

ESTUDIOS

LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFERÉNDUM Y DE CONSULTAS POPULARES EN ESPAÑA

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA
CARLOS GARRIDO LÓPEZ
DIRECTORES



INCLUYE LIBRO
ELECTRÓNICO

III ARANZADI

© Enrique Cebrían Zazurca y Carlos Garrido López (Dirs.) y autores, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)

Atención al cliente. Soporte y Formación: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Primera edición: 2025

Depósito Legal: M-1965-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1078-813-8

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-812-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

Esta monografía se enmarca en el Proyecto de Investigación PID2020-113216RB-I00: «La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: funcionalidad y posibilidades de incorporación al ordenamiento constitucional español», de la convocatoria 2020 de «Proyectos de I+D+i» en el marco de los programas estatales de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i y de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad.

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

Página

EL ESTUDIO DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFERÉNDUM Y DE CONSULTAS POPULARES. EL CASO ESPAÑOL	
ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA Y CARLOS GARRIDO LÓPEZ	19
 LA INICIATIVA CIUDADANA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL. LAS LIMITACIONES DE LA INICIATIVA CIUDADANA LEGISLATIVA POPULAR Y LAS PROPUESTAS DE INCORPORACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA VINCULADA AL REFERÉNDUM	
CARLOS GARRIDO LÓPEZ.	23
 1. Las modalidades de iniciativa ciudadana: la iniciativa propositiva vinculada al referéndum, la iniciativa de referéndum y la iniciativa legislativa popular.	24
 2. La incorporación de la iniciativa legislativa popular y de la iniciativa ciudadana de referéndum en la Constitución española de 1931.	30
 3. Las modalidades de iniciativa ciudadana en el anteproyecto constitucional de 1978. La cicatera constitucionalización de la iniciativa legislativa popular	35
3.1. Causas de la eliminación de la iniciativa ciudadana de referéndum en el proceso constituyente.	36
3.2. La restrictiva regulación de la iniciativa legislativa popular en el art. 87.3 CE y en la LOILP	39

4.	Las limitaciones de la iniciativa legislativa popular y el debate sobre su reforma o su sustitución por la iniciativa vinculada al referéndum	41
5.	La iniciativa ciudadana de consultas populares en los estatutos de autonomía de segunda generación: su limitado alcance no referendario	46
6.	La iniciativa legislativa popular y la iniciativa ciudadana de referéndum en la proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 167 CE presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural en 2012	50
7.	La iniciativa legislativa popular y la iniciativa ciudadana de referéndum en la proposición de reforma constitucional aprobada por la Junta General del Principado de Asturias en octubre de 2014	53
8.	Epílogo: el debate pendiente sobre la iniciativa ciudadana diez años después	59

LA INICIATIVA POPULAR DE REFERÉNDUM EN LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

M. ^a ESTHER SEIJAS VILLADANGOS	65
1. La fase de impulso ciudadano en los referéndums contemplados en el proceso constituyente	65
2. El contexto de la propuesta	73
3. Aproximación formal: la tramitación de la propuesta	78
4. Aproximación material: el contenido de la propuesta	85
5. Valoración y reflexión sobre el impulso popular de un referéndum	93

LA POSIBILIDAD DE EXTENDER LA INICIATIVA CIUDADANA A LOS REFERÉNDUMS DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA	97
1. Introducción	97

	<i>Página</i>
2. La naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y de sus procedimientos de reforma	98
3. La iniciativa y el referéndum en los procedimientos de reforma estatutaria	102
4. La iniciativa ciudadana de reforma estatutaria y la iniciativa ciudadana de referéndum de reforma estatutaria	104
5. Algunas opciones para la reflexión	108
 TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN EL ESTADO AUTONÓMICO M ^a REYES PÉREZ ALBERDI	 111
1. Introducción: iniciativa ciudadana, referéndum y consultas populares	111
2. La iniciativa ciudadana de consultas populares en el marco constitucional	114
3. La práctica de las consultas populares autonómicas	119
3.1. Los estatutos de autonomía. En especial los estatutos de nueva generación	119
3.2. Los excesos de los legisladores autonómicos en la regulación y la práctica del referéndum autonómico	123
3.3. El bloqueo del Tribunal Constitucional y el legislador estatal a las consultas populares por vía de referéndum	126
4. Una «rara avis»: las consultas populares no referendarias	129
4.1. Concepto y tipología	129
4.2. La iniciativa ciudadana vinculada a las consultas populares no referendarias	135
 EL DERECHO DE LA CIUDADANÍA CATALANA A SOLICITAR LA CONVOCATORIA DE CONSULTAS POPULARES DE DIVERSO TIPO DANIEL LÓPEZ RUBIO	 139
1. Introducción	139

	<i><u>Página</u></i>
2. El derecho estatutario a promover consultas populares en Cataluña	142
3. El desarrollo legal del derecho a promover consultas populares	146
3.1. <i>La Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.</i>	<i>146</i>
3.1.1. Rasgos generales de las consultas reguladas por la Ley.....	147
3.1.2. Rasgos de la iniciativa popular de consultas en la Ley.....	150
3.2. <i>La Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana</i>	<i>160</i>
3.2.1. Rasgos generales de las consultas reguladas por la Ley.....	162
3.2.2. Rasgos de la iniciativa popular de consultas en la Ley.....	164
4. El uso práctico de la iniciativa popular de consultas populares	172
5. Conclusiones	174

LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE LAS CONSULTAS POPULARES EN ANDALUCÍA

JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO	177
1. Introducción: régimen jurídico de la iniciativa ciudadana de las consultas populares mediante votación en Andalucía.....	177
2. Marco constitucional y estatutario de las consultas populares y su iniciativa en Andalucía.....	184
3. Ámbito de realización de las consultas populares en Andalucía.....	189

	<i>Página</i>
4. Naturaleza de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía	193
5. Sujeto activo en la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía	195
6. Contenido de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía	203
7. Garantías de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía	211
8. Consideraciones críticas a los regímenes jurídicos que sobre la iniciativa ciudadana de las consultas populares se establecen en Andalucía	213

LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

VÍCTOR CUESTA LÓPEZ	221
1. Introducción: el derecho de la ciudadanía a «promover la convocatoria de consultas populares» entre los derechos de participación política del Estatuto de Autonomía de Canarias	221
2. Las consultas a la ciudadanía mediante pregunta directa y su declaración de inconstitucionalidad	228
3. Conclusión: algunas ideas para la regulación de la iniciativa ciudadana de consultas populares en la Comunidad Autónoma de Canarias	236

LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN LAS ISLAS BALEARES

AMIR AL HASANI MATURANO	241
1. Introducción: la institución del referéndum	241
2. La base jurídica de la convocatoria de consultas populares por entidades territoriales en Baleares	246

3.	La ley de consultas populares y procesos participativos de Baleares.....	247
4.	Un análisis crítico a la Ley de Consultas de Baleares	250
	4.1. <i>Principios básicos.....</i>	250
	4.2. <i>El referéndum municipal</i>	251
	4.3. <i>Procesos de participación ciudadana</i>	254
5.	Conclusiones provisionales	258

LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN EL PROYECTO NON NATO DE DIÁLOGO CIVIL DE CASTILLA Y LEÓN

	TAMARA ÁLVAREZ ROBLES.....	259
1.	Introducción	259
2.	La democracia participativa en el marco constitucional	260
3.	La democracia participativa en el Proyecto de ley <i>non nato</i> de diálogo civil de Castilla y León	264
4.	Una breve aproximación a las fórmulas de participación ciudadana contenidas en el Proyecto de ley del diálogo civil de Castilla y León	266
	4.1. <i>Diálogo civil.....</i>	266
	4.2. <i>Iniciativas ciudadanas</i>	268
	4.3. <i>Consultas populares no refrendarias</i>	269
	4.4. <i>Consultas populares por vía de referéndum.....</i>	270
5.	Las iniciativas ciudadanas en el Proyecto de ley <i>non nato</i> de diálogo civil castellano y leonés.....	270
	5.1. <i>Las iniciativas ciudadanas vs las iniciativas legislativas en el ordenamiento jurídico castellano y leonés</i>	270
	5.2. <i>La iniciativa ciudadana de consultas populares en el Proyecto de ley del diálogo civil de Castilla y León.....</i>	273
6.	Razones por las que no prosperó el Proyecto de ley del diálogo civil de Castilla y León	278

REGULACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO LOCAL

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ	281
1. Consultas populares referendarias y no referendarias en el ámbito local	281
2. La iniciativa popular de referéndum municipal	284
2.1. <i>Cataluña a la vanguardia de una regulación lacónica de la iniciativa referendaria en el ámbito local</i>	284
2.2. <i>Un paso hacia atrás, para dar ¿dos hacia adelante?: de Galicia y Aragón a Andalucía y Navarra</i>	287
2.3. <i>La intervención, tardía, exigente y estéril, del legislador estatal</i>	291
2.4. <i>Cataluña (de nuevo), País Vasco y, especialmente, Baleares: un último intento por refloatar la institución</i>	294
3. La iniciativa popular de consulta no referendaria en la esfera local	298
4. Conclusiones	307

SOBRE LA POSIBLE INICIATIVA CIUDADANA DE REVOCACIÓN DE MANDATO EN LOS GOBIERNOS LOCALES

ANDRÉS IVÁN DUEÑAS CASTRILLO	309
1. Introducción	309
2. Representación política y referéndum revocatorio.....	310
3. ¿Es posible introducir la <i>revocatoria</i> de mandato en España?	315
4. Su eventual regulación en el ámbito municipal.	323
5. Conclusiones	331

REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN LA CELEBRACIÓN DE CONSULTAS LOCALES EN NAVARRA	
OIHANE MURUA ASTORQUIZA	333
1. Introducción: el ámbito local como espacio para el impulso de la participación ciudadana	334
2. Las consultas populares locales en Navarra: la iniciativa popular	337
2.1. <i>Consideraciones introductorias</i>	337
2.1.1. Naturaleza jurídica de las consultas populares de ámbito local	337
2.1.2. La iniciativa vecinal en la solicitud de consultas populares locales: un Derecho subjetivo	339
2.2. <i>Regulación de la iniciativa ciudadana en la solicitud de con- sultas populares de ámbito local en Navarra</i>	340
2.2.1. El ejercicio de la iniciativa ciudadana	341
2.2.2. El acuerdo del Pleno municipal: un acto reglado. .	343
2.2.3. La autorización del Gobierno estatal: ¿un acto de libre apreciación?	347
2.2.4. La regulación de la campaña informativa.	349
2.2.5. Legitimidad: titulares del derecho de iniciativa y participación	351
2.2.6. Los efectos de la consulta popular: su carácter consultivo	352
3. Regulación navarra de la iniciativa popular local para la propuesta de actos y normas: su vínculo a las consultas po- pulares	353
3.1. <i>Consideraciones introductorias</i>	353
3.2. <i>Regulación de la iniciativa popular local en Navarra</i>	354
3.2.1. Procedimiento	354
3.2.2. Legitimidad: titulares del derecho de iniciativa. .	357
3.2.3. Objeto y ámbito territorial de las propuestas	358

	<u>Página</u>
4. Consultas ciudadanas de ámbito local y su iniciativa en la Ley Foral de Participación Democrática.	360
4.1. <i>Consideraciones iniciales</i>	360
4.2. <i>Regulación de las consultas ciudadanas y su iniciativa en Navarra</i>	362
4.2.1. Concepto y elementos definitorios de la consulta ciudadana.....	363
4.2.2. Iniciativa ciudadana y derecho de participación ..	365
4.2.3. Objeto de las consultas ciudadanas	368
4.2.4. Efectos de las consultas ciudadanas.....	369
5. Práctica de las consultas locales de iniciativa popular	370
6. Conclusiones	372

volver a ejercer esa iniciativa de derogación. En Italia esta cuestión se ha fijado en un plazo de cinco años (art. 38, de la Ley 352/1970).

Votación. Se distingue un *quorum* de participación y luego el resultado de quienes han votado. Frente a la objeción de que la abstención es equiparable a una negativa, con lo que supone elevar el techo para su aprobación, quizá en otros procesos electorales «positivos» sea admisible, pero aquí, en un proceso abrogativo, esa abstención «consciente» e intencional no puede ser reprochada, más allá de lo que significa, que es un rechazo a dicha revocación. No sería descabellado que ese porcentaje de mayoría de quienes tengan derecho a voto se vincule a la mayoría de quienes han participado en las últimas elecciones generales.

Séptimo. En atención a una cierta economía procesal, propone la realización del plebiscito y el referéndum en la misma fecha de procesos electorales de ámbito nacional, siempre que coincidan con el mismo año.

Finalmente, se mantiene la reserva de ley orgánica para la regulación de las condiciones y procedimientos tanto del plebiscito, como de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, a las que se agrega este referéndum derogatorio.

5. VALORACIÓN Y REFLEXIÓN SOBRE EL IMPULSO POPULAR DE UN REFERÉNDUM

El fundamento de la propuesta es irrefutablemente positivo y compartido porque busca revitalizar la esencia de la democracia, mediante un acercamiento entre ciudadanos y parlamento, restaurar los déficits de participación ciudadana de los que adolece la Constitución y contrarrestar la falla de legitimidad de la representatividad de los representantes que en el lapso de su mandato parecen, no solo distanciarse, sino en ocasiones enfrentarse a los representados.

A partir de ahí, nuestra reflexión final conlleva un halo negativo y otro positivo.

Interés general. En esa búsqueda de la legitimación o de la legitimidad en los ciudadanos en el proceso democrático. ¿Son suficientes quinientos mil ciudadanos? Si pensamos en los votos necesarios para obtener un escaño, por ejemplo en las elecciones de 23 de julio de 2023, ya sea por grupos parlamentarios⁴⁷ o por circunscripciones⁴⁸. El número de electores

47. Por ejemplo, los 136 escaños del Grupo parlamentario popular, fueron el resultado de 8.090.954 votos, lo que supuso una media de 59492 votos por escaño. En el caso del

que suscribe esa iniciativa sería el número de votantes que han sustentado la designación entre cinco o siete diputados. Es menor del 10% que, si hacemos una comparación, es el mínimo que el art. 167 establece para solicitar la celebración de un referéndum en los supuestos de reforma de la Constitución. Nos parece más acertado volver a la propuesta inicial y recabar esa participación de los territorios, a través de sus asambleas, pero no de un modo separado o alternativo, sino conjunto. Esto es, agregar a la iniciativa ciudadana su co-iniciativa por, al menos, tres Asambleas legislativas, aunque lo deseable sería elevar ese número. Lo que se buscaría es conjugar la representación personal con la territorial.

En ese afán de dilucidar cómo se materializa el interés general hay que hacer una referencia a cómo se obtienen esas peticiones. Aquí la experiencia norteamericana⁴⁹ hace levantar las alarmas sobre el papel de los grupos de presión, lobbies y los partidos políticos, que al fin y a la postre no van a dejar que ningún reducto se escape de su control.

