunidade política (SSTC 31/2015, do 25 de febreiro; 31/2010, do 28 de xuño, FX 69; 103/2008, do 11 de setembro; 119/1995, do 17 de xullo). Estas consultas sectoriais reciben distintas denominacións segundo o contexto autonómico: consultas populares non referendarias en Cataluña; consultas cidadás nas Illas Baleares e Navarra; consultas participativas en Andalucía; e preguntas directas en Canarias. Esta diversidade terminolóxica emerxe nun contexto xurídico-político marcado pola resposta constitucional ao desafío soberanista en Euskadi e Cataluña.

A doutrina constitucional pechou de forma tallante a vía referendaria como resposta ao impulso secesionista, o que derivou nunha restrición severa da capacidade normativa das comunidades autónomas para regularen referendos mesmo en materias da súa competencia (p. 132). O resultado foi a conceptualización dunha nova categoría xurídica as denominadas consultas non referendarias, como substitutivo do referendo, que dificilmente se terían formulado fóra do contexto de presión independentista (pp. 113-114).

Deste xeito, no plano teórico deseñouse un sistema de consultas infraestatais; mais, na práctica, revelouse unha arquitectura de frustración participativa. As comunidades autónomas, chamadas a seren laboratorios de democracia tal e como defende o profesor Andrés Iván Dueñas Castrillo (309-332), ficaron en ocasións atrapadas nunha sorte de miraxe normativa: as súas leis de participación acabaron sendo simples escaparates (p. 217); e a súa realización (fóra do eido local), escasa e, ás veces, desconcertante. Pode mencionarse, como mostra, a consulta *ad hoc* sobre o cambio de nome do Hospital Militar de Sevilla (pp. 216-219) ou a votación celebrada na Comunidade Valenciana en febreiro de 2024 sobre a elección da lingua base nos centros educativos.

O libro está dividido en trece capítulos, sendo o primeiro unha introdución á obra. Os directores definen as tres áreas de estudo, delimitando respectivamente as posibilidades de iniciativa cidadá en cada un dos tres niveis de organización territorial.

Na primeira parte, Garrido López (pp. 23-64) reconstrúe o percorrido da iniciativa cidadá en España, salientando a súa orixe revolucionaria e o seu rexurdimento no marco do constitucionalismo de entreguerras. O autor realiza unha interesante distinción tripartita das iniciativas (pp. 24-29), separando a lexislativa ou propositiva simple doutras formas vinculadas ao referendo, vale dicir, a iniciativa propositiva reforzada e a iniciativa para a ratificación ou abrogación de leis. Ao seu xuízo, só a primeira denominada iniciativa lexislativa popular (ILP) se insire propiamente no concepto de democracia participativa, entendido en termos doutrinarios italianos como o modelo en que a función lexislativa é representativa e non se comparte co

electorado. Esta concepción, malia ofrecer maior coherencia desde unha perspectiva dogmática, entra en tensión coa interpretación do fenómeno participativo mantida pola xurisprudencia constitucional (STC 103/2008, do 11 de setembro, FX 2; e 119/1995, do 17 de xullo, FFXX 3 e 6).

A continuación, a profesora M.^a Esther Seijas Villadangos (pp. 65-96) examina detidamente a proposta de reforma constitucional dos artigos 87.3, 92 e 166 da Constitución, presentada pola Xunta Xeral do Principado de Asturias en 2014. O contido desta iniciativa recupera a figura do referendo lexislativo e abrogatorio, en termos análogos aos previstos no artigo 85 do Anteproxecto de Constitución de 1978. Non obstante, desde a súa admisión a tramitación pola Mesa do Congreso na X Lexislatura, a proposta dorme o sono dos xustos. Dende entón, foi sucesivamente trasladada ás seguintes lexislaturas, sen que ata o de agora se procedese á súa toma en consideración.

