

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA (coords.): *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2023, 568 págs.

España no tiene incorporado en sus estudios de Derecho la asignatura de Derecho Público Comparado, tal y como ocurre en otros países de nuestro entorno, como Italia. En la mayoría de ocasiones, en nuestro país los constitucionalistas se han ocupado de ello y la relación con nuestros colegas comparatistas italianos es, en consecuencia, muy estrecha. Es por eso tan importante que se realicen estudios de Derecho Comparado como el libro que tengo ahora la oportunidad de recensionar, una perspectiva que cada vez está cobrando más relevancia en un mundo, como el de hoy, globalizado y del que podemos extraer interesantes e importantes aprendizajes si ponemos el foco sobre experiencias más allá de nuestras fronteras.

Todo aquel que se proponga investigar la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum, que da título a esta publicación, pero no solo, también otros instrumentos como el revocatorio de mandato, ha de acercarse a este libro. Una obra que, tal y como explican sus coordinadores en el primer capítulo, se enmarca en el proyecto de investigación del mismo nombre y del cual los profesores Garrido y Cebrián son sus investigadores principales que, a su vez, da continuidad a un proyecto de investigación anterior. En este capítulo introductorio, ambos hacen una contextualización del objeto de investigación y mantienen que la posibilidad de que haya una pluralidad de sujetos capaces de iniciar el procedimiento para realizar referéndums o consultas populares aumenta su funcionalidad democrática, convirtiéndose así en un instrumento corrector del sistema. En este libro pretenden, en relación con ello, estudiar estas modalidades de participación ciudadana en perspectiva comparada, analizar sus problemas y ventajas en la democracia representativa y, además, extraer una serie de conclusiones de cara a su posible incorporación al ordenamiento constitucional español.

El libro está estructurado en diecisiete capítulos, escritos por el mismo número de autores, el primero de los cuales es el introductorio que realizan Garrido y Cebrián que acabo de comentar. Posteriormente, el propio Garrido acomete un estudio general sobre las «modalidades, objeto y límites de la iniciativa ciudadana reforzada», donde analiza la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum en relación con la iniciativa legislativa, dando datos empíricos sobre el pobre «rendimiento participativo de la institución» (p. 32) en España y en el que mantiene que para lograr un cambio en este sentido debería introducirse a nivel constitucional la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum. El autor es firme al defender que tal instrumento permite complementar la democracia representativa a las demandas de los ciudadanos y actúa

como contrapeso de lo que él considera «predominio parlamentario». En el capítulo también se dedica un espacio al derecho comparado, donde menciona regulaciones en países como Suiza, varios Estados estadounidenses, los *Länder* alemanes u otros latinoamericanos, tales como Colombia, Costa Rica, Ecuador o México, entre otros; diversas regiones italianas o Portugal y Nueva Zelanda, por mencionar solo algunos ejemplos, haciendo un preludio de los capítulos que le seguirán. En definitiva, Garrido mantiene que la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum «amplía las posibilidades de participación, responsabiliza a los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones colectivas y refuerza la legitimidad del sistema político» (p. 76).

El siguiente capítulo Cebrían Zazurca lo dedica a «la iniciativa ciudadana de reforma constitucional vinculada al referéndum», partiendo de la base de la crisis de la participación y de que, según el autor, «mejorando y ampliando las vías de participación directa de la ciudadanía podemos hoy contribuir a superar algunos de los defectos que muestra la representación democrática y a procurar su pervivencia» (p. 82). Cebrían mantiene que es importante que los procesos de reforma de la Constitución puedan incorporar elementos de democracia directa, como un referéndum de ratificación, y critica que la propuesta de reforma constitucional proveniente de la Junta General del Principado de Asturias, que incluía incorporar esta posibilidad a nuestra Constitución, ni siquiera se haya debatido aún en sede parlamentaria nacional. Después estudia los casos de los dieciocho estados de Estados Unidos, donde se contempla la iniciativa ciudadana de reforma constitucional vinculada al referéndum, también el nivel de los *Länder* en Alemania, donde está regulada esta figura, y estudia otros casos europeos y americanos en los que también está normada. Finaliza concluyendo que la incorporación de esta iniciativa a nuestra Constitución sería beneficiosa, sobre todo, porque traería mayores elementos de garantía y sería un elemento corrector de las instituciones representativas, realizando una propuesta *de lege ferenda* sobre este aspecto.

Esther Seijas Villadangos se ocupa de la regulación de la iniciativa ciudadana de referéndum popular y del *recall* en los Estados Unidos, incidiendo en que es la regulación estatal, y no la federal, la que contempla ambos instrumentos. Comienza definiendo y realizando un recorrido histórico para explicar los orígenes de estos mecanismos, que se remontan a finales del s. XIX. Resulta especialmente interesante el estudio sobre el *recall*, una herramienta de carácter político, a diferencia del *impeachment*, que permite a los ciudadanos destituir a los representantes que ellos mismos han elegidos. Para Seijas, el fundamento del *recall* es comprensible porque busca «recuperar y reactivar» el control ciudadano «cuando se cumplan determinadas circunstancias que alejan a los funcionarios electos de los motivos y la confianza que generó su inicial designación» (p. 131). En suma, para la autora, la mera existencia de estas

herramientas «tiene un valor de contrapoder de las derivas liberales que puedan adoptar los mecanismos representativos» (p. 141).

