Índice General

Página

EL ESTUDIO DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFERÉNDUM Y DE CONSULTAS POPULARES. EL CASO ESPAÑOL
ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA, CARLOS GARRIDO LÓPEZ 19

LA INICIATIVA CIUDADANA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL. LAS LIMITACIONES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y LAS PROPUESTAS DE INCORPORACIÓN DE LA INICIATIVA VINCULADA AL REFERÉNDUM
CARLOS GARRIDO LÓPEZ..... 23

1. **Las modalidades de iniciativa ciudadana: la iniciativa propositiva vinculada al referéndum, la iniciativa de referéndum y la iniciativa legislativa popular**..... 24
2. **La incorporación de la iniciativa legislativa popular y la iniciativa ciudadana de referéndum en la Constitución española de 1931**..... 30
3. **Las modalidades de iniciativa ciudadana en el anteproyecto constitucional de 1978. La cicatera constitucionalización de la iniciativa legislativa popular** 35
   - 3.1. *Causas de la eliminación de la iniciativa ciudadana de referéndum en el proceso constituyente*..... 36
   - 3.2. *La restrictiva regulación de la iniciativa legislativa popular en el art. 87.3 CE y en la LOILP* 39

Página

4. **Las limitaciones de la iniciativa legislativa popular y el debate sobre su reforma o su sustitución por la iniciativa vinculada al referéndum** 42

5. **La iniciativa ciudadana de consultas populares en los estatutos de autonomía de segunda generación: su limitado alcance no referendario** 47

6. **La iniciativa legislativa popular y la iniciativa ciudadana de referéndum en la proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 167 CE presentada por el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural en 2012** 51

7. **La iniciativa legislativa popular y la iniciativa ciudadana de referéndum en la proposición de reforma constitucional aprobada por la Junta General del Principado de Asturias en octubre de 2014** 54

8. **Epílogo: el debate pendiente sobre la iniciativa ciudadana diez años después** 60

LA INICIATIVA POPULAR DE REFERÉNDUM EN LA PROPOSICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
M.ª ESTHER SEIJAS VILLADANGOS 65

1. **La fase de impulso ciudadano en los referéndums contemplados en el proceso constituyente** 65

2. **El contexto de la propuesta** 74

3. **Aproximación formal: la tramitación de la propuesta** 80

4. **Aproximación material: el contenido de la propuesta** 87

5. **Valoración y reflexión sobre el impulso popular de un referéndum** 95

LA POSIBILIDAD DE EXTENDER LA INICIATIVA CIUDADANA A LOS REFERÉNDUMS DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA 99

Página

1. **Introducción** 99
2. **La naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y de sus procedimientos de reforma** 100
3. **La iniciativa y el referéndum en los procedimientos de reforma estatutaria** 104
4. **La iniciativa ciudadana de reforma estatutaria y la iniciativa ciudadana de referéndum de reforma estatutaria** 106
5. **Algunas opciones para la reflexión** 111

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN EL ESTADO AUTONÓMICO
Mª REYES PÉREZ ALBERDI 113

1. **Introducción: iniciativa ciudadana, referéndum y consultas populares** 113
2. **La iniciativa ciudadana de consultas populares en el marco constitucional** 117
3. **La práctica de las consultas populares autonómicas** 122
   - 3.1. *Los estatutos de autonomía. En especial los estatutos de nueva generación* 122
   - 3.2. Los excesos de los legisladores autonómicos en la regulación y la práctica del referéndum autonómico 126
   - 3.3. *El bloqueo del Tribunal Constitucional y el legislador estatal a las consultas populares por vía de referéndum* 129
4. **Una «*rara avis*»: las consultas populares no referendarias** 132
   - 4.1. *Concepto y tipología* 132
   - 4.2. *La iniciativa ciudadana vinculada a las consultas populares no referendarias* 138

EL DERECHO DE LA CIUDADANÍA CATALANA A SOLICITAR LA CONVOCATORIA DE CONSULTAS POPULARES DE DIVERSO TIPO
DANIEL LÓPEZ RUBIO 143

Página

1. **Introducción** 143

2. **El derecho estatutario a promover consultas populares en Cataluña** 146

3. **El desarrollo legal del derecho a promover consultas populares** 151

   3.1. *La Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum* 151

      3.1.1. Rasgos generales de las consultas reguladas por la Ley 151

      3.1.2. Rasgos de la iniciativa popular de consultas en la Ley 155

   3.2. *La Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana* 165

      3.2.1. Rasgos generales de las consultas reguladas por la Ley 167

      3.2.2. Rasgos de la iniciativa popular de consultas en la Ley 169

4. **El uso práctico de la iniciativa popular de consultas populares** 177

5. **Conclusiones** 179

LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE LAS CONSULTAS POPULARES EN ANDALUCÍA
JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO 181

