

CAPÍTULO V

¿PUEDE SER EL REFERÉNDUM UN INSTRUMENTO DE CONTRAPODER EN ESPAÑA?

M.^a Reyes PÉREZ ALBERDI
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide. Sevilla

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: SOBRE LAS FUNCIONES DEL REFERÉNDUM EN LA PRÁCTICA COMPARADA

Desde sus orígenes, el referéndum ha sido una institución controvertida, asociado inicialmente con la democracia directa y los postulados rousseauianos de la democracia de identidad, se oponía al modelo imperante de gobierno representativo como técnica garantizadora de la libertad, adoptado por el primer constitucionalismo¹. Más allá de esa crítica inicial que opone la libertad de los antiguos, participativa, frente a la de los modernos, fundada en la división del trabajo propia de la sociedad capitalista, contra el referéndum se han esgrimido toda una serie de objeciones o peligros que estuvieron muy presentes en el momento de redactar nuestra Constitución.

¹ L. AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento español», en TRUJILLO, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P., *La experiencia constitucional*, Madrid, CEPC, 2000, pp.67-68. Sobre el desarrollo histórico de esta institución puede verse con mucha más extensión su trabajo, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Madrid, EDESA, 1977.

Como nos recuerda Eloy García², esta institución de participación política directa de los ciudadanos tiene su primera aplicación práctica en la ratificación popular, a partir de 1798, de algunas de las constituciones estatales norteamericanas³ y de la Constitución suiza⁴, suponiendo un mecanismo de expresión directa del poder constituyente, o al menos, una fase imprescindible del acto complejo del obrar soberano en el proceso de elaboración y reforma de la norma fundadora de la comunidad política.

A partir de entonces han sido muchas las Constituciones que han incorporado el referéndum constitucional, aunque —a diferencia de ese primer momento del constitucionalismo— no se entiende como una exigencia ineludible de la teoría del poder constituyente⁵. Pues, si bien el principio de soberanía popular exige la presencia de este poder originario en el momento de la elaboración y reforma de la norma suprema, fundamentando, con ello, la superioridad jerárquica de la Constitución sobre el legislador ordinario, nada obsta a que la voluntad se exprese a través de los representantes; eso sí, por medio de un procedimiento específico distinto del necesario para aprobar una ley ordinaria⁶. En

² J. L. CASCAJO CASTRO, E. GARCÍA, J. OLIVER ARAUJO e I. TORRES MUÑOZ, «Encuesta sobre el referéndum», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 15-21.

³ A partir de 1778, algunas de las trece colonias de Nueva Inglaterra situadas en Norteamérica (Massachusetts, Connecticut, Rhode Island y New Hampshire) ratificaron popularmente sus constituciones y, desde entonces, el referéndum, primero, y la iniciativa popular, más tarde (1898, Dakota), se extendieron por las Constituciones de casi todos los Estados. Puede verse con más extensión T. DONOVAN, «Referendum and Initiatives in North America», en QVORTUP, M. (ed.), *Referendums around the world. The continued growth of direct Democracy*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 122-161 y L. SEGURA I RENAÚ, «La participación popular en la reforma constitucional de los Estados de EE.UU.», en CASTELLÁ ANDREU, J. M., *Parlamentos, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 317-322.

⁴ El art. 106 de la Constitución suiza de 1798 —Constitución aprobada durante la ocupación gala siguiendo los principios de la revolución francesa— establece la obligación de las asambleas primarias de ratificar las reformas de la Constitución. Sistema de ratificación popular que bebe de la llamada Constitución girondina de 1793 y que en Francia no llegó a ponerse nunca en práctica. A propósito, es clásica la obra de CONDORCET, *Sur la nécessité de faire ratifier la constitution par les citoyens et sur la formation des communautés de campagne*, l'impr. de Ph. D. Pierre, Paris, 1797.

⁵ Son aún muchas las democracias contemporáneas en las que la reforma constitucional no lleva aparejada una consulta popular por medio del referéndum. En este sentido, cabe destacarse tanto los EE.UU. (art. 5) como Alemania (art. 79) a nivel federal (aunque las constituciones estatales de ambos países sí prevén el referéndum constitucional como mencionamos en el texto principal); Canadá (arts. 38-49), Bélgica (art. 195), México (art. 135), Argentina (art. 30) Brasil (art. 60), Finlandia (art. 73), Noruega (art. 121), Países Bajos (arts. 137-152), Grecia (art. 110), Hungría (arts. S y 8.3.a) y Portugal (art. 286).

⁶ E. SÁENZ ROYO, «Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del Derecho comparado», en SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 164.

definitiva, en términos teóricos no es obligatoria la existencia de un referéndum constitucional.

Ahora bien, ello no significa que esta modalidad de referéndum carezca de cualquier funcionalidad dentro del sistema constitucional. En efecto, más allá de su indudable función legitimadora —al materializar mejor de forma plástica que el poder constituyente reside en el pueblo⁷—, la idea de rigidez constitucional se ve acentuada con la presencia de este instrumento de participación política directa⁸.

El segundo periodo relevante para la figura del referéndum se inicia a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en la Constitución suiza y en algunas Constituciones estatales de los Estados Unidos y nos interesa mucho más a los efectos de este trabajo. En ellas, se incorpora el referéndum a las tareas propias de los poderes ordinarios, como un mecanismo más del sistema de *checks and balances*. A partir de entonces, se atribuye al referéndum una doble misión de contrapeso y control de las instituciones representativas: la primera, de naturaleza potencialmente positiva, tendente a dinamizar la vida de las instituciones políticas, enfrentar la pasividad o indiferencia de los legisladores hacia materias concretas y, en su caso, favorecer el desbloqueo entre órganos que están llamados a conformar la voluntad colectiva; la segunda función, de tipo negativo, encaminada a controlar o compensar democráticamente los resultados de los procesos parlamentarios por los que habitualmente discurre la formación de la voluntad popular⁹.

La extensión de estos instrumentos de participación política directa se produce tras la Primera Guerra Mundial mediante su incorporación a los textos constitucionales de Weimar, Austria, Irlanda, Checoslovaquia, España, etc.¹⁰, en los que se refleja, por tanto, una concepción del referéndum como instrumento complementario y moderador en las democracias representativas.

⁷ L. AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento español», *op. cit.*, p. 71.

⁸ P. CRUZ VILLALÓN, «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, p. 165.

⁹ J. L. CASCAJO CASTRO, E. GARCÍA, J. OLIVER ARAUJO e I. TORRES MURO, «Encuesta sobre el referéndum», *op. cit.*, p. 16 y C. GARRIDO LÓPEZ, «La iniciativa popular de referéndum», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, p. 319.

¹⁰ Merece la pena mencionar que en esta época se genera un intenso debate sobre la compatibilidad del referéndum con el sistema parlamentario, publicado en los volúmenes de los años 1930-1932 del *Annuaire de l'Institut International de Droit Public* y de la *Revue de Droit Public*. Destaca el enfrentamiento de Carré de Malberg, para quien los mecanismos de democracia directa sirven para reafirmar la definición de la ley como expresión de la voluntad general y retomar la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, con Mirkine-Guetzevitch, quien por el contrario veía en estas instituciones un peligro para la libertad y una contradicción evidente con la evolución del parlamentarismo, cuya tendencia es la identificación entre legislativo y ejecutivo a través de la mayoría parlamentaria.

En la actualidad, aunque no sean demasiados, podemos hallar ejemplos de esa dimensión positiva del referéndum en la práctica constitucional comparada. Así, encontramos un referéndum de iniciativa popular para incorporar en la agenda política temas nuevos o que se resisten a tratar los Parlamentos en la mayoría de las constituciones estatales de los Estados Unidos, en todas las Constituciones de los *Länder* alemanes así como en los estatutos de segunda generación de las regiones de Calabria, Campania, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Lacio y Valle de Aosta¹¹. También en el art. 78 de la Constitución letona. En Hungría, se convoca este tipo de referéndum bien automáticamente a iniciativa de al menos 200.000 electores o bien con el concurso de la mayoría absoluta de la Asamblea, si lo solicitan al menos 100.000 electores (art. XXII.8.1 de la Constitución). Mientras que en otros países se restringe esta iniciativa popular de referéndum a la posibilidad de impulsar uno sobre cuestiones políticas de transcendencia nacional (por ejemplo, art. 225 de la Constitución portuguesa¹²; art. 35.viii. de la Constitución mexicana; art. 125 de la Constitución polaca; y arts. 9 y 20.d de la Ley 1757 de 6 de julio de 2015 en Colombia).

