

## INFORME

### EL REFERÉNDUM COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DIRECTA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### THE REFERENDUM AS A MECHANISM FOR DIRECT PARTICIPATION IN THE SPANISH CONSTITUTIONAL SYSTEM

por Oihane Murua Astorquiza

Máster Universitario en Derecho Constitucional 2020-2021 CEPC-UIMP<sup>1</sup>

Cómo citar este artículo / Citation:

Murua Astorquiza, Oihane (2021):

El referéndum como mecanismo de participación directa  
en el sistema constitucional español, en:  
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 22.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0202>

## RESUMEN

El texto tiene por objeto hacer un análisis sobre las modalidades de referéndum actualmente reguladas en el ordenamiento español y en ordenamientos extranjeros para formular algunas propuestas de *lege ferenda*. Asimismo, también se plantea una reflexión sobre los riesgos que puede llevar la práctica de referendums y los límites a los que debe estar sujeta dicha práctica.

**Palabras clave:** referéndum, límites, Tribunal Constitucional, Comunidad Autónoma, Derecho extranjero.

## ABSTRACT

The aim of the text is to analyse the types of referendum currently regulated in Spanish and foreign legal systems in order to formulate some *lege ferenda* proposals. Likewise, it also reflects on the risks that the practice of referendums may entail and the limits to which such practice should be subject.

**Keywords:** referendum, limits, Constitutional Court, Autonomous Community, foreign law.

## I. INTRODUCCIÓN

Durante años se discutió sobre los sistemas de democracia representativa frente a los sistemas de democracia directa. Como es evidente, la propia idiosincrasia de las sociedades actuales ha llevado al predominio de los gobiernos representativos. No obstante, eso no ha impedido que en el seno de los mismos se hayan articulado instituciones, como el referéndum, que posibilitan la participación política directa de la ciudadanía. Ello es considerado plenamente compatible con la representación. Carré de Malberg (1931:10) afirmaba que “no se puede decir (...) que haya una antinomia entre el referéndum y la idea de representación que está en la base del parlamentarismo”. Ciertamente, en la actualidad, el referéndum es entendido como una institución que complementa los sistemas representativos. Aunque sea en ocasiones extraordinarias, permite, o bien que la ciudadanía manifieste su voluntad sobre una determinada cuestión de relevancia política, o bien que pueda valorar las acciones que sus representantes llevan a cabo en su nombre, y manifestar si reconocen en ellas su voluntad o no.

Así las cosas, desde una perspectiva global, parece que en los últimos años la práctica de referéndums ha tomado un especial protagonismo en el debate. Múltiples países han recurrido a dicha institución para la adopción de decisiones centrales y, a menudo, controvertidas. Sucedió, por ejemplo, en varios países europeos con la adopción del Tratado con el que se establecía una Constitución para la Unión Europea, en el Reino Unido con el *Brexit*, en Hungría en relación a las cuotas de refugiados, en Colombia con el acuerdo de paz, o recientemente, en Chile con el inicio del nuevo proceso constituyente. Además, desde hace algún tiempo, las fuerzas nacionalistas centrífugas también han centrado sus demandas en la celebración de referéndums secesionistas. De hecho, tanto en Quebec como en Escocia se articularon referéndums pactados.

La resonancia que ha tomado esta institución nos ha llevado a poner la atención sobre el encaje que se le ha dado en el ordenamiento español. En principio, parece que el constituyente se decantó por una regulación más bien restrictiva. Sin duda, su práctica no ha sido tan asidua como en otros países. Sin embargo, desde que en mayo de 2011 cristalizara la crisis del sistema representativo español, parece haberse avivado la polémica sobre la necesidad de reforzar los instrumentos de participación directa. De hecho, tanto en 2013 como en 2016 se presentaron dos propuestas de reforma constitucional que apuntaban en dicho sentido. Ante esa posibilidad, también ha habido quien ha puesto el acento sobre los riesgos que pueden entrañar los referéndums. Mencionan, entre otras cuestiones, la polarización política que puede acarrear, el peligro de la imposición de las mayorías, o su déficit deliberativo.

En dicho contexto, creemos importante reflexionar sobre esta institución y los efectos que sus diversas regulaciones pueden tener en los sistemas políticos. De ese modo, el objeto de este trabajo será analizar la actual regulación del referéndum en España y, poniendo atención en su regulación en ordenamientos extranjeros, ver qué aspectos pueden ser modificados, en caso de resultar necesario. Para ello, aunque son muchos los aspectos que podrían tratarse – procedimientos de celebración, regulación de la campaña etc. -, aquí se pondrá especial énfasis en las diferentes modalidades de referéndum existentes en España y en el Derecho extranjero, los sujetos legitimados en la iniciativa, así como en los mecanismos para mitigar sus riesgos.

**II. MODALIDADES DE REFERÉNDUMS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SU REGULACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA 2/1980****1. Concepto y definición del referéndum. Referéndum y plebiscito**

Definir de modo genérico el término *referéndum* no es una cuestión sencilla, pues existen diversas tipologías de referéndums, las condiciones para su ejercicio pueden cambiar, e incluso también los efectos jurídicos derivados de los mismos. Además, su articulación y la terminología empleada son cambiantes de unos ordenamientos a otros, lo cual dificulta este cometido. En cualquier caso, en lo que aquí interesa, el Tribunal Constitucional español realizó un esfuerzo particular por definir los contornos del referéndum en el ordenamiento español en la STC 103/2008, del 11 de septiembre de 2008.

De acuerdo con lo fijado en aquella sentencia, entre los diversos mecanismos de participación política directa, el referéndum es un tipo de consulta popular. El Tribunal Constitucional establece que es “aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del Cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas”<sup>2</sup>. Se trata, por tanto, de una forma de ejercer el derecho a la participación política consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución. Además, en el concepto de referéndum acuñado por el Tribunal Constitucional, tampoco sería necesario que la consulta realizada tuviera efectos jurídicos vinculantes, pues existe una modalidad ya asentada con efectos meramente consultivos<sup>3</sup>.

Cabe mencionar en relación a estas aclaraciones terminológicas que existe cierta confusión en el uso de los términos *referéndum* y *plebiscito*. Lo cierto es que la diferenciación de ambos no es una cuestión sencilla ni pacífica. En realidad, en muchos contextos, también en los académicos, existen autores que los emplean indistintamente. No obstante, algunos sectores doctrinales han teorizado sobre la distinción de estas instituciones. De Vega García (2011:117-118) afirma que “mientras el referéndum se sitúa en la mecánica del poder constituido, y en los esquemas de la democracia representativa, el plebiscito sería el medio a través del cual el pueblo decide libremente, sin el concurso de ningún órgano estatal, como la expresión más contundente de la democracia de la identidad”.

Pero las teorías son muchas y muy variadas. Como explica Sáenz Royo (2016:125-126) otros autores defienden que la diferencia radica en que los plebiscitos quedan reservados para someter a votación cuestiones meramente políticas y no de naturaleza constitucional o legislativa; y, por el contrario, los referéndums serían empleados para que el Cuerpo electoral manifieste su parecer sobre una norma. Igualmente, hay quienes fijan la distinción atendiendo al impulsor, siendo referéndums aquellos impulsados por los ciudadanos y, por el contrario, plebiscitos los impulsados por las autoridades.

Sin embargo, estas teorías no terminan de ser muy clarificadoras cuando se contrastan con la realidad constitucional española. Tal y como se explicará a continuación, la Constitución española recoge tres tipos de referéndums de los cuales dos son relativos a textos normativos, y uno sobre cuestiones políticas de especial trascendencia. El concepto normativo de referéndum en España, por lo tanto, no se circunscribe

2. STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. FJ 2.

3. *Ibidem*. FJ 3.

únicamente a consultas sobre textos normativos. Igualmente, el impulso queda en todos los casos en manos de las autoridades. En cuanto al plebiscito, tan solo se recoge una referencia en la disposición transitoria segunda. Se refiere a “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía”, haciendo una clara alusión a los procesos estatuyentes de la Segunda República. Por tanto, también se trata de consultas para la aprobación de textos normativos.

## **2. Modalidades de referéndum en la Constitución española**

La Constitución de 1978 prevé tres tipos de referéndums: los referéndums de reforma constitucional (art. 167.3 y 168.3), el referéndum consultivo (art. 92), y los referéndums autonómicos sobre la iniciativa autonómica, así como la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía (art. 151.1, 151.2, 152.2). Debe mencionarse asimismo que, aunque no haya sido empleada, la disposición transitoria cuarta también preveía la posibilidad de celebrar un referéndum para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una pretensión nacionalista que no ha llegado a culminar.

Lo cierto es que la forma en que finalmente se incorporó el referéndum en el sistema constitucional español se encuentra lejos de las pretensiones iniciales o de la tradición de textos constitucionales previos. A estos efectos, antes de adentrarnos en el análisis de los diversos tipos de referéndum previstos en la Constitución española y su regulación, cabe hacer una breve mención a la Constitución republicana de 1931 así como al debate suscitado en el proceso de elaboración de la Constitución de 1978.

### A) Contexto histórico constitucional

En España, la primera Constitución que acogió en su seno el referéndum fue la Constitución de la Segunda República de 1931. El constituyente se inspiró para ello en la Constitución de Weimar de 1919 y la Constitución Austriaca de 1920. Tal y como señala Presno Linera (2017:53) el propio Kelsen escribió sobre los beneficios de los instrumentos de participación ciudadana directa - el referéndum y la iniciativa legislativa popular -, como mecanismos para complementar el parlamentarismo y perfeccionar la formación de la voluntad del Estado<sup>4</sup>.

De ese modo, en la Constitución española de 1931 se recogieron dos tipos de referéndums. Por un lado, el artículo 12 obligaba a celebrar un plebiscito para aprobar los Estatutos de las regiones autónomas debiendo ser aceptados por dos tercios de los electores inscritos en el censo de la región. Por otro lado, el artículo 66 establecía que el pueblo podía “atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes” bastando para ello la solicitud de un 15% del Cuerpo electoral. Ese último precepto hacía referencia a un referéndum legislativo - aunque en el propio texto constitucional no quedaba del todo claro si se trataba de un referéndum legislativo de ratificación o de tipo abrogatorio -. Pero si bien la Constitución de 1931 recogía dos tipos de referéndums, el de tipo legislativo jamás se implementó. De hecho, el legislador ni siquiera aprobó su desarrollo legislativo necesario (Sáenz Royo, 2018:26) Los referéndums celebrados fueron en todos los casos de tipo estatutario – Cataluña (1931), País Vasco (1933) y Galicia (1936) -(López Rubio, 2020:243-244).

4. “Si bien no es posible, por razones técnico-sociales, que el ordenamiento estatal se forme en todos sus estadios directamente por el pueblo, sí cabe hacerle participe en la legislación en mayor medida de lo que es común en el sistema del parlamentarismo, donde el pueblo queda limitado al acto de la elección. (...) el instituto del referéndum también puede (y debe) ponerse en práctica en un sistema que respete en lo esencial el principio parlamentario. Iría claramente en interés del propio principio parlamentario que los políticos profesionales (...) no sólo admitiesen el llamado referéndum constitucional, sino también un referéndum legislativo, si no preceptivo, al menos facultativo.” en (Kelsen, 2006, pp. 113-114)

Durante los años de la dictadura franquista, se elaboró una Ley del Referéndum en 1945 y, a partir de la Ley de Sucesión de 1947, se impuso un referéndum obligatorio para derogar o modificar las Leyes Fundamentales. Como explica Sáenz Royo (2018:31) fue una “asunción autoritaria de la democracia directa” que se empleó para legitimar el régimen dictatorial. De ese modo, se celebraron dos referendos en los años 1947 y 1966<sup>5</sup>.

En ese orden de cosas, siguiendo la tradición iniciada con la Constitución de la Segunda República, en el Anteproyecto de Constitución de 1978 el constituyente incluía los referéndums legislativos de ratificación y de abrogación, así como los relativos a las decisiones políticas de especial trascendencia<sup>6</sup>. No obstante, esa regulación preliminar fue objeto de una gran reforma y finalmente los referéndums legislativos de ratificación y abrogatorios fueron suprimidos.

Dicha modificación se debió a una enmienda presentada por Solé Tura en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Con ello se dio inicio a todo un debate en torno a los mecanismos de participación directa y, de modo especial, sobre los referéndums. En ese contexto, el propio Solé Tura argumentó que los referéndums de ratificación podrían dar lugar a un menoscabo de la soberanía parlamentaria y a conflictos entre los poderes constituidos. En sus intervenciones también mostró sus reservas respecto a los de tipo abrogatorio señalando, además, que la propia iniciativa legislativa popular era un instrumento que podría servir para satisfacer la misma finalidad<sup>7</sup>. Por último, considerando que en algunos casos podría ser esencial someter las decisiones políticas de especial trascendencia a referéndum, proponía articularlos como consultivos y no vinculantes<sup>8</sup>.

Fraga Iribarne manifestó su desacuerdo con aquella posición. Recordaba que la soberanía nacional no reside en el parlamento sino en el pueblo español y, así mismo, consideraba que los referéndums podían constituir una vía para evitar la “partitocracia” permitiendo que las fuerzas sociales participasen de la vida política sin depender de los partidos políticos. Según sus palabras la enmienda era “una decisión enormemente regresiva y antidemocrática”<sup>9</sup>. Ante ello la réplica de Solé Tura fue clara: a su entender, tras cuarenta años de prohibición de los partidos políticos, el problema del sistema político español no estribaba en la “partitocracia”, sino más bien en alcanzar un sistema de partidos robusto y funcional<sup>10</sup>.

Peces-Barba también participó en aquel debate y advirtió sobre algunos riesgos del referéndum como la manipulación de la pregunta, la polarización de la opinión pública, o la simplificación de los temas<sup>11</sup>. Finalmente las tesis de Solé Tura se impusieron y la enmienda se aprobó con un resultado de treinta y tres votos favorables y dos en contra.

5. En 1947 sobre la Ley de Sucesión, y en 1966 sobre la Ley Orgánica del Estado.

6. “Artículo 85.1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos”, Anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes, Núm. 44, 5 de enero de 1978, p. 683.

7. Cabe mencionar que en 2016 se propuso una reforma constitucional que abogaba por introducir los referéndums abrogatorios. Véase: Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias-Junta General.

8. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Núm. 81, 6 de junio de 1978, pp. 2937.

9. *Ibid.*, p. 2941.

10. *Ibidem*, p. 2942.

11. *Ibid.*, p. 2943.