Contrapeso ciudadano. Como idea general resulta atractiva, pero la imprevisibilidad de sus consecuencias hace que esta propuesta se vea con mucha cautela. La institución en sí es valiosa, otra cosa es el uso que se haga de la misma y los temores que se albergan sobre sus espurias finalidades. Son muchos los interrogantes y el silencio respecto al proceso de su tramitación evidencia dos datos: el temor de los representantes a perder el control o el monopolio del poder y segundo, la incertidumbre de desestabilización que se puede canalizar a través de estas iniciativas. Cabría contrarrestar estas desconfianzas con un desarrollo legislativo que atendiese a un control previo, tanto de carácter material como formal. Que se habilite una información pública y que se identificasen con meridiana claridad las materias excluidas. El control constitucional se anclaría en el art. 42 de la Ley Orgánica. Nuestra posición es que una iniciativa ciudadana de plebiscito o de referéndum abrogatorio tiene una entidad sustantiva, una vez remitida a la Mesa del Congreso que desborda su consideración como un mero «acto de tramitación integrante de un procedimiento legislativo» (ATC 135/2004, de

grupo parlamentario socialista, sus 122 escaños fueron el resultado de 7.760.184, lo que supone unos 63.608 votos por escaño <https://elpais.com/economia/2023-07-24/cuantos-votos-necesita-cada-partido-para-lograr-un-escaño.html>

48. En Madrid, supone 96.175 votos de media un escaño, similar a Barcelona o Valencia, mientras que Soria o Teruel está en torno a los 23.000. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-elecciones-cataluna-2021-cuantos-votos-vale-escaño-20210127125505.html>
49. SEIJAS VILLADANGOS, E., «La regulación de la iniciativa ciudadana de referéndum popular y del recall en los Estados Unidos», en GARRIDO LÓPEZ, C. y CEBRIÁN ZAZURCA, E., *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*, Pamplona, Aranzadi, 2023, p. 127.

20 de abril, FJ 4, caso Propuesta de Estatuto Político de Euskadi). No se trata de un mero juicio de oportunidad o conveniencia, ni de cercenar el debate parlamentario y de modo mediato el debate ciudadano, sino de evitar un debate que sea meridianamente contrario a la Constitución. Un ejercicio sensato de un control previo de constitucionalidad que reconduzca el debate a las cuestiones que la libertad y el pluralismo político, precisamente garantizado por la propia Constitución, admiten. El Tribunal estaría claramente legitimado para activar ese control cuando en el contenido de la iniciativa de referéndum se incluya un incumplimiento o una vulneración manifiesta de la Constitución, previamente fallada por este Tribunal.

En el halo positivo destacamos su objetivo que radica en revitalizar la figura del referéndum. Bajo la vigencia de la Constitución se han celebrado tan solo dos, uno en 1986 relativo a la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (1986) y otra sobre el Tratado para el establecimiento de una Constitución para Europa (2005). La valoración sobre el significado de la iniciativa ciudadana para celebrar un referéndum parte de *evidenciar lo negativo del monopolio gubernamental en el control de los mismos*, particularmente, de su impulso. Una de las cuestiones más controvertidas es dilucidar el papel que el gobierno ha de jugar en un referéndum. Adicionalmente, cabe plantear si el gobierno debe propiciar una campaña imparcial en la que difunda publicidad sobre las opciones a votar o si por el contrario está legitimado a inclinarse por una de ellas. En este caso, si el Presidente del Gobierno, autorizado por una mayoría absoluta del Congreso, que precisamente ha sustentado su investidura —si se hubiere formalizado en una primera vuelta—, acapara el impulso referendario vendría a ahondar la parcialidad del referéndum desde el mero hecho de su convocatoria. De ese modo, los gobiernos solo acudirían al referéndum cuando esperan una victoria⁵⁰, a modo de una ratificación popular de su propuesta. En perspectiva comparada, la cuestión se llevó a los tribunales en Irlanda, a propósito del referéndum de ratificación del Tratado de Maastricht. El referente es el caso *McKenna vs An Taoiseach* (1996), que tras la apelación al Tribunal Supremo llevaría a concluir «la impropiedad constitucional» atribuible al gobierno cuando gasta fondos públicos en una campaña dirigidos a influir en los votantes en favor de la reforma propuesta y no en abogar o hacer campaña por la convocatoria del referéndum en sí. Con todo, la posición judicial ha sustentado que aunque eso pueda resultar moralmente injusto, no por ello es inconstitucional⁵¹. La pregunta es si estaría el gobierno

50. LIPHARD, A., *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, NewHaven y Londres, Yale University Press, 1984.

51. En el primero de los casos, *McKenna v. An Taoiseach* (No 1) Costello sostuvo que si bien él podría percibir el sentimiento de agravio de los demandantes, la esencia de

obligado a financiar la campaña de un referéndum en contra de sus políticas públicas. Una referencia a la actualidad del caso irlandés, nos lleva al referéndum celebrado el 8 de marzo de 2024, impulsado por los ciudadanos, a través de la fórmula colegiada de Asamblea de Ciudadanos, un año antes. Los resultados han sido impresionantemente decepcionantes, en cuanto a participación (45%) y resultados (el 67,7% votó en contra de cambiar la definición de familia; el 73,9% se opuso a una redefinición del papel de la mujer en la Constitución). Lo paradójico es que, teniendo un origen ciudadano en el referéndum, la confluencia de los principales partidos en torno a una respuesta afirmativa a la reforma constitucional y un apoyo gubernamental, especialmente de su Primer Ministro (Taoiseach) Leo Varadkar que le ha llevado a dimitir consecuencia de su derrota, la propuesta ha sido rotundamente rechazada, con el porcentaje más alto de «no» en un referéndum irlandés. La conclusión es que no hay conclusión, puesto que es difícil de comprender este resultado, por muchas teorías que podamos aportar. Dicho lo cual, la iniciativa ciudadana para la celebración de un referéndum es positiva, siempre y cuando se acompañe de un marco jurídico que garantice su transparencia y la constitucionalidad de su objeto.

Sobre estas reflexiones finales, el colofón que compartimos se encomienda a uno de los padres de nuestra Constitución, José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo, quien afirmaba que «la propia *responsabilidad* de la Cámara, del gobierno, será la que le darán *en circunstancias normales* a ese referéndum, —yo agregó a esa iniciativa ciudadana—, su carácter de decisión política»⁵². El problema es cuando no existe esa responsabilidad y las circunstancias no son normales.

la demanda era un comportamiento político que no era susceptible de ser enjuiciado por los tribunales. «But not every grievance can be remedied by the Courts». Sin embargo, siguiendo el razonamiento del tribunal no habría una objeción constitucional a que el partido político o los partidos que estuviesen en el poder avalaran con fondos públicos una opción de la campaña, fondos que no estarían a disposición de la oposición. Eso chocaría con una de las funciones del Tribunal como asegurar el funcionamiento justo del proceso político (O'Donovan v. Attorney General, 1961, IR 114), contribuyendo a la realización del principio de democracia del art. 5, eso sería difícil de conciliar. Como así fue declarado por el Tribunal Constitucional alemán en 1977 Official Propaganda Case, B Verf GE 125.

En el caso Slattery v. An Taoiseach el Tribunal sostuvo la misma tesis de Costello diciendo que el poder judicial no tenía un rol en el proceso del referéndum y que no podría obligar al gobierno a proveer fondos a la oposición para financiar su campaña en contra de la propuesta formulada. En su apelación, sí se atendió a esa petición. Denham, sostuvo: «It is a breach of the concept and spirit of the constitutional right to equality for the Government to spend public monies in funding a campaign to advocate a specific result in the referendum» (10-53).

52. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, de 13 de julio de 1978, p. 4213.

La posibilidad de extender la iniciativa ciudadana a los referéndums de reforma de los Estatutos de Autonomía

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y DE SUS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA. 3. LA INICIATIVA Y EL REFERÉNDUM EN LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA ESTATUTARIA. 4. LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFORMA ESTATUTARIA Y LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFERÉNDUM DE REFORMA ESTATUTARIA. 5. ALGUNAS OPCIONES PARA LA REFLEXIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo quiere llevarse a cabo una reflexión acerca de la posibilidad de que la iniciativa ciudadana de referéndum se extienda a los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía existentes en España, preguntándonos acerca de su viabilidad jurídica y de su oportunidad en términos generales.