Nun primeiro descenso territorial, os profesores Enrique Cebrián Zazurca e M.^a Reyes Pérez Alberdi inauguran o estudo sobre a iniciativa cidadá no ámbito autonómico (capítulos IV e V). O complexo e complicado marco competencial derivado dos estatutos de autonomía de nova xeración deu lugar á aparición de novas modalidades consultivas, que Pérez Alberdi (pp. 98-138) cualifica como pseudoreferendos. A normativa autonómica exemplifica así o labirinto dantesco que os cidadáns deben atravesar para activar mecanismos de participación p. ex., chegando mesmo a exixirse un número de avais superior ao requirido para a ILP catalá. Este diagnóstico representa o punto de partida dun panorama político-administrativo especialmente complexo, onde a participación cidadá se ve con frecuencia obstaculizada.

Pola súa parte, Cebrián Zazurca formula unha proposta de *Constitutione ferenda* (pp. 97-110) dirixida á inclusión da iniciativa cidadá nos procedementos de reforma estatutaria. O autor recorre ao termo referendo por tratarse dunha modalidade expresamente prevista no marco constitucional (art. 152.2 CE), posibilidade que foi ademais estendida a determinadas rexións que accederon á autonomía pola vía lenta (Aragón, Extremadura, Comunidade Valenciana e Canarias). Porén, consciente de que a incorporación plena desta figura esixiría unha reforma profunda da Constitución, o autor propón unha alternativa menos ambiciosa: establecer un modelo de iniciativa cidadá mediante a modificación do artigo 87.3 CE, sen que esta deba necesariamente vincularse á celebración dun referendo.

Posteriormente, os profesores Daniel López Rubio, Juan Francisco Sánchez Barrilao, Víctor Cuesta López, Amir Al Hasani Maturano e a profesora Tamara Álvarez Robles abordan, desde unha perspectiva comparada, os distintos modelos de dereito subxectivo á promoción de consultas nas comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía, Canarias, Illas Baleares e Castela e León, respectivamente (capítulos VI a X).

O caso catalán produce en López Rubio (pp. 139-176) unha inevitable reflexión condenada á melancolía. Con todo, na súa análise conclúe que, fronte á Lei 10/2014, do 26 de setembro, de consultas populares non referendarias e outras formas de participación cidadá, a Lei 4/2010, do 17 de marzo, de consultas populares por vía

Regap



RECENSIÓN

de referendo, é de gran precisión técnica, e debería servir de referencia para o día en que o lexislador orgánico estatal decida crear un referendo consultivo autonómico.

Sánchez Barrilao (pp. 177–220) céntrase no ordenamento xurídico andaluz. Realiza unha análise conxunta das leis 2/2001, do 3 de maio, de regulación das consultas populares locais, e 7/2017, do 27 de decembro, de participación cidadá, aínda que salientando as súas diferenzas fundamentais: a) a primeira regula os referendos municipais (art. 71 LRBRL), instrumentos de democracia directa que implican o exercicio do dereito fundamental de participación política (art. 23.1 CE); e b) a segunda regula as consultas participativas, tanto autonómicas como locais, configuradas como mecanismos de democracia participativa e expresión do mandato dos poderes públicos de facilitar a participación de todos os cidadáns na vida política (art. 9.2 CE).

Cuesta López (pp. 221–240) examina a lexislación canaria en materia de participación, así como a normativa que foi anulada polo Tribunal Constitucional e que prevía a convocatoria dunha consulta mediante pregunta directa, o que *de facto* constituía un referendo de ámbito rexional (SSTC 137/2015, do 11 de xuño, FX 7; e 147/2015, do 25 de xuño, FX 4). O autor sinala, ademais, que nos escasos anos de vixencia das consultas non referendarias nas distintas comunidades autónomas, o seu impacto práctico resultou moi limitado.

Al Hasani Maturano (pp. 241–258) estuda a Lei 12/2019, do 12 de marzo, de consultas populares e procesos participativos das Illas Baleares, que regula de maneira conxunta tanto o referendo municipal (art. 71 LRBRL) como as consultas non referendarias de ámbito autonómico, insular e local. O autor propón unha distinción entre ambas as figuras en función do momento en que se produce o acordo político ou normativo: previo, no caso das consultas non referendarias; e posterior, nos referendos. Con todo, advirte que a doutrina constitucional entende que a natureza do instrumento depende fundamentalmente da súa finalidade.