**B) Los referéndums de reforma constitucional**

La previsión de referéndums de reforma constitucional no ha sido parte de la tradición constitucional española. Desde la Constitución gaditana de 1812 hasta la Constitución de la Segunda República de 1931, en ningún caso se incluyó el referéndum como parte del procedimiento de reforma constitucional. Eran procesos puramente parlamentarios. Fue en la época de la transición, con la Ley para la Reforma Política de 1976, cuando se exigió someter a referéndum cualquier proyecto de reforma constitucional antes de ser sancionada. Así mismo, sin pretender equipararlo a una Constitución que separa los poderes y reconoce derechos y libertades, cabe mencionar que, durante el franquismo, a fin de legitimar el régimen dictatorial, se exigía la celebración de un referéndum para la modificación o derogación de las Leyes Fundamentales.

Como es conocido, en la actual Constitución de 1978, la reforma constitucional se puede llevar a cabo mediante dos vías: el procedimiento ordinario (art. 167) y el extraordinario (art. 168).

En la vía ordinaria, la reforma requiere el consenso de tres quintos en ambas Cámaras legislativas. Una vez aprobada por las Cortes Generales, existe la opción de someterla a referéndum si así lo solicita en los siguientes quince días una décima parte de cualquiera de las Cámaras. Se trata, por tanto, de un referéndum facultativo. El porcentaje de apoyo relativamente bajo que requiere su convocatoria sugiere que se trata de un mecanismo de protección de las minorías parlamentarias. En caso de que se convoque, la reforma entraría en vigor únicamente si obtiene el apoyo necesario por parte del Cuerpo electoral, convirtiéndolo en un referéndum de naturaleza vinculante (Oliver Araujo, 1989, p.120) Así las cosas, parece pertinente señalar que, entendiendo que las Constituciones son la más pura manifestación de la soberanía popular, sorprende que la ciudadanía no tenga reconocida la capacidad de solicitar su celebración<sup>12</sup>.

La vía extraordinaria o agravada está prevista para la revisión total de la Constitución o la reforma de los elementos esenciales que el mismo precepto menciona. En este segundo supuesto, la reforma debe ser aprobada por dos tercios de ambas Cámaras legislativas. Posteriormente se disuelven las Cortes y se convocan elecciones. De ese modo, la propuesta de reforma debe ser aprobada nuevamente por dos tercios de las Cámaras elegidas y, si las Cortes Generales la aprueban, es finalmente sometida a referéndum. En este segundo supuesto es de tipo preceptivo.

La previsión del referéndum preceptivo y vinculante en el supuesto de la reforma constitucional agravada ha sido objeto de debate doctrinal. Algunos autores consideran innecesario llamar al pueblo para que se pronuncie mediante referéndum cuando ya lo ha hecho previamente en las elecciones generales. De acuerdo con esta tesis, el clima de opinión en torno a la reforma quedaría reflejado en los resultados electorales. La campaña giraría en torno a las diferentes posiciones sobre la reforma constitucional y las elecciones tornarían en una suerte de consulta indirecta sobre la misma (De Vega García, 2011:149 y Oliver Araujo, 1989:122). No obstante, como acertadamente señalan otros sectores doctrinales, la celebración de las elecciones

12. Véase proposición de reforma constitucional para reforzar la participación política y el pluralismo en el régimen electoral. Grupo Parlamentario IU, ICV-EUiA, CHA: La izquierda plural; y Grupo Parlamentario Mixto. Entre otras cuestiones, proponía modificar el artículo 167 para que el referéndum fuera preceptivo en las reformas articuladas por la vía ordinaria. No obstante, a fin de no complicar aún más los procedimientos de reforma, quizás sea más acertado reconocer la iniciativa popular para que la ciudadanía tenga la posibilidad de atraer a su atención las reformas cuando lo estime oportuno.



generales permite al electorado manifestar su opinión sobre un determinado programa, pero no sobre un texto definitivo de reforma (López Rubio, 2020:251).

#### C) El referéndum consultivo

Se trata en este caso de los referéndums regulados en el artículo 92 de la Constitución. La finalidad de los mismos es consultar a la ciudadanía sobre decisiones políticas de especial trascendencia.

El propio precepto indica en su segundo párrafo que “el referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados”. Por tanto, siendo un referéndum de naturaleza facultativa, queda en manos del Presidente del Gobierno y de la Cámara Baja decidir sobre la oportunidad política de su convocatoria. La propuesta le corresponde exclusivamente al Presidente, que no al Gobierno en su conjunto. Pero dicho elemento es inmediatamente equilibrado mediante la exigencia de la autorización del Congreso de los Diputados, que además, según el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1980 reguladora de las modalidades de referéndum, deberá apoyar la iniciativa por mayoría absoluta. Dicha previsión se valora de forma positiva, ya que evita que el referéndum consultivo se pueda convertir en un instrumento cesarista o demagógico (Oliver Araujo, 1989, p.128). Pero, una vez más, debemos señalar que consideramos un déficit privar a la ciudadanía de iniciativa para atraer a su atención cuestiones de relevancia política<sup>13</sup>.

En cuanto a las temáticas que puedan ser sometidas a esta modalidad de referéndum, es evidente que la locución “decisiones políticas de especial trascendencia” constituye un concepto jurídico indeterminado. No obstante, parece una cuestión incontrovertida en la doctrina constitucional que no se pueden emplear los referéndums consultivos para someter a la opinión pública textos legislativos, pues como se mencionaba más arriba, fue voluntad expresa del constituyente eliminar los referendos legislativos de la Constitución (López Rubio, 2020:246) Nótese que probablemente sean esos cambios los que explican la ubicación sistemática de los referéndums consultivos en el Capítulo Segundo del Título III, pues el contenido del artículo 92 poco tiene que ver con la regulación de las Cortes Generales y la elaboración de las leyes (Sáenz Royo, 2018:31).

Finalmente, debe enfatizarse también que, siendo un referéndum consultivo, esta modalidad carece de carácter vinculante. Es un instrumento para conocer el clima de opinión de la sociedad. Ahora bien, ya desde el proceso constituyente se puso de manifiesto los riesgos que ello entraña, pues podría ser muy contraproducente decidir en un sentido contrario al expresado por el Cuerpo electoral.

#### D) El referéndum estatutario

La Constitución de 1978 regula dos vías para acceder a las autonomías: el procedimiento ordinario (art. 143) y el agravado (art. 151). El procedimiento agravado fue pensado para aquellos territorios que quisieran acceder de forma más rápida al máximo competencial. Tan sólo Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía optaron por dicha vía.

A fin de poner en marcha el procedimiento agravado, el constituyente introdujo la exigencia de llevar a cabo un primer referéndum que fuera apoyado por la mayoría

13. En dicho sentido se han propuesto dos reformas constitucionales. Véanse: Proposición de reforma constitucional para reforzar la participación política y el pluralismo en el régimen electoral. Grupo Parlamentario IU, ICV-EUiA, CHA: La izquierda plural; y Grupo Parlamentario Mixto. También Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias-Junta General.

absoluta de los electores de cada provincia. Al obtener los niveles de apoyo exigidos comienza el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía.

Pero la participación ciudadana directa no se limita a la iniciativa del procedimiento agravado, pues una vez aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso el proyecto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios, el texto se somete a referéndum del Cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito del Estatuto, debiendo ser aprobado por la mayoría de los votos emitidos. El proceso culmina con la ratificación por parte de las Cortes Generales.

Subsidiariamente, para los supuestos en los que el proyecto presentado por la Asamblea Parlamentaria no sea aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso, la Constitución prevé la posibilidad de tramitar el texto como proyecto de ley en las Cortes Generales. Si es aprobado, se somete mediante referéndum al Cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el territorio del Estatuto debiendo ser apoyado por la mayoría de los votos válidamente emitidos.

Sin embargo, estando definido el mapa autonómico, en la actualidad generan mayor interés los referéndums de reforma estatutaria. En principio, la Constitución tan sólo prevé su celebración para modificar los Estatutos aprobados por la vía agravada (art. 152.2). Pero cuando se abre una nueva etapa de reformas estatutarias a partir del 2006, aquellas Comunidades Autónomas constituidas por la vía ordinaria también comenzaron a integrar el referéndum de reforma. Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Valenciana (art. 81 y Disposición transitoria quinta), Aragón (art. 115 y Disposición transitoria quinta), Extremadura (art. 91) y Canarias (art. 200). El Tribunal Constitucional ha avalado esta posibilidad, pese a no estar expresamente prevista en la Constitución<sup>14</sup>.

Ahora bien, cabe destacar que en dichos supuestos la convocatoria de referéndum no es siempre obligatoria. El Estatuto valenciano permite la reforma sin convocatoria de un referéndum cuando las modificaciones estatutarias versan sobre la ampliación de competencias. De hecho, en 2019 fue reformado sin someterlo a votación debido a ese motivo<sup>15</sup>. El Estatuto canario, de modo similar, permite evitar el referéndum cuando el objeto de la reforma son los derechos y deberes, lo cual es algo que, como señala Cebrián Zazurca (2021:334-335), resulta algo asombroso. Por último, en Aragón y Extremadura el referéndum sólo se convoca si así lo solicitan dos tercios de los miembros de sus respectivos parlamentos autonómicos.

### **3. La regulación legal de las diversas modalidades de referéndums. Ley Orgánica 2/1980**

Las previsiones constitucionales acerca del referéndum fueron posteriormente desarrolladas mediante la Ley Orgánica 2/1980. El constituyente introdujo en el artículo 92 de la Constitución un mandato para que así se hiciera. El tercer párrafo de dicho precepto dice concretamente lo siguiente: “una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”. De ese modo, pronto se elaboraría una ley orgánica regulando todos los tipos de referéndum recogidos en la Constitución, con la salvedad del previsto en la disposición transitoria cuarta.

14. STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. FJ 147.

15. Véase la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo.



Lo cierto es que la elaboración de la Ley Orgánica 2/1980 está claramente vinculada al impulso del proceso autonómico. La formación de las primeras Comunidades Autónomas puso de manifiesto el vacío existente en relación al desarrollo legislativo de la institución referendaria mandatado por el artículo 92.3 de la Constitución. No obstante, conculcando el mandato del constituyente, los referéndums para la aprobación de los Estatutos de Autonomía vasco y catalán fueron articulados mediante dos Decretos-leyes<sup>16</sup> elaborados expresamente para tal fin.

No sucedió lo mismo con la ratificación vía referéndum de la iniciativa autonómica de Andalucía y la aprobación del proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia. A diferencia de lo sucedido en los casos vasco y catalán, en los supuestos andaluz y gallego no se remedió el problema vía Decreto-ley. En cumplimiento del mandato constitucional, el Gobierno presentó un proyecto de Ley para regular las distintas modalidades de referéndum que se tramitó por el procedimiento de urgencia (Linde Paniagua y Herrero Lera, 1980:85 y 87). Resulta curioso que, existiendo en todos los casos el mismo vacío en el desarrollo legal del referéndum, la solución articulada por el Gobierno para unos supuestos y otros fue radicalmente distinta.

Además, el desarrollo del proceso autonómico también condicionó por completo el contenido de la Ley Orgánica. Los desequilibrios en la regulación de unas y otras modalidades referendarias son muy evidentes. Mientras los referéndums de iniciativa autonómica y aprobación estatutaria son regulados de forma exhaustiva, la regulación de los referéndums consultivos, de reforma constitucional, o de reforma estatutaria –que son los que más interés generan en la actualidad por su utilidad - es más deficiente. Los primeros fueron especialmente desarrollados porque servían a los fines políticos del momento. Pero el escaso interés mostrado en la regulación de las demás modalidades de referéndums y las deficiencias técnicas de la ley orgánica fueron otro elemento que hacían augurar un escaso protagonismo de dicho instrumento en el sistema político español.

De este modo, en lo relativo al referéndum consultivo tan solo se especifica que la autorización del Congreso de los Diputados deberá otorgarse mediante un acuerdo adoptado por mayoría absoluta y que la “solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta”. Como señalan Linde Paniagua y Herrero Lera (1980, p.85) otros extremos “tan importantes como los posibles ámbitos espaciales del referéndum consultivo, así como la determinación de sus efectos o de los supuestos en que se debe entender que se está ante decisiones políticas de especial trascendencia pasan desapercibidos para el Gobierno.

En cuanto a los referéndums de reforma constitucional, las únicas novedades aportadas por la Ley Orgánica 2/1980 son, por un lado, la imposición de una condición previa consistente en la comunicación del proyecto de reforma aprobado por parte del Congreso de los Diputados al Presidente del Gobierno; y por otro, los plazos para la convocatoria y celebración del referéndum – convocatoria dentro del plazo de treinta días y celebración dentro de los sesenta días siguientes -. En el caso de los referéndums de reforma estatutaria, tan solo se añade que el plazo para la convocatoria de los mismos es de seis meses.

De este modo resulta razonable afirmar que la precipitada elaboración de la Ley Orgánica tuvo como resultado un texto legal con notables deficiencias técnicas y

escasa visión de futuro. Es, en definitiva, un texto que no ha servido para integrar el referéndum como herramienta funcional del juego político español.

### III. EL CONTROVERTIDO REFERÉNDUM AUTONÓMICO

Desde que en el País Vasco y en Cataluña se tratasen de convocar referéndums sobre su encaje territorial en España, la cuestión de los referéndums autonómicos ha generado gran polémica. Sáenz Royo (2013:259) define los referéndum autonómicos como aquellos que son “convocados por el Presidente de una Comunidad Autónoma, en el ámbito de esta Comunidad y sobre una cuestión de competencia autonómica”. Aunque la Constitución dispone la celebración de referéndums de ámbito autonómico en relación al proceso de elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía – sin olvidar, así mismo, el previsto en la Disposición Transitoria cuarta -, no prevé su uso más allá de dichas casuísticas. Ni la Constitución, ni tampoco la Ley Orgánica 2/1980 regulan los referéndums autonómicos. Ante ello la pregunta es clara: ¿existiría la posibilidad de articular esta nueva modalidad referendaria pese a no estar prevista en la Constitución?

Pues bien, como ha venido sucediendo en muchas de las cuestiones relativas al Estado autonómico, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha sido decisiva en esta materia – no en vano hablaba Aragón Reyes del Estado jurisdiccional autonómico<sup>17</sup> -. De ese modo, el objeto de las siguientes páginas será realizar un análisis de la doctrina constitucional en relación a las cuestiones competenciales en este tema y apuntar algunas consideraciones al respecto.

#### 1. El recorrido jurisprudencial del Tribunal Constitucional

##### A) Sentencia 103/2008, del 11 de septiembre de 2008

La STC 103/2008, del 11 de septiembre de 2008, fue la primera que trató detenidamente la cuestión de los referéndums autonómicos. Fue la sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 9/2008 del Parlamento Vasco que venía a regular una “consulta” a la ciudadanía vasca sobre el inicio de unas negociaciones para poder ejercer eventualmente el “derecho a decidir” – la forma cordial o eufemística de referirse al derecho de autodeterminación en el marco del *Plan Ibarretxe* -.

