

- Stilz, A. (2016). The value of self-determination. En D. Sobel, P. Vallentyne y S. Wall (comps.). *Oxford studies in Political Philosophy* (pp. 98-127). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198759621.003.0005>.
- Stilz, A. (2019). *Territorial Sovereignty: A philosophical exploration*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198833536.001.0001>.
- Waldron, J. (2002). Redressing historic injustice. *The University of Toronto Law Journal*, 52 (1), 135-160. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/825930>.
- (2010). Two Concepts of Self-Determination. En S. Besson y J. Tasioulas (comps.) *The Philosophy of International Law* (pp. 119-138). Oxford: Oxford University Press.
- Wellman, C. H. (1995). A defense of secession and political self-determination. *Philosophy & Public Affairs*, 24(2), 142-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.1995.tb00026.x>.

*Alberto Manuel Hers Martínez*  
Universidad LUISS Guido Carli

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y EVA SÁENZ ROYO (coords.): *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 319 págs.

Recabar la opinión de la ciudadanía mediante la convocatoria de referéndums se ha convertido en un recurso por parte de los gobernantes cada vez más habitual en las dos últimas décadas. Pocos países democráticos son ajenos a esta tendencia (p. ej. no se ha utilizado en Bélgica o Bulgaria y apenas en otros países como Francia y Australia), pero en ninguno su uso ha resultado más controvertido tanto política como jurídicamente que en Gran Bretaña, a consecuencia tanto del *brexít* como del referéndum de secesión de Escocia, y en España a raíz del desafío independentista catalán. Lo cual no quiere decir, tampoco, que en otras latitudes el uso del referéndum no haya estado exento de polémica: piénsese en Colombia respecto del proceso de paz, Canada respecto de Quebec, etc.

La bibliografía en español sobre este instrumento de democracia directa es, sin embargo, muy inferior a la que existe en inglés, y por eso un libro colectivo como el dirigido por Carlos Garrido y Eva Saenz está llamado a convertirse en una referencia en nuestro país. Ambos son especialistas en la materia, como demuestran sus últimas publicaciones al respecto.

La obra trae causa de la jornada sobre referéndums y consultas populares autonómicas que se celebró en noviembre de 2018 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, en el marco del proyecto de investigación «Nuevas formas de participación en las Democracias avanzadas» (DER2016-75406-R). En dicha jornada participaron Paloma Biglino Campos, Nicolás Pérez Sola, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Esther Martín Nuñez, Javier

Tajadura Tejada, Enrique Cebrian Zazurca, Josu de Miguel Bárcena, Victor Manuel Cuesta López, y M.<sup>a</sup> Reyes Pérez Alberdi. Al texto de sus ponencias se añade, por invitación de los directores, trabajos de Enriqueta Expósito, Carlos Garrido López, Daniel López Rubio y Nieves Alonso García.

El volumen se organiza de la siguiente manera: tras el estudio introductorio de C. Garrido y E. Sáenz y un estudio general sobre la función de los referéndums en el Estado compuesto por parte de P. Biglino, los trabajos se dividen en dos partes: una sobre el marco normativo y jurisprudencial de los referéndums y las consultas populares en el Estado autonómico, y otra sobre los excesos en la regulación y prácticas *refrendatarias* y su limitación por parte del Tribunal Constitucional.

La conclusión común a todos los trabajos que componen este libro podría resumirse así: dado que el art. 149.1.32 CE recoge como competencia exclusiva del Estado únicamente la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», las comunidades autónomas deberían tener la capacidad de asumir competencias para la regulación de referéndums autonómicos; sin embargo, en el marco de los desafíos secesionistas del País Vasco y Cataluña el Tribunal Constitucional ha elaborado en las SSTC 103/2008, 31/2010, 42/2014 y 31/2015 una jurisprudencia que limita esta posibilidad, solo insuficientemente matizada en las SSTC 137/2015 y 51/2017, en las que se permite que el legislador autonómico únicamente complete la regulación del legislador orgánico estatal.