Coincido con Patricia García Majado cuando escribe que «(l)o deseable (...) es que allí donde exista una entidad territorial con capacidad de creación normativa —singularmente potestad legislativa— existan mecanismos que le permitan a la ciudadanía de ese territorio hacer llegar sus expectati-

vas a dicha sede»¹. Se trata de un deseo que puede canalizarse por medio de diversos instrumentos jurídicos, desde la clásica iniciativa legislativa popular (ILP) hasta las comparecencias ciudadanas que han sido fomentadas por las más recientes experiencias de los Parlamentos abiertos. En este ámbito, la iniciativa ciudadana de referéndum —que poco a poco va haciéndose un hueco en esos «laboratorios de democracia» que, en expresión de Andrés Dueñas, son las Comunidades Autónomas²— puede jugar un papel de especial relevancia, en la medida en que permite el traslado de demandas ciudadanas, pero no solo, siendo sus potencialidades mucho más amplias. Si, además, de lo que hablamos es de los procedimientos de reforma estatutaria, a ellos puede aplicarse en lo sustancial el planteamiento que García Majado elabora pensando en los procesos de reforma constitucional. En virtud de este planteamiento, la participación ciudadana puede mejorar democráticamente tanto los *inputs* del proceso de reforma (iniciativa ciudadana), como los *outputs* (referéndum de aprobación)³. Es la iniciativa ciudadana de referéndum el instrumento participativo que puede acoger en sí mismo estas capacidades y el que puede, en mejores condiciones que otros, ser expresión de las «dinámicas democráticas» que —en opinión de la profesora Rosario Tur— deben tomar cuerpo en los procesos reformadores⁴, también —podemos añadir— cuando la reforma lo es de un Estatuto de Autonomía.

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y DE SUS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

La posibilidad a la que se alude en el título de este capítulo —que la iniciativa ciudadana de referéndum se extienda a aquellos celebrados para decidir si se aprueba o no una reforma estatutaria— exige un análisis de la cuestión desde la perspectiva de los derechos y las vías de participación

1. GARCÍA MAJADO, P., «La iniciativa legislativa popular autonómica», en: BAA-MONDE GÓMEZ, L., ESPINOSA DÍAZ, A. y LÓPEZ RUBIO, D. (dirs.), *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, p. 404.
2. DUEÑAS CASTRILLO, A. I., *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2022.
3. GARCÍA MAJADO, P., «El ciudadano en la reforma de la Constitución: la participación directa», en: ALÁEZ CORRAL, B. (coord.), *Reforma constitucional y defensa de la democracia*, Universidad de Oviedo - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 343-373.
4. TUR AUSINA, R., «Participación ciudadana y reforma constitucional. Una lectura en clave democrática», en: CASTELLÀ ANDREU, J. M. (ed.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 225.

política de la ciudadanía, pero obliga también a un examen de la naturaleza jurídica de los Estatutos y, en relación con ello, del significado de su propia reforma.

Es más, se hace necesario comenzar por esta última cuestión para clarificar cuál es el marco en el que habrán de integrarse las reflexiones que aquí se produzcan, puesto que el contenido y alcance de estas por fuerza estará condicionado por tal marco.

El apartado primero del artículo 81 de la Constitución española (CE) afirma: «Son leyes orgánicas (...) las que aprueban los Estatutos de Autonomía...». No cabe duda, por tanto, de que los Estatutos son leyes orgánicas aprobadas por las Cortes Generales. Sin embargo, desde mi punto de vista, tampoco cabe duda de que los Estatutos no son unas leyes orgánicas que puedan sin más especificación ser equiparadas al resto de leyes orgánicas. Sigo en este punto la posición de Manuel Contreras cuando —resumiendo a su vez las opiniones de otros autores— sintetiza las diferencias importantes que pueden hallarse entre los Estatutos de Autonomía y el resto de leyes orgánicas. De esta manera, pueden identificarse diferencias en cuanto a la iniciativa, el contenido y la rigidez. Además, por un lado, la propia literalidad del artículo 81.1 CE parece diferenciar entre el Estatuto en sí y la ley orgánica que aprueba el Estatuto, pudiendo esta ser entendida casi como el vehículo formal necesario para la materialidad de aquel. También, por otro lado, la CE asume a lo largo de su contenido un elemento de voluntariedad de las Comunidades Autónomas (CCAA) —o, antes, de los sujetos titulares del derecho a la autonomía— que contribuye a singularizar la naturaleza jurídica de los Estatutos⁵.

Estas características, unidas a su definición en el artículo 147.1 CE como «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» y a su papel decisivo en una delimitación más precisa de la Constitución territorial, son las que llevaron a la inclusión de los Estatutos en el llamado «bloque de la constitucionalidad».

En esta línea, el profesor Contreras aclara que «[...] los Estatutos de Autonomía son normas esencialmente políticas, que colaboran decisivamente con las normas constitucionales en la determinación de la forma territorial del Estado español, producto de un poder estatuyente (derivado

5. CONTRERAS CASADO, M., *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998, pp. 50-52.

de la Constitución) compartido entre los sujetos del derecho a la autonomía y las Cortes Generales como máxima representación del pueblo español»⁶.

La existencia de dos voluntades que dan como resultado un acto complejo queda patente en el procedimiento de aprobación de aquellos Estatutos alcanzados por la vía del artículo 151 CE.

Pero también, aunque sea con una menor intensidad, la distinción de sujetos participantes es perceptible en el procedimiento del artículo 146 CE.

La naturaleza jurídica y las características de los Estatutos de Autonomía mantienen su especificidad cuando se trata de enfocar su propia reforma. El apartado tercero del artículo 147 CE afirma que la reforma de los Estatutos habrá de llevarse a cabo según lo establecido en sus propios contenidos y que será necesaria, en todo caso, su aprobación por ley orgánica.

Leyendo estas palabras de Álvarez Conde hallamos esa estrecha conexión entre naturaleza y reforma estatutarias: «El que los Estatutos sean una norma estatal no quiere decir que se identifiquen con la ley orgánica que los aprueba. Pero tampoco pueden ser considerados como una Constitución de un Estado miembro, el cual, como es sabido, la aprueba sin intervención de las instancias centrales, aunque se encuentra sometida a la primacía de la Constitución federal»⁷.

Como García Canales supo ver tempranamente, existen en el acceso a la autonomía y en la concreta aprobación de los Estatutos unos «orígenes consensuados» que de manera forzosa van a influir con posterioridad en el procedimiento de reforma⁸. Es más, Ripollés considera que la confluencia de voluntades diversas se da con mayor claridad, si cabe, en la propia reforma en comparación con la aprobación estatutaria⁹. Siendo las reformas llevadas a efecto igualmente por medio de una ley orgánica, de nuevo aquellas no pueden operarse por medio de cualquier ley orgánica. Por el contrario, habrá «una participación necesaria de los órganos representati-

6. Ibid., p. 58.

7. ÁLVAREZ CONDE, E., «Reflexiones sobre la reforma constitucional y los actuales procesos de reformas estatutarias», en: GARRIDO MAYOL, V. (dir.) y CATALÀ I BAS, A. H. y GARCÍA I MENGUAL, F. (coords.), *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007, p. 52.

8. GARCÍA CANALES, M., «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, mayo-agosto, 1988, p. 161.

9. «... en la reforma estatutaria la participación de órganos del Estado y órganos autonómicos es más relevante incluso que en la aprobación, pues en ésta la participación de órganos del Estado era notablemente superior a la de los órganos preautonómicos y locales y por ello resulta posible hablar de una posición de supremacía; mientras

vos de la Comunidad Autónoma, e incluso, en su caso, del correspondiente Cuerpo electoral mediante referéndum»¹⁰. Esa participación de los Parlamentos autonómicos y, en algunos casos, directamente de la propia ciudadanía en la reforma tiene como objetivo, para López Guerra, «que se vea expresamente representada [...] la voluntad política al respecto de los ciudadanos de los territorios afectados»¹¹.

