



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 69_enero-junio 2025 | pp. 333-337
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

La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España

69 Regap

Regap



RECENSIÓN

ANDRÉS VILAS VILLAMARÍN
Investigador predoctoral UVigo en Derecho Constitucional
<https://orcid.org/0009-0004-0433-8583>
andres.vilas@uvigo.es

Esta obra colectiva resulta de la jornada homónima celebrada el 28 de febrero de 2024 en el Palacio de la Aljafería, sede de las Cortes de Aragón, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad. Los directores del volumen, Enrique Cebrián Zazurca y Carlos Garrido López, continúan el itinerario marcado en 2023 por la publicación –en la misma editorial– de *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*.

En esta nueva aportación, los autores proponen un análisis multinivel del ordenamiento español, centrado en la evolución histórica y en las diversas propuestas de institucionalización de la iniciativa ciudadana de referéndum desde el comienzo

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

del siglo XX hasta el presente. Las contribuciones dirigen la mirada hacia el Estado autonómico, destacando la ordenación de las consultas populares distintas del referéndum en el ámbito autonómico y local. Se analiza, al mismo tiempo, el desarrollo normativo del referéndum municipal previsto en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL).

El título del manual responde a la interpretación que el Tribunal Constitucional viene manteniendo sobre la naturaleza del referéndum, entendido como una especie del género de las consultas populares que implica la expresión de la voluntad general (art. 23.1 CE), frente a otras formas de participación ciudadana que, sin ser un *apellatio ad populum*, también implican votaciones por parte de sectores o grupos concretos dentro de la comunidad política (SSTC 31/2015, de 25 de febrero; 31/2010, de 28 de junio, FJ 69; 103/2008, de 11 de septiembre; 119/1995, de 17 de julio). Estas consultas –sectoriales– reciben distintas denominaciones según el contexto autonómico: consultas populares no referendarias en Cataluña; consultas ciudadanas en las Islas Baleares y Navarra; consultas participativas en Andalucía; y preguntas directas en Canarias. Esta diversidad terminológica emerge en un contexto jurídico-político marcado por la respuesta constitucional al desafío soberanista en Euskadi y Cataluña.

La doctrina constitucional cerró de forma tajante la vía referendaria como respuesta al impulso secesionista, lo que derivó en una restricción severa de la capacidad normativa de las comunidades autónomas para regular referendums incluso en materias de su competencia (p. 132). El resultado fue la conceptualización de una nueva categoría jurídica –las denominadas consultas no referendarias–, como sustitutivo del referéndum, que difícilmente se habrían formulado fuera del contexto de presión independentista (pp. 113–114).

De este modo, en el plano teórico se diseñó un sistema de consultas infraestatales; pero, en la práctica, se reveló una arquitectura de frustración participativa. Las comunidades autónomas, llamadas a ser laboratorios de democracia –tal y como defiende el profesor Andrés Iván Dueñas Castrillo (309–332)–, quedaron en ocasiones atrapadas en una suerte de espejismo normativo: sus leyes de participación acabaron siendo simples escaparates (p. 217); y su realización (fuera del ámbito local), escasa y, a veces, desconcertante. Puede mencionarse, como muestra, la consulta *ad hoc* sobre el cambio de nombre del Hospital Militar de Sevilla (pp. 216–219) o la votación celebrada en la Comunidad Valenciana en febrero de 2024 sobre la elección de la lengua base en los centros educativos.

El libro está dividido en trece capítulos, siendo el primero una introducción a la obra. Los directores definen las tres áreas de estudio, delimitando respectivamente las posibilidades de iniciativa ciudadana en cada uno de los tres niveles de organización territorial.

En la primera parte, Garrido López (pp. 23–64) reconstruye el recorrido de la iniciativa ciudadana en España, destacando su origen revolucionario y su resurgimiento en el marco del constitucionalismo de entreguerras. El autor realiza una interesante distinción tripartita de las iniciativas (pp. 24–29), separando la legislativa

o propositiva simple de otras formas vinculadas al referéndum, es decir, la iniciativa propositiva reforzada y la iniciativa para la ratificación o abrogación de leyes. A su juicio, solo la primera –denominada iniciativa legislativa popular (ILP)– se inserta propiamente en el concepto de democracia participativa, entendido en términos doctrinarios italianos como aquel modelo en que la función legislativa es representativa y no se comparte con el electorado. Esta concepción, a pesar de ofrecer mayor coherencia desde una perspectiva dogmática, entra en tensión con la interpretación del fenómeno participativo mantenida por la jurisprudencia constitucional (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2; y 119/1995, de 17 de julio, FFJJ 3 y 6).