Los organizadores de esta obra comienzan su estudio preliminar indicando que, a su juicio, tanto la regulación como la interpretación jurisprudencial sobre la posibilidad de celebrar referéndums en el ámbito autonómico no se compadece con la habitual en otros Estados compuestos.

Ciertamente, en Italia, por ejemplo, se permite que en virtud de lo dispuesto en el art. 123 de la Constitución las regiones regulen referéndums propios, aunque su Corte Constitucional (*vid.*, SCC 118 de 2015) también ha tenido que afirmar que ello no implica la posibilidad de plantear referéndums de secesión. Ni siquiera cabría —según dicho órgano— esta posibilidad a través de una reforma constitucional. El trabajo sobre la STC 103/2008 de J. Tajadura en este volumen, aplicando las tesis de P. de Vega sobre la reforma constitucional, resulta una crítica muy acertada a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional al respecto, según la cual todo puede ser reformado, incluso, para menoscabar los principios sobre los que se asienta nuestro régimen constitucional.

También en otros países como Estados Unidos o Suiza —tal y como recuerda P. Biglino— se permite la organización de referéndums a nivel estatal o cantonal. De hecho, sobre todo en el segundo de los Estados mencionados, se llevan a cabo regularmente. Pero dado que esta autora parte de una —en

nuestra humilde opinión— discutible asimilación entre federalismo y democracia, pues es posible pensar en países muy centralizados (como Francia antes de 2003) y profundamente democráticos (Ruipérez Alamillo, 2010:198), mientras que hay y ha habido Estados federales (Alemania en 1871, URSS, Yugoslavia, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela) que no pueden ser considerados democráticos (en contra Sáenz Royo, 2019: 128), lo que no se puede —a juicio de quien escribe estas líneas, en este caso, coincidente con el de la profesora de la Universidad de Valladolid— es igualmente asimilar democracia e instrumentos de participación directa del pueblo en los asuntos públicos. Los referéndums también han sido mal utilizados en democracias (por ejemplo, en Gran Bretaña, con el *brexít*, que además estuvo condicionado por noticias falsas) y ha sido igualmente un instrumento a favor de dictadores como el propio Franco. Y este riesgo existe en todos los niveles: la autora de este trabajo recuerda cómo fue sometido a referéndum la creación de un abono conjunto de metro-bus en Madrid. No obstante, tampoco nadie puede negar que bien empleado el referéndum puede ser un magnífico mecanismo para reforzar la legitimidad de los actuales sistemas de democracia representativa. La hipótesis sugerida por Biglino de que el referéndum a nivel regional agudiza las ventajas y los inconvenientes de este tipo de instrumento me parece, efectivamente, muy factible.

Por eso hay que tener en cuenta, como bien indica en su trabajo Pérez Sola, la reticencia con la que nuestro constituyente concibió en la Constitución los mecanismos de democracia directa. Creo que poca duda de ello habrá si se piensa cómo se reformó el proyecto de Constitución para retirar la posibilidad de referéndums abrogatorios que se prevenían en el apartado cuarto del art. 85 o cómo se introdujo el requisito de que el referéndum de reforma constitucional por el procedimiento ordinario sea pedido por un 10% de diputados o senadores. Por eso, como se deduce de este trabajo, lo que hizo el legislador orgánico en la LOMR es actuar en consonancia, estableciendo una regulación restrictiva y limitada de los referéndums autonómicos, circunscrita a los procesos establecidos en el art. 151 CE. Reticencias también claramente apreciables —como se deduce de la lectura del trabajo de C. Garrido que abre la segunda parte de este trabajo colectivo— en la actuación del Ejecutivo Suárez respecto, sobre todo, del referéndum en Andalucía. Cuestión distinta es los defectos técnicos de esta ley: en ellos insisten no solo este trabajo, sino los de Pérez Alberdi, quien critica tanto la jurisprudencia constitucional como la inacción del Estado a la hora de regular en la LOMR el referéndum autonómico, y E. Expósito, quien tras una pormenorizada exposición de los referéndums en el ámbito local también apuesta por una reforma de dicha norma básica.