En línea con lo que se afirmaba arriba, es cierto que los Estatutos no son Constituciones por lo que hace a la naturaleza y titularidad del poder de reforma, pero también lo es que sí que se equiparan a ellas en lo relativo a la rigidez y a la obligación, como hemos visto, de llevar adelante un procedimiento específico, más allá del mero criterio cronológico de modificación de las normas¹². En esta línea, Joan Oliver entiende que la teoría de la reforma constitucional puede ser aplicada de manera analógica a las reformas estatutarias¹³. Y, aunque no exista un *poder constituyente autonómico*, sin duda sí se mantiene el principio dispositivo que rige nuestro modelo de descentralización territorial¹⁴, siendo la reforma del Estatuto una manifestación cualificada de tal principio¹⁵.

que en la reforma, si consideramos la concurrencia inexcusable de la voluntad de órganos del Estado central, propia del Estado autonómico y la también inexcusable voluntad de los órganos autonómicos, desde la propia fase de iniciativa, parece evidente que el Ordenamiento Jurídico apunta hacia esta ineludible concertación», en RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en: *Revista General de Derecho Constitucional*, 1, 2006, p. 1.

10. CONTRERAS CASADO, M., Op. cit., p. 60.

11. LÓPEZ GUERRA, L., «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», en: VV.AA., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004, p. 14.

12. «Atesa l'especial i rellevant funció dels estatuts i el seu caràcter de normes estatals, fundadores i configuradores d'un règim autonòmic concret, el constituent va voler que el seu procediment d'aprovació i de reforma fos específic i distint del que se segueix per a d'altres normes», en RIDAO, J., «Estatut d'Autonomia de Catalunya», en: RIDAO, J. (dir.), *Lleis polítiques de Catalunya. Comentaris*, Marcial Pons - Generalitat de Catalunya - Parlament de Catalunya, Madrid - Barcelona, 2020, p. 285.

13. OLIVER ARAÚJO, J., «La mayor "calidad democrática" del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma», en: *Revista de Derecho Político*, 73, 2008, pp. 53 y ss.

14. Para una muy completa comprensión acerca de cómo el principio dispositivo permitió el nacimiento del Estado Autonómico, vid. la exhaustiva monografía de Carlos GARRIDO LÓPEZ: *Del centralismo a la generalización de las autonomías. La práctica del principio dispositivo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023.

15. En contra —al menos parcialmente— de esta posición se encuentra Roberto VICIANO PASTOR en *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 30.

Este recordatorio de la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y de sus procedimientos de reforma tiene como único objetivo el no olvidar la comentada circunstancia de hallarnos ante actos complejos, ante actos que requieren —en distintas fases y con diferente intensidad según los casos— del concurso de dos voluntades.

Esta característica no puede ser pasada por alto cuando lo que se va a tratar en las páginas siguientes es la posibilidad de introducir elementos añadidos de participación de la ciudadanía en los procedimientos de reforma estatutaria.

3. LA INICIATIVA Y EL REFERÉNDUM EN LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA ESTATUTARIA

Este trabajo —al hablar de extender la iniciativa ciudadana a los referéndums de reforma de los Estatutos de Autonomía— utiliza en su título el término «posibilidad». Lo primero que debe, pues, ser recordado es que esto —excepción hecha de la cuestión que se tratará más adelante— no es algo que hoy se encuentre contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. Y que, por tanto, aquí se va a plantear y valorar como una circunstancia que podría en un futuro recogerse en nuestras normas, con los previos cambios necesarios.

Los Estatutos han seguido la regla que con carácter general se establece cuando lo que se pretende iniciar es un procedimiento de reforma de la Constitución. Entre los sujetos habilitados para ello no se encuentra, según el artículo 166 CE, la ciudadanía. Este artículo, al remitir a los apartados 1 y 2 del 87 CE, deja voluntariamente fuera de su ámbito al 87.3 CE, esto es, al artículo que regula la iniciativa legislativa popular. Esta actitud casa mal, en mi opinión, con una visión coherente e integral del texto constitucional, máxime cuando de lo que se trata es de la operación de dar inicio a su posible reforma. Y todavía llama más la atención cuando esta iniciativa estuvo presente en el Anteproyecto de Constitución y fue después voluntaria y expresamente eliminada.

En la propuesta de reforma constitucional presentada por la Junta General del Principado de Asturias en el año 2014 —de la que, si no fuera por el número de registro, podría afirmarse que el Congreso desconoce su existencia— se defendía la incorporación de la iniciativa popular a las vías por las cuales pueda activarse la reforma de la Constitución¹⁶. En todo caso, los

16. Vid. PRESNO LINERA, M. Á., «El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas», en: SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017,

Estatutos fueron desde el comienzo coherentes con la regulación constitucional, optando asimismo por no contemplar la opción de que fuera una parte de la población la que pudiera poner en marcha los procedimientos de reforma estatutaria.

Pero es que —y esto es especialmente relevante— en el caso de los Estatutos no se trataba solo de una cuestión de coherencia en relación con los procedimientos de reforma constitucional, sino de algo más. No puede olvidarse que los Estatutos, como se ha dicho, son leyes orgánicas. Siendo esto así, el artículo 87.3 CE —al regular la iniciativa legislativa popular— excluye de manera expresa el recurso a este instrumento participativo para los casos de «materias propias de ley orgánica». Es, por lo tanto, en esta prohibición del artículo 87.3 CE donde debe hallarse la razón última que explica que los Estatutos de Autonomía no contemplasen la iniciativa popular como elemento activador de su reforma. Ello sumado a que diversos Estatutos incorporan expresamente entre las materias excluidas para la ILP su propia reforma.

Por lo que respecta a otro de los instrumentos de participación directa por antonomasia, como es el referéndum, los Estatutos de aquellas CCAA creadas al amparo del artículo 151 CE y concordantes lo incorporaron como obligatorio y vinculante, en correspondencia con la existencia de tal requisito para la propia aprobación del Estatuto y la consiguiente creación de la CA. Y lo hicieron, aunque no fuera este un paso necesario para llevar a cabo en algunos casos la reforma constitucional, si bien también hubo de celebrarse un referéndum en su momento para la aprobación de la CE.

Posteriormente, otros Estatutos de Autonomía —aprobados en sus inicios por la vía del artículo 143 CE— también han incorporado la posibilidad de celebrar un referéndum final de ratificación, sujeto al cumplimiento de determinados requisitos¹⁷.

pp. 67-71; PÉREZ ALBERDI, M. R., «Comunidades Autónomas y reforma de la Constitución: ¿una intersección necesaria en el Estado compuesto?», en: CASTELLÀ ANDREU, J. M. (ed.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 274; LÓPEZ RUBIO, D., «Radiografía de una propuesta olvidada: la proposición de reforma constitucional de la Junta General asturiana sobre democracia semidirecta», en: *Estudios de Deusto*, 67/2, 2019, pp. 263-295 e, incluido en este libro, el trabajo de Esther SEIJAS VILLADANGOS titulado «La iniciativa popular de referéndum en la proposición de reforma constitucional de la Junta General del Principado de Asturias».

17. Son los casos de la Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura y Canarias. Me dediqué a estas nuevas regulaciones en CEBRIÁN ZAZURCA, E., «Algunas notas acerca de los referéndums de ratificación de la reforma estatutaria en las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución», en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 56, 2021.

4. LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFORMA ESTATUTARIA Y LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFERÉNDUM DE REFORMA ESTATUTARIA

Sin ningún ánimo de presentar un juego de palabras, me parece especialmente relevante establecer una distinción entre los dos procedimientos que dan título a este apartado.

Por el primero de ellos se reconoce la posibilidad de que la ciudadanía inicie una reforma del Estatuto. El segundo, por su parte, permite que esa ciudadanía dé comienzo a un proceso de reforma estatutaria con una propuesta que habrá de ser sometida a referéndum.

Ya se ha dicho anteriormente que la segunda de las vías no está contemplada en nuestro ordenamiento jurídico. Igualmente se ha recordado que la primera de ellas tampoco está expresamente regulada porque no puede estarlo en atención a la literalidad del texto constitucional.

Hoy por hoy, tan solo existe en el conjunto del ordenamiento jurídico español un instrumento de participación que se acerca a alguna de estas posibilidades. Me refiero al contenido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), concretamente en sus artículos 222 y 223, integrantes de su Título VII, dedicado a la reforma del propio EAC.