La sentencia trata aspectos competenciales, sustanciales y procedimentales. El análisis que se realizará a continuación se centrará principalmente en el primer aspecto. De ese modo, en relación a cuestiones competenciales la sentencia resuelve las siguientes cuestiones: por un lado, si la “consulta” vulneraba el artículo 149.1.32 de la Constitución que otorga al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum; y por otro, si la Comunidad Autónoma Vasca tenía previsto el título competencial adecuado para realizar la “consulta”.

Para resolver sobre el primer extremo, es decir, si se había invadido la competencia estatal sobre la autorización de los referéndums, el Tribunal Constitucional concluye, creemos de forma acertada, que primeramente debía fijarse una definición del referéndum. Así, posteriormente podría analizar si la “consulta” prevista por la ley vasca constituía o no un referéndum. En caso de tener ambas las mismas propiedades y

tratarse de una mera diferencia en la nomenclatura, empleada para eludir la aplicación del artículo 149.1.32, la inconstitucionalidad de la ley sería palmaria.

Pues bien, como ya se ha mencionado anteriormente, el Tribunal Constitucional concluyó que el referéndum es un tipo de consulta popular que tiene por objeto interpelar al Cuerpo electoral mediante procedimientos electorales. Planteadas así las cosas, teniendo en cuenta que la propia ley vasca decía llamar a la ciudadanía vasca con derecho a sufragio a participar en una consulta que sería articulada a través del procedimiento previsto en la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, quedaba claro que la “consulta” constituía realmente un referéndum. Por ello, al prescindir de la autorización estatal, se vulneró el artículo 149.1.32. En contra de lo que se alegaba en defensa de la constitucionalidad de la ley, el Tribunal resolvió que la circunstancia de que la “consulta” no fuera jurídicamente vinculante era “de todo punto irrelevante”<sup>18</sup>.

En cuanto a la segunda cuestión, es esencial señalar que la Comunidad Autónoma Vasca no asumió competencias en materia de consultas populares y referéndums en su Estatuto de Autonomía. Sin embargo, el Gobierno y el Parlamento vasco alegaron que el título competencial para llevar a cabo la “consulta” derivaba implícitamente del artículo 10.2 del Estatuto donde se prevé la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como del artículo 9.2.e) que obliga a los poderes públicos vascos a facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional es muy claro al explicar que la convocatoria “no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático”<sup>19</sup>. Además, añade que la previsión del artículo 9.2.e) del Estatuto “no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos”<sup>20</sup>. Así, termina por afirmar que siendo la democracia española una democracia representativa tan sólo pueden convocarse y celebrarse referéndums cuando “expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución”<sup>21</sup>.

Ahora bien, ¿significa esa última afirmación, realizada al final del tercer fundamento jurídico, que el Tribunal Constitucional entiende que pueden existir otros referéndums además de los previstos por la Constitución? ¿quiere decir el Tribunal que, en caso de existir un título competencial autonómico expreso, la convocatoria y celebración de referéndums autonómicos podría ser constitucional, siempre y cuando se respete la competencia estatal para autorizar la convocatoria? Algunos autores entienden que es así, es decir, que en la STC 103/2008 se estaría abriendo una vía a los referéndums autonómicos (Martín Núñez, 2013:125; Pérez Alberdi, 2015:112 y López Rubio, 2019:168). Sin embargo, a nuestro juicio, es discutible que en aquella época el Tribunal Constitucional pretendiera transmitir dicha conclusión. Y lo es, precisamente, porque bien podría entenderse que cuando se refiere a “los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de

18. STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. FJ 3.

19. STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. FJ 3.

20. *Ibid.* FJ 3.

21. *Ibid.* FJ 3.

conformidad con la Constitución”, en realidad, el juez constitucional hacía referencia a los referéndums de reforma estatutaria previstos en la Constitución<sup>22</sup>.

Además, más allá de la posibilidad de su celebración, parece que el Tribunal Constitucional deja en manos del Estado la regulación de los mismos, alegando una doble reserva de ley orgánica: la primera, vinculada al artículo 81 de la Constitución, por ser el referéndum una forma de ejercitar el derecho fundamental a la participación política; y la segunda, vinculada al artículo 92.3, donde se fija una reserva de ley orgánica para regular las condiciones y procedimientos de las diversas modalidades previstas en la Constitución.

B) Sentencia 31/2010, del 28 de junio de 2010 y sentencia 31/2015, del 25 de febrero de 2015

El Estatuto catalán, aprobado en el año 1979, fue sometido a un proceso de reforma a partir del año 2004. La reforma fue aprobada por el *Parlament* en septiembre de 2005 y por las Cortes Generales en 2006. El Estatuto entró finalmente en vigor tras ser aprobado por referéndum. No obstante, fue posteriormente objeto de un recurso de inconstitucionalidad.

El nuevo texto asumió competencias en materia de consultas y referéndums. El artículo 122 venía a decir lo siguiente: “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. Mediante dicho precepto, la Comunidad Autónoma asumió la competencia exclusiva sobre consultas populares, incluyendo los referéndums – eso sí, respetando en ese último caso la competencia estatal para su autorización -. En ese contexto, la Comunidad Autónoma de Cataluña elabora la ley 4/2010, de 17 de marzo, sobre consultas populares vía referéndum.

Entre los cientos de artículos del Estatuto que fueron impugnados también se encontraba el relativo a las consultas populares. El recurso de inconstitucionalidad fue resuelto en la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. En lo relativo al artículo 122, en coherencia con lo fijado por la STC 103/2008, el juez de constitucionalidad afirmó que la asunción de competencias sobre encuestas, audiencias públicas y foros de participación que afectan únicamente a las competencias autonómicas y locales es perfectamente constitucional, en la medida en que se trata de formas de consultas populares diferentes al referéndum.

Sin embargo, según la sentencia, no se puede entender que la cláusula abierta que se incluye al final de la disposición – “y cualquier otro instrumento de consulta popular” - comprenda también los referéndums. El Tribunal Constitucional lo interpretó así con base en que la competencia exclusiva del Estado para autorizar la convocatoria de los referéndums – art. 149.1.32 de la Constitución -, sería extensible a la entera disciplina del referéndum, también a su regulación. En dicho sentido, recuerda lo fijado en la STC 103/2008 al repetir que su regulación está reservada al legislador orgánico en virtud de los artículos 92.3 y 81 de la Constitución<sup>23</sup>. Conforme a ello, como será

22. En este sentido se manifiesta también López Basaguren. (López Basaguren, 2009, p. 231)

23. STC 31/2010, del 28 de junio de 2010. FJ 69.

tratado más adelante, la Ley catalana 4/2010 sobre consultas populares por vía de referéndum también fue recurrida por el Gobierno central.

Conscientes de los impedimentos para articular un referéndum autonómico, pocos años más tarde, las autoridades catalanas elaboran la Ley 10/2014 sobre consultas populares no referendarias. Mediante la aprobación de dicha norma se pretendía llevar a cabo una consulta de autodeterminación que preguntara a la ciudadanía catalana sobre la independencia de Cataluña. A fin de evitar que dicha ley corriera la misma suerte que la ley vasca de la consulta, se realizó un esfuerzo particular por diferenciar los rasgos de las consultas de aquellos que el Tribunal Constitucional fija como definitorios del referéndum.

De ese modo, la Ley regula consultas sectoriales – dirigidas a determinados colectivos sociales – y consultas generales. En estas últimas, a fin de diferenciar sus participantes del Cuerpo electoral, se atribuye “legitimación para participar en las consultas a los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, y a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados, siempre que cuenten con un determinado período de residencia y estén inscritos en el registro de población de Cataluña”<sup>24</sup>. Además, a fin de evitar el uso de los procedimientos propiamente electorales, también se diseñan instituciones específicas para dotar a las consultas de las garantías necesarias.

Una vez más, la ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional y este resolvió en la STC 31/2015, del 25 de febrero de 2015, que las consultas generales eran, en definitiva, consultas referendarias. Por un lado, en cuanto a la ciudadanía llamada a participar, entiende que, aunque ampliado, viene a constituir el Cuerpo electoral previsto tanto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña como en la LOREG, y en ese orden de cosas, afirma que lo esencial es que la voluntad manifestada resulta imputable a la ciudadanía catalana. Por otro lado, se establece que el procedimiento fijado por la ley es de naturaleza electoral, pues pese a no ser idéntico al previsto por la legislación electoral, permite formalizar la voluntad ciudadana.

Planteada así la cuestión, la ley es declarada parcialmente inconstitucional, pues el Tribunal vuelve a sostener que la regulación del referéndum debe llevarse a cabo mediante ley orgánica debido al mandato recogido en los artículos 92.3 y 81 de la Constitución.

C) Sentencia 137/2015, del 11 de junio de 2015 y sentencia 51/2017, del 10 de mayo de 2017

Al poco tiempo, el Tribunal Constitucional rectificaría – o al menos matizaría – la jurisprudencia que hasta entonces había venido manteniendo. El cambio se produjo en la STC 137/2015, de 11 de junio, que venía a resolver sobre el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Gobierno canario. Mediante aquel Decreto, el Gobierno de Canarias desarrollaba la Ley 5/2010 donde, en virtud de las competencias asumidas en el artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias en materia de consultas populares, se trataba de fomentar la participación política de la ciudadanía a través del uso de diversos mecanismos de participación directa.

Pues bien, siguiendo una estrategia similar a la empleada por las autoridades catalanas, el Decreto preveía la celebración de lo que se denominaban como “preguntas

directas a la ciudadanía” en las que se ampliaban los derechos de participación a los menores que superasen los dieciséis años, a los extranjeros con residencia legal en Canarias, e incluso a personas jurídicas. Igualmente, tratando de eludir la aplicación de procedimientos propiamente electorales, se diseñaron una serie de instituciones y procedimientos distintos que introdujeran las garantías necesarias para los procesos de participación.

El Decreto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, el cual, en coherencia con su jurisprudencia, resolvió que, aunque se cambiase el *nomen iuris* de la institución, se ampliase los derechos de participación, y se diseñaran procedimientos específicos diferentes a los electorales, seguía tratándose en esencia de la institución referendaria. La sentencia explica que para establecer dicha identificación basta con que entre los llamados a participar se “abarque al conjunto la ciudadanía de una Comunidad Autónoma o de un ente territorial local” - aunque sea distinto al definido por dicha legislación -, y “con que se configure un procedimiento y unas garantías que, aunque no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, comporten un grado de formalización de la opinión ciudadana que sea materialmente electoral”<sup>25</sup>.

Planteadas así las cosas, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la norma entendiendo que el referéndum, como instrumento excepcional para la participación ciudadana directa y en atención a su doble reserva de ley orgánica, sólo puede ser desarrollado mediante normativa estatal. En dicho sentido, introduce una novedad al perfilar los contornos de la competencia estatal fijando que en ello se incluyen “los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular”<sup>26</sup>.

No obstante, si bien anteriormente entendía que la entera institución del referéndum correspondía a la competencia exclusiva del Estado, con la STC 137/2015 matiza dicha afirmación al explicar que ello no implica “que no puedan en ningún caso los Estatutos de Autonomía, respetando esta exclusiva competencia del Estado y, en su conjunto, las normas de la Constitución, reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma”<sup>27</sup>. Para ello sería esencial la existencia de un título competencial expreso en los Estatutos de Autonomía, en cuanto que en materia de referendums no pueden existir competencias implícitas.

Estos nuevos planteamientos son reafirmados dos años después en la STC 51/2017, del 10 de mayo de 2017, donde el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto años antes contra la Ley catalana 4/2010 sobre consultas populares por vía de referéndum. En dicho sentido se explica que “el artículo 122 EAC no permite a la Comunidad Autónoma, en definitiva, introducir en su ordenamiento nuevas modalidades de referéndum, y solo permitiría, (...) que la Comunidad Autónoma tuviera algún género de intervención en el complemento normativo, para aspectos accesorios, de los preceptos estatales que disciplinen unas u otras figuras de referéndum”<sup>28</sup>. Así pues, el recurso es íntegramente estimado por el tribunal.

25. STC 137/2015, del 11 de junio de 2015. FJ 4.

26. *Ibid.* FJ 4.

27. *Ibid.* FJ 4.

28. STC 51/2017, del 10 de mayo de 2017. FJ 6.



**2. Algunas reflexiones sobre la articulación del referéndum autonómico**

El Tribunal Constitucional ha venido a afirmar en su jurisprudencia más reciente que “la previsión por el constituyente de unos concretos supuesto de referéndum no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento”<sup>29</sup>. Ello queda en evidencia si se atiende a la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980 y al artículo 71 de la Ley de Bases del Régimen Local donde se prevén referendums municipales pese a no estar previstos expresamente en la Constitución. Así mismo, también apoya dicha hipótesis que el Tribunal Constitucional haya avalado los referendums de reforma estatutaria para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía lenta<sup>30</sup>, pese a ser un referéndum que no está expresamente recogido en el texto constitucional<sup>31</sup>. Es un requisito previsto únicamente para las Comunidades Autónomas de la vía agravada. Y por último, también es significativo que algunos Estatutos de Autonomía prevean referendums para agregar a su Comunidad Autónoma o segregar de ella municipios o territorios<sup>32</sup>. Por tanto, parece algo aceptado que las modalidades de referendums no se limitan a las previstas en la Constitución.

En este orden de cosas, a nuestro juicio, el mero hecho de que la Constitución atribuya al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de los referendums ya es motivo para pensar que el constituyente pretendió dejar lugar para la articulación de los referendums autonómicos<sup>33</sup>. Si en el ordenamiento español tan solo cupieran los referendums expresamente previstos en la Constitución no haría falta dicha autorización, pues los procedimientos para la celebración de dichos referendums ya están definidos. El artículo 92.2 establece que los referendums consultivos deben ser autorizados por el Congreso de los Diputados. En los supuestos de reforma constitucional, el referéndum puede ser, o bien solicitado por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras legislativas, o bien de naturaleza preceptiva. Y en el caso de los referendums vinculados al proceso autonómico, su celebración también es exigida por la Constitución. Por ello mismo, el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que “la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, (...) en el propio artículo 149.1.32 CE”<sup>34</sup>.

En relación a esa última disposición – art. 149.1.32 –, el juez constitucional fijó en la STC 31/2010 que “esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación”<sup>35</sup>. Según el Tribunal Constitucional, ello se debe a la doble reserva de ley orgánica de los artículos 92.3 y 81.1 de la Constitución. No obstante, no pensamos que el artículo 149.1.32 esté previsto para realizar el reparto competencial en la regulación de los referendums. La finalidad de dicha disposición no es otra que introducir un mecanismo de control político a favor del Estado otorgando al Gobierno la facultad de autorizar, en base a criterios de oportunidad política, la convocatoria de los referendums. Es una fórmula que trata de garantizar la lealtad constitucional de las Comunidades

29. STC 31/2015, de 25 de febrero de 2015. FJ 5.

30. Ese tipo de referendums han sido previstos por los Estatutos de Autonomía de Aragón (art. 115.7 EAAR), Extremadura (art. 91.2.e EAEx) y Valencia (art. 81.5 EAVa).

31. STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. FJ 147.

32. Sucede en el Estatuto del País Vasco previsto especialmente para el municipio Valle de Villaverde y el enclave de Treviño (art. 8.b EAPV) y también en el Estatuto de Castilla y León (Disposición Transitoria tercera 1.e EACyL).

33. En este sentido se manifiesta también Martín Núñez. (Martín Núñez, 2012, p.102)

34. STC 137/2015, de 11 de junio de 2015. FJ 4.

35. STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. FJ 69.

Autónomas (Martín Núñez, 2012:102). En nuestra opinión, es equivocado vincular una cuestión relativa a las fuentes con el sistema competencial. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala que “las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente”<sup>36</sup>.

Así las cosas, consideramos esencial realizar algunas matizaciones en lo relativo a la doble reserva de ley orgánica en materia de referéndums. Por un lado, en contra de lo afirmado por el Tribunal Constitucional, creemos discutible que la única ley orgánica idónea para llevar a cabo dicha regulación pueda ser la Ley Orgánica 2/1980, pues de acuerdo al artículo 92.3 de la Constitución, dicha norma está llamada a regular “las distintas modalidades de referéndums previstas en esta Constitución”. Por tanto, aunque es cierto que no es lo más coherente con la economía legislativa, no se podría excluir la posibilidad de elaborar otra ley orgánica que regulase unas modalidades de referéndums distintas de las recogidas en la Norma Fundamental.

Por otro lado, en cuanto al alcance de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 81.1 para el desarrollo de los derechos fundamentales, la propia jurisprudencia constitucional señala en la STC 173/1998, de 23 de julio de 1998, que lo que se reserva constitucionalmente a la ley orgánica es el desarrollo directo de los derechos fundamentales en “la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas”<sup>37</sup>. La regulación orgánica se refiere al “derecho fundamental en abstracto” y, posteriormente, “se atribuye la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico”<sup>38</sup>. De modo que, pese a ser cierto que los derechos fundamentales deben ser desarrollados mediante ley orgánica, ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan legislar sobre materias relacionadas.

Es por ello que no habría razón para impedir que las Comunidades Autónomas puedan elaborar un desarrollo legislativo en materia de referéndums que vaya más allá de meros “aspectos accesorios”, siempre y cuando sea para cuestiones relativas al ámbito de sus competencias y se respete el marco establecido por la ley orgánica estatal. En dicho sentido, Sáenz Royo (2018:159) realiza una comparación muy ilustrativa respecto a las leyes electorales aprobadas por las Comunidades Autónomas. La normativa electoral y la normativa sobre los referéndums representan las dos vertientes – representativa y directa – del derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Constitución. Sin embargo, mientras que en el marco de la organización de sus instituciones de autogobierno – artículo 148.1 de la Constitución – las Comunidades Autónomas han podido aprobar normativa en materia electoral, no ha sucedido lo mismo con los referéndums.

En un sentido similar, Aguiar de Luque (2017:1851) también señala el caso de la iniciativa legislativa popular - regulados en el artículo 87.3 de la Constitución -. Al igual que sucede con los referéndums, este mecanismo también se encuentra íntimamente vinculado al derecho fundamental a la participación política; y así mismo, su regulación está reservada al legislador orgánico – de ahí la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular -. Sin embargo, no por ello han dejado las Comunidades Autónomas de legislar sobre esta institución para replicarla en el ámbito autonómico. De hecho, todas las Comunidades Autónomas han desarrollado

36. STC 137/1986, de 6 de noviembre de 1986. FJ 3.

37. STC 173/1998, de 23 de julio de 1998. FJ 7.

38. *Ibid.* FJ 7.

legislación en dicho sentido. Debido a todas las cuestiones mencionadas, creemos que las Comunidades Autónomas, en el marco del desarrollo de sus instituciones de autogobierno, deberían poder regular la institución referendaria si sus Estatutos de Autonomía prevén un título competencial expreso para ello.

La previsión del título competencial es fundamental. De hecho, como ya ha sido señalado, el Tribunal Constitucional ha manifestado que la competencia sobre referéndums no puede basarse en títulos competenciales implícitos<sup>39</sup>. Además, es conocido que, en el sistema competencial español, de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución, la competencia sobre las materias que no son asumidas por los Estatutos de Autonomía corresponde al Estado. Ciertamente, algunas Comunidades Autónomas no asumen competencias sobre ningún tipo de consulta popular. Es el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco<sup>40</sup>. Pero la mayoría de los Estatutos de Autonomía sí lo hacen, y por tanto, salvo que se excluyan expresamente los referéndums de la competencia sobre consultas populares – que es el caso de Andalucía, Aragón, Canarias y Extremadura<sup>41</sup> –, dichas Comunidades Autónomas tendrían margen para adoptar legislación en la materia.

En definitiva, parece que el elemento que podría explicar las restricciones impuestas en este ámbito ha sido el clima político muy marcado por las reivindicaciones secesionistas y sus demandas de celebrar referéndums de autodeterminación. Esto ha llevado a pensar que el referéndum autonómico podría ser empleado para consultar a la ciudadanía sobre cuestiones que rebasan el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, y por ello, se ha generado una situación de desconfianza respecto a los instrumentos de participación ciudadana directa. Pese a todo, como muy acertadamente señala Pérez Alberdi (2015\_128), el ordenamiento prevé “mecanismos más que suficientes para impedir el uso incorrecto por parte de las Comunidades Autónomas del referéndum autonómico”. La necesidad de la autorización estatal prevista en el artículo 149.1.32 es ejemplo de ello. Pero no es el único. Ahí están también las previsiones de los artículos 153, 155 y 161.2 de la Constitución, así como el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

#### **IV. OTRAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM EN EL DERECHO EXTRANJERO. APORTACIONES PARA EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

Habiendo analizado las modalidades referendarias existentes en España, el objetivo ahora será estudiar otras formas de referéndum reguladas en el Derecho extranjero y valorar los posibles beneficios – o perjuicios – que aportan a los sistemas políticos. De ese modo, pondremos el acento sobre otras tres tipologías referendarias: los referéndums legislativos, los revocatorios y los de ámbito subestatal.

##### **1. Los referéndums legislativos de ratificación, abrogación o proposición de normas y su iniciativa**

Los referéndums legislativos son aquellos que permiten que la ciudadanía manifieste su parecer sobre una norma jurídica – generalmente una ley, una proposición de ley o

39. STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008. FJ 3.

40. En Comunidad Autónoma Vasca, la propuesta técnica para la reforma estatutaria acordada entre los expertos del PNV, PSE-EE, y Elkarrekin Podemos sí incluye un título competencial sobre consultas populares en el artículo 72.

41. Véanse EAAr art. 78, EAAr art. 71.27, EACa art. 108, EAEx art 9.1.50.

un proyecto de ley -. Por lo tanto, es un mecanismo que facilita el control ciudadano de la actividad de las cámaras legislativas y que contribuye a que sus decisiones se correspondan con las demandas sociales (Garrido López, 2018:142). En la experiencia comparada, los referéndums legislativos suelen ser de tres tipos dependiendo del propósito que persigan: de ratificación, de abrogación o vinculadas a la proposición de normas – es decir, a una iniciativa legislativa -.

Los referéndums legislativos de ratificación se caracterizan por ser convocados antes de la sanción de la norma que ya ha sido aprobada por el legislativo. Este tipo de referéndum existe en varios países europeos. En Francia, el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno o a propuesta conjunta de ambas cámaras legislativas puede someter a referéndum los proyectos de ley en torno a la organización de los poderes, sobre reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación, y los tratados que pudieran afectar el funcionamiento de las instituciones (art. 11 de la Constitución). En Austria también se pueden someter a votación popular las leyes elaboradas por el Consejo Nacional, antes de su promulgación, si así lo acuerda el mismo o si lo pide la mayoría de sus miembros (art. 43 de la Constitución).

De modo similar, en Dinamarca, un tercio de los miembros del parlamento – *Folketing* – pueden pedir al Presidente en los tres días posteriores a la aprobación de un proyecto de ley que el mismo sea sometido a referéndum (art. 42 de la Constitución). En Grecia, mediante decreto del Presidente de la República, existe la posibilidad de convocar un referéndum sobre proyectos de ley aprobados que regulen un problema social importante. La propuesta corresponde a dos quintos de los diputados, y la decisión a tres quintas partes (art. 44 de la Constitución). La Constitución irlandesa también recoge la opción de que la mayoría de los miembros del Senado – *Seanad Éireann* – y, al menos, un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes soliciten al Presidente no promulgar un proyecto de ley aprobado hasta ser sometido a votación popular (art. 27 de la Constitución). Y en Eslovenia, 40.000 electores pueden solicitar un referéndum antes de que una ley aprobada por la Asamblea Nacional entre en vigor (art. 90 de la Constitución).

Este tipo de referéndums también están previstos en algunas Constituciones latinoamericanas. En Venezuela, existe la opción de someter a referéndum los proyectos de ley que están en discusión en la Asamblea Nacional, si así lo solicitan dos tercios de sus miembros (art. 73 de la Constitución). Otro ejemplo de ello es la Constitución de Argentina que contempla la posibilidad de someter a consulta popular los proyectos de ley a iniciativa de la Cámara de Diputados (art. 40 de la Constitución).

Otros países, aunque no prevén este tipo de referéndums a nivel federal, regulan la institución en los entes subestatales. Es común en los Estados estadounidenses contemplar la posibilidad de someter a votación la promulgación de determinadas leyes. En algunos supuestos sucede por iniciativa de los propios electores, y en otros, por decisión del legislativo. También sucede en los *Länder* alemanes. Por ejemplo, la Constitución de Bremen (art. 70.2) posibilita que, en determinadas temáticas, las leyes aprobadas por el Parlamento puedan ser sometidas a referéndum si son aprobadas con menos de dos tercios de consenso, si una cuarta parte del Parlamento se pone de acuerdo para solicitarlo, o lo pide el 20% del Cuerpo electoral. De modo similar, en Renania-Palatinado, un tercio de los miembros del Parlamento pueden solicitar que se suspenda la promulgación de una ley para someterla a referéndum. También lo pueden solicitar 150.000 electores (art. 114 y 115 de la Constitución) (Sáenz Royo, 2020:411).

Los referéndums legislativos abrogatorios someten a votación popular leyes que están en vigor para que la ciudadanía pueda decidir sobre su derogación. Algunas Constituciones latinoamericanas recogen previsiones en este sentido. Sucede, por ejemplo, con

la Constitución uruguaya que prevé la posibilidad de que un 25% del Cuerpo electoral solicite la celebración de un referéndum para derogar una norma que lleve, al menos, un año aprobada (art. 79); y también con la Constitución venezolana, que al igual que prevé los referéndums de ratificación, también recoge los de tipo abrogatorio a iniciativa popular o de la Presidencia de la República (art. 74). Así mismo, Colombia prevé los referéndums abrogatorios de iniciativa popular en su Constitución (art. 170).

En Europa, los casos paradigmáticos en cuanto al referéndum abrogatorio son Suiza e Italia. En Suiza existe la opción de someter a votación popular las Leyes Federales, e incluso, los tratados internacionales, si así lo solicitan 50.000 electores en un plazo de 100 días desde su publicación (art. 141 de la Constitución). La Constitución italiana también permite someter a referéndum la derogación total o parcial de las leyes cuando así lo solicitan un mínimo de 500.000 electores o cinco consejos regionales (art. 75 de la Constitución). De hecho, esta modalidad de referéndum es particularmente relevante en el sistema italiano, pues también lo recogen la totalidad de los Estatutos regionales. Su práctica en el ámbito estatal ha sido profusa siendo activado, en la mayoría de los casos, por iniciativa ciudadana. Además, en el caso italiano resulta de especial interés que, antes de que se fije la fecha para la celebración del referéndum, el Parlamento tiene la posibilidad de reformar la ley que será sometida a votación popular. Según explica Olivetti (2007:162), si las reformas atienden a las demandas de quienes auspician el referéndum, existe la posibilidad de cancelar su celebración. De ese modo se permite entablar un diálogo entre los promotores del referéndum y las instituciones representativas.

Por último, en algunos países se vinculan las iniciativas legislativas populares a la celebración de referéndums propositivos. Son las conocidas como iniciativas. En algunos supuestos, las propuestas normativas son directamente sometidas a votación popular; y en otros, primeramente la propuesta es debatida en sede parlamentaria, y sólo en el supuesto de ser rechazada se somete a votación. Además, en algunos casos el legislativo incluso tiene la opción de presentar una contrapropuesta que se somete a referéndum junto con la propuesta ciudadana. Como veremos al tratar la actividad referendaria en entidades subestatales en el Derecho extranjero, este tipo de previsiones son muy comunes tanto en los *Länder* alemanes, como en los Estados de los Estados Unidos de América. De hecho, muchos Estados estadounidenses no solo recogen este tipo de iniciativas para propuestas legislativas, sino también para propuestas de reformas de sus constituciones estatales. También se recogen en algunos Estatutos regionales de Italia.

Suiza prevé el referéndum propositivo a nivel federal pero únicamente para las reformas constitucionales. 100.000 electores pueden proponer una reforma total o parcial de la Constitución Federal (art. 138 y 139). Las iniciativas populares para la reforma parcial de la Constitución pueden tomar la forma de propuestas genéricas o de propuestas específicas. Cuando se trata de propuestas genéricas, deberán ser sometidas a votación, y en caso de obtener la aprobación, son desarrolladas por la Asamblea Federal. Por el contrario, las propuestas específicas ya cuentan con un borrador redactado que es sometido a referéndum. En dichos casos, la Asamblea Federal toma una posición respecto al proyecto propuesto, pudiendo incluso confrontarlo con una contrapropuesta de su redacción.

En Francia también se puede someter a referéndum una proposición de ley a iniciativa de una quinta parte de los miembros del Parlamento y con el apoyo de una décima parte de los electores (art. 11 de la Constitución) – en la actualidad, aproximadamente unos 4,7 millones de ciudadanos -. No obstante, la votación solo se celebra si las dos cámaras legislativas no toman en consideración la propuesta en el plazo preestablecido. Cabe mencionar también que el mecanismo puede ser empleado para derogar



normas que lleven en vigor, al menos, un año. Esta institución, aún de vida muy corta en el ordenamiento francés – se introdujo en la reforma constitucional de 2008 y no entró en vigor hasta 2015 –, se intentó poner en marcha por primera vez en 2019 sin éxito<sup>42</sup> debido a la imposibilidad de cumplir unos requisitos tan exigentes.