Una posición muy similar a la de la profesora de la Universidad de Sevilla mantiene en este volumen López Rubio. También él se muestra crítico con que el TC haya eliminado la posibilidad de que las comunidades autónomas creen modalidades de referéndum autonómico, pudiendo únicamente regular aspectos complementarios. Y también —a mi juicio sin razón— con que el Tribunal Constitucional haya extendido la competencia del Estado con base en la reserva de ley orgánica de los artículos 92.3 CE y 81.1 CE.

Porque ocurre que esto ni es cierto ni podría serlo, pues el TC desde sus primeras sentencias (STC 5/1981) establece que la reserva de ley orgánica no otorga título competencial alguno. Es más, en la STC 173/1998 —citada por este autor— el Alto Tribunal establece que ello no impide la acción del legislador ordinario, también autonómico, en materias de su competencia. Pero lo que sí implica la reserva de ley orgánica es la exigencia de un determinado proceso legislativo que no pueden llevar a cabo los Parlamentos autonómicos, no siendo tampoco los estatutos de autonomía normas idóneas para la regulación de ningún tipo de referéndum por ser este instrumento manifestación concreta del derecho de participación política del art. 23 CE, razón por la cual las condiciones de su ejercicio deben llevarse a cabo a través de una ley orgánica de ámbito nacional. Por eso la respuesta del Tribunal Constitucional, tal y como han señalado en artículos de revistas especializadas otros autores (Aguado Renedo, 2011: 544-549) creo que es acertada.

Cerrada, desde la STC 103/2008, la posibilidad de que las comunidades autónomas regulen formas de referéndum autonómico, estas han explorado la vía de las consultas populares. Como bien se desprende de los trabajos en esta obra colectiva de E. Martín Nuñez y M.<sup>a</sup> N. Alonso García, la distinción entre estas y el referéndum se basa en una relación de género-especie. Las consultas populares serían, tal y como nos expone la segunda de las autoras mencionadas, una garantía institucional para canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero no una manifestación del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE, sino un «derecho ancilar». En todo caso, los contornos son muy difusos y buena prueba de ello —como ilustra De la Quadra en el capítulo de su autoría— es la diferente jurisprudencia del TC y el TS respecto de los referéndums locales porque el TC —nos explica este autor— ha seguido, frente al criterio nominalista de algún sector de la doctrina y del TS, una posición orgánico-procedimental que comprende como referéndum aquellos llamamientos al cuerpo electoral a través de los procedimientos y garantías de tipo electorales.

Este resulta, a mi juicio, mucho mejor criterio, pues las *autoclases* comportan siempre el riesgo de eventuales fraudes. Por eso el TC entendió en la STC 31/2015 que las consultas populares no refrendatarias generales previstas en la Ley 10/2014 de Cataluña consistían, en realidad, como explica

en este libro E. Cebrián Zazurca, referéndums encubiertos. Las consultas populares serían para el Tribunal Constitucional manifestaciones no de «democracia directa» si no de un *tertium genus* que se ha denominado «democracia participativa». Aunque el profesor de la Universidad de Zaragoza no comparte este criterio restrictivo creo que, de nuevo, el Alto Tribunal da la solución correcta. Decía el poeta español Juan Ramón Jiménez «inteligencia dame el nombre exacto de las cosas» y es imposible lograr esto si llamamos de manera distinta a cosas que, con pequeñas diferencias, son en esencia lo mismo. También en otro lugar he tenido la oportunidad de argumentar la inexistente diferencia entre referéndums y plebiscitos (Fondevila Marón, 2019: 241 y ss.).