1. **Introducción: régimen jurídico de la iniciativa ciudadana de las consultas populares mediante votación en Andalucía** 181

2. **Marco constitucional y estatutario de las consultas populares y su iniciativa en Andalucía** 189

3. **Ámbito de realización de las consultas populares en Andalucía** 195

Página

4. **Naturaleza de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía** 198

5. **Sujeto activo en la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía** 201

6. **Contenido de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía** 209

7. **Garantías de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía** 216

8. **Consideraciones críticas a los regímenes jurídicos que sobre la iniciativa ciudadana de las consultas populares se establecen en Andalucía** 219

LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS
VÍCTOR CUESTA LÓPEZ 227

1. **Introducción: el derecho de la ciudadanía a «promover la convocatoria de consultas populares» entre los derechos de participación política del Estatuto de Autonomía de Canarias** 227

2. **Las consultas a la ciudadanía mediante pregunta directa y su declaración de inconstitucionalidad** 234

3. **Conclusión: algunas ideas para la regulación de la iniciativa ciudadana de consultas populares en la Comunidad Autónoma de Canarias** 242

LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN LAS ISLAS BALEARES
AMIR AL HASANI MATURANO 249

1. **Introducción: la institución del referéndum** 249

2. **La base jurídica de la convocatoria de consultas populares por entidades territoriales en Baleares** 254

Página

3. La ley de consultas populares y procesos participativos de Baleares 255

4. Un análisis crítico a la Ley de Consultas de Baleares 258

4.1. Principios básicos 258

4.2. El referéndum municipal 259

4.3. Procesos de participación ciudadana 262

5. Conclusiones provisionales 266

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

TAMARA ÁLVAREZ ROBLES 267

1. Introducción 267

2. La democracia participativa en el marco constitucional 269

3. La democracia participativa en el Proyecto de ley *non nato* de diálogo civil de Castilla y León 272

4. Una breve aproximación a las fórmulas de participación ciudadana contenidas en el Proyecto de ley del diálogo civil de Castilla y León 274

4.1. Diálogo civil 274

4.2. Iniciativas ciudadanas 276

4.3. Consultas populares no refrendarias 277

4.4. Consultas populares por vía de referéndum 278

5. Las iniciativas ciudadanas en el Proyecto de ley *non nato* de diálogo civil castellano y leonés 278

5.1. Las iniciativas ciudadanas vs las iniciativas legislativas en el ordenamiento jurídico castellano y leonés 278

5.2. La iniciativa ciudadana de consultas populares en el Proyecto de ley del diálogo civil de Castilla y León 281

6. Razones por las que no prosperó el Proyecto de ley del diálogo civil de Castilla y León 286

Página

REGULACIÓN Y EJERCICIO DE LA INICIATIVA CIUDADANA DE CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO LOCAL
PABLO GUERRERO VÁZQUEZ 289

1. Consultas populares referendarias y no referendarias en el ámbito local 289

2. La iniciativa popular de referéndum municipal 292

2.1. Cataluña a la vanguardia de una regulación lacónica de la iniciativa referendaria en el ámbito local 292

2.2. Un paso hacia atrás, para dar ¿dos hacia adelante?: de Galicia y Aragón a Andalucía y Navarra 295

2.3. La intervención, tardía, exigente y estéril, del legislador estatal 299

2.4. Cataluña (de nuevo), País Vasco y, especialmente, Baleares: un último intento por reflotar la institución 302

3. La iniciativa popular de consulta no referendaria en la esfera local 306

4. Conclusiones 315

SOBRE LA POSIBLE INICIATIVA CIUDADANA DE REVOCACIÓN DE MANDATO EN LOS GOBIERNOS LOCALES
ANDRÉS IVÁN DUEÑAS CASTRILLO 317

1. Introducción 317

2. Representación política y referéndum revocatorio 318

3. ¿Es posible introducir la *revocatoria* de mandato en España? 323

4. Su eventual regulación en el ámbito municipal 331

5. Conclusiones 339

Página

REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN LA CELEBRACIÓN DE CONSULTAS LOCALES EN NAVARRA
OIHANE MURUA ASTORQUIZA 341