Llegados a este punto, conviene hacer algunas reflexiones en torno a los diferentes agentes legitimados en la iniciativa de los referéndums legislativos, ya que es un factor que condiciona la funcionalidad e impacto de la institución en los sistemas políticos. En dicho sentido, Garrido López (2018:147) explica de modo muy acertado que “si el referéndum no lo controla (...) el Gobierno o la mayoría parlamentaria, entonces suma un poder corrector al sistema; en caso contrario, lo resta, pues refuerza a quien ya tiene el poder, suprimiendo la resistencia y los contrapesos de otros”. Coincidimos con dicha tesis. Cuando la iniciativa del referéndum queda exclusivamente en manos institucionales es probable que el recurso al mismo sea menos frecuente, y que cuando se opte por su activación, sea con la certeza de tener altas probabilidades de éxito. Bigliano Campos (2019:34) también menciona el riesgo de que sea empleado con fines “cesaristas, o al menos propagandistas (...) en caso de que la institución convocante lo utilizara como moción de confianza para dar mayor legitimidad a medidas ya adoptadas o, simplemente, para difundirlas”.

Ante ello, el reconocimiento de la iniciativa popular en los referéndums legislativos da la ocasión a que la ciudadanía pueda introducir nuevas cuestiones al debate público que de otra manera quedarían al margen del mismo. Además, también podría incentivar una cultura de negociación y consenso, haciendo a los legisladores más sensibles a las demandas sociales. El legislador, conocedor del descontento de determinados colectivos sociales con cierta política pública, será más propenso a realizar un esfuerzo por acomodar las propuestas legislativas e integrar las demandas sociales para así evitar la convocatoria de un referéndum de resultado incierto. Esta tesis también es sostenida por Matsusaka (2014:347) en su estudio sobre el impacto de las iniciativas legislativas y referéndums propositivos en los Estados estadounidenses. De hecho, en su análisis llega a la conclusión de que la probabilidad de congruencia entre las políticas adoptadas y la opinión pública es un 16% mayor en aquellos Estados que cuentan con este tipo de instituciones – aunque también señala que tienden a ser políticas de corte más conservadora -. Igualmente, en el caso de los referéndums propositivos, la posibilidad de que el legislativo presente un contraproyecto contribuye a generar un debate institucionalizado.

En el caso de los Estados descentralizados, el reconocimiento de la iniciativa a un número suficientemente significativo de entes territoriales también puede ser un elemento útil a fin de conseguir una mejor integración de las voluntades territoriales. Así sucede tanto en Suiza como en Italia en el caso de los referéndums abrogatorios. En Suiza puede ser solicitado por ocho Cantones, y en Italia por cinco consejos regionales. Asimismo, también ha habido quien ha considerado la posibilidad de ampliar la iniciativa a las minorías parlamentarias - como prevé la Constitución danesa – entendiéndolo que podría ser un incentivo para la búsqueda de consensos (Garrido López, 2018:147). Sin embargo, a nuestro juicio, conviene ser cautelosos en relación a la iniciativa de las minorías parlamentarias pues en un clima político de absoluta confrontación, se podría hacer un uso pernicioso de la institución.



En realidad, tal y como explica Vestri (2017:198), el uso abusivo “por parte de las fuerzas políticas para derrumbar la contraparte” es un peligro que ha de contemplarse. Basta con observar la experiencia italiana, a lo largo de la década de los noventa, con el referéndum abrogatorio de iniciativa ciudadana. En 1999, el Partido Radical quiso convocar unos veinte referéndums (Olivetti, 2007:153) - aunque la Corte Constitucional lo acabara impidiendo -. Algo similar podría suceder con la iniciativa de los entes territoriales cuando estos representan auténticos baluartes de un determinado color político. Por eso, en ambos casos es importante que la iniciativa sea otorgada a un número significativo de ciudadanos o territorios. Lo esencial es poner medios para evitar que la institución del referéndum legislativo sea estratégicamente instrumentalizada por las minorías con el mero objetivo de desestabilizar los gobiernos y las mayorías parlamentarias.

## **2. Los referéndums revocatorios. El *recall***

El referéndum revocatorio permite destituir a los representantes mediante votación popular antes de la finalización de su mandato. Según explica Welp (2018:451-463), en los Estados Unidos de América, este tipo de referéndum aparece por primera vez en el siglo XVII en la Colonia de la bahía de Massachusetts. Asimismo, en Suiza, el referéndum revocatorio comenzó a ser adoptado en algunos cantones entre mediados y finales del siglo XIX. No obstante, la mayor expansión de dicha institución sucede a finales del siglo XX - en la década de los noventa, precisamente -. Actualmente está presente en muchos países. Ejemplos de ello son (Serdült y Welp, 2017:139) Polonia (1991), varios *Länder* alemanes (desde la caída del muro de Berlín en 1989), algunos Estados de los Estados Unidos de América, la provincia de British Columbia en Canadá (1995), algunas provincias de Argentina y México, Colombia (1991), Perú (1994), Ecuador (1998), Venezuela (1999) o Bolivia (2009). También lo regulan algunos países africanos como Etiopía, Nigeria, Liberia o Uganda.

La regulación de los referéndums revocatorios muestra grandes variaciones dependiendo del ordenamiento<sup>43</sup>. En algunos supuestos la iniciativa corresponde a la ciudadanía y, en otros - como es el caso de Bolivia - a los parlamentos. Algunas veces está dirigido contra representantes del ejecutivo - sucede en Colombia y a nivel local en algunos *Länder* alemanes o en algunos cantones suizos -, y otras veces contra representantes del poder legislativo - como, por ejemplo, en los mencionados países africanos o, a nivel subestatal, en la provincia canadiense de British Columbia -. A veces existe la posibilidad de remover cualquier autoridad electa - así sucede en Bolivia, Ecuador o Venezuela -. En algunos lugares el revocatorio incluso puede dar lugar a la destitución de parlamentos o gobiernos enteros - así lo recoge Liechtenstein para el parlamento -. Algunos países lo regulan para cargos representativos de escala nacional, y otros, únicamente para representantes de entidades subestatales - es el caso de Estados Unidos, Canadá, Argentina, México, Alemania o Suiza -. También varían los requisitos para su activación como la cantidad de firmas necesarias, el tiempo para reunir las, o el periodo en el que se permite la activación del revocatorio. Todo ello dificulta notablemente un análisis sistematizado de la institución.

En cualquier caso, la finalidad de esta modalidad de referéndum es mejorar la rendición de cuentas de los representantes y su capacidad de respuesta. A menudo son convocados en momentos de grandes escándalos políticos y un clima de desconfianza. Además, debido a su propia naturaleza, los revocatorios suelen tomar especial relevancia cuando los sistemas representativos entran en crisis y se genera un sentimiento

de desafección entre la ciudadanía. Su propósito sería llenar de contenido una relación representativa que, como explica Garrorena Morales (2014), desde el momento en que los candidatos son elegidos para ejercer un mandato representativo – que no imperativo – quedaría vaciada.

En el contexto de la crisis de la democracia representativa, en España ha habido algún partido político que en su programa electoral ha propuesto la introducción de referéndums revocatorios para mejorar la relación representativa<sup>44</sup>. Sin embargo, coincidimos con Garrorena Morales (2014) en que la introducción de los revocatorios, aunque puede ser una opción, quizás no aborde el problema desde su raíz. Es decir, una vez destituido un determinado representante, ¿qué garantiza que el problema no se vuelva a producir? El referéndum revocatorio, por sí solo, no tiene por qué llenar de contenido la relación representativa. Qvortup (2011:168) también ha señalado que no existe una evidencia sólida de que los revocatorios cambien significativamente el comportamiento político. Por ello, es posible que otro tipo de mecanismos sean más idóneos para incentivar un constante contacto entre representantes y representados. Sin embargo, por interesante que resulte, es una problemática que supera el propósito de este trabajo.

### 3. Los referéndums subestatales

Entre los países descentralizados y federales, es muy común que los entes subestatales tengan reconocida la capacidad para regular los referéndums. En el caso de los Estados Unidos de América, aunque es cierto que los mecanismos de participación ciudadana directa nunca han sido empleados a nivel federal, su uso es muy remarcable en los niveles de gobierno estatal y local. Ahora bien, su articulación estatal varía entre los cincuenta Estados. En lo relativo a los mandatos de los representantes, por ejemplo, diecinueve Estados prevén referéndums revocatorios<sup>45</sup>.

En cuanto a referéndums vinculados a textos normativos, actualmente, todos los Estados salvo Delaware obligan a someter a referéndum cualquier reforma de sus constituciones (Fisch, 2006:485). Así mismo, “veintidós estados prevén el referéndum legislativo aprobatorio y veintitrés el referéndum abrogatorio” (Sáenz Royo, 2020:411). En algunos supuestos existe la posibilidad de que los propios electores soliciten someter a referéndum la promulgación de normas jurídicas; y en otros supuestos, cuando así lo prevén expresamente las Constituciones estatales, pueden ser las Asambleas Legislativas de los Estados quienes decidan someter a votación popular las leyes antes de que entren en vigor (Tarr, 2020:30).

También es común la previsión de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum para proponer enmiendas legislativas o constitucionales. En estos casos, las enmiendas entran en vigor en caso de ser aprobadas por referéndum. Pero existen algunas variaciones al respecto. Mientras que algunos Estados optan por las iniciativas directas sometiéndolas casi de inmediato a referéndum; otros adoptan las iniciativas

44. Programa de Podemos para las elecciones de abril de 2019. Garantías democráticas y de ciudadanía. Propuesta nº 122. Referéndum revocatorio a solicitud del 15% del censo electoral para la destitución del Presidente del Gobierno y nueva convocatoria de elecciones. Disponible en: [https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/04/Podemos\\_programa\\_generales\\_28A.pdf](https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/04/Podemos_programa_generales_28A.pdf) (última visita: 31/05/2021, 18:41)

45. Alaska Constitution article XI, Arizona Constitution article 8, California Constitution article 2, Colorado Constitution article 21, Georgia Constitution article II, Idaho Constitution article VI, Illinois Constitution article III, Kansas Constitution article 4, Louisiana Constitution article 10, Michigan Constitution article II, Minnesota Constitution article 8, Montana Recall Act, Nevada Constitution article II, New Jersey Constitution article I, North Dakota Constitution article III, Oregon Constitution article 2, Rhode Island Constitution article 4, Washington Constitution article I, Wisconsin Constitution article XIII.

indirectas, es decir, se someten a referéndum tan solo en caso de no ser aprobadas por las Asambleas Legislativas. De ese modo, de los dieciocho Estados que prevén la iniciativa ciudadana para las reformas constitucionales<sup>46</sup>, dieciséis prevén la iniciativa directa y dos la indirecta (Tarr, 2020:32-33). En el caso de las iniciativas legislativas, los Estados de Maine, Massachusetts, Michigan, Nevada y Ohio adoptan el modelo indirecto, mientras que en los Estados de Utah y Washington la ciudadanía puede escoger entre la iniciativa directa o indirecta. En California y Dakota del Sur también existía la alternativa entre ambos modelos, pero el escaso uso de la iniciativa indirecta llevó a su supresión (Cuesta López, 2008:279-280).

En el caso alemán, aunque es cierto que se han limitado notablemente los referéndums nacionales – la Ley Fundamental de Bonn tan solo lo prevé para los supuestos de reorganización del territorio federal<sup>47</sup> –, en los *Länder* se han celebrado más de 220 referéndums (Garrido López, 2017, p.186). Salvo el estado de Sarre, todas las demás prevén la participación ciudadana para la reforma de sus respectivas constituciones subestatales. En algunos supuestos la ratificación ciudadana mediante referéndum complementa la aprobación parlamentaria<sup>48</sup>; y en otros casos, sin necesidad de aprobación parlamentaria, la ratificación vía referéndum resulta suficiente<sup>49</sup>. Pero los referéndums de reforma Constitucional no son los únicos posibles. Casi todos los *Länder* prevén iniciativas populares vinculadas al referéndum, y en algunos casos también referéndums legislativos de naturaleza aprobatoria o abrogatoria (Sáenz Royo, 2020:411. Igualmente, todos los estados federados salvo Bremen introducen referéndums que posibilitan una disolución adelantada de los parlamentos; y en Baden-Württemberg, Bremen, Renania del Norte-Westfalia y Renania Palatinado también se recoge la opción de consultar a la ciudadanía sobre determinadas decisiones en momentos de crisis política (Arias Guedón, 2020:158).

Así mismo, en Suiza, los Cantones prevén de forma generalizada la celebración de referéndums en su ámbito. Por mandato recogido en el artículo 51.1 de la Constitución Federal, todos los Cantones prevén la celebración de referéndums para la reforma de sus respectivas constituciones cantonales. Pero más allá de dicha modalidad, los Cantones también regulan otras variedades de referéndums: i) los referéndums financieros para determinados gastos que superan una cierta suma de dinero; ii) los referéndums sobre las decisiones de los parlamentos cantonales; iii) los referéndums sobre los Convenios intercantones; y iv) los referéndums extraordinarios que permiten al parlamento someter al electorado sus decisiones de modo espontáneo (Sánchez Ferriz, 2017:38). También es común en los Cantones suizos la previsión de iniciativas populares vinculadas a referéndums para reformas constitucionales, y de referéndums abrogatorios de iniciativa popular (Sáenz Royo, 2020:410-415). Ahora bien, la regulación es cambiante de unos Cantones a otros.

Por último, en Italia, el artículo 123 de la Constitución de la República establece que los Estatutos de las Regiones deben regular, entre otras cuestiones, el ejercicio

46. Arizona Constitution article 21, Arkansas Constitution article 5, California Constitution article XVIII, Colorado Constitution article V, Florida Constitution article XI, Illinois Constitution article XIV, Michigan Constitution article XII, Mississippi Constitution article 15, Missouri Constitution article III, Montana Constitution article XIV, Nebraska Constitution article III, Nevada Constitution article 19, North Dakota Constitution article III, South Dakota Constitution article XXIII, Ohio Constitution article II, Oklahoma Constitution article V, Oregon Constitution article IV.

47. Artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn.

48. Sucede en Baviera, Berlín, Brandeburgo, Hesse, Bremen, y Renania del Norte-Westfalia.

49. Baden-Württemberg, Brandeburgo, Bremen, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Schleswig-Holstein y Turingia.

del derecho a la iniciativa y al referéndum. De hecho, en esa misma disposición se recoge la posibilidad de someter los Estatutos regionales a referéndum si, en los tres meses siguientes a su publicación, así lo solicita el 50% del electorado o el 20% de los miembros del consejo regional. Igualmente, todas las regiones recogen en sus Estatutos la posibilidad de celebrar referéndums legislativos abrogatorios – aunque su práctica ha sido notablemente menos profusa que en el ámbito nacional –, e igualmente, es muy común la previsión de referéndums consultivos. Los Estatutos de las regiones de Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Sicilia, Trentino-Alto y Valle d'Aosta también hacen referencia a los referéndums propositivos<sup>50</sup>.