Francia introdujo en 2008 un referéndum propositivo de leyes de iniciativa compartida bastante singular. Debe partir de una quinta parte de los miembros de la Asamblea Nacional (185 diputados y/o senadores sin la exigencia de un mínimo de miembros de cada Cámara), apoyada por una décima parte del cuerpo electoral (casi cinco millones de firmas), debiendo celebrarse solo si la propuesta legislativa no ha sido examinada por la Asamblea en el plazo determinado por la ley orgánica (art. 11). La enorme complejidad del procedimiento unida al elevado número de firmas exigidas y a los sucesivos plazos que se han introducido para la verificación del cumplimiento de los requisitos por el Consejo Constitucional y para expresar el apoyo popular (un mes en cada caso), la recogida de firmas (nueve meses) y el examen

¹¹ Nos estamos refiriendo aquí solo a la iniciativa popular del referéndum propositivo de leyes. Para mayor detalle de cómo se ejerce este tipo de iniciativa popular de referéndum, que puede ser directa (presentación de un texto legislativo para su aprobación popular) o indirecta (presentación de un texto legislativo para su deliberación y aprobación parlamentaria y, en caso de no ser aceptado en un plazo determinado, someterlo a referéndum, a veces junto con una contrapropuesta parlamentaria) puede verse el trabajo de C. GARRIDO LÓPEZ, *op. ult. cit.*, pp. 319-327.

¹² El referéndum nacional previsto en el art. 225 de la Constitución portuguesa tiene la singularidad de que, aunque su objeto sea una cuestión que debe ser decidida por el Parlamento o por el Gobierno mediante un acto legislativo o una convención internacional y su eficacia sea vinculante, su naturaleza es meramente política porque no se trata de proponer, ratificar o derogar un texto normativo, sino que este será elaborado por el órgano correspondiente en un plazo breve —90 días la Asamblea o 60 días el Gobierno— en el caso de aprobarse el referéndum. Puede verse J. MIRANDA, «O referendo e o plebiscito: la experiência portuguesa», *Cuestiones constitucionales*, núm. 19, 2008, pp. 165-168.

parlamentario (seis meses), no le augura un futuro muy exitoso a esta modalidad referendaria¹³.

Señalamos que la segunda manifestación de la dimensión positiva del referéndum se produce cuando se acude a la consulta popular como un instrumento de desbloqueo de las instituciones representativas. Ese es el sentido del referéndum previsto en el art. 26 de la Constitución islandesa que queda convocado de manera automática cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley aprobado por el Parlamento. Ha sido utilizado en 2009 y 2011 tras el veto presidencial a dos leyes con las que se pretendía que el Estado asumiera la quiebra de una de sus entidades bancarias, asunción que fue rechazada en las dos ocasiones por el electorado. Mientras que en Letonia podríamos incluir dentro de esta categoría dos modalidades de referéndum previstas en la Norma fundamental. El primer tipo se convoca automáticamente como respuesta a la decisión del Presidente de la República de disolver la *Saeima* (art. 48 de la Constitución). El segundo tiene lugar si, tras el veto presidencial de las leyes aprobadas por la *Saeima* para un periodo de dos meses, lo solicita al menos una décima parte del electorado (art. 72 de la Constitución).

También podríamos atribuirle ese alcance positivo al referéndum consultivo en la medida que se trata de un mecanismo que puede contribuir a la definición de la voluntad popular dentro de las instituciones representativas. Aunque, debido a su naturaleza política y su carácter no vinculante, sus resultados deban ser interpretados por las autoridades en orden a la forma concreta en que deban implementarse en el ordenamiento jurídico¹⁴. Recoge el referéndum consultivo de iniciativa gubernamental y aprobación parlamentaria sobre cuestiones de especial transcendencia la Constitución griega (art. 44.2). Mientras que las Constituciones sueca (art. 2.5 del Capítulo 8 del Instrumento de Gobierno) y finlandesa (art. 53) reservan al Parlamento la decisión de celebrar cada referéndum consultivo a través de una ley, así como la formulación de la pregunta o preguntas a someter al electorado y la fijación de la fecha de la votación¹⁵.

¹³ Igual de pesimista se muestra F. HAMON, «Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 98, 2014, especialmente pp. 263-268.

¹⁴ Para una visión más extensa de la función complementaria del referéndum consultivo como un procedimiento más que puede llevar a la formación de la voluntad colectiva dentro de las instituciones, puede verse C. INVERNIZZI ACCETTI y G. OSKIAN, «What is a consultative referendum? The democratic legitimacy of popular consultations», *Perspectives on Politics*, vol. 20, núm. 1, 2020, especialmente, pp. 128-131.

¹⁵ Al haberse introducido también la iniciativa legislativa popular en Finlandia en 2012, el referéndum consultivo puede cumplir también la función de introducción de temas en la agenda política. Así ha ocurrido recientemente con la presentación, a raíz de la invasión rusa de Ucrania, de un proyecto de ley de referéndum para la incorporación de Finlandia a la OTAN avalado por

Este último modelo, el de convocatoria del referéndum consultivo a través de una ley *ad casum*, se sigue también en otras democracias en las que, pese a que la Constitución no prevé el referéndum consultivo, sin embargo, se ha utilizado ocasionalmente sobre cuestiones de relevancia política. Así ocurre, por ejemplo, en Noruega, que ha celebrado dos referéndums sobre la adhesión a la Unión Europea en 1972 y 1992 con resultado negativo, o en Reino Unido sobre la permanencia en la CEE en 1975, la devolución de competencias a Escocia o Gales en 1997 y en 2010 respectivamente, la modificación del sistema electoral en 2012 y la independencia de Escocia en 2014.

Por último, en Islandia, aunque la Constitución regula varias modalidades de referéndum que operan como instrumento de desbloqueo de las instituciones representativas, no lo hace respecto al referéndum consultivo. Este se encuentra recogido en la Ley sobre la celebración del referéndum núm. 91/2010 y, de momento, se ha utilizado solo en 2012 para preguntar a los ciudadanos si querían que se reformase la Constitución según las propuestas efectuadas por el Consejo Constitucional¹⁶.

Por otro lado, decíamos que el referéndum también podía cumplir una función negativa o de control de decisiones previamente adoptadas por las instituciones representativas, actuando como una suerte de «derecho de veto» del cuerpo electoral sobre las disposiciones normativas. Nos estamos refiriendo en este caso a los referéndums ratificatorios de leyes aprobadas y aún no sancionadas y a los abrogatorios de leyes en vigor. Estos tipos de referéndum también encuentran acogida en la práctica comparada.

En este sentido, el referéndum para la ratificación de leyes aún no sancionadas está previsto en todos los *Länder* alemanes a iniciativa de un porcentaje de inscritos en el censo electoral correspondiente y, en este mismo nivel estatal, en los Estados Unidos a solicitud de una fracción de electores, bien calculada sobre el censo electoral vigente, bien sobre el porcentaje de participación de las últimas elecciones. En Eslovenia, puede celebrarse si lo solicitan 40.000 ciudadanos (art. 90 de la Constitución) y en Dinamarca se activa a petición de un tercio de los miembros del *Folketing* (arts. 42.1 de la Constitución). Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se exige una decisión mayoritaria; en Grecia la decisión corresponde a los tres quintos del Parlamento si lo

más de 76.000 firmas. No obstante, finalmente se acordó la anexión sin necesidad de celebrar el referéndum en mayo de 2022.

¹⁶ También sin anclaje constitucional expreso, en los Países Bajos se estableció el referéndum propositivo para la adopción de decisiones de especial transcendencia a instancia de 300.000 ciudadanos por medio de la Ley de Referéndum consultivo de 2015. El único referéndum celebrado en los Países Bajos de acuerdo con esta ley tuvo lugar en abril de 2016, cuando el 61 por 100 de los ciudadanos votó en contra del acuerdo de asociación de la Unión Europea con Ucrania. Veremos más adelante que en 2018 se derogó esta ley de referéndum.

solicitan dos quintos de sus miembros (art. 44.5 de la Constitución); en Irlanda se convoca a iniciativa conjunta de la mayoría del Senado y de un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes (art. 27 de la Constitución); en Austria, si lo pide la mayoría de miembros del Consejo Nacional (art. 43 de la Ley Constitucional Federal) y en Francia, a propuesta del Gobierno o de forma conjunta por ambas Cámaras (art. 11 de la Constitución).