Álvarez Robles (pp. 259–280) centra a súa análise no fracasado proxecto de Lei de diálogo civil de Castela e León (2018), que incluía, entre outras cuestións, unha dobre tipoloxía de iniciativas cidadás: a iniciativa regulamentaria e a iniciativa para a formulación de estratexias, plans ou programas.

A última parte da obra diríxese á análise da democracia local (capítulos XI a XIII). Así, o profesor Pablo Guerrero Vázquez (pp. 281–308) e a investigadora predoutoral Oihane Murua Astorquiza (pp. 333–369) abordan a iniciativa cidadá vinculada ao referendo de ámbito municipal, así como outras formas de consulta non referendaria desenvolvidas polas respectivas lexislacións autonómicas. Guerrero Vázquez realiza un estudo xeral sobre o réxime local en relación con esta materia, mentres que Murua Astorquiza afonda no ordenamento navarro. Ambos os autores valoran positivamente que a Lei foral 27/2002, do 28 de outubro, regule o acordo municipal denegatorio da iniciativa veciñal como un acto regrado, sen marxe para a discrecionalidade política. Porén, amosan maiores reservas respecto da posibilidade de estender o dereito de participación e de iniciativa a los veciños que non sexan titulares do dereito de sufraxio nas eleccións municipais. Esta cuestión entronca coa relevante reflexión

de López Rubio sobre as implicacións constitucionais da inclusión (ou exclusión) do dereito a subscribir unha proposta de referendo no marco do artigo 23.1 CE.

Pola súa banda, Dueñas Castrillo (pp. 309-332) recupera da tradición xurídica española a figura do referendo revocatorio (*recall*), entendido como a facultade asociada ao dereito de elección que, por iniciativa popular (*full recall*) ou institucional (*mixed recall*), permite a remoción dun cargo ou órgano representativo. A súa proposta límitase ao mandato do alcalde, como acto de expresión popular inmediato en contraste coa moción de censura ou a cuestión de confianza, que constitúen actos mediatos. O autor considera que a xurisprudencia constitucional deixa aberta a porta ao referendo revocatorio (SSTC 5/1983, do 4 de febreiro; e 10/1983, do 21 de febreiro) e engade que o alcalde, a diferenza dos presidentes de goberno, responde directamente ante a cidadanía, posto que só poden exercer como máximos representantes municipais os que encabezaaron a lista electoral (arts. 140 e 196 da LOREX). A todo isto cómpre engadir que, no réxime de concello aberto, xa está prevista aínda que baixo outra denominación unha iniciativa cidadá de remoción do alcalde.

En xeral, os autores son plenamente conscientes dos riscos que implica abrir novas canles para a participación directa da cidadanía, mais tamén dos ecos de silencio que emanan do noso proceso constituínte (pp. 36-39). O sistema político español defínese polo seu carácter marcadamente representativo e escasamente participativo. En consecuencia, a motivación deste traballo inscríbese nun contexto en que os gobernados non exercen un contrapeso efectivo fronte aos gobernantes e onde o monopolio da iniciativa referendaria permanece case exclusivamente en mans de autoridades con poder executivo como acontece, a nivel estatal, en virtude do artigo 92.2 CE.

En definitiva, o libro demostra con absoluta brillantez que, fronte a ese modelo político de carácter vertical (*top-down*), a ampliación da titularidade da iniciativa referendaria ou das consultas populares en xeral configurando unha democracia desde abaixo (*bottom-up*) permitiría reducir o carácter plebiscitario ou bonapartista destas institucións (isto é, a tentación dos gobernos de convocalas unicamente cando anticipan un resultado favorable) e fortalecería a súa función como mecanismo democrático de contrapeso no marco do sistema representativo (p. 57).

regap



RECENSIÓN