De ese modo, parece evidente que el régimen restrictivo de España en relación al referéndum autonómico contrasta cuando se compara con las realidades de otros Estados descentralizados y federales. Parece claro que las limitaciones impuestas realmente no tienen parangón. Lamentablemente, no parece que dicha realidad vaya a cambiar demasiado mientras persistan las demandas secesionistas. La desconfianza de que los referéndums autonómicos pudieran ser empleados para cuestiones que exceden las competencias autonómicas parece que va a seguir impidiendo su desarrollo.

## **V. EL DEBATE SOBRE LOS PELIGROS DE LOS REFERÉNDUMS. LÍMITES MATERIALES Y PROCEDIMENTALES EN SU PRÁCTICA**

### **1. Los riesgos de la práctica referendaria**

En los últimos años la práctica de los referéndums ha sido muy destacada por sus resultados controvertidos. En el año 2005 tanto en Francia como en Países Bajos votaron en contra del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, pese a que sus respectivos Gobiernos abogaran por el sí. Contra todo pronóstico, en el 2016 el proyecto europeo sufrió un duro revés después de que los ciudadanos del Reino Unido decidieran, por referéndum, salir de la Unión Europea. Ese mismo año, en medio de una gran crisis migratoria, Hungría sometió a referéndum su correspondiente cuota de refugiados fijada por la Unión Europea, y aunque la baja participación – del 43% – llevó finalmente a su invalidación, cerca del 98% de los votos fueron en contra de la cuota. Estos tan solo son algunos ejemplos.

En dicho contexto, no han sido pocos los autores que han hecho énfasis sobre los riesgos que entrañan los referéndums. Tierney (2012:22-42) ha sintetizado del siguiente modo las principales críticas que se han venido haciendo a los referéndums: en primer lugar, menciona el control de las élites haciendo referencia a la influencia que pueden tener las mismas sobre estos procesos de participación. En dicho sentido señala que, aunque pueda parecer que los referéndums son un mecanismo de empoderamiento popular útil para controlar a las élites; en realidad, estas últimas tienen una gran capacidad para intervenir en los procesos y manipular la opinión pública. En segundo lugar, se refiere al déficit de deliberación. Se reprocha que en los referéndums se tiende a simplificar los debates, a tomar decisiones poco o mal informadas, y que no existe la posibilidad de llegar a consensos entre sectores de opiniones discrepantes. Por último, el autor apunta al peligro mayoritario. En efecto, teniendo en cuenta que en los referéndums las decisiones se basan en mayorías, existe el riesgo de no integrar las opiniones minoritarias – *the winner takes it all* –. Y no solo eso, sino que, además,

reducir las posiciones al “sí” o al “no”; “a favor” o “en contra”, puede suponer un enorme peligro en sociedades divididas porque ahonda en la polarización política.

Sin duda alguna, todos esos riesgos han de ser debidamente tomados en consideración. No obstante, podría pensarse que muchos de los reproches mencionados también son aplicables a los mecanismos de democracia representativa. Sobre el control de las élites y la manipulación que pueden ejercer sobre la ciudadanía, cabe decir que probablemente los representantes tampoco decidan siempre sobre asuntos públicos en absoluta libertad. Deben tomarse en consideración la influencia ejercida por los propios partidos políticos, los medios de comunicación o los grupos de presión. Además, dicha manipulación también puede ejercerse en los procesos electorales de los órganos representativos. Un claro ejemplo de ello es el escándalo de *Cambridge Analytica* estallado en 2018 donde, al parecer, grandes empresas digitales emplearon sin consentimiento datos de los usuarios de redes sociales para enviar propaganda política personalizada tanto en la campaña de las elecciones presidenciales de 2016 en los Estados Unidos de América, como en la campaña sobre el referéndum del *Brexit*.

A propósito de la desinformación ciudadana y los debates simplificados que podrían afectar la calidad de la deliberación, una vez más, parece necesario señalar que este mal también podría influir sobre la elección de los representantes. Quienes asumen como premisa que la ciudadanía no es competente para manifestarse sobre los asuntos públicos en referéndum, de algún modo también ponen en duda su capacidad para decidir sobre la elección de los órganos de representación. De hecho, como señala Sáenz Royo (2017:174), en principio, parece más fácil que la ciudadanía se informe y tenga un debate productivo sobre una cuestión concreta sometida a votación popular, que sobre las complejas campañas electorales que someten a la voluntad popular múltiples programas políticos que tratan, además, una amplia variedad de problemáticas. Así mismo, aunque es razonable admitir que las instituciones representativas pueden ser, por lo general, más idóneas para la construcción de consensos, tampoco se puede descartar - como decíamos *supra* - que, especialmente cuando se prevé la iniciativa popular, el ánimo de evitar un referéndum de resultado incierto lleve a entablar un diálogo institucionalizado. El referéndum también podría contener elementos de transacción.

Finalmente, en relación al peligro mayoritario, aunque ciertamente es un riesgo manifiesto e intrínseco a los referéndums, no tiene por qué ser exclusivo de los mismos. La capacidad de integrar las voluntades minoritarias en las dinámicas de los órganos representativos depende del sistema electoral. La aptitud de los sistemas mayoritarios en dicho sentido es menor; y en el caso de los sistemas proporcionales - como, en principio<sup>51</sup>, sucede en España -, aunque reflejan con mayor acierto las diferentes sensibilidades sociales, no se puede excluir la posibilidad de que un Gobierno que cuente con una mayoría absoluta en el legislativo no ponga especial empeño en conseguir consensos más amplios que integren a las minorías.

En ese orden de cosas, parece que las críticas realizadas al referéndum como mecanismo de participación ciudadana también podrían ser extensibles a las instituciones de democracia representativa. Son, más bien, riesgos propios de los sistemas democráticos, y no por ello se cuestiona su necesidad. Por eso, a nuestro juicio, es un error centrar el debate en reprobar la institución referendaria. Creemos más productivo



51. Como es conocido, el sistema electoral español, pese a ser proporcional según el artículo 68 de la Constitución, contiene un sesgo mayoritario.



discutir sobre los mecanismos para mitigar los efectos indeseados que el referéndum pueda tener en su caso. A esas reflexiones dedicaremos las siguientes páginas.

## **2. Límites materiales: ¿debates excluidos de ser sometidos a referéndum?**

Cuando un ordenamiento jurídico recoge el referéndum como parte de su sistema político-institucional, es muy común introducir a modo de contrapeso ciertos límites materiales para su empleo. Según explica Biglino Campos (1987:104), el proyecto de Constitución elaborado por Condorcet en 1793, donde procuró fortalecer las instituciones de participación directa, ya recogía algunas exclusiones materiales en relación a los referéndums. Actualmente esto sucede en múltiples países europeos como Portugal, Italia, Grecia, Suiza, Francia, en los *Länder* alemanes, Hungría o Eslovenia. Este tipo de previsiones también existen en algunos lugares del continente americano como, por ejemplo, en algunos Estados de los Estados Unidos de América. En España, existen en relación a las iniciativas legislativas populares (art. 87.3 de la Constitución).

Cabe mencionar que este tipo de restricciones impuestas al uso del referéndum han sido avalados por la *Comisión de Venecia*, órgano del Consejo de Europa, al señalar en su código de buenas prácticas en materia de referéndums la importancia de que estos se celebren de acuerdo con las exigencias de la legalidad vigente, excluyendo su convocatoria cuando la Constitución o las leyes no los prevean o se trate de materias de competencia exclusiva del parlamento<sup>52</sup>. Así las cosas, centraremos el análisis de las siguientes páginas en el debate sobre la fijación de exclusiones materiales en algunos ámbitos que pueden resultar especialmente controvertidos.

### *A) Derechos fundamentales*

En los últimos años, la celebración de algunos referéndums ha generado una gran polémica en relación a la protección de los derechos fundamentales y los colectivos vulnerables. Uno de los casos más sonados en Europa fue el relativo a la prohibición de construir minaretes en Suiza. Haciendo uso de la iniciativa popular, en 2009, el país helvético sometió a votación popular una reforma que prohibiría la construcción de estos lugares de culto del Islam. La iniciativa fue aprobada con el 57,5% de votos favorables. Así mismo, muy recientemente - a finales de abril de 2021-, los conservadores del partido Unión Democrática Federal han conseguido reunir cerca de 70.000 firmas para someter a un referéndum abrogatorio la ley de matrimonio homosexual aprobada en la Asamblea Federal en diciembre de 2020.

Portugal también protagonizó otro caso controvertido, después de que en el año 2014 se aprobara someter a referéndum consultivo la adopción por parejas del mismo sexo – aunque posteriormente rechazado por el Tribunal Constitucional<sup>53</sup>-. Y en un sentido similar, en Estados Unidos, el Estado de California aprobó en el año 2008, vía referéndum, una iniciativa para blindar el matrimonio como unión entre un hombre y una mujer. El apoyo a la proposición – conocida como Prop. 8 – fue de un 52%. No obstante, tras un largo recorrido en el sistema judicial, fue declarada inconstitucional

52. European Commission for Democracy Through Law. Venice Commission. *Code of Good Practice on Referendums*. CDL-AD(2007)008. 16-17 March 2007. “The use of referendums must comply with the legal system as a whole, and especially the procedural rules. In particular, referendums cannot be held if the Constitution or a statute in conformity with the Constitution does not provide for them, for example where the text submitted to a referendum is a matter for Parliament’s exclusive jurisdiction.”

53. El Tribunal Constitucional rechazó, en ejercicio del control previo, el sometimiento de la cuestión a referéndum en los términos previstos. El artículo 115.6 de la Constitución de Portugal prevé que los referéndums deben recaer sobre una única materia. Sin embargo, al formular una pregunta que consultaba a la vez sobre la co-adopción y la adopción conjunta, el Tribunal la consideró una pregunta ambigua y rechazó su celebración.



(Josi, 2015:196-197). Este tipo de sucesos ha llevado a que un amplio sector se pregunte si los derechos fundamentales pueden ser sometidos a votación popular.

Lo cierto es que si se mira con perspectiva la relación entre referéndums y derechos fundamentales también ha de señalarse que, en varias ocasiones, este instrumento ha sido muy útil para el reconocimiento de derechos. Spadijer (2012:58-59)<sup>54</sup> señala, por ejemplo, que en Estados Unidos, ante la inacción de muchos legislativos estatales en relación al reconocimiento del derecho de sufragio de las mujeres, el movimiento sufragista obtuvo múltiples victorias mediante los mecanismos de participación directa. Con todo, la posibilidad de que el referéndum pueda dar lugar a vulneraciones de los derechos fundamentales es un riesgo real y, en efecto, son necesarias determinadas garantías. Aunque la democracia se basa en gran medida en la voluntad mayoritaria, el reconocimiento y protección de los derechos y libertades también es otro de sus pilares esenciales. En ello está el fundamento de las instituciones democráticas.

En este sentido, algunos sectores doctrinales proponen introducir exclusiones materiales para blindar derechos y libertades (Sáenz Royo, 2016:151). De hecho, este tipo de cláusulas relativas a derechos fundamentales ya existen en algunos países. En el Estado de Massachusetts no se acepta el uso de las iniciativas relativas a cuestiones como, por ejemplo, la libertad religiosa, la libertad de prensa, la libertad de expresión o la tutela judicial efectiva<sup>55</sup>. De un modo similar, en el Estado de Mississippi se vetan las iniciativas que pretendan modificar o derogar la declaración de derechos estatal<sup>56</sup>. Igualmente, las Constituciones de Eslovenia y Venezuela recogen límites materiales vinculados a los derechos humanos para los referéndums legislativos. Y en Suiza, tras la traumática experiencia con el referéndum propositivo sobre la prohibición a la construcción de minaretes, algunas voces se manifestaron a favor de una reforma que invalidase las iniciativas que conculcan derechos fundamentales o el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>57</sup>. Así las cosas, a fin de evitar que el límite material sea excesivamente amplio, Garrido López (2017:227) propone acertadamente que se reduzca al contenido esencial de los derechos.

En cualquier caso, y como veremos más adelante, en algunos supuestos, estas problemáticas también podrían corregirse mediante la intervención de la justicia constitucional<sup>58</sup>. Proteger los derechos ante los excesos de la mayoría es, precisamente, una de sus funciones. Sería erróneo pensar que el referéndum es un medio para que la mayoría gobierne sin sujeción al control de constitucionalidad. De ese modo, quedaría en manos de la justicia constitucional la protección de derechos fundamentales ante eventuales vulneraciones que podrían producirse vía referéndum.

## B) Secesión

Se trata de un debate que afecta especialmente a los referéndums subestatales. Sin que los referéndums secesionistas sean el objeto central de este trabajo, teniendo

54. Según explica el autor, el sufragio femenino fue eventualmente aprobado por referéndum en varios estados como Colorado (1893), Idaho (1896), Washington (1910), California (1911), Arizona (1911) u Oregón (1911). Para finales de 1918, el sufragismo había conseguido victorias, por referéndum, en 13 Estados.

55. Massachusetts Constitution. Article of amendment XLVIII, II, section 2.

56. Mississippi Constitution. Article 15, section 273.

57. En dicho sentido se manifestó Vischer, miembro de la Comisión de Instituciones Políticas en la Cámara de Representantes de Suiza, SLATER, Julia, "Defending popular rights – by limiting them?", 1 de diciembre de 2009. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/eng/defending-popular-rights---by-limiting-them-/7813618> (última visita: 20/05/2021, 17:18).

58. En este sentido se pronuncia también López Rubio. (López Rubio, 2020, p. 521)

en cuenta que a lo largo de los últimos años las demandas de algunos movimientos nacionalistas se han centrado en la celebración de referéndums secesionistas y que es una cuestión que ha tomado gran relevancia en el debate público, parece importante hacer una referencia, aunque sea escueta, a los posicionamientos de diversos Tribunales Constitucionales en esta materia.

En 2016, el Tribunal Constitucional alemán inadmitió un recurso interpuesto por un ciudadano de Baviera relativo al rechazo del propio *Länder* a la solicitud de celebrar un referéndum de secesión. El auto<sup>59</sup> fue breve y tajante. Afirmaba que la República Federal de Alemania es un Estado nacional basado en el poder constitucional del pueblo alemán, y en dicho sentido, declaraba que los *Länder* no son los “dueños de la Ley Fundamental” rechazando absolutamente la posibilidad de celebrar un referéndum sobre la independencia de un territorio. Montilla Martos (2016) sostiene que, aunque el Tribunal no lo expresase de forma explícita, podría entenderse que se excluye la posibilidad de articular la secesión de un territorio, incluso, mediante la reforma constitucional.