En cuanto al referéndum abrogatorio o de derogación de leyes, se encuentra previsto a nivel estatal en los Estados Unidos, a instancia del Gobierno o de los ciudadanos, y en algunos países iberoamericanos, por ejemplo, a iniciativa de un 10 por 100 del censo electoral en Colombia (art. 170 de la Constitución) o del 25 por 100 en Uruguay (art. 79 de la Constitución). Pero sin duda, son Suiza e Italia los países en los que se ha utilizado con mayor profusión esta modalidad de referéndum tanto a nivel nacional como cantonal o regional. En la Constitución federal Suiza se articula desde 1874 como referéndum facultativo sobre leyes, disposiciones federales o determinados tratados internacionales que pueden solicitar en los cien días siguientes a su publicación ocho cantones o 50.000 ciudadanos (art. 141 de la Constitución). En Italia, el referéndum abrogatorio puede tener por objeto leyes o actos con fuerza de ley y se celebra a iniciativa de 500.000 electores o de cinco consejos regionales (art. 75.2 de la Constitución). En este último país debe mencionarse que, a partir de los años noventa, se ha venido consolidando una práctica de «manipulación» de los textos legislativos, avalada por la jurisprudencia constitucional, en la que los electores se transforman en legisladores alternativos innovando el ordenamiento jurídico a través de una cuidadosa selección de los textos a derogar (palabras sueltas, párrafos o partes de la ley)¹⁷; lo que, en definitiva, supone alterar la naturaleza del referéndum abrogativo, asumiendo una dimensión propositiva.

En resumidas cuentas, ya desde el periodo de entreguerras los argumentos favorables al referéndum han tendido a presentarlos como medios para asegurar la conformidad entre las decisiones de las instituciones públicas y la voluntad popular, como un mecanismo de desbloqueo o de control de su actuación y cuando su iniciativa corresponde a una fracción exigua del Parlamento o a un número limitado de entidades subestatales, a la protección de las minorías o de los intereses territoriales¹⁸.

¹⁷ G. ROLLA, «Las dinámicas entre el referéndum, las instituciones de democracia representativa y los partidos», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, 2016, pp. 225-227 y, muy crítico en las conclusiones, A. MORRONE, *La Repubblica dei referéndum. Una storia costituzionale e politica (1945-2022)*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 534-542.

¹⁸ Además de en los casos que hemos venido citando en el texto principal para los referéndums ordinarios, estos tipos de iniciativa de referéndum se encuentran también presentes en el referéndum constitucional. Así, por ejemplo, en Italia se concede la potestad de iniciar la

No puede obviarse, sin embargo, que estas mismas modalidades de referéndum han sido utilizadas como un instrumento en manos gubernamentales o de formaciones populistas para enfrentarse a las instituciones representativas, oponerse a las decisiones de instancias supranacionales, desconocer los derechos de las minorías y, paradójicamente, para sortear el sistema de *checks and balances* fijado en el marco constitucional mediante la *appellatio ad populum*¹⁹. Los ejemplos que nos resultan más cercanos son el referéndum que instó el Presidente griego Tsipras en julio de 2015 (con claro desapego a los plazos y formas necesarios al celebrarse tan sólo una semana después de su convocatoria) sobre el memorándum de la llamada *troika* del Banco Central Europeo. Este referéndum fue sobre todo un instrumento de presión en la negociación con las instituciones europeas, canalizando en su figura el apoyo popular²⁰. Este mismo empeño de personalización de los resultados del referéndum, y por tanto de utilización plebiscitaria del mismo, incitando desde el ejecutivo el sentido de la votación, estuvo presente también en el referéndum del Brexit convocado por James Cameron en Reino Unido en junio de 2016 como vía para resolver tensiones internas del partido conservador, y en el impulsado por Matteo Renzi sobre el proyecto de reforma constitucional de diciembre del mismo año²¹. Aunque el órdago en ambos casos provocó la dimisión del ejecutivo tras el rechazo de la postura gubernamental por los ciudadanos.

En abril y en octubre de 2016, se celebraron sendos referéndums cuyo objeto principal era cuestionar nuevamente decisiones adoptadas por la Unión Europea. El primero, celebrado en Países Bajos, tuvo su origen en una iniciativa ciudadana de varios grupos euroescépticos, apoyados por más de 300.000 firmas (que es el número requerido por la Ley de referéndum consultivo de 2015) y manifestó lo que en principio pudiera parecer un amplio rechazo (casi el 62 por 100 de los votantes) al acuerdo comercial de asociación entre Ucrania y la Unión

reforma constitucional a cinco consejos regionales o a un quinto de los miembros de la Cámaras (art. 138 de la Constitución); en Suecia, a un tercio de los miembros del *Riksdag* a partir de una moción presentada por un décimo parte de los diputados de esta Cámara (art. 16 del Capítulo 8 del Instrumento de Gobierno); en Polonia, para determinadas partes de la Constitución consideradas valiosas, es posible un referéndum facultativo a instancia de un quinto de los diputados (art. 235.6 de la Constitución); en Austria, el referéndum facultativo en caso de reforma parcial de la Constitución puede instarse por un tercio de los miembros de alguna de las Cámaras (art. 44.3 de la Constitución).

¹⁹ Analiza muy bien este fenómeno G. MARTINICO, *Filtering populist claims to fight populism: the Italian case in a comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, especialmente pp. 99-123.

²⁰ Puede verse I. MARTÍN CORTÉS, «El referéndum del "NO" en Grecia: una consulta de dimensiones internacionales», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, op. cit., pp. 237-266.

²¹ En igual sentido, para el Brexit, J. M. CASTELLÁ ANDREU, «El referéndum del Brexit: una historia inacabada», *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, especialmente pp. 313-314 y sobre el referéndum de Renzi, A. MORRONE, *La Repubblica dei referéndum*, op. cit., pp. 453-460.

Europea, que ya había sido previamente ratificado por las Cámaras. No obstante, los resultados del referéndum podían relativizarse por la baja participación (en torno al 32 por 100) que obedecía, entre otras cuestiones, a la instrumentalización del referéndum por sus promotores —para quienes lo importante no era el acuerdo, sino mostrar oposición a la UE— y el carácter no vinculante del resultado. Nos extendemos en las consecuencias de este referéndum porque llevó a replantear la virtualidad del referéndum consultivo, derogándose en 2018 la ley que lo hacía posible. Fue la primera vez y la última que se puso en práctica. El segundo de estos referéndums, contra la cuota de refugiados que debía acoger Hungría, se celebró a instancias del gobierno ultraconservador de Viktor Orban, que realizó campaña contra dicha cuota. Peligroso también, en cuanto a su clara connotación discriminatoria dirigida contra la minoría LGTBI, ha sido el reciente referéndum de abril de 2022 también auspiciado por el gobierno de Orban sobre los contenidos de la ley que prohíbe hablar sobre homosexualidad y cambio de sexo en las escuelas. Ambos referéndums húngaros, pese a la abultado de la victoria de las propuestas gubernamentales (cerca del 92 por 100 de los votantes en los dos) carecieron de efectos vinculantes por no haberse superado el *quorum* de participación del 50 por 100 exigido por la Constitución.

Finalmente, tenemos que mencionar los referéndums de reforma constitucional celebrados, en un contexto de limitación de libertades y garantías por la declaración del estado de emergencia, en Turquía en abril de 2017, impulsado por el Presidente Erdogan, y en Túnez, en julio de 2022, a propuesta del presidente Kais Said. Las dos reformas propugnan un cambio a un modelo presidencial, aumentando sus poderes y debilitando el sistema de controles democráticos.

No se trata de un fenómeno nuevo, ya en el debate de entreguerras al que antes hemos aludido se pusieron en evidencia los problemas anudados al referéndum. Desde entonces, los argumentos en contra de los referéndums han tendido a enfatizar su simplificación de cuestiones complejas, el hecho de que pueden suponer una amenaza para los derechos de las minorías y, especialmente, la tendencia a su manipulación por las élites para reforzar su posición de poder de forma plebiscitaria²². Sin embargo, no se trata de riesgos exclusivos del referéndum que no puedan ser o no hayan sido predicados de las instituciones representativas. Y es que, lejos de mitificar las instituciones de participación política directa, los referéndums no son la expresión más pura

²² Por todos, podemos citar, S. TIERNEY, *Constitutional Referendums. The theory and practice of republican deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 23; P. TAILLON, *Le referendum expression directe de la souveraineté du peuple? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Paris, Dalloz, 2012 y C. OFFE, «Referendum vs. institutionalized deliberation: What democratic theorists can learn from the 2016 Brexit decision», *Daedalus*, núm 146 (3), 2017, pp. 14-27.

de la voluntad popular (democracia de identidad), sino un mecanismo más para dar cauce a esa expresión cuya virtualidad en orden a mejorar o inhibir la democracia puede depender más de la forma específica en que se diseñan y se llevan a cabo que de cualquier característica general del concepto de referéndum en sí²³.

Partiendo de esta premisa, en las páginas que siguen nos proponemos analizar el papel que hasta el momento ha cumplido el referéndum en la práctica constitucional española (2) y, a la luz de la práctica comparada y las recomendaciones de organismos internacionales, en especial la Comisión de Venecia²⁴, valorar si es viable una reforma de su regulación que profundice en su función de instrumento de contrapoder de las instituciones representativas (3).