De la iniciativa popular de referéndum e iniciativa de revocación en Suiza se ocupa Eva Sáenz Royo. Un caso que, como explica la propia autora, es especialmente relevante al ser el país europeo donde más experiencia tienen en la puesta en práctica de los instrumentos de democracia directa. En el capítulo se explican las dos diferentes modalidades existentes en el ámbito federal: la iniciativa popular de reforma constitucional y la iniciativa popular de referéndum facultativo. Remarca que, además, en la primera de ellas, el Parlamento puede promover una contrapuesta al comité proponente para reformar una ley en el sentido de la iniciativa y, así, evitar que se reforme la propia Constitución, por lo que, aunque no se celebre el referéndum, esta iniciativa es ya de por sí un impulso a la acción del legislador, que lo acerca a los representados. En cuanto a la iniciativa de revocación, existe en algunos cantones, tanto para las cámaras parlamentarias como para el gobierno en su conjunto, algo *sui generis* en la regulación de este instrumento que no está presente en la regulación de otros países. Sin embargo, se ha comprobado una falta de interés en Suiza por esta posibilidad, que Sáenz atribuye a que se aplica tanto a «un órgano representativo en su conjunto como porque las cuestiones más polémicas pueden resolverse a través del referéndum y la iniciativa popular de referéndum» (p. 157).

En el siguiente capítulo, Carlos Fernández Esquer aborda la iniciativa de destitución y elección anticipada de diputados en el Reino Unido, esto es, una concreta regulación del revocatorio en el país anglosajón. Esta posibilidad está prevista aquí desde 2016, para que los ciudadanos puedan castigar a aquellos diputados que infrinjan el ordenamiento jurídico y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. Tal y como explica Fernández Esquer, la revocación británica «consiste en que el electorado de cada uno de los 650 distritos uninominales que componen el sistema electoral de la Cámara de los Comunes pueda destituir a su representante electo antes de que finalice su mandato y provocar la celebración de una elección anticipada para cubrir ese escaño» (p. 173). El autor desarrolla cuál es el régimen jurídico de este instrumento, su rendimiento político, dando cuenta de las veces que se ha producido una activación de peticiones de revocación y de aquellas que finalmente no se iniciaron y concluye con una serie de reflexiones finales entre las que cabe destacar su opinión favorable a la introducción de «cualquier tipo de innovación institucional que, en un momento dado, y tras la debida reflexión, pueda considerarse útil para dar respuestas a algunos de los problemas de las instituciones democráticas en el siglo XXI» (p. 190).

El primero de los dos capítulos dedicados al estudio del modelo francés lo escriben Laurence Morel y Gil Delannoi, que se ocupan de la historia de la

iniciativa popular y de la legislación directa en Francia. Se remontan al momento revolucionario y a los debates entre Montesquieu y Rousseau sobre la distinta concepción que tenían del régimen representativo, continuando por el momento socialista de la Segunda República, en el que se dio un impulso a legislación directa, aunque con la Tercera República la izquierda volvió a distanciarse de estos pronunciamientos, tal y como explican Morel y Delannoï, debido a los posicionamientos marxistas poco favorables a ella. Sin embargo, esto se retomó después de la experiencia de la Comuna de París en 1880, pero a finales de siglo de nuevo los socialistas, por un lado, debido a la importancia que daban al partido como instrumento para canalizar las demandas ciudadanas, y los republicanos de izquierdas, por otro, volvieron a desconfiar de la voluntad popular. La cuestión se olvidó durante el período de entreguerras y parece haber vuelto a recobrar vida dos siglos después a través del referéndum de iniciativa compartida, recuperado tras la reforma constitucional de 2008, aunque con poco éxito, dada las dificultades para ponerla en marcha, donde se precisa del 20 % de diputados o senadores y, además, la firma del 10 % del electorado.

El apartado francés lo completa Fernández Andújar con un capítulo relativo a, precisamente, lo que tratan en último lugar los dos anteriores autores: las recientes propuestas de reforma del instituto del referéndum de iniciativa ciudadana en Francia. En él se hace un recorrido por las distintas modalidades de referéndum en este país y, en particular, analiza la proliferación de propuestas para institucionalizar un auténtico referéndum de iniciativa ciudadana. El autor termina realizando una valoración de futuro, afirmando que es posible que se introduzcan nuevas propuestas que dieran más poder al pueblo.

Silvio Troilo abre la parte dedicada al libro sobre Italia, hablando de la iniciativa popular de referéndum de reforma constitucional en este país. Una posibilidad reconocida por el artículo 138 de la Constitución italiana si, una vez se ha publicado la reforma, así lo solicita un quinto de los miembros de una Cámara, 500 000 electores o cinco consejos regionales. El autor divide en cuatro fases la historia de esta herramienta concluyendo que ha servido a los electores para bloquear tentativos de reforma demasiado amplios y problemáticos.