1. Introducción: el ámbito local como espacio para el impulso de la participación ciudadana 342

2. Las consultas populares locales en Navarra: la iniciativa popular 345

2.1. Consideraciones introductorias 345

2.1.1. Naturaleza jurídica de las consultas populares de ámbito local 345

2.1.2. La iniciativa vecinal en la solicitud de consultas populares locales: un Derecho subjetivo 348

2.2. Regulación de la iniciativa ciudadana en la solicitud de consultas populares de ámbito local en Navarra 349

2.2.1. El ejercicio de la iniciativa ciudadana 350

2.2.2. El acuerdo del Pleno municipal: un acto reglado. . 352

2.2.3. La autorización del Gobierno estatal: ¿un acto de libre apreciación? 356

2.2.4. La regulación de la campaña informativa 358

2.2.5. Legitimidad: titulares del derecho de iniciativa y participación 359

2.2.6. Los efectos de la consulta popular: su carácter consultivo 360

3. Regulación navarra de la iniciativa popular local para la propuesta de actos y normas: su vínculo a las consultas populares 361

3.1. Consideraciones introductorias 361

3.2. Regulación de la iniciativa popular local en Navarra 362

3.2.1. Procedimiento 362

3.2.2. Legitimidad: titulares del derecho de iniciativa. . . 365

3.2.3. Objeto y ámbito territorial de las propuestas 367

Página

4. Consultas ciudadanas de ámbito local y su iniciativa en la Ley Foral de Participación Democrática 368

4.1. Consideraciones iniciales 368

4.2. Regulación de las consultas ciudadanas y su iniciativa en Navarra 370

4.2.1. Concepto y elementos definitorios de la consulta ciudadana 371

4.2.2. Iniciativa ciudadana y derecho de participación .. 373

4.2.3. Objeto de las consultas ciudadanas 376

4.2.4. Efectos de las consultas ciudadanas 377

5. Práctica de las consultas locales de iniciativa popular 378

6. Conclusiones 381

El estudio de la iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares. El caso español

Enrique Cebrián Zazurca

Carlos Garrido López
Investigadores principales del Proyecto de Investigación INIREF

En el año 2023 se publicó en esta misma editorial la monografía titulada *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*. Se trataba —excepción hecha de los trabajos individuales de cada uno de sus miembros— de la primera presentación, ya con carácter colectivo, de los frutos del Proyecto de Investigación MINECO DER2016-75406-R, que, bajo el título «La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: funcionalidad y posibilidades de incorporación al ordenamiento constitucional español (INIREF)», hemos dirigido entre los años 2021 y 2024.

La presente monografía —de nuevo añadida a las importantes investigaciones que, si bien integradas en los trabajos del Proyecto, han llevado a cabo sus componentes con carácter particular— constituye la segunda de las manifestaciones de una labor coordinada.

Si la obra de 2023 se centró en los ejemplos que el Derecho comparado ofrece en lo referente al instituto participativo de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum, esta obra de 2025 fija su atención en las iniciativas ciudadanas de referéndum y de consultas populares en el ordenamiento jurídico español, ya sea con una voluntad eminentemente analítica, ya sea con un interés propositivo o *de lege ferenda*.

El germen de estos trabajos debe encontrarse en la celebración de la Jornada homónima que —con la imprescindible ayuda de la Fundación Manuel Giménez Abad y del Proyecto de Investigación Coordinado

«Diseño constitucional y calidad democrática (DICOCADE)»— tuvo lugar en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza, sede de las Cortes de Aragón, el día 28 de febrero de 2024. Algunas de las ponencias entonces presentadas han sido reelaboradas y ampliadas en forma de capítulos, a los cuales se han incorporado otros varios trabajos. Todos ellos conforman el contenido definitivo de este libro.

Aquella Jornada académica de febrero de 2024 pudo también celebrarse gracias al Grupo de Investigación de Referencia S10_23R del Gobierno de Aragón «Constitución y formas de participación política en democracias avanzadas PART-POL», buena parte de cuyos investigadores lo han sido también del Proyecto INIREF, ya que no en vano el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza ha querido ocupar, desde hace ya varias décadas, un puesto relevante en el estudio de las diversas vías de participación política y muy singularmente en el de aquellas tradicionalmente enmarcadas bajo la etiqueta de la *democracia directa*.

Atendiendo a la división temática, esta monografía se estructura en tres unidades.