2. EL PAPEL ESCASAMENTE RELEVANTE DEL REFERÉNDUM EN NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Para poder considerar al referéndum como un instrumento de contrapoder sería preciso que fuese no solo un medio para conocer la opinión pública sino, sobre todo, dentro de la división de poderes, un mecanismo para contrapesar y controlar las instituciones representativas. Eso, en palabras de Eloy García, implicaría que las instituciones de democracia semidirecta, como el referéndum, «coadyuven bien a controlar y a compensar el proceso por el que discurre la decisión colectiva, bien a permitir que ésta se forme, se manifieste, que la producción de la voluntad llegue a buen fin, cuando los órganos que deben construirla se encuentran bloqueados por conflictos o intereses manifestamente irreductibles»²⁵.

Sin embargo, una lectura atenta de nuestra norma fundamental nos permite constatar *prima facie* el carácter residual otorgado por el constituyente al referéndum. La Constitución española, en su art. 23, en línea con lo que hemos visto que sucede en la práctica comparada, introduce un sistema de participación política en el que los ciudadanos no sólo actuarán de manera indirecta a través de representantes en la adopción de decisiones públicas, sino que también pueden participar de manera directa. Sin embargo, el tratamiento dado después al referéndum demuestra claramente la preferencia del constituyente por un modelo de democracia representativa que se manifiesta sobre todo en

²³ *Vid.*, C. INVERNIZZI ACCETTI y G. OSKIAN, «What is a consultative referendum? The democratic legitimacy of popular consultations», *op. cit.*, p. 125.

²⁴ Directrices revisadas sobre la celebración de referendos de la Comisión de Venecia, CDL-AD(2020)031.

²⁵ J. L. CASCAJO CASTRO, E. GARCÍA, J. OLIVER ARAUJO e I. TORRES MURO, «Encuesta sobre el referéndum», *op. cit.*, p. 16.

el hecho de que el referéndum se prevé en contadas ocasiones, pero también en que el papel que se reserva a la ciudadanía por la norma fundamental es meramente pasivo, consistente únicamente en la aceptación o rechazo de una propuesta formulada siempre por las instituciones representativas (referéndum *desde arriba*)²⁶.

En este sentido, podemos comprobar como solo se encuentra previsto el referéndum obligatorio para la revisión total de la Constitución y para la reforma de determinadas partes de la Constitución (art. 168 CE), para la ratificación de la iniciativa autonómica de la vía rápida (art. 151.1 CE), para la aprobación y reforma de los Estatutos aprobados por esta misma vía (art. 151.2 y 152.2 CE) y para la ratificación de la iniciativa de una hipotética incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria 4.^a CE). Con carácter facultativo, se establecen además el referéndum sobre la reforma del resto de partes la Constitución a instancia de una décima parte de los miembros del Congreso de los Diputados o del Senado (art. 167 CE) y el referéndum consultivo sobre cuestiones políticas de especial transcendencia, en manos del Presidente del Gobierno, aunque necesita la autorización del Congreso de los Diputados (art. 92 CE). Singular importancia tendrá en el posterior desarrollo de esta figura una norma de reparto competencial, el art. 149.1.32.^a CE que reserva al Estado la autorización de cualquier consulta popular por vía de referéndum, como veremos. A diferencia de lo que ocurría en el Anteproyecto de la Constitución, no se prevé ningún tipo de referéndum legislativo: ni el de ratificación de leyes previas a su sanción ni el abrogativo de leyes en vigor. Lo cual refleja claramente que este margen tan estrecho dejado al referéndum fue una opción buscada por el constituyente, como se demuestra a lo largo de la tramitación parlamentara de la Constitución en la que no sólo fueron desapareciendo modalidades de referéndum sino también sujetos legitimados para ponerlo en marcha (las Cámaras, tres Asambleas de los territorios autónomos y para el referéndum abrogativo, setecientos cincuenta mil electores). Pesaron mucho en el debate sobre el papel de las instituciones de democracia directa su utilización plebiscitaria por el régimen franquista y, ante su ausencia en esa etapa, la necesidad de consolidar un modelo tradicional de parlamentarismo representativo articulado sobre unos partidos políticos fuertes²⁷.

²⁶ Desde el trabajo de F. HAMON, *Le référendum. Étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995, pp.22-29, la doctrina francesa lo define de forma muy gráfica como *référendum d'en haut*, proveniente siempre del impulso de las instituciones parlamentarias, gubernamentales o de otras autoridades públicas, por oposición al *référendum d'en bas*, organizado a partir de una iniciativa popular.

²⁷ *Vid.* las intervenciones de Óscar ALZAGA y José Pedro PÉREZ-LLORCA (UCD), Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ (PSOE) y Jordi SOLÉ TURÁ (PC) en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas del Congreso en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid., Cortes Generales, vol. II, 1980, pp.1309-1310, 1312-1313, 1314-1316 y 1317-1318 (referéndums sobre decisiones políticas de especial transcendencia, referéndum legislativo y

También es sintomático del escaso interés que ha despertado con carácter general el referéndum en nuestro régimen constitucional el hecho de que, en un país caracterizado por la inflación legislativa, apenas se haya aprobado la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de modalidades de referéndum previstas en la Constitución (LOMR). Una ley que se tramitó de manera apresurada casi sin proceso de reflexión, con el objetivo principal de regular (y reformar en abierta contradicción con el texto constitucional, al no alcanzarse la mayoría necesaria en Almería²⁸) el procedimiento de iniciativa autonómica andaluza y, desde entonces, no ha sufrido más modificaciones. Precisamente por ello, se muestra como una ley insuficiente que necesita ser complementada en todo el procedimiento de organización de la votación y de expresión de los sufragios por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). Es más, destaca no solo el laconismo en la regulación de todo el procedimiento referendario sino sobre todo por las facilidades existentes para su posible utilización plebiscitaria, por la inexistencia de controles en cuestiones fundamentales, como la claridad y neutralidad de la pregunta, el papel del ejecutivo en la campaña institucional y el monopolio de los partidos, únicos sujetos habilitados para realizar campaña, participar en el reparto de los espacios electorales gratuitos y obtener financiación pública en función de su representación parlamentaria²⁹. Esta articulación por medio exclusivamente de los principales protagonistas de las instituciones representativas —el Gobierno que lo convoca y los partidos políticos— se compadece mal con el carácter directo de la institución del referéndum y contrasta con el carácter más abierto hacia las organizaciones de la sociedad civil ya sean permanentes ya creadas incluso *ad hoc* para la defensa de una determinada posición respecto de la cuestión que se somete a la consideración de los ciudadanos, presente en la práctica comparada. Así, por ejemplo, en Portugal, Canadá, Italia, Irlanda o Reino Unido, se forman dos bloques o comités de apoyo al *sí* o al *no* a los que pueden adscribirse no solo los partidos sino también otras agrupaciones preexistentes o creadas *ad hoc* en materia de la consulta, estableciéndose una participación en la campaña, espacios electorales o financiación igual para cada uno de los bloques.

Han sido las pocas ocasiones en que se ha puesto en práctica alguna de estas modalidades de referéndum previstas en la Constitución,

referéndum abrogativo) y pp. 1731-1732 (referéndum constitucional) y en el Pleno del Congreso *Ibid.*, pp. 2264-2266 (referéndums sobre decisiones políticas de especial trascendencia, legislativo y abrogativo).

²⁸ Por todos, A. PORRAS NADALES, «El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, 1980, p. 176.

²⁹ Sobre el papel de los partidos políticos en el referéndum pueden verse C. AGUADO RENUEDO, «Referéndum, partidos y participación popular», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, op. cit, pp. 43-64 y las «Conclusiones y propuestas», expresadas por Paloma Biglino en la misma obra, pp. 392-396.

pero en ellas, se han revelado de manera evidente estas carencias de la LOMR. La mayoría de las veces, siete en total, se ha tratado de referéndums insertados en la implantación y desarrollo del proceso autonómico en las comunidades autónomas de la *vía rápida*, cuya funcionalidad, como se denunció desde el primer momento por la doctrina ha sido más la de dar rigidez u obstaculizar la utilización de esta vía de acceso al máximo nivel de autonomía³⁰ (iniciativa autonómica de Andalucía en 1980; aprobación de Estatutos de Autonomía del País Vasco en 1979, Cataluña en 1979, Galicia en 1980 y Andalucía en 1981; y reforma de los Estatutos de Cataluña en 2006 y Andalucía en 2007). Singularmente, puede comprobarse en el referéndum de acceso a la autonomía de Andalucía. El gobierno central no era partidario de la utilización de la vía rápida en este caso y ello se reflejó en la formulación de la pregunta, ininteligible y discriminatoria por lo farragoso de la redacción, que no incluía ni siquiera la mención a Andalucía ni al acceso a la autonomía³¹: «¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución a efectos de la tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?». A ello se sumó que, a diferencia de lo ocurrido en los referéndums anteriores, de aprobación de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña, las fuentes de financiación pública de la campaña fueron mucho más limitadas, que se prohibió la contratación de publicidad del referéndum en los medios de comunicación estatales, de manera que los partidarios del sí no pudieron defender su postura en la única cadena televisiva existente y, finalmente, el propio eslogan defendido tanto por el partido de la UCD como desde instancias gubernamentales: «Andaluz, no te dejes engañar. Este no es tu referéndum».