Al tratar la iniciativa de reforma de aquellos títulos del Estatut que no afectan a las relaciones con el Estado, el artículo 222 EAC establece en la letra a) de su párrafo primero lo siguiente:

«La iniciativa de la reforma corresponde al Parlamento de Cataluña, a propuesta de una quinta parte de sus Diputados, y al Gobierno de la Generalitat. Los ayuntamientos de Cataluña pueden proponer al Parlamento el ejercicio de la iniciativa de reforma si así lo solicita un mínimo del 20 por ciento de los plenos municipales, que representen a un mínimo del 20 por ciento de la población.

También pueden proponerla 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto.

El Parlamento debe regular estos dos procedimientos para proponer el ejercicio de la iniciativa de reforma».

Como al respecto escribió Fernando López Ramón: «Comprometer directamente al electorado de cada Comunidad Autónoma, al menos en las principales reformas, sería el lógico corolario, y aun la premisa, del robustecimiento del poder estatutario», en «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», en: LÓPEZ RAMÓN, F. (ed.), *De la reforma estatutaria, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, 2005, p. 30.

Por su parte, el artículo 223.1.a), destinado a la iniciativa de reforma del resto de los Títulos estatutarios, afirma:

«La iniciativa de reforma corresponde al Parlamento, al Gobierno de la Generalitat y a las Cortes Generales. Los Ayuntamientos y los titulares del derecho de voto al Parlamento pueden proponer al Parlamento que ejerza la iniciativa de reforma en los términos establecidos por el artículo 222.1.a)».

Lo que nos interesa aquí de esta regulación de la iniciativa para la reforma del EAC es la posibilidad de que una parte de la ciudadanía participe en este proceso. Ante esta posibilidad son varias las reflexiones que pueden hacerse:

1. La primera de ellas guarda relación con una aclaración de partida absolutamente necesaria. Esta tiene que ver con que el hecho de que el Estatut no legitima estrictamente a la ciudadanía como sujeto de la iniciativa. Como afirmé en otro lugar, la ciudadanía puede «activar el proceso»¹⁸. Incluso sería mejor hilar más fino y decir que puede tratar de activarlo. Pero en ningún caso es un sujeto habilitado como tal. Difiero, por tanto, aquí de afirmaciones como la de Eduardo Vírgala cuando escribe: «entiendo lícita la reforma estatutaria catalana de 2006 (art. 222.1.a) que permite incluir en la ILP a la reforma estatutaria, siempre que se redacte como tal y no como una ILP ordinaria antiestatutaria»¹⁹. O esta de Joan Ridao: «L'Estatut, a més, legitima diferents subjectes per a la iniciativa: (...) la iniciativa dels ciutadans mitjançant la presentació de 300.000 signatures...»²⁰.

Es importante hacer esta precisión desde el principio porque, como sabemos, no cabe la posibilidad de que, a pesar de las palabras de Vírgala, pudiera existir una ILP de reforma estatutaria que no fuera, precisamente, antiestatutaria y anticonstitucional. Como apunta García Majado, «sería entonces necesario para reconocer esa iniciativa acometer previamente una reforma constitucional que eliminase ese límite material; reforma, por otro

-
- 18. CEBRIÁN ZAZURCA, E., «Algunas notas acerca de los referéndums de ratificación de la reforma estatutaria en las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución», op. cit., p. 334 (nota 11).
 - 19. VÍRGALA FORURIA, E., «La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas», en: VV. AA., *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. III, Editorial Universitas, Madrid, 2012, p. 3474.
 - 20. RIDAO, J., «Estatut d'Autonomia de Catalunya», en: RIDAO, J. (dir.), *Lleis polítiques de Catalunya. Comentaris*, op. cit., p. 285.

lado, indispensable, pues aquél sustrae al impulso legislativo popular algunas de las cuestiones más relevantes para la propia ciudadanía»²¹.

2. Una segunda reflexión tiene que ver con la disociación que se produce entre la letra impresa de la norma y la realidad. Es esta una característica muy habitual cuando se estudian instrumentos diversos de participación política y ciudadana. De unos años a esta parte, el Derecho ha incorporado variadas herramientas participativas, pero han sido escasos los ejemplos prácticos de puesta en marcha de estas, especialmente cuando son las propias instituciones las que deben jugar un papel en los procesos. Pienso, por ejemplo, en la antes señalada posibilidad de celebrar referéndums de ratificación de la reforma estatutaria en algunas CCAA del 143 CE. La Comunidad Valenciana y Aragón han llevado a cabo reformas de sus Estatutos tras la incorporación de esta posibilidad y en ninguno de los dos casos esta se ha materializado por no haber existido la voluntad política necesaria. Es cierto que, desde el año 2006, no se ha emprendido un proceso de reforma estatutaria en Cataluña y que, por tanto, tampoco esas trescientas mil firmas ciudadanas han procurado su activación. Pero difícilmente podrían hacerlo en el caso de que existiese tal intención y aquí vemos cómo la brecha entre la norma y la realidad se hace aún más profunda en este caso. Ello es así porque, como se ha visto, el EAC impone al Parlament la obligación de regular este procedimiento. Pero esto es algo que, dieciocho años después, aún no ha ocurrido.

Si acudimos al Reglamento del Parlament de Cataluña, aprobado en el año 2005 y reformado en 2017, comprobaremos la ausencia de esta regulación. Su artículo 135 —dedicado al procedimiento y aprobación de la reforma estatutaria— trata directamente de las iniciativas de reforma estatutaria, pero nada dice de esta propuesta de iniciativa.

Tampoco ha encontrado desarrollo por medio de la reforma de una norma que —si bien trata en puridad, como sabemos, acerca de un distinto procedimiento participativo— podría haber sido aprovechada para ello; me refiero a la Ley catalana 1/2006, de la Iniciativa Legislativa Popular.

3. La tercera cuestión que considero relevante es la de dejar constancia de que el Estatut de Cataluña llegó hasta el máximo al que podía llegarse sin violentar el ordenamiento jurídico. En este sentido, amplió las vías de participación en la reforma estatutaria en su fase de iniciativa en lo que fue

21. GARCÍA MAJADO, P., «La iniciativa legislativa popular autonómica», en: BAA-MONDE GÓMEZ, L., ESPINOSA DÍAZ, A. y LÓPEZ RUBIO, D. (dirs.), *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa*, op. cit., p. 412.

posible, habida cuenta de que no se podía incorporar una iniciativa popular en toda su extensión.

Muestra de esto es que —en el prolijo recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el EAC, y aun cuando otros contenidos de los artículos 222 y 223 fueron recurridos— no plantearon duda de constitucionalidad los apartados 1.a) de ambos preceptos y, en consecuencia, ninguna tacha pudo ser manifestada en la correspondiente Sentencia 31/2010. Es decir, quedó claro que lo que se añadía como novedad en el proceso de reforma estatutaria era la posibilidad de un refuerzo participativo que en nada llegaba a subvertir el orden constitucional.

4. Dos matizaciones, no obstante, merecen hacerse al afirmar que el EAC llegó al máximo posible. Son las que tienen que ver con el número y la calidad de las firmas exigidas para poner en marcha el proceso. El Estatut demanda trescientas mil firmas. Ante esta cifra no puede sino afirmarse que se trata de una cantidad muy elevada. Y lo es independientemente del término de comparación que adoptemos. El censo electoral de Cataluña en 2024 ha sido de algo más de cinco millones setecientos mil habitantes. Exigir, con esos datos, trescientas mil firmas es exigir alrededor del 5,5% del censo electoral. El censo electoral del total de España en 2024 ha sido de poco más de treinta y ocho millones. Para presentar una ILP ante el Congreso de los Diputados se piden las firmas de quinientos mil electores (arts. 87.3 CE y 3.1. LO 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular), lo cual representa menos del 1,5% del censo. Pero es que, si seguimos fijándonos en la propia Cataluña, para presentar una ILP ante el Parlament las firmas solicitadas son cincuenta mil (art. 3 Ley 1/2006, de la Iniciativa Legislativa Popular).