Un año antes, también se manifestó sobre esta problemática el Tribunal Constitucional italiano en la sentencia número 118, de 29 de abril de 2015. La resolución trataba sobre la constitucionalidad de dos leyes de la región de Veneto, siendo una de ellas sobre la convocatoria de un referéndum de secesión. El Tribunal rechazó la posibilidad de articular referéndums de secesión por ser contrarios al principio constitucional de unidad. De hecho, la sentencia afirma que “la unidad es un valor fundacional de la República que ninguna reforma puede cambiar sin destruir la propia identidad de Italia”<sup>60</sup>. Así las cosas, hay quien entiende que, aunque en la Constitución italiana la cláusula de intangibilidad para las reformas constitucionales tan solo hace referencia a la forma de gobierno republicana, el Tribunal Constitucional estaría fijando el principio de la unidad territorial como otro límite a la reforma (Montilla Martos, 2016). Explica De Vergottini (2019:114) que “el caso italiano resulta interesante como ejemplo de rechazo radical a la utilización del referéndum como expediente para declarar la independencia de una región”.

En España, el Tribunal Constitucional ha venido expresando de modo consistente desde la STC 103/2008 que, dentro del marco constitucional vigente, no caben los referéndums secesionistas por conculcar los artículos 1.2 y 2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional español ha señalado en reiteradas ocasiones que llevar a cabo tal pretensión requeriría de una previa reforma constitucional por la vía agravada (art. 168). En dicho sentido ha afirmado que la secesión es “una aspiración perfectamente legítima” pero a la que “solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional”<sup>61</sup>. En cualquier caso, la posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional con dicha finalidad sigue siendo una cuestión que genera una fuerte controversia doctrinal.

En este orden de cosas, parece que, una vez más, la *Comisión de Venecia* avala de forma expresa esta limitación a la práctica de los referéndums en la Opinión emitida sobre el referéndum de Crimea. En ella señala que “si la Constitución de Ucrania no permite un referéndum sobre la secesión, esto no contradice en absoluto los

59. Auto 2 BvR 349/2016.

60. Sentencia 118/2015.

61. STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014. FJ 3.

estándares constitucionales europeos. Más bien, es típico que las constituciones de los miembros del Consejo de Europa no permitan la secesión<sup>62</sup>.

Sin embargo, como sucede con otras exclusiones materiales de los referéndums, hay que atender a las especialidades de cada ordenamiento. Es evidente que en otras tradiciones constitucionales se han podido articular referéndums secesionistas, como por ejemplo, en Canadá o en Reino Unido. Según sostiene López Basaguren (2016:173), en dichos sistemas su articulación ha sido posible, entre otras cuestiones, debido a la falta de regulación constitucional de los referéndums y, en consecuencia, también de sus límites. Asimismo, en el caso del Reino Unido, otros factores determinantes fueron el principio de soberanía parlamentaria y la ausencia de una Constitución codificada que, además, carece de supremacía. Lo esencial es que en ambos casos se actuó de acuerdo al principio de legalidad.

C) Otros: legislación tributaria, presupuestos, prerrogativa de gracia y obligaciones internacionales

Más allá de los límites materiales ya mencionados, también es muy común que los ordenamientos excluyan del sometimiento a votación popular otras cuestiones relativas a la recaudación y gasto público del Estado, indultos u obligaciones internacionales. La Constitución italiana (art. 75), por ejemplo, no permite someter a referéndum abrogatorio las leyes tributarias y presupuestarias, la amnistía y el indulto, así como la ratificación de tratados internacionales. En Portugal, la Constitución excluye los referéndums sobre cuestiones o actos de contenido presupuestario, tributario o financiero (art. 115.4). La Constitución de Grecia no permite la celebración de votaciones populares sobre leyes presupuestarias (art. 44). En Eslovenia quedan excluidas del referéndum las leyes sobre medidas urgentes para defensa del Estado, seguridad y eliminación de las consecuencias de los desastres naturales; las normas tributarias y presupuestarias, y la ratificación de tratados (art. 90). En Hungría la Constitución excluye la votación popular en materia de presupuestos, tributos, obligaciones derivadas de tratados internacionales, declaraciones de guerra, crisis nacional o estado de emergencia, participación en operaciones militares, e indultos (art. 8.3). En Uruguay no se pueden someter a referéndum abrogatorio las normas tributarias (art. 79). En Venezuela, la Constitución impide la celebración de referéndums abrogatorios sobre cuestiones presupuestarias, tributarias, sobre el crédito público, amnistías o la aprobación de tratados internacionales (art. 74). Y en Colombia tampoco caben referéndums abrogatorios sobre leyes que aprueban tratados internacionales, presupuestos o tributos (art. 170).

### 3. Límites procedimentales: quórum de participación y mayorías

Además de la especial protección prevista para los derechos fundamentales, otro mecanismo para proteger a las minorías o grupos vulnerables suele ser la inserción de quórum y mayorías reforzadas. El quórum hace referencia al nivel de participación requerido para que los resultados del referéndum sean válidos. Las mayorías, por el contrario, se refieren al porcentaje de apoyo necesario, que, en caso de tratarse de una mayoría reforzada, suele manifestarse, o bien como requerimiento de un porcentaje de apoyo superior al 50% entre los participantes, o bien como una mayoría simple entre los votantes pero que represente determinado porcentaje del Cuerpo electoral en su

conjunto. La finalidad de este tipo de previsiones consiste en evitar que determinadas decisiones sean tomadas sin ser mínimamente representativas.

Son múltiples los ordenamientos que cuentan con esa clase de mecanismos. En Dinamarca, por ejemplo, para que un proyecto de ley elaborado por el *Folketing* sea rechazado por referéndum, la Constitución exige una mayoría de votos contrarios a la misma que, además, representen el 30% del Cuerpo electoral (art. 42.5). De modo similar, la Constitución de Eslovenia requiere una mayoría de votos contrarios que representen el 20% del Cuerpo electoral para repeler la entrada en vigor de una determinada ley (art. 90). En Italia, un referéndum abrogatorio necesita de la participación de la mayoría del Cuerpo electoral y el apoyo de la mayoría de los votos válidamente emitidos (art. 75). La Constitución de Portugal exige la participación de más de la mitad de los inscritos en el censo electoral para otorgar efectos vinculantes a los resultados (art. 115.11). En Hungría también se exige un quórum del 50% de participación y una mayoría reforzada de más del 50% de apoyo de los votos emitidos (art. 8). Y en Colombia, la Constitución exige una participación del 25% del censo y el apoyo de más de la mitad de los votos (art. 170).

Sin embargo, cabe destacar que la *Comisión de Venecia*, en el código de buenas prácticas en materia de referéndum<sup>63</sup>, desaconseja tanto los quórums de participación, como los quórums de aprobación – entendiendo estos últimos como la exigencia de un porcentaje de apoyo entre los votantes registrados -. En relación al quórum de participación se explica que su exigencia asimila a quienes deciden abstenerse con quienes deciden votar en contra. En efecto, así es. De hecho, puede incentivar el abstencionismo entre las personas detractoras como maniobra para invalidar los resultados. En cuanto al quórum de aprobación se dice que podría generar situaciones políticas complejas cuando en el referéndum la propuesta obtenga apoyo por mayoría simple pero resulte inferior al umbral de apoyo requerido en relación a los votantes del censo. Pese a ello, debe mencionarse que la propia *Comisión de Venecia* ha apoyado la fijación de quórums de participación y mayorías reforzadas cuando las decisiones sometidas a referéndum son de “trascendencia constitucional”. Así lo manifestó en la opinión emitida en relación al referéndum de independencia de Montenegro<sup>64</sup>.

A fin de evitar la fijación de quórums tanto de participación como de aprobación, algunos autores han propuesto como alternativa la introducción de mayorías reforzadas para aquellos referéndums sobre cuestiones más controvertidas o sensibles<sup>65</sup>. A nuestro juicio, otra posibilidad para proteger a las minorías – pueden ser religiosas, lingüísticas, culturales etc. – o grupos vulnerables es que, en caso de que se encuentren geográficamente concentradas, también se requiera un determinado nivel de apoyo en dichos territorios<sup>66</sup>.

#### **4. Intervención de la justicia constitucional**

Es evidente que la imposición de límites efectivos a la práctica de los referéndums obliga a fijar los controles pertinentes. Hablamos en este caso del control de constitucionalidad de referéndums e iniciativas. Como decíamos *supra*, estos no pueden ser

63. European Commission for Democracy Through Law. Venice Commission. *Code of Good Practice on Referendums*. CDL-AD(2007)008. 16-17 March 2007, p. 14.

64. European Commission for Democracy Through Law. Venice Commission. *Opinion on the compatibility of the existing legislation in Montenegro concerning the organisation of referendums with applicable international standards*. Opinion no. 343/2005. CDL-AD(2005)041. 16-17 December 2005.

65. En dicho sentido se manifiesta, por ejemplo, Garrido López. (Garrido López, 2017, p. 230)

66. En este sentido también (Sáenz Royo, 2016, p. 147)

ajenos al control de constitucionalidad. Salvo en los supuestos en que los referéndums o iniciativas son empleados como vía para articular una reforma constitucional – lo cual merece otro tipo de consideraciones<sup>67</sup> –, cuando el electorado se manifiesta mediante dichos instrumentos lo hace en el seno de un determinado marco constitucional y, por lo tanto, debe ajustarse al mismo al igual que lo hacen otros poderes del Estado. Lo contrario sería tanto como eliminar el valor normativo de la Constitución o acabar con la rigidez constitucional.

Ahora bien, es evidente que la intervención de la justicia constitucional en cuestiones aprobadas mediante referéndum puede ser especialmente conflictiva pues confronta la labor hermenéutica del Tribunal Constitucional con la voluntad expresada por la ciudadanía. Generalmente, cuando se trata de normas elaboradas por el legislativo, existe acuerdo en que el *self-restraint* del juez de constitucionalidad es esencial para mitigar dicho conflicto, es decir, que el juez de constitucionalidad conduzca su acción con autocontrol y deferencia hacia el legislador. Esto implica partir de la presunción de constitucionalidad y anular su obra únicamente cuando es frontalmente contraria a la Constitución. Pero cuando hablamos del referéndum, ¿hay motivos para pensar que la deferencia debe ser aún mayor?

Coincidimos con López Rubio (2017:271) en que la deferencia debe ser máxima cuando se trata de normas aprobadas tanto por los órganos representativos como por la ciudadanía, pues entendemos que su legitimidad democrática es reforzada y que, además, han pasado por un doble proceso de deliberación. Sin embargo, no ocurriría lo mismo con aquellas otras que evitan el filtro de los procesos legislativos que sucede en los órganos de representación y que, por tanto, careciendo de dichas salvaguardas procedimentales, podrían ser sometidas a un control más minucioso. Este argumento también ha sido esgrimido por alguna sentencia estadounidense en relación al control judicial de las iniciativas<sup>68</sup>. Igualmente, el escrutinio constitucional ha de ser especialmente exigente cuando existan sospechas de que el referéndum pueda dar lugar a discriminación contra algún colectivo vulnerable produciendo un agravio en sus derechos.

Asimismo, existe otra gran pregunta en relación al control de constitucionalidad de los referéndums. ¿Debe ser el control previo a su celebración o posterior? Sin duda se trata de un tema muy controvertido. En los Estados Unidos de América ha habido Estados que se han decantado por el control previo – por ejemplo, Florida<sup>69</sup>-. Sin embargo, el control previo de iniciativas y referéndums también ha tenido grandes detractores en la doctrina estadounidense. Radcliffe (1994:425-445) sostiene que cada poder del Estado debe tener la libertad de actuar dentro del ámbito de sus funciones antes de que intervengan otros poderes a modo de contrapeso, y considera que el control previo merma el debate público que generan estos instrumentos, y por tanto, su capacidad para vehicular el discurso político. A su entender, el control previo convierte a los jueces en “guardianes paternalistas del electorado”.

Gordon y Magleby (1999:307), se muestran favorables a un control previo de iniciativas y referéndums siempre que se limite a cerciorar el cumplimiento de los requisitos

67. En estos supuestos el control de constitucionalidad debería versar sobre la observancia de los límites materiales y procedimentales de la reforma constitucional, cuando los haya.

68. “Likewise, many of the hurdles built into our legislative structure do not apply to initiatives and referenda: namely, passage by both houses, legislative committee consideration, and the availability of a gubernatorial veto. These two (initiative petitions and legislative process) are two very different processes (...).”, en *In re Initiative Petition No. 349, State question No. 642, 838 P.2d 1, 11 (Okla. 1992)*.

69. Florida Statutes, Title IV, Chapter 15.21, Chapter 16.061, and Title IX, Chapter 101.161, Section 2.



procedimentales o límites materiales. Sin embargo, critican la utilización del control previo para llevar a cabo un examen sobre la validez sustantiva. Entre otras cuestiones señalan que la intervención de los tribunales para poner objeciones a la celebración de referéndums podría generar un sentimiento “anti-judicial” en la ciudadanía. Teniendo en cuenta el escaso número de referéndums que tienen éxito, consideran que “en la mayoría de los casos, la propia elección evitará al tribunal las consecuencias políticas de tener que invalidar la medida”. De modo que el control posterior evitaría en muchos casos el riesgo de desgastar innecesariamente al poder judicial.

Este debate también ha llegado a España después de lo sucedido en Cataluña con la reforma de su Estatuto de Autonomía. Como es conocido, originalmente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional recogía el control previo de constitucionalidad para Leyes Orgánicas y proyectos o reformas de los Estatutos de Autonomía. Su previsión generó en su momento una gran polémica (Aguado Renedo, 2016:683-699). Desde algunos sectores se argumentó que del texto constitucional se infiere que el control de constitucionalidad debe ser *a posteriori*, y apuntaban a la falta de un precepto que respaldase expresamente la atribución de dicha facultad al Tribunal Constitucional – en efecto, se basaba en la cláusula residual del artículo 161.1.d) -. Estos argumentos se vieron reforzados cuando las minorías parlamentarias comenzaron a hacer un uso patológico de dicho instrumento con el simple fin de obstruir la entrada en vigor de las normas elaboradas por el Congreso de los Diputados. Todo ello llevó a eliminar el recurso previo mediante la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio.

No obstante, a partir del 2010 el debate se volvió a intensificar. Después de que el Tribunal Constitucional declarase la inconstitucionalidad de múltiples preceptos de una reforma estatutaria aprobada por el *Parlament* catalán, las Cortes Generales y por la ciudadanía catalana en referéndum, quedó patente un claro conflicto de legitimidades. Ante ello, y a fin de evitar futuros conflictos, la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, reintrodujo la posibilidad – que no la obligación – de someter las reformas estatutarias a control previo.