En las otras dos ocasiones restantes, se ha activado el referéndum consultivo del art. 92 CE y también son ejemplo de ese riesgo de utilización *desde arriba*. Se trata de los referéndums sobre la permanencia en la estructura militar de la OTAN, de 12 de marzo de 1986 y sobre el Proyecto de Tratado de Constitución europea, de 20 de febrero de 2005. En el primer caso, es muy clara la orientación a la respuesta del electorado en la propia convocatoria, que comienza diciendo: «El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos [...]» y seguidamente, se formula la pregunta: «¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno

³⁰ Así lo dejaron apuntado J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982, p. 360.

³¹ Eso mismo denunciaron las autoridades autonómicas y la oposición. *Vid.*, «La pregunta del referéndum es ininteligible y discriminatoria», *Diario 16*, 29-01-1980, accesible en <https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/--linz:R-2328> (última consulta realizada el 10 de marzo de 2023).

de la Nación?». En el referéndum sobre la Constitución europea, la inducción venía del eslogan utilizado en la campaña informativa: «Los primeros con Europa». La Junta Electoral ordenó retirar este lema por su capacidad de influencia en el voto de los ciudadanos y dictó la Instrucción 2/2005, sobre la campaña de información que pueden realizar los poderes públicos sobre el Tratado de la Unión Europea. En ella, se suple una omisión muy importante de la LOMR sobre el papel que deben adoptar los poderes públicos en la información sobre el objeto del referéndum³². Se establecen varias cuestiones importantes: primera, la posibilidad para la Administración convocante de realizar una campaña institucional de igual contenido que la prevista en el art. 50 de la LOREG (informar de la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo); segunda, la posibilidad de compatibilizar esta campaña con otra de información sobre el objeto de la consulta (en este caso sobre el Tratado de la Unión Europea). Tercera, la habilitación a todas la Administraciones (poderes de naturaleza nacional, autonómica y local, dice el texto) para realizar esta última campaña informativa. Cuarta, la obligación de neutralidad en la transmisión de cualquier información, de manera que sea objetiva y no induzca de manera directa o indirecta al voto³³.

Pero, sin lugar a dudas, la cuestión más controvertida en nuestra práctica constitucional del referéndum tiene que ver con la interpretación legal y jurisprudencial tan restrictiva que se ha hecho de la cláusula competencial del art. 149.1.32.ª CE. Legalmente, porque la LOMR prevé su aplicación a todo tipo de consultas populares celebradas *por vía de referéndum*. Esto engloba no solo las modalidades de referéndum previstas en la Constitución sino a todas las que pudieran establecerse por ley, con independencia de la entidad territorial que las creara: referéndum estatal, autonómico y local³⁴.

Solo las consultas populares locales se encuentran previstas en la LOMR, aunque únicamente para diferir su regulación a la legislación de régimen local y exigir de manera expresa la autorización previa del Estado. Esta regulación se ha producido por el art. 71 de la Ley 7/1985,

³² Se trata de una cuestión controvertida en Derecho comparado. En Reino Unido, Irlanda y Suiza se establece la obligación de informar sobre los argumentos a favor o en contra de la decisión o norma. Sin embargo, mientras que en Suiza corresponde al ejecutivo la redacción del folleto informativo, en Reino Unido o Irlanda debe hacerlo el Comité independiente que supervisa el procedimiento. En Irlanda o Portugal se exige la neutralidad de los poderes públicos mientras que, en Suiza o Reino Unido, pueden manifestar su apoyo a alguna de las posturas.

³³ Doctrina que también se aplicó en el referéndum sobre la reforma del Estatuto de Andalucía en 2007, anulando el lema «Muy nuestro», por orientar el sentido del voto (Acuerdo de 25 de enero de 2007).

³⁴ En otra parte ya me pronuncié de lo problemático e inconsistente de trasladar esta autorización a todas las modalidades referendarias que, en puridad, debería quedar reducida al marco de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. *Vid.* M. R. PÉREZ ALBERDI, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2013, p. 243.

de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y la legislación local de algunas Comunidades Autónomas. Se trata de un referéndum consultivo no vinculante sobre asuntos de competencia propia municipal que sean de especial relevancia para el interés de los vecinos, excluyéndose los relativos a la Hacienda Local. Se celebra a instancias del alcalde o de los vecinos y previa aprobación por mayoría absoluta del Pleno de la correspondiente corporación municipal.

El balance de su aplicación demuestra también su escasa utilización en los casi cuarenta años de vigencia de la ley. Poco uso que puede imputarse de nuevo a los requisitos establecidos legalmente —aprobación por mayoría absoluta del pleno y sobre todo a la autorización estatal—unido a una interpretación restrictiva que tanto el Gobierno como el Tribunal Supremo han dado a la exigencia legal de que la consulta verse sobre asuntos de competencia propia municipal³⁵. Las cifras no dejan lugar a la duda. Desde 1986 hasta febrero de 2023, los municipios han solicitado 169 consultas, de las cuales se autorizaron 82 (poco más del 48 por 100) y se denegaron 87, aunque hay que tener en cuenta que de las autorizadas no se celebraron todas porque el Ayuntamiento desistió en más de una decena de ocasiones pese a contar con la autorización del Consejo de Ministros.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas³⁶, no ha sido hasta fecha relativamente reciente cuando se han producido los primeros intentos de regulación del referéndum autonómico³⁷. Y decimos intentos porque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional los ha ido declarando inconstitucionales sobre la base de la falta de competencia autonómica para regular la institución del referéndum y del papel que debe ocupar la LOMR. Lo cual ha resultado cuando menos controvertido porque once comunidades autónomas asumen competencias en

³⁵ En igual sentido, *vid.*, FERNÁNDEZ RAMOS, «Las consultas populares mediante votación en Andalucía», en CASTILLO BLANCO, F. A. *et al.* (dirs.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (II). Smart regulation, simplificación administrativa, participación ciudadana e integridad*, Sevilla, IAAP, 2022, p. 161.

³⁶ Solo podemos dar brevemente cuenta en estas páginas de la problemática generada por la figura del referéndum autonómico. Para una visión completa, puede verse la obra colectiva de GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

³⁷ Son la Ley vasca 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política; las Leyes catalanas 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum y 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Además, se aprobó en Canarias el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, con objeto de celebrar una consulta sobre las prospecciones petrolíferas,

materia de consultas populares autonómicas y/o locales en sus estatutos de autonomía³⁸.

No puede obviarse el contexto en el que se produce esa regulación, ligado a la celebración de referéndums secesionistas en el País Vasco y Cataluña, lo que, sin duda, ha condicionado inexorablemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tampoco puede olvidarse que lo que pretendían las autoridades autonómicas es demostrar que nos hallábamos ante una mera consulta y no ante un referéndum para así poder eludir la exigencia constitucional de autorización estatal, que no se requiere para toda consulta sino solo para aquellas que se realizan *por vía de referéndum*.

Por eso, la primera tarea que tuvo que abordar el Tribunal Constitucional fue la de la definición del referéndum, por oposición al resto de consultas populares. En este sentido concluye que lo que singulariza al referéndum es que se trata de una llamada directa a la comunidad política (*appellatio uti cives*), expresivo del interés general y que constituye una de las formas de ejercicio del derecho fundamental de participación política del art. 23 CE. Es precisamente, la propia naturaleza de los derechos de participación política, lo que exige envolver al referéndum de una serie de garantías orgánicas y procedimentales que permitan asegurar la correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la votación: la inscripción en el censo electoral, la presencia de una Administración electoral que vele por la transparencia y objetividad de todo el procedimiento y la existencia de un recurso, preferente y sumario, y en su caso, del acceso al amparo ante el propio Tribunal Constitucional (STC 103/2008, FJ 2). Frente al referéndum, hay otras consultas *no referendarias* en las que se realiza un llamamiento a un colectivo más reducido, sea social, económico, cultural o de otra índole (*appellatio uti socii*), expresivas de un interés particular o incluso local y que son manifestación del fenómeno participativo, debiendo encuadrarse en el art. 9.2 CE (STC 31/2010, FJ 69).