Pero, yendo más allá, también es muy importante examinar qué firmas pueden ser presentadas. El EAC exige firmas de ciudadanos de Cataluña con derecho a voto. Con ello, se corrige la tendencia existente a ampliar en lo posible el ámbito de los sujetos de la participación. Una tendencia existente en la propia Cataluña. Así, el artículo 2.2 de la Ley 1/2006 considera también como personas legitimadas para el ejercicio de la ILP ante el Parlament a aquellas «que no están privadas de los derechos políticos, son mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos: a) Tener la nacionalidad española. b) Ser ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza. c) Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería». Se es, por lo tanto, más estricto para la propuesta de iniciativa de reforma. No solo

cuantitativa, sino también cualitativamente. Veo adecuado que, para una iniciativa de reforma estatutaria, el número sea más elevado. Incluso que las firmas sean, efectivamente, de ciudadanos con derecho a voto. Pero aquí estas exigencias lo son para una acción que consiste tan solo en la formulación de una propuesta. Parece que, en este punto, la determinación del legislador estatuyente catalán trató de frenarse incluyendo elementos de dificultad en cuanto a las firmas requeridas.

También a este respecto debe recordarse la traducción en términos de frustración que en la práctica puede tener regular procedimientos participativos que después no son puestos en marcha. Porque aquí esa sensación podría ser aún mayor si pensamos en la posibilidad de que, a pesar de todas las dificultades, se consiguiesen las trescientas mil firmas de ciudadanos catalanes y, posteriormente, el Parlament no asumiese la propuesta de reforma. Frustración que tendría también unos costes estrictamente políticos.

5. Una vez que ha quedado claro que lo que en el procedimiento de reforma del EAC se incluye es una propuesta de iniciativa de reforma, y volviendo al título de este apartado, cabría preguntarse si esa propuesta lo sería para una iniciativa de reforma estatutaria o para una iniciativa de referéndum de reforma estatutaria.

Debe afirmarse que, estrictamente, la propuesta lo es solo de iniciativa de reforma, en la medida en que, si el Parlament la asume, es a esta institución a quien corresponderá la iniciativa propiamente dicha. Y, a partir de ese momento, seguirá el procedimiento establecido.

En las iniciativas ciudadanas de referéndum es la propia iniciativa la que se somete a referéndum, pudiendo presentarse una contrapropuesta parlamentaria. Podría tener sentido aquí la duda planteada en la medida en que cualquier reforma del EAC debe concluir con la celebración de un referéndum. No obstante, aun en el supuesto hipotético de que se asumiese una propuesta ciudadana que no experimentase modificaciones y fuera esa redacción la que hubiese de votarse en referéndum, este no se activaría como directamente asociado a la propuesta de iniciativa, sino como fase final en sí misma concebida del procedimiento de reforma, una fase que debe tener lugar obligatoriamente más allá de quién y cómo inicia el procedimiento de reforma.

5. ALGUNAS OPCIONES PARA LA REFLEXIÓN

Quiere este apartado final presentar una serie de opciones o propuestas de *Constitutione ferenda*. A la hora de abordar cómo podría integrarse en

nuestro ordenamiento el instituto de la iniciativa ciudadana de referéndum para la reforma de los Estatutos de Autonomía devienen ineficaces algunas de las herramientas tradicionales. Ni nuestra historia constitucional ha conocido ejemplos de ello, ni el Derecho comparado puede tampoco ofrecernos modelos satisfactorios que no pasen, precisamente, por una reforma en profundidad de nuestra Constitución territorial.

La experiencia comparada demuestra que la iniciativa ciudadana de referéndum no solo puede existir, sino que también puede ser un instrumento efectivo, para llevar a cabo —o, al menos, para intentar— una reforma de las Constituciones territoriales. De hecho, es en multitud de Estados federales en donde existe reconocido este instrumento, si no para impulsar la reforma de la Constitución federal, sí para hacerlo en relación con las de los entes subestatales. Pero el examen comparado puede, en realidad, aportarnos ideas y soluciones para plantear reformas que profundicen democráticamente en nuestros procedimientos de cambio constitucional del Título X CE²², aunque no tanto, en la actualidad, para proponer modificaciones en los procedimientos de reforma estatutaria. La razón debe encontrarse, precisamente, en la antes recordada naturaleza jurídica de los Estatutos y de sus correspondientes procesos de reforma. Su categorización jurídica como leyes orgánicas y nuestro modelo de Estado de las Autonomías imposibilitan la existencia de una iniciativa ciudadana de referéndum, incluso con contrapropuesta parlamentaria —lo que considero que siempre puede mejorar el procedimiento—, debido a que no es un solo Parlamento el que toma parte en el proceso reformador.

Profundizar en la cualidad federal de nuestro modelo hasta el punto de que fuera cada uno de los entes integrantes del mismo los que pudieran aprobar y reformar sus Constituciones permitiría la inclusión de la iniciativa ciudadana de referéndum como herramienta democrático-participativa. Esa posibilidad pasaría por una reforma en profundidad de nuestra Constitución.

Una opción menos ambiciosa sería la de implantar un modelo de iniciativa ciudadana de reforma estatutaria, sin necesidad de que esta fuera asociada a la celebración de un referéndum. Es ya un modelo participativo diferente, de menor vuelo, pero en todo caso de mayor enjundia que lo que hoy existe. Sería un instrumento que, además, serviría para conectar el

22. He analizado estos modelos comparados en el trabajo «La iniciativa ciudadana de reforma constitucional vinculada al referéndum», en: GARRIDO LÓPEZ, C. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (dirs.), *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pp. 79-102.

principio dispositivo con una participación política directa de la ciudadanía.

También, ya es sabido, esta opción requeriría proceder a una reforma constitucional del artículo 87.3 CE, si bien esta podría producirse por medio del procedimiento ordinario del 167 CE. Posteriormente, se haría necesario —de nuevo entra en juego el principio dispositivo— que las Comunidades Autónomas que así lo considerasen reformasen sus Estatutos para incluir esta posibilidad. En algunas de ellas, como también es sabido, el procedimiento de reforma debería —o podría— terminar en un referéndum, aunque no fuera la celebración de este directamente asociada al ejercicio de la iniciativa ciudadana.

Mientras añadimos peso a la mochila de las reformas constitucionales no operadas, una opción más modesta, pero más realista y sencilla, podría tener lugar. Esta consistiría en que el Parlament de Cataluña cumpliera con lo mandatado en el Estatut y regulase este procedimiento de participación (junto con el de las iniciativas municipales). Esto permitiría que, efectivamente, lo que hoy ya existe en la norma pudiera llevarse a la práctica de manera efectiva. Quizás el momento político que hoy vive Cataluña, tras los capítulos acontecidos en los años anteriores, pudiera encontrar en esta herramienta un modo de acción para encauzar posibles soluciones de futuro. Y quizás también otras Comunidades Autónomas considerasen positivo el incorporar una propuesta de reforma capaz de conectar de un modo más estrecho a la ciudadanía con sus instituciones. También —y de manera singular— con sus instituciones de autogobierno.

Teoría y práctica de la iniciativa ciudadana de consultas populares en el Estado autonómico

M^a REYES PÉREZ ALBERDI
Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: INICIATIVA CIUDADANA, REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES. 2. LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL. 3. LA PRÁCTICA DE LAS CONSULTAS POPULARES AUTONÓMICAS. 3.1. *Los estatutos de autonomía. En especial los estatutos de nueva generación.* 3.2. *Los excesos de los legisladores autonómicos en la regulación y la práctica del referéndum autonómico.* 3.3. *El bloqueo del Tribunal Constitucional y el legislador estatal a las consultas populares por vía de referéndum.* 4. UNA «RARA AVIS»: LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS. 4.1. *Concepto y tipología.* 4.2. *La iniciativa ciudadana vinculada a las consultas populares no referendarias.*

1. INTRODUCCIÓN: INICIATIVA CIUDADANA, REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES

La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum es una institución que hunde sus raíces en la historia. Su origen, como nos recuerda Garrido López en la primera obra colectiva de este proyecto, hay que situarlo en el proceso revolucionario francés¹. Así, fue ideada por Condorcet y se reguló en la Constitución de 1793 sin ningún éxito, aunque, de ahí, pasó a los Estados Unidos y Suiza, en la segunda mitad del siglo XIX. En España, este tipo de iniciativa popular no ha tenido acogida en nuestro texto constitucional

1. GARRIDO LÓPEZ, C.: «Modalidades, objeto y límites de la iniciativa ciudadana reforzada», en: GARRIDO LÓPEZ, C. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (Dirs.): *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*, Aranzadi, Pamplona, 2023, pp. 34-35.

vigente; pues, como veremos, la iniciativa legislativa popular incorporada en el artículo 87.3 CE solo tiene alcance propositivo, conservando las cámaras en todo momento la capacidad decisoria sobre la oportunidad y el contenido de la proposición de ley presentada; mientras que en las escasas modalidades de referéndum previstas (arts. 92, 151.1, 151.2, 152.2, 168.3 y 167.3 CE), cuando no son obligatorios, la iniciativa proviene siempre de las instituciones.