La reintroducción del control previo ha sido duramente criticada, especialmente, por los grupos nacionalistas. Tanto es así que, al tiempo que se escribe este trabajo, está en tramitación en las Cortes Generales una proposición de Ley Orgánica<sup>70</sup> presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) que tiene como finalidad justamente la supresión del control previo. Quienes impulsan la proposición alegan en la exposición de motivos que el recurso previo de inconstitucionalidad judicializa debates del ámbito político, obligando con ello a la jurisdicción constitucional a inmiscuirse en la arena política. Consideran que conculca la separación de poderes convirtiendo al Tribunal Constitucional en legislador positivo. Según explican, con ello se coartaría la posibilidad de manifestar determinadas voluntades políticas tanto en los órganos representativos, como vía referéndum.

Aunque entendemos que, ciertamente, el recurso previo de inconstitucionalidad impone límites al debate público, no son unos límites que no marcaría un recurso de inconstitucionalidad *a posteriori* anulando aquello aprobado por referéndum. Esta defensa de la eliminación del control previo a favor de la protección de un debate político libre de interferencias puede tener un coste elevadísimo y generar una enorme frustración si, tal y como sucedió con el Estatuto catalán, el Tribunal Constitucional acaba interfiriendo tras la aprobación popular. Por ello, entendemos que el control





previo es esencial para controlar, al menos, el cumplimiento de los límites materiales y procedimentales que se puedan imponer constitucionalmente a la práctica referendaria. En cualquier caso, el debate sigue abierto.

## **VI. CONCLUSIONES. ALGUNAS PROPUESTAS DE LEGE FERENDA**

El referéndum no debe ser entendido como expresión última de la democracia. Evidentemente, no lo es. Como cualquier otra institución de los sistemas democráticos, su práctica también lleva asociados algunos riesgos. Ahora bien, tampoco cabe observarlo siempre con recelo y bajo sospecha. Es un mecanismo que, en algunas situaciones, puede ser perfectamente válido para posibilitar la participación ciudadana y complementar los sistemas representativos. Es conveniente dejar de lado dicotomías simplistas que celebren o rechacen sistemáticamente el recurso al referéndum. En su lugar, parece más acertado poner el acento en ver cómo se articulan y cuándo se recurre a ellos.

Correctamente regulado, el referéndum puede ser un contrapeso en los sistemas políticos; también en el español. Sin embargo, en España, el constituyente fue verdaderamente restrictivo en su regulación. Tanto es así que, más allá de los referendums ligados al proceso autonómico y la reforma de los Estatutos, tan sólo se han celebrado otros dos. Por ello, creemos que sería conveniente revisar su regulación para ampliar las modalidades referendarias existentes y, por supuesto, los sujetos legitimados en la iniciativa.

Partiendo de los referendums recogidos en la Constitución, podrían introducirse modificaciones en la iniciativa de los referendums de reforma constitucional y en los consultivos. Teniendo en cuenta que el texto constitucional es entendido como máxima expresión de la voluntad soberana del pueblo, entendemos que en las reformas constitucionales tramitadas por la vía ordinaria es importante reconocer la iniciativa ciudadana para solicitar la convocatoria de un referéndum de ratificación. Asimismo, como ya ha sido planteado en dos propuestas de reforma constitucional, también sería acertado introducir la iniciativa ciudadana en los referendums consultivos sobre cuestiones de trascendencia política.

Pero más allá de dichas modificaciones, como decíamos, también podrían ampliarse las modalidades de referéndum. Aunque entendemos que la potestad legislativa debe quedar inevitablemente en manos de los representantes electos, la ciudadanía debería tener la posibilidad de atraer a su atención el trabajo realizado por los mismos cuando lo estime oportuno. En dicho sentido, los referendums legislativos, cuando son de iniciativa popular, pueden incentivar la negociación parlamentaria y establecer medios para un diálogo institucionalizado entre los representantes y la ciudadanía. Así sucede, por ejemplo, cuando, antes de fijar la fecha del referéndum, existe la posibilidad de modificar la legislación en cuestión para acomodarla a las demandas sociales y evitar su sometimiento a votación popular; o también, cuando las instituciones tienen la posibilidad de presentar contrapropuestas. En los Estados descentralizados, la iniciativa de los entes subestatales en los referendums legislativos también puede ayudar a una mejor integración de las voluntades territoriales.

En cualquier caso, es importante introducir mecanismos que eviten que el referéndum se convierta en un arma arrojadiza con el mero fin de desestabilizar los gobiernos y las mayorías parlamentarias. Por ello, es conveniente que el número de firmas solicitado en la iniciativa ciudadana, o el número de entidades subestatales con capacidad de ejercer la iniciativa territorial sea suficientemente significativo.

Y por esa misma razón, también nos mostramos reticentes ante la posibilidad de reconocer la iniciativa a las minorías parlamentarias.

Así mismo, aunque en los últimos años ha estado en boga y ha sido defendido por determinados partidos políticos, tampoco creemos que los referéndums revocatorios, por sí mismos, sean la solución a los problemas de representatividad. La posibilidad de someter a votación popular la destitución de los cargos electos, no suple la necesidad de otro tipo de mecanismos que verdaderamente garanticen la rendición de cuentas de los representantes ante el electorado y su capacidad de respuesta a las demandas sociales.

En relación a los referéndums subestatales, parece evidente que otros Estados descentralizados tienen una regulación mucho más enriquecida en dicho ámbito, y por tanto, también una actividad más abundante. En ese sentido, los obstáculos puestos al referéndum autonómico en España parecen no tener parangón. No obstante, creemos que en el ordenamiento español sí hay lugar para ellos. No parece que las posibles modalidades de referéndum se agoten en aquellas previstas en la Constitución. De hecho, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que la posibilidad de articular referéndums autonómicos está implícito en el artículo 149.1.32 de la Constitución. Así las cosas, entendemos que, reservando al Estado la regulación de sus aspectos esenciales, las Comunidades Autónomas no deberían tener mayores problemas para regular el referéndum de ámbito autonómico, siempre que tengan la competencia prevista para ello en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y hagan uso de los mismos para cuestiones de su ámbito competencial. Ahora bien, si no cambia mucho el clima político en España en relación a las demandas de secesión, no parece probable que se vaya a avanzar demasiado en dicho sentido. El temor de que los referéndums autonómicos sean empleados para cuestiones que excedan las competencias autonómicas, como la articulación de referéndums secesionistas, seguirá impidiendo el desarrollo de esta nueva modalidad referendaria.

Por último, la experiencia ha evidenciado la necesidad de fijar algunos límites al uso del referéndum. En lo que atañe a los derechos fundamentales, parece importante protegerlos, bien mediante la intervención de la justicia constitucional; o bien mediante exclusiones materiales para aquellos referéndums que los conculquen. Ahora bien, en ese último supuesto sería conveniente que los límites materiales se refirieran al contenido esencial de los derechos, pues de lo contrario se podría poner en riesgo la operatividad de la institución. Asimismo, parece que el Tribunal Constitucional rechaza la posibilidad de articular referéndums secesionistas sin una reforma constitucional previa. Otros límites materiales podrían estar vinculados a cuestiones relativas a los ingresos y gastos del Estado, las obligaciones internacionales o la prerrogativa de gracia.

También podría plantearse la posibilidad de exigir mayorías reforzadas para las cuestiones más controvertidas o la necesidad de recabar un determinado nivel de apoyo en territorios donde estén geográficamente localizadas ciertas minorías – religiosas, culturales, lingüísticas etc. – y la cuestión sometida a referéndum les afecte de modo especial. Y, por supuesto, en la medida en que los referéndums se celebran en el seno de un determinado marco constitucional, al igual que sucede con otras instituciones, los referéndums también deben estar sujetos al control de constitucionalidad, el cual conviene que sea previo, al menos en relación a los límites materiales y procedimentales que puedan ser constitucionalmente fijados, a fin de evitar el choque de legitimidades entre la labor hermenéutica del Tribunal y la voluntad manifestada vía referéndum.

En definitiva, la forma de afrontar los riesgos asociados a la práctica de referéndums no debe pasar por el rechazo a la institución en sí misma, sino por reformular su regulación. Siendo conocedores de sus peligros y adoptando las medidas necesarias para su contención, el ordenamiento español podría verse beneficiado por una reforma de su regulación.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AGUADO RENEDO, César (2016): “El recurso previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de Estatutos de Autonomía y de su modificación”. En: *Teoría y Realidad Constitucional* nº 38.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis (2017): Referéndum y Estado autonómico: una reflexión desde la jurisprudencia constitucional. En: PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (COORD.). *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Volumen II*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1987): “¿Estado jurisdiccional autonómico?”. En: *Praxis autonómica, modelos comparados y modelo estatal / Actas de la I Semana de Derecho Público celebrada en Donostia-San Sebastián los días 21, 22, 23 y 24 de julio de 1986*.
- ARIAS GUEDÓN, Sonsoles (2020): El referéndum de iniciativa popular en los Länder alemanes. En: SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos. *El referéndum y su iniciativa en el Derecho comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1987): “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”. En: *Revista española de Derecho Constitucional* nº 19.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2019): La funcionalidad del referéndum en los estados miembros y finalidades del referéndum. En: GARRIDO LÓPEZ, Carlos y SÁENZ ROYO, Eva (COORD). *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond (1931): “Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme”. En: *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l’Étranger*. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1322897/f12.item>
- CEBRIÁN ZAZURCA, Enrique (2021): “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* nº 56.
- CUESTA LÓPEZ, Víctor (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Thomson Reuters-Civitas.
- DE VEGA, Pedro (2011): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe (2019): “Referéndum y secesión”. En: *Teoría y realidad constitucional* nº43.
- FISCH, William B (2006): “Constitutional referendum in the United States of America”. En: *American Journal of comparative law*, nº extraordinario 1.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2017): El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada. En: SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (COORD.). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2018): “La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas”. En: *Revista de estudios políticos* nº 181.

- GARRORENA MORALES, Ángel (2014): “Problemas actuales de la democracia representativa: ¿Qué hacer?”. En: VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Instituto de Derecho Parlamentario, Universidad Nacional de Educación a Distancia y Fundación Manuel Jiménez Abad. Madrid. <https://canal.uned.es/video/5a6f8f73b111f1c068b457c>
- GORDON, James D., y MAGLEBY, David B. (1999): “Pre-Election Judicial Review of Initiatives and Referendums”. En: Notre Dame Law Review, vol. 64, nº 3.
- JOSI, Claudia (2015): “Democracia directa: ¿voluntad del pueblo versus los derechos fundamentales? Análisis comparativo entre Suiza y California”. En: Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho nº 75.
- KELSEN, Hans (2006): De la esencia y valor de la democracia. Oviedo: KRK Ediciones.
- LINDE PANIAGUA, Enrique y HERRERO LERA, Miguel (1980): “Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum”. En: Revista de Derecho político nº 6.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2009): “Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley Vasca de la ‘consulta’ ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)”. En: Revista d’Estudis Autònoms i Federals nº9.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2016): “Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *Proces* a la luz de la experiencia comparada”. En: Teoría y realidad constitucional nº37.
- LÓPEZ RUBIO, Daniel (2019): “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de referendos autonómicos”. En: Revista Vasca de Administración Pública nº 114.
- LÓPEZ RUIBIO, Daniel (2020): El referéndum y los derechos de los grupos desfavorecidos. En: SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos. El referéndum y su iniciativa en el Derecho comparado. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ RUBIO, Daniel (2020): Justicia constitucional y referéndum. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2012): “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”. En: Revista Vasca de Administración Pública, nº 94.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2013): “Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña”. En: Espaço Jurídico: Journal of Law nº3.
- MATSUSAKA, John G. (2014): “Disentangling the direct and indirect effects of the initiative process”. En: Public choice, nº160.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2016): “El referéndum de secesión en Europa”. En: Revista de derecho constitucional europeo nº 26. [https://www.ugr.es/~redce/REDCE26/articulos/11\\_MONTILLA.htm](https://www.ugr.es/~redce/REDCE26/articulos/11_MONTILLA.htm)
- OLIVER ARAUJO, Joan (1989): “El referéndum en el sistema constitucional español”. En: Revista de Derecho Político nº 29.
- OLIVETTI, Marco (2007): “Los referendos en serio: la experiencia italiana”. En: Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid nº 15.
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes (2015): “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”. En: Revista española de derecho constitucional nº 114.

- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2017): El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas. En: SÁENZ ROYO, Eva; y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (COORD.). La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa. Valencia: Tirant lo Blanch.
- QVORTRUP, Matt (2011): “Hasta la vista: a comparative institutional analysis of the recall”. En: Representation vol. 47, nº2.
- SÁENZ ROYO, Eva (2013): “¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa”. En: Revista de derecho constitucional europeo nº20.
- SÁENZ ROYO, Eva (2016): “La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España”. En: Revista Española de Derecho Constitucional nº 108.
- SÁENZ ROYO, Eva (2017): Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del derecho comparado. En: SÁENZ ROYO, Eva, y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (COORD.). La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁENZ ROYO, Eva (2018): El referéndum en España. Madrid: Marcial Pons.
- SÁENZ ROYO, Eva (2020): El referéndum en las unidades subestatales de los Estados Federales. En: SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (COORD). El referéndum y su iniciativa en el Derecho comparado. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios (2017): “Formas y niveles territoriales de la iniciativa popular y del referéndum en el ordenamiento suizo”. En: Revista de Derecho Constitucional europeo nº 28.
- SERDÜLT, Uwe, y WELP, Yanina (2017): The Levelling Up of a Political Institution: Perspectives on the Recall Referendum. En: RUTH, Saskia P., WELP, Yanina, y WHITEHEAD, Laurence. Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century. United Kingdom: ECPR Press.
- SLATER, Julia (2009): Defending popular rights – by limiting them? <https://www.swissinfo.ch/eng/defending-popular-rights---by-limiting-them-/7813618>
- SPADIJER, Steven (2012): “A hardcore case against (strong) judicial review of direct democracy”. En: University of Queensland Law Journal nº 31.
- TARR, George Alan (2020): La democracia directa en los Estados Unidos. En: SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos. El referéndum y su iniciativa en el Derecho comparado. Valencia: Tirant lo Blanch.
- TIERNEY, Stephen (2012): Constitutional referendums. Theory and practice of republican deliberation. New York: Oxford University Press
- VESTRI, Gabriele (2017): “La necesaria previsión de un referendo abrogatorio en el sistema constitucional español”. En: Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte nº 48.
- WELP, Yanina (2018): Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates. En: MOREL, Laurence, y QVORTRUP, Matt (EDIT.). The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy. New York: Routledge. ■