A continuación, la profesora M.^a Esther Seijas Villadangos (pp. 65-96) examina detenidamente la propuesta de reforma constitucional de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución, presentada por la Junta General del Principado de Asturias en 2014. El contenido de esta iniciativa recupera la figura del referéndum legislativo y abrogatorio, en términos análogos a los previstos en el artículo 85 del Anteproyecto de Constitución de 1978. Sin embargo, desde su admisión a tramitación por la Mesa del Congreso en la X Legislatura, la propuesta duerme el sueño de los justos. Desde entonces, fue sucesivamente trasladada a las siguientes legislaturas, sin que hasta ahora se haya procedido a su toma en consideración.

En un primer descenso territorial, los profesores Enrique Cebrián Zazurca y M.^a Reyes Pérez Alberdi inauguran el estudio sobre la iniciativa ciudadana en el ámbito autonómico (capítulos IV y V). El complejo y complicado marco competencial derivado de los estatutos de autonomía de nueva generación dio lugar a la aparición de nuevas modalidades consultivas, que Pérez Alberdi (pp. 98-138) califica como pseudoreferéndums. La normativa autonómica ejemplifica así el laberinto dantesco que los ciudadanos deben atravesar para activar mecanismos de participación –p. ej., llegando incluso a exigirse un número de avales superior al requerido para la ILP catalana–. Este diagnóstico representa el punto de partida de un panorama político-administrativo especialmente complejo, donde la participación ciudadana se ve con frecuencia obstaculizada.

Por su parte, Cebrián Zazurca plantea una propuesta de *Constitutione ferenda* (pp. 97-110) dirigida a la inclusión de la iniciativa ciudadana en los procedimientos de reforma estatutaria. El autor recurre al término referéndum por tratarse de una modalidad expresamente prevista en el marco constitucional (art. 152.2 CE), posibilidad que fue además extendida a determinadas regiones que accedieron a la autonomía por la vía lenta (Aragón, Extremadura, Comunidad Valenciana y Canarias). Sin embargo, consciente de que la incorporación plena de esta figura exigiría una reforma profunda de la Constitución, el autor propone una alternativa menos ambiciosa: establecer un modelo de iniciativa ciudadana mediante la modificación del artículo 87.3 CE, sin que esta deba necesariamente vincularse a la celebración de un referéndum.

El caso catalán produce en López Rubio (pp. 139-176) una inevitable reflexión condenada a la melancolía. Sin embargo, en su análisis concluye que, frente a la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por

Regap



RECENSIÓN

vía de referéndum, es de gran precisión técnica, y debería servir de referencia para el día en que el legislador orgánico estatal decida crear un referéndum consultivo autonómico.

Sánchez Barrilao (pp. 177-220) se centra en el ordenamiento jurídico andaluz. Realiza un análisis conjunto de las leyes 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales, y 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana, aunque destacando sus diferencias fundamentales: a) la primera regula los referéndums municipales (art. 71 LRBRL), instrumentos de democracia directa que implican el ejercicio del derecho fundamental de participación política (art. 23.1 CE); y b) la segunda regula las consultas participativas, tanto autonómicas como locales, configuradas como mecanismos de democracia participativa y expresión del mandato de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (art. 9.2 CE).

Cuesta López (pp. 221-240) examina la legislación canaria en materia de participación, así como la normativa que fue anulada por el Tribunal Constitucional y que preveía la convocatoria de una consulta mediante pregunta directa, lo que *de facto* constituía un referéndum de ámbito regional (SSTC 137/2015, de 11 de junio, FJ 7; y 147/2015, de 25 de junio, FJ 4). El autor señala, además, que en los escasos años de vigencia de las consultas no referendarias en las distintas comunidades autónomas, su impacto práctico ha resultado muy limitado.