La primera se relaciona con el estudio de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum en el ámbito general español y en ella se presentan dos trabajos. En el primero de ellos Carlos Garrido lleva a cabo un estudio de este instrumento participativo en el constitucionalismo español a través de la regulación contenida en nuestro texto constitucional de 1931 y de su presencia en el Anteproyecto de la actual Constitución de 1978. Asimismo —y entre otros análisis añadidos—, evidencia los magros resultados alcanzados por la iniciativa legislativa popular y argumenta la conveniencia de incorporar la iniciativa ciudadana de referéndum. Por su parte, la profesora Esther Seijas presenta un detallado análisis del texto y el contexto de la Proposición de reforma constitucional presentada hace ya más de diez años por la Junta General del Principado de Asturias; de manera específica, de lo que atañe a la iniciativa ciudadana de referéndum. Se trata de una Proposición que, pasado todo ese tiempo, sigue inexplicablemente durmiendo el sueño de los justos en el Congreso de los Diputados, en lo que no es sino una clara muestra de falta de respeto institucional y democrático.

El segundo conjunto temático viene referido por la perspectiva autonómica, dedicando la atención a lo que Andrés Dueñas —uno de los autores de este libro— ha denominado en otro lugar «laboratorios de democracia». El trabajo de Enrique Cebrián valora la posibilidad de extender la iniciativa ciudadana a los referéndums de reforma estatutaria, con las implicaciones que, en su caso, ello podría conllevar; centrándose, de manera detallada, en

la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que incorpora una propuesta de iniciativa de reforma del propio Estatuto, si bien no vinculada directamente al referéndum. Salvo esta contribución, todas las demás de este bloque evitan hablar de «iniciativa de referéndum», siendo «iniciativa ciudadana de consulta popular» el sintagma que se utilizará, y pudiendo añadirse la especificación de «no referendaria». La razón es conocida y debe encontrarse en la restrictiva jurisprudencia constitucional. Una línea interpretativa —la seguida por el Alto Tribunal— cuya comprensión se halla, en último término, en las características político-históricas de la realidad española y que ha sido construida pensando más, probablemente, en la cuestión territorial que en las propias dinámicas participativas y de control. Reyes Pérez Alberdi traza un amplio panorama —tanto teórico, como práctico— de la iniciativa ciudadana de consultas populares en la esfera autonómica. Tras ello, Daniel López Rubio, Francisco Sánchez Barrilao, Víctor Cuesta y Amir Al Hasani dedican sus investigaciones a los casos, respectivamente, de Cataluña, Andalucía, Canarias e Islas Baleares. Cierra este conjunto la aportación de Tamara Álvarez Robles, presentando un acercamiento al instituto participativo que nos ocupa dentro del marco del nonato proyecto de diálogo civil de Castilla y León, un proyecto que, de haberse materializado, habría aunado democracia semidirecta y democracia deliberativa o participativa.

La última de las unidades temáticas es la dedicada a un ámbito que los constitucionalistas hemos dejado habitualmente en manos de otros especialistas, concretamente, en la mayor parte de las ocasiones, en manos de los administrativistas. Nos referimos a las formas de participación propias del ámbito local. Que este es un campo de reflexión en el que el Derecho Constitucional debe también tener voz lo demuestra Pablo Guerrero, dedicándose al estudio de la regulación y el ejercicio en el nivel local de la iniciativa ciudadana de consultas populares, tanto referendarias como no referendarias. Andrés Dueñas se centra en valorar la viabilidad en España de un tipo específico de iniciativa ciudadana, como es la dirigida a la revocación de mandatos en el gobierno local. Por último, Oihane Murua estudia la regulación que hace la Comunidad Foral de Navarra de las consultas populares locales.

Solo nos resta —como directores del libro y también como investigadores principales del Proyecto del que trae causa— agradecer a los autores su excelente disposición desde el primer momento. El agradecimiento, por supuesto, se hace extensivo a la editorial Aranzadi, que vuelve a premiarnos con su acogida y, por lo tanto, con una parte de su propio prestigio.

Ojalá estas reflexiones sirvan, en fin, para contribuir a la materialización del deseo contenido en el Preámbulo constitucional de «(e)stablecer una sociedad democrática avanzada». Pensamos que la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum puede ser, junto con otras herramientas, una manera de avanzar en ese camino. Si esta monografía puede significar un paso más en esta reflexión, habrá logrado su objetivo.