Fijado el concepto de referéndum, el siguiente paso fue establecer el régimen de competencias sobre el mismo y, por tanto, determinar cuál es el alcance de la cláusula de autorización estatal del art. 149.1.32.ª CE, una cláusula competencial *sui generis*³⁹. Pues, como venía advir-

³⁸ Asumen competencia *exclusiva* los Estatutos de Cataluña (art. 122), Andalucía (art. 78), Extremadura (art. 9.50), Islas Canarias (art. 108.1.a) y con matices, Aragón (art. 71.27), pero, en estos casos, de manera expresa (o implícitamente para el caso de Cataluña según señaló el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010) se excluye al referéndum. En los seis estatutos restantes, es competencia *de desarrollo legislativo y ejecución*: Asturias (art. 11.11), Murcia (art. 11.8) La Rioja (art. 9.7), Valencia (art. 50.8) Islas Baleares (art. 11.b), y Castilla y León (art. 34.1.12).

³⁹ Así lo advirtió el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su Dictamen 3/2010, de 1 de marzo, sobre el Proyecto de ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña, FJ 3: «En el sentido de que en el mismo la técnica de distribución utilizada no sigue las categorías generales que rigen la división de competencias y que pivotan en general

tiendo la doctrina, es más bien un mecanismo de garantía de la unidad política del Estado, dirigido a asegurar la lealtad constitucional impidiendo que por medio de un referéndum convocado unilateralmente por los entes territoriales pueda condicionarse la voluntad general a través del pronunciamiento de una fracción del pueblo español⁴⁰. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional transformaría por completo esta naturaleza al delimitar como contenido de esta cláusula competencial no sólo el acto de autorización, sino toda la disciplina del referéndum; lo cual incluiría su establecimiento y regulación, cualquiera que fuera su modalidad y su ámbito territorial, y, al mismo tiempo, excluiría toda posibilidad de regulación por parte de las Comunidades Autónomas (SSTC 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6.A y 137/2015, FJ 4.c). Los motivos para esa interpretación extensiva son, además del carácter restrictivo de esta institución en nuestro sistema constitucional, la especial posición de la LOMR dentro de nuestro sistema de fuentes. Pues, según la jurisprudencia constitucional, la LOMR es la norma llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, para dar cumplimiento a la reserva competencial del art. 149.1.32.^a CE y a dos reservas de ley orgánica que inciden sobre el régimen jurídico del referéndum: una «genérica», relativa al desarrollo de los derechos fundamentales de participación política cuando se ejercen a través de la institución del referéndum (art. 81 CE) y otra «específica», sobre las modalidades de referéndum previstas en la Constitución (SSTC 103/2008, FJ 3; 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6A; 137/2015, FJ 4.c).

Esta interpretación se ha ido abriendo muy tímidamente en las últimas sentencias del Tribunal Constitucional, en las que se aclara que lo anterior no sería incompatible con que los Estatutos de Autonomía puedan 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» (SSTC 137/2015, FJ 4d; 51/2017, FJ 5b; 90/2017, FJ 8B.a. y 114/2017, FJ 3). Consecuentemente, ya no pertenece al Estado toda la disciplina del referéndum, las comunidades autónomas pueden completar su régimen siempre y cuando se establezca el referéndum autonómico en la LOMR.

sobre los conceptos de legislación y ejecución, sino que de su dicción literal parece permitir, en principio, a las Comunidades Autónomas el despliegue de todas sus potestades legislativas y ejecutivas, aunque reservando la decisión última de realización del referéndum a la autorización del Estado».

⁴⁰ Por todos, C. AGUADO RENEDO, «El referéndum autonómico», en MATÍA PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, CEPC, 2011, p. 417.

Una última precisión efectuada por el Tribunal Constitucional sobre el régimen jurídico de todo tipo de consultas populares autonómicas (referendarias o no) gira en torno a la existencia de límites de carácter material que afectan al propio contenido u objeto de las consultas. En este sentido, queda fuera del margen de actuación de una Comunidad Autónoma formular consultas que excedan de las competencias propias o que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas y que se encuentran sustraídas a las decisiones de los poderes constituidos (SSTC 103/2008, FJ 4, 138/2015, FJ 3; 51/2017, FJ 5c. y d.; 90/2017, FJ 6b y 114/2017, FJ 3). Con ello, queda claro que no tiene cabida el referéndum secesionista. La única vía posible para plantear la independencia de una parte del territorio sólo puede encauzarse a través del procedimiento de reforma constitucional del art. 168 CE (SSTC 103/2008, FJ 4, 42/2014, FJ 4c y 90/2017, FJ 6).

Recapitulando lo dicho hasta ahora, la Constitución no agota el elenco de supuestos de referéndum admisibles en nuestro sistema constitucional; sin embargo, la previsión en abstracto de tales consultas no contempladas expresamente en la norma fundamental y la regulación de los aspectos esenciales de su régimen jurídico corresponderá a la LOMR, en tanto en que norma en la que se articulan todos los títulos estatales sobre referéndum; mientras que el legislador autonómico solo podrá efectuar una regulación complementaria del referéndum autonómico sobre aspectos meramente accesorios de los preceptos estatales. Ahora bien, esta posibilidad es por ahora solo una hipótesis porque la inacción estatal bloquea la posibilidad de desarrollar y activar este mecanismo de participación política directa por parte de las comunidades autónomas.

Dos consecuencias podemos extraer de toda esta jurisprudencia dictada en torno al referéndum autonómico. Primera, el nacimiento de una nueva categoría jurídica que no tiene parangón en el Derecho comparado: las consultas populares no referendarias, cuya presencia solo se explica por la necesidad de hacer compatible la existencia de una competencia autonómica sobre consultas populares con el mantenimiento dentro el ámbito de control del Estado del referéndum autonómico⁴¹. Segunda, la posible duplicación de regímenes jurídicos en el ámbito de las consultas populares municipales, dándose la paradoja de que sobre un mismo objeto en algunas comunidades autónomas que han aprobado leyes de consultas populares no referendarias, como Andalucía, Cataluña, las Islas Baleares y Navarra⁴², los alcaldes pue-

⁴¹ Sobre esta cuestión resulta muy interesante el trabajo de S. FERNÁNDEZ RAMOS, «Las consultas populares no referendarias mediante votación. ¿Un artificio del Derecho Público español?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 52, 2019.

⁴² *Vid.*, la ya mencionada Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, así como la Ley andaluza 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación ciudadana de Andalucía, la Ley balear 12/2019,

den optar libremente por el referéndum municipal o las consultas no referendarias. Aunque es evidente la ventaja de no tener que solicitar autorización estatal y sus menores formalidades, habrá que valorar si se traduce en una mayor utilización o si, por el contrario, siguen siendo más efectivos otros instrumentos de participación previstos en las leyes y/o reglamentos de Participación ciudadana, menos costosos en términos de organización o de recursos.

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Puede inferirse claramente del análisis que hemos realizado en el epígrafe anterior, cómo el referéndum en España no es un instrumento de contrapoder. Las funciones que predominan en él son, por un lado, la de legitimación de normas o decisiones previamente adoptadas por las instituciones representativas, atribuible tanto al referéndum constitucional como a los vinculados al proceso autonómico o, por cómo se encuentra diseñado, el referéndum consultivo. Por otro lado, la de otorgar rigidez a esas mismas normas, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía, dificultando, en este último caso en exceso su aprobación. Se une así a toda una serie de requisitos constitucionales que lo que pretenden es desincentivar la vía de acceso al máximo nivel competencial. Además, en el caso del referéndum facultativo del art. 167 CE, podría predicarse en teoría su carácter contramayoritario, derivado de que puede activarse por una minoría muy exigua (una décima parte de los miembros de una de las cámaras). Sin embargo, no se ha llevado a la práctica en las reformas de 1992 (art. 13.2 CE) y 2011 (art. 135 CE). Solo el referéndum municipal tiene alcance propositivo, permitiendo a los ciudadanos introducir cuestiones que no han sido abordadas por las instituciones. Pero, también hemos visto como las limitaciones legales a las que se encuentra sometido (aprobación por el Pleno y autorización estatal) y la interpretación restrictiva que se realiza por el Gobierno y los tribunales de las materias sobre las que puede recaer, convierten a esta figura en algo puramente anecdótico, demostrando también aquí la desconfianza que existe en nuestro sistema constitucional hacia las instituciones de participación política directa de los ciudadanos. En definitiva, tal y como ha sido regulado en España el referéndum es una figura prescindible que aporta muy poco o casi nada a nuestra democracia⁴³.