Al Hasani Maturano (pp. 241-258) estudia la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de las Islas Baleares, que regula de manera conjunta tanto el referéndum municipal (art. 71 LRBRL) como las consultas no referendarias de ámbito autonómico, insular y local. El autor propone una distinción entre ambas figuras en función del momento en el que se produce el acuerdo político o normativo: previo, en el caso de las consultas no referendarias; y posterior, en los referéndums. Con todo, advierte que la doctrina constitucional entiende que la naturaleza del instrumento depende fundamentalmente de su finalidad.

Álvarez Robles (pp. 259-280) centra su análisis en el fracasado proyecto de Ley de diálogo civil de Castilla y León (2018), que incluía, entre otras cuestiones, una doble tipología de iniciativas ciudadanas: la iniciativa reglamentaria y la iniciativa para el planteamiento de estrategias, planes o programas.

La última parte de la obra se dirige al análisis de la democracia local (capítulos XI a XIII). Así, el profesor Pablo Guerrero Vázquez (pp. 281-308) y la investigadora predoctoral Oihane Murua Astorquiza (pp. 333-369) abordan la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum de ámbito municipal, así como otras formas de consulta no referendaria desarrolladas por las respectivas legislaciones autonómicas. Guerrero Vázquez realiza un estudio general sobre el régimen local en relación con esta materia, mientras que Murua Astorquiza profundiza en el ordenamiento navarro. Ambos autores valoran positivamente que la Ley foral 27/2002, de 28 de octubre, regule el acuerdo municipal denegatorio de la iniciativa vecinal como un acto reglado, sin margen para la discrecionalidad política. Sin embargo, muestran mayores reservas respecto de la posibilidad de extender el derecho de participación y de iniciativa a

aquellos vecinos que no sean titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales. Esta cuestión entronca con la relevante reflexión de López Rubio sobre las implicaciones constitucionales de la inclusión (o exclusión) del derecho a suscribir una propuesta de referéndum en el marco del artículo 23.1 CE.

Por su parte, Dueñas Castrillo (pp. 309-332) recupera de la tradición jurídica española la figura del referéndum revocatorio (*recall*), entendido como la facultad asociada al derecho de elección que, por iniciativa popular (*full recall*) o institucional (*mixed recall*), permite la remoción de un cargo o órgano representativo. Su propuesta se limita al mandato del alcalde, como acto de expresión popular inmediato –en contraste con la moción de censura o la cuestión de confianza, que constituyen actos mediatos–. El autor considera que la jurisprudencia constitucional deja abierta la puerta al referéndum revocatorio (SSTC 5/1983, de 4 de febrero; y 10/1983, de 21 de febrero) y añade que el alcalde, a diferencia de los presidentes de gobierno, responde directamente ante la ciudadanía, puesto que solo pueden ejercer como máximos representantes municipales los que encabezaron la lista electoral (arts. 140 y 196 de la LOREG). A todo esto hay que añadir que, en el régimen de ayuntamiento abierto, ya está prevista –aunque bajo otra denominación– una iniciativa ciudadana de remoción del alcalde.

En general, los autores son plenamente conscientes de los riesgos que implica abrir nuevos canales para la participación directa de la ciudadanía, pero también de los ecos de silencio que emanan de nuestro proceso constituyente (pp. 36-39). El sistema político español se define por su carácter marcadamente representativo y escasamente participativo. En consecuencia, la motivación de este trabajo se inscribe en un contexto en el que los gobernados no ejercen un contrapeso efectivo frente a los gobernantes y donde el monopolio de la iniciativa referendaria permanece casi exclusivamente en manos de autoridades con poder ejecutivo –como sucede, a nivel estatal, en virtud del artículo 92.2 CE–.

En definitiva, el libro demuestra con absoluta brillantez que, frente a ese modelo político de carácter vertical (*top-down*), la ampliación de la titularidad de la iniciativa referendaria o de las consultas populares en general –configurando una democracia desde abajo (*bottom-up*)– permitiría reducir el carácter plebiscitario o bonapartista de estas instituciones (es decir, la tentación de los gobiernos de convocarlas únicamente cuando anticipan un resultado favorable) y fortalecería su función como mecanismo democrático de contrapeso en el marco del sistema representativo (p. 57).

regap



RECENSIÓN