Pietro Masala se detiene en el caso de la iniciativa popular de referéndum abrogatorio. En su capítulo se realiza un estudio detallado de las distintas fases sucesivas del procedimiento referendario, de los requisitos de admisibilidad y los efectos del referéndum conforme a la jurisprudencia constitucional italiana y da cuenta de su aplicación práctica y los aspectos problemáticos de este instrumento participativo. El autor incide en que el simple ejercicio de la iniciativa, aunque posteriormente no se concrete en un referéndum, produce efectos concretos, «puesto que el Parlamento y el Gobierno pueden evitar la

celebración de referéndums ya declarados admisibles derogando o modificando las normas que constituyen su objeto», por lo que «el éxito del juicio de admisibilidad implica un incentivo a la autocorrección» (p. 308).

El tercer y último capítulo sobre Italia está escrito por Daniel López Rubio y trata sobre la iniciativa reforzada en las regiones del país transalpino. Después de realizar una introducción sobre la participación ciudadana directa de manera general en Italia, el profesor López Rubio se adentra en el ordenamiento regional italiano y explica que el mecanismo consiste en que se adjunta a la iniciativa legislativa popular ordinaria la convocatoria de un referéndum para dotarla de mayor fuerza. Después de explicar la normativa en las distintas regiones italianas y de hablar de sus ventajas e inconvenientes, se pregunta si sería posible exportarla al nivel estatal y explica las propuestas de reforma constitucional —no exitosas— que ha habido hasta la fecha. Para el autor, que exista esta forma de participación es positivo, «en la medida en que combate la pasividad mostrada por los parlamentarios y estimula la acción ciudadana» (p. 354).

Sonsoles Arias Guedón se ocupa de los mecanismos de democracia directa en la República Federal de Alemania y, en concreto, realiza una aproximación a la figura de la iniciativa revocatoria en el ámbito local en aquel país. Después de explicar los mecanismos de democracia en los antecedentes constitucionales más cercanos, como la experiencia de Weimar, la autora se centra en los mecanismos de democracia directa en la Ley Fundamental de Bonn y en los *Länder*. Merece la pena detenerse un instante en el *recall* de alcaldes en Alemania. La autora da cuenta de que esta figura tiene una aceptación extendida en Alemania, dado que lo reconocen once de los dieciséis *Bundesländer* y llama la atención de que es algo particular del país centroeuropo, porque en la mayoría de países el revocatorio no está reconocido en el ámbito municipal, sino en otros ámbitos territoriales superiores.

Los países centroeuropeos, concretamente, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia también tienen un hueco en este libro, y de ellos se ocupa Neliana Orlandi. En este capítulo se parte de una primera aproximación general de la iniciativa ciudadana en los países de la Unión Europea para luego analizar caso por caso cada uno de los Estados mencionados. Es imposible mencionar aquí la regulación existente en cada uno de ellos, que difiere bastante entre sí, pero sí que es preciso mencionar que, como sostiene la autora, todos estos países venían de tradiciones autoritarias bajo la órbita del «socialismo real», por lo que sus transformaciones democráticas han dado lugar a la promoción de herramientas de participación ciudadana, aunque es cierto que algunos países, como Hungría y Polonia, han tenido retrocesos importantes en esta materia con la llegada de partidos que defienden posiciones iliberales a sus Gobiernos.

El caso del nuevo constitucionalismo latinoamericano (NCL) es tratado por Francisco Palacios Romeo. El autor parte de la base de que los textos del NCL «formarían parte de un constitucionalismo avanzado, puesto que introducen una gramática constitucional más expansiva, creativa y garantista, en medio de un entorno histórico-político hostil» (p. 438). Después, realiza un recorrido por las diferentes regulaciones de la iniciativa popular referendaria en Bolivia, Ecuador y Venezuela para terminar con un apartado dedicado a otras variantes de la iniciativa popular y consulta.

Yolanda Gamarra se adentra en el desgraciado caso de los referéndums celebrados en los territorios ucranianos ocupados por Rusia. Realiza una primera aproximación contextual a otros casos de referéndums polémicos en el este de nuestro continente, como los casos de Chechenia o la península de Crimea, territorios que siempre han estado bajo la órbita de influencia de la Federación Rusa. Como no podía ser de otra manera, la autora llega a la conclusión de que los esfuerzos de Rusia por querer anexionarse estos territorios a través de supuestos referéndums violan a todas luces principios nucleares de la integridad territorial e independencia política de Ucrania, además de ir contra la igualdad soberana y la libertad de los pueblos a elegir sobre su futuro, sobre todo si tenemos en cuenta que tales mal llamados referéndums se realizaron en territorios en estado de guerra donde no era posible garantizar los mínimos necesarios para un voto libre.

El penúltimo capítulo de este extenso libro está redactado por Víctor Cuesta López y se dedica al particular caso del