Su desarrollo en la LOMR, además, establece una regulación que en gran medida desnaturaliza al referéndum como institución de democra-

de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos y la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática de Navarra.

⁴³ En el mismo sentido, E. SÁENZ ROYO, *El referéndum constitucional en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 149.

cia directa al dejar todo el procedimiento en manos de los principales actores de la democracia representativa, el ejecutivo y los partidos políticos, y no establecer suficientes mecanismos de garantía que impidan su utilización plebiscitaria. Por eso, las propuestas que vamos a realizar para mejorar la regulación del referéndum van a estar dirigidas a acentuar su función como instrumento de contrapeso y control de las instituciones representativas y a reducir esas carencias que facilitan su utilización por las élites políticas.

La primera propuesta que vamos a plantear es la ampliación de sus modalidades. El referéndum no puede ser un instrumento de contrapoder cuando el ámbito de influencia en el proceso de formación y manifestación de la voluntad colectiva es tan reducido como el que se deriva de nuestro ordenamiento jurídico. No puede obviarse que la previsión de nuevas modalidades de referéndum a nivel estatal exigiría la reforma de la Constitución. No podría hacerse de otra forma dada la voluntad expresa del constituyente a la hora de regular el referéndum, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países de nuestro entorno (Islandia y Países Bajos, por ejemplo, con el referéndum consultivo, aunque con muy diversa suerte, como hemos visto). Sin embargo, no parece que haya mucha voluntad política para acoger esta propuesta. En 2014, se presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de reforma de los arts. 87.3, 92 y 166 de la Constitución por la Junta General del Principado de Asturias que, sobre esta cuestión, planteaba el establecimiento de un referéndum de derogación de leyes en vigor y la Cámara no ha considerado oportuno, desde entonces, su inclusión en el orden del día para la toma en consideración.

No obstante, siguiendo la idea de que *federalism makes experimentation easier* (es decir, que las unidades subestatales pueden ser laboratorios de experimentación administrativa donde ensayar nuevos instrumentos para su traslado al conjunto del Estado) creemos que el ámbito más adecuado para la implementación de nuevas modalidades serían las comunidades autónomas. Sin duda, habría que respetar los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional de los que hemos dado cuenta, por lo que correspondería al legislador estatal el establecimiento de un referéndum legislativo, ya sea propositivo, para la aprobación de leyes, ya sea de control, tanto de ratificación de leyes aprobadas como abrogativo para derogar leyes en vigor (en línea con la propuesta del Parlamento asturiano) o, incluso, sólo un referéndum consultivo. Para un sector de la doctrina⁴⁴, únicamente sería plausible

⁴⁴ Pueden verse, entre otros, J. M. CASTELLÁ ANDREU, «El referéndum en la Constitución., ¿es necesario un replanteamiento de la institución», en CASCAJO CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A., *Participación, representación y democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 2061-262 y E. MARTÍN NÚÑEZ, «Referéndums y consultas populares en los Estatutos de Autonomía: viabilidad, funcionalidad y límites», en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, op. cit., pp. 98-102.

esta última modalidad, la del referéndum consultivo autonómico, por exigencias del principio de homogeneidad institucional entre centro y periferia habitual en los Estados compuestos. Sin embargo, hemos visto como las instituciones de democracia directa parecen ser una excepción a esta regla en el Derecho comparado, ofreciéndonos claros ejemplos, como los EE.UU. o Alemania, donde la inexistencia del referéndum a nivel federal contrasta con una profusión de modalidades en los ordenamientos de todos los Estados.

Avala esta tesis de que es posible reconocer nuevas modalidades de referéndum, aunque no estén previstas en la Constitución, el hecho de que en el Tribunal Constitucional ya ha reconocido la posibilidad de que el legislador estatal (en concreto, el legislador estatuyente) establezca un referéndum de ratificación de los Estatutos de autonomía de las comunidades de la *vía lenta*, ratificación que, como hemos visto, queda reservada en la Constitución para los Estatutos de la *vía rápida* y que justifica por la amplia libertad de configuración que confiere el art. 147.3 CE a los estatutos de autonomía⁴⁵.

La segunda propuesta se refiere a los sujetos habilitados para instar el referéndum. Lógicamente, para que el referéndum pueda funcionar como un instrumento de contrapeso y control, su iniciativa no puede quedar exclusivamente en manos del ejecutivo, pues de lo que se trata es, como vimos, de que exista la posibilidad de introducir por la presión de la opinión pública nuevos temas que las instituciones representativas bloquean, de poder mostrar el desacuerdo con las normas o decisiones que han adoptado o de desbloquear propio funcionamiento de las instituciones. Para ello, debe abrirse la posibilidad a que sea planteado «desde abajo» por los ciudadanos o, en Estados compuestos, por las entidades subestatales o incluso por los municipios. En esta línea, va la mencionada Proposición de reforma de los arts. 87.3, 92 y 166 de la Constitución presentada por el Parlamento asturiano, estableciendo la posibilidad de que tanto el referéndum consultivo como el referéndum abrogativo de leyes en vigor pueda ser propuesto por al menos 500.000 electores. Igual número de ciudadanos que se exige para la presentación de una iniciativa popular, pero equiparable a lo que es habitual en otros países (por ejemplo, en Italia se requiere el mismo número de firmas). En todo caso, el número de firmas, como exigen las directrices revisadas del Código de Buenas Prácticas sobre la celebración del referéndum aprobadas por la Comisión de Venecia, debería ser lo suficientemente elevado como para que solo se aborden cuestiones que representan un interés social relevante, pero no tan elevado que supusiera solo una opción teórica imposible de alcanzar.

⁴⁵ *Vid.*, en este sentido, la STC 31/2010, FJ 147.

Ahora bien, el hecho de que se admitan nuevos sujetos legitimados no quiere decir que las instituciones representativas no deban tener ningún papel en el proceso. Y en este sentido, siguiendo nuevamente el Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia, sería aconsejable que cuando se someta a consideración de los electores la aprobación o derogación de un texto legislativo a instancias del electorado o una autoridad distinta del Parlamento, este pueda emitir un dictamen no vinculante sobre el texto sometido a votación o incluso, como sucede por ejemplo en Suiza o en Estados Unidos a nivel estatal, pueda presentar una contrapropuesta a la consideración del electorado que se votaría conjuntamente a la presentada por los ciudadanos. Esta medida refuerza la idea de complementariedad del referéndum a las instituciones representativas y contribuye claramente al proceso de formación de la opinión pública.

A la vista de lo ocurrido en la práctica del referéndum en España, resulta ineludible tomarse en serio la tercera propuesta que versa sobre el papel de los poderes públicos en el procedimiento de referéndum. Por lo menos, dos son las cuestiones que deberían abordarse en la LOMR. La primera es la necesidad de establecer mecanismos de control sobre la pregunta. La pregunta debe ser clara y concreta; debe poderse responder con un sí o un no; no debe inducir a error ni sugerir una respuesta. Tanto en las recomendaciones del Código de Buenas Prácticas como en el Derecho Comparado, se establece la obligación de que una autoridad independiente supervise la formulación de la pregunta. Así, por ejemplo, en el Reino Unido es la *Electoral Commission*, organismo nombrado por el Parlamento, mientras que en Italia o Portugal esta función corresponde al Tribunal Constitucional. En nuestro caso, lo más adecuado sería atribuir esta función a la Junta Electoral Central que, como hemos visto, tiene demostrada experiencia en controlar la neutralidad de los poderes públicos en el procedimiento electoral.

De hecho, y esta sería la segunda cuestión, sabemos que así lo ha hecho respecto a la campaña informativa sobre el objeto del referéndum, recogiendo en una Instrucción la habilitación a los poderes públicos de cualquier nivel (estatal, autonómico y local) para realizar este tipo de campaña siempre y cuando se realice de manera neutral y sin inducir a una u otra opción. Doctrina que debería llevarse al articulado de la ley. Sería, además, interesante que se aplicasen también en este punto las directrices de la Comisión de Venecia, presentes como señalamos también en Suiza, Reino Unido o Irlanda, de enviar a los electores un folleto explicativo en el que se resuman de manera equilibrada y neutral los argumentos favorables o contrarios a las distintas opciones planteadas en el referéndum.

La cuarta propuesta gira en torno a la necesidad de terminar con el monopolio de los partidos en la campaña electoral, el reparto de los

espacios electorales gratuitos y la obtención de financiación pública. Como nos recuerda Paloma Biglino, esta participación casi exclusiva de los partidos políticos tiene su razón de ser en las elecciones, ya que en ellas el votante debe escoger entre candidatos que presentan las diferentes formaciones políticas. Por eso, tiene sentido que solo puedan hacer campaña las formaciones políticas. Sin embargo, carece de fundamento en el referéndum y acentúa sus elementos plebiscitarios. Facilita, en efecto, que la campaña se convierta en una petición de confianza hacia el partido en el poder y en una moción de censura de quienes están en la oposición, dejando en un término secundario la conveniencia de aprobar o rechazar la propuesta sometida a votación popular⁴⁶.