Ello no quiere decir que, en nuestro constitucionalismo histórico, no haya habido muestra de esta institución, aunque hay que advertir que con escaso bagaje práctico. El único texto constitucional en el que existe la posibilidad de instar popularmente un referéndum fue la Constitución de 1931, que previó la iniciativa popular del referéndum de ratificación de leyes aprobadas por el Parlamento, a propuesta de un quince por ciento de los electores (art. 66 CE de 1931); referéndum, por otro lado, sometido a abundantes límites materiales (prácticamente, los mismos que se recogen hoy en el art. 87.3 CE de 1978 para la iniciativa legislativa popular)². En el mismo precepto, también se recoge la facultad del mismo porcentaje de electores —un quince por ciento— para presentar proposiciones de ley, pero, en este caso, es decir, en la iniciativa legislativa popular, sin límites materiales de ninguna clase y sin ningún tipo de vinculación, *directa* o *indirecta*, con el referéndum. No llegó a producirse el desarrollo legislativo de este precepto ni a ponerse en práctica en ningún caso.

La primera regulación positiva de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum se produjo en el ámbito local. De hecho, ya el Estatuto municipal de 1924 contemplaba este tipo de iniciativa para el referéndum local facultativo, que podía convocarse a instancia de un cinco por ciento de los vecinos para asuntos de especial transcendencia. Además, se preveía un referéndum local obligatorio para la adopción de determinadas decisiones, por ejemplo, la enajenación de inmuebles municipales, la concesión de obras públicas importantes o de servicios municipales por más de treinta años, la fusión de municipios o la reelección del alcalde para un tercer o sucesivo mandato (arts. 219 a 225). En la Segunda República, la ley municipal de 1935, restringió el uso de estas figuras al exigir una iniciativa ciudadana del veinte por ciento de los vecinos y limitar los supuestos de referéndum obligatorio (arts. 89 a 97).

2. Se excluían del referéndum de ratificación de leyes aprobadas por el Parlamento las modificaciones de la Constitución, las leyes complementarias de la misma, la ratificación de tratados internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones y, finalmente, las leyes tributarias.

Existiendo estos antecedentes en la normativa local, no extraña que, tras el paréntesis de la Dictadura, la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LOMR) partiera de la posible celebración por los Ayuntamientos de consultas populares relativas a cuestiones de índole municipal, remitiendo su regulación a la legislación autonómica con la salvedad de la autorización estatal que se regiría por lo previsto en la mencionada ley. La Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL) reguló este tipo de consultas en su artículo 71, aunque su iniciativa correspondía exclusivamente a los alcaldes. Algo que corrigió la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, al introducir en su artículo 70 bis la iniciativa ciudadana para la proposición de acuerdos o actuaciones y de proyectos de reglamentos municipales que, además, podría vincularse a las consultas populares del artículo 71.

En el ámbito autonómico hubo que esperar bastante más. Como veremos en este trabajo, fueron los estatutos de autonomía de nueva generación los que incorporaron, como una de las facultades integrantes del derecho de participación, el derecho de los ciudadanos a promover la convocatoria de consultas populares (Cataluña, Andalucía, Baleares, Castilla y León y Canarias). Se subjetiviza, así, mediante la atribución de un derecho, una materia, las consultas populares, que hasta el momento había sido abordada en algunos estatutos como una competencia.

No puede pasar desapercibido el cambio terminológico que, a partir de este capítulo, se produce en los diferentes trabajos que componen la presente monografía. Si en el ámbito estatal, la vinculación de la iniciativa ciudadana se establece con el «referéndum», al ocuparnos del resto de ámbitos territoriales de gobierno, sin embargo, en la práctica normativa y jurisprudencial se liga a las «consultas populares». Y, aunque algún autor defendiera lo contrario³, ello no obedece a una cuestión de mero nominalismo. Ni siquiera se trata únicamente, como parece desprenderse de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de una cuestión de *género y especie*⁴, sino que más bien evidencia una controversia competencial entre el Estado y las comunidades autónomas para corregir los excesos algunas comunidades que pretendían sortear los requisitos al referéndum impuestos, pri-

3. Para CARRASCO DURÁN, M.: «Referéndum versus consulta», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, 2013, pp. 13-41, el referéndum se reservaría para las consultas sobre asuntos de competencia estatal o que afecten a decisiones del constituyente; mientras que no tendrían naturaleza referendaria las consultas sobre asuntos de la competencia de las comunidades autónomas o de las entidades locales. Si ello fuera así, entonces, se vacía de contenido la competencia estatal de autorización de las consultas populares por vía de referéndum.

4. Aunque luego abordaremos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia, con mayor profundidad de lo que aquí se hace, puede consultarse ALONSO

ESTUDIOS

Tras la publicación de la monografía titulada *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados* (2023), en la que estudiamos la funcionalidad y la regulación de las diversas modalidades que adopta este instituto en el derecho comparado, en esta segunda obra colectiva fruto del Proyecto de Investigación PID2020-113216RB-I00 se analizan los diversos intentos de institucionalización de la iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares habidos en nuestro país. El primer intento lo protagonizó el constituyente de 1931, quien incorporó a la Constitución de la Segunda República la iniciativa popular de referéndum de ratificación de leyes votadas por las Cortes, encomendando al legislador su regulación. La iniciativa ciudadana de referéndum reapareció en el anteproyecto constitucional elaborado por la ponencia en 1978, en esta ocasión vinculada al referéndum derogatorio de leyes en vigor, y su regulación suscitó un encendido debate que se saldó con su erradicación de la Constitución. Décadas después, tras la reforma de sus estatutos, la iniciativa ciudadana de consultas populares autonómicas y/o locales ha sido prevista en las comunidades de Andalucía, Cataluña, Canarias, Navarra, Castilla y León e Illes Balears; y varias la han desarrollado legalmente. Navarra y País Vasco regulan la iniciativa ciudadana de consultas populares locales. Y trascendiendo del ámbito regional y local al ámbito nacional, durante la X Legislatura de las Cortes Generales se presentaron dos proposiciones de reforma constitucional que pretendían institucionalizar la iniciativa ciudadana de referéndum: la primera fue presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo de la Izquierda Plural; la segunda, en la que se atribuía la iniciativa de referéndum derogatorio de leyes a 750.000 electores, fue aprobada por la Junta General del Principado de Asturias y remitida a las Cortes en octubre de 2014, donde sigue pendiente de su toma en consideración.

En esta obra se estudian pormenorizadamente las diversas regulaciones autonómicas de la iniciativa ciudadana de consultas populares en los ámbitos autonómico y local, así como el contenido y alcance de todas las propuestas de institucionalización de la iniciativa ciudadana de referéndum que se han sucedido en España a nivel nacional.

El precio de esta obra incluye la publicación en formato DÚO sin coste adicional (papel + libro electrónico)

ACCEDE A LA VERSIÓN ELECTRÓNICA SIGUIENDO LAS INDICACIONES DEL INTERIOR DEL LIBRO

ISBN: 978-84-1078-813-8