No es de extrañar que la distinción sea cuanto menos difusa, dado que como agudamente señala Pérez Alberdi en su trabajo, «la necesidad de delimitar el referéndum de otras formas de consulta proviene de un problema de tipo competencial». La parcial desregulación del modelo territorial en nuestra actual Constitución ha sido fuente constante de conflictos y de confusión y ha generado, también en este campo, una competencia por parte de las comunidades autónomas por una asunción de atribuciones forzando, en muchos casos, la letra de la Constitución.

Una de las grandes lecciones de esta obra colectiva es —lo he mencionado ya— cómo el Tribunal Constitucional ha matizado su doctrina respecto de los referéndums autonómicos a partir de la STC 137/2015, que se refería a un referéndum convocado por la Comunidad Autónoma de Canarias para recabar la opinión de la ciudadanía sobre prospecciones petrolíferas autorizadas por el Gobierno de la nación a la multinacional Repsol. Ciertamente, aunque el resultado final es igualmente de inconstitucionalidad, hay una evolución. Sin duda, el contexto secesionista (magníficamente descrito en el trabajo de J. De Miguel que cierra esta obra) exigía en la práctica pronunciamientos contundentes por parte del Tribunal, susceptibles, como fue el caso, de precisiones. Esta evolución está bien explicada en la obra que comentamos en el capítulo a cargo de V. M. Cuesta López, cuyo análisis de la sentencia permite, además, comprender mejor la diferencia entre referéndums y consultas populares al considerar el Tribunal que las consultas a personas físicas y a entidades inscritas en el registro de participación tienen distinta naturaleza. Pero esta sentencia también indicaba, en el FJ 4.º que la 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, debe proyectarse siempre sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva comunidad autónoma. También esta precisión es importante, y está claro que no era el caso. Como bien indica el profesor de la Universidad de Las Palmas, su convocatoria respondió a una estrategia de oposición

política a la decisión del Gobierno central. Yo añadiría que tenía tintes demagógicos, en tanto que es una apelación retórica al pueblo por parte de quien no tiene la responsabilidad en la toma de decisión. Porque, al fin y al cabo, ¿quién querría una instalación de ese tipo cerca del lugar donde vive?

Procede ir poniendo fin a esta presentación. Espero haber sabido plasmar en la misma todas las virtudes que, en mi humilde opinión, tiene esta publicación: se trata de un libro de enorme pertinencia y actualidad, que ha reunido a una excelente nómina de especialistas en la materia que, además, muchos de ellos investigan juntos en el marco de un proyecto, y que junto a los demás que han participado en esta obra colectiva aportan al lector diferentes puntos de vista sobre la cuestión. En ella se encontrará un completo análisis teórico y práctico sobre referéndums autonómicos. Estos podrían servir como reflexión previa —si esta es la voluntad mayoritaria— a una eventual reforma de la Constitución, la cual podría inspirarse en soluciones de otros Estados. Porque es evidente que el referéndum, bien entendido, aunque no sea un elemento esencial en un moderno régimen democrático, puede servir para reforzar la legitimidad de las democracias representativas, y en un Estado políticamente descentralizado como España tiene potencial para hacerlo a todos los niveles de gobierno.

### **Bibliografía**

- Aguado Renedo, C. (2011). Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 541-554.
- Fondevila Marón, M. (2019). Los referéndums de secesión en la Unión Europea y sus consecuencias para los entes descentralizados de los estados miembros. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 30, 231-269.
- Ruipérez Alamillo, J. (2010). *Entre el federalismo y el confederantismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las autonomías*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Sáenz Royo, E. (2019). Federalismo y democracia, complementariedad y contradicciones. En M. Aragón Reyes, J. Jiménez Campo, C. Aguado Renedo, A. López Castillo y J. L. García Guerrero (dirs). *La Constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozabal Echevarria*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

*Manuel Fondevila Marón*  
Universitat de Lleida