Obviamente, no se trata de eliminar a los partidos de la campaña electoral, pues indudablemente desempeñan un papel esencial en la articulación de la voluntad popular, sino de abrirla a otros actores sociales como sindicatos, colegios profesionales, asociaciones o colectivos ciudadanos más o menos permanentes que manifiesten su interés sobre la cuestión propuesta. Es cierto que la incorporación de algunos de estos actores (por ejemplo, los sindicatos o las grandes empresas) puede afectar al principio de igualdad de oportunidades. Pero esta consecuencia puede evitarse limitando el acceso a los medios de comunicación y a los fondos, no solo públicos sino sobre todo privados, que se destinen a la campaña. En este sentido, sabemos que es frecuente en la práctica comparada (Canadá, Italia, Reino Unido, Portugal o Irlanda, por ejemplo) y sería deseable que lo recogiese la LOMR, que se obligue a las diferentes fuerzas políticas a agruparse en dos bloques *sí-no* en función de si son favorables o no a la propuesta planteada en el referéndum, correspondiendo a cada bloque el mismo tiempo de emisión o de acceso a los recursos públicos.

Finalmente, la última propuesta es la más controvertida porque, aunque cuenta con una dilatada aplicación en la práctica comparada, sin embargo, se desaconseja en las directrices revisadas de la Comisión de Venencia. Nos estamos refiriendo a la exigencia de un *quorum de participación* para la aprobación de la propuesta sometida a consulta popular. Así, en Italia y Hungría, por ejemplo, la aprobación exige la participación de al menos el 50 por 100 de los inscritos en el censo electoral. En Portugal, se requiere ese mismo porcentaje para que el referéndum tenga efectos vinculantes. En Dinamarca el quorum de participación es, y en Países Bajos era, a nuestro juicio demasiado bajo, de al menos un 30 por 100 de los inscritos en el censo electoral. Mientras que, como vimos, en algunos estados alemanes o de EE.UU. el porcentaje se determina en función de la participación en las últimas elecciones (por ejemplo, un 40 por 100 en Mississippi). La razón de

⁴⁶ P. BIGLINO CAMPOS, «Conclusiones y propuestas», en *Id.* (coord), *Partidos políticos y meditaciones de la democracia directa*, op. cit., p. 396 y P. TAILLON, *Le referendum expression directe de la souveraineté du peuple?*, op. cit., pp. 158-162.

esta medida tiene que ver con el rasgo tantas veces aludido a lo largo de este trabajo de complementariedad de las instituciones de democracia representativa. Desde el momento que, con el referéndum, lo que se pretende es cuestionar la labor de las instituciones representativas, es necesario que la manifestación directa de la voluntad popular no sea excesivamente minoritaria, porque en caso contrario podría suponer una quiebra o déficit de legitimidad⁴⁷.

Para el Consejo de Europa, sin embargo, la exigencia de este porcentaje mínimo de votos puede generar que los opositores a la propuesta se abstengan estratégicamente en lugar de votar en contra. Y aunque no podemos negar ese efecto, creemos que, si la propuesta planteada en el referéndum no es capaz de movilizar a la sociedad civil, deja de ser un elemento de contrapeso o de control de la sociedad y puede convertirse en un instrumento en manos de las autoridades convocantes o de determinadas agrupaciones, de partidos minoritarios o grandes corporaciones.

De hecho, la práctica constitucional comparada reciente nos ha demostrado la utilidad de este tipo de cláusulas en referéndums convocados por formaciones minoritarias de sesgo populistas o por los ejecutivos para enfrentarse a las instituciones representativas, oponerse a las decisiones de instancias supranacionales, desconocer los derechos de las minorías y, en definitiva, sortear el sistema de *checks and balances*. Como vimos, Hungría es un claro ejemplo de ello. Recordemos, dos referéndums dirigidos contra minorías apoyados por una amplísima mayoría que superaba el 90 por 100 de los votantes, pero cuyos resultados no fueron válidos debido a una grandísima abstención.

4. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENUEDO, C., «El referéndum autonómico», en MATÍA PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, CEPC, 2011, pp. 389-419.
- «Referéndum, partidos y participación popular», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, 2016, pp. 37-64.
- AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y Estado Constitucional*, Madrid, EDESA, 1977.
- «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento español», en TRUJILLO, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P., *La experiencia constitucional*, Madrid, CEPC, 2000, pp. 67-96.
- BIGLINO CAMPOS, P., «Conclusiones y propuestas», en *idem* (coord), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, 2016, pp. 391-399.

⁴⁷ En contra de exigir un *quorum* de participación, E. SÁENZ ROYO, «Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del Derecho comparado», *op. cit.*, p. 177.

- CARRÉ DE MALBERG, R., «Considérations théoriques sur la question de la combinaison del référendum avec le Parlementarisme », *Annuaire de l'Institut International de Droit public*, 1931, pp. 256-284.
- CASCAJO CASTRO, J. L., GARCÍA, E., OLIVER ARAUJO, J., y TORRES MURO, I., «Encuesta sobre el referéndum», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, pp. 11-56.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M., «El referéndum en la Constitución, ¿es necesario un replanteamiento de la institución», en CASCAJO CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A., *Participación, representación y democracia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 235-266.
- «El referéndum del Brexit, una historia inacabada», *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, pp. 297-334.
- CONDORCET, *Sur la nécessité de faire ratifier la constitution par les citoyens et sur la formation des communautés de campagne*, Paris, l'impr. de Ph. D. Pierre, 1797.
- CRUZ VILLALÓN P., «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, pp. 145-168.
- DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982.
- DONOVAN, T., «Referendum and Initiatives in North America», en QVORTRUP, M. (ed.), *Referendums around the world. The continued growth of direct Democracy*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 122-161.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Las consultas populares no referendarias mediante votación. ¿Un artificio del Derecho Público español?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 52, 2019, pp. 1-46.
- «Las consultas populares mediante votación en Andalucía», en CASTILLO BLANCO, F. A. et al. (dirs.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (II). Smart regulation, simplificación administrativa, participación ciudadana e integridad*, Sevilla, IAAP, 2022, pp. 149-180.
- GARRIDO LÓPEZ, C., «La iniciativa popular de referéndum», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 317-345.
- y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- HAMON, F., *Le référendum. Étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995.
- «Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 98, 2014, pp. 253-268.
- INVERNIZZI ACCETTI, C. y OSKIAN, G., «What is a consultative referendum? The democratic legitimacy of popular consultations», *Perspectives on Politics*, vol. 20, núm. 1, 2020, pp. 123-138.
- MARTÍN CORTÉS, I., «El referéndum del "NO" en Grecia, una consulta de dimensiones internacionales», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPCC, 2016, pp. 237-266.
- MARTÍN NÚÑEZ, E., «Referéndums y consultas populares en los Estatutos de Autonomía, viabilidad, funcionalidad y límites», en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2019, pp. 79-104.
- MARTINICO, G., *Filtering populist claims to fight populism, the Italian case in a comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

- MIRANDA, J., «O referendo e o plebiscito, la experiência portuguesa», *Cuestiones constitucionales*, núm. 19, 2008, pp. 149-171.
- MIRKINE GUETZÉVITCH, B., «Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes», *Annuaire de l'Institut International de Droit public*, 1931, pp. 285-334.
- MORRONE, A., *La Repubblica dei referéndum. Una storia costituzionale e politica (1945-2022)*, Bologna, Il Mulino, 2022.
- OFFE, C., «Referendum vs. institutionalized deliberation, What democratic theorists can learn from the 2016 Brexit decision», *Daedalus*, núm. 146 (3), 2017, pp. 14-27.
- PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2013.
- PORRAS NADALES, A., «El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, 1980, pp. 175-194.
- ROLLA, G., «Las dinámicas entre el referéndum, las instituciones de democracia representativa y los partidos», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, 2016, pp. 201-236.
- SÁENZ ROYO, E., «Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del Derecho comparado», en Sáenz Royo, E. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 157-182.
- *El referéndum constitucional en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
- SEGURA I RENAU, L., «La participación popular en la reforma constitucional de los Estados de EE.UU.», en CASTELLÁ ANDREU, J. M., *Parlamentos, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 309-330.
- TAILLON, P., *Le referendum expression directe de la souveraineté du peuple? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Paris, Dalloz, 2012.
- TIERNEY, S., *Constitutional Referendums. The theory and practice of republican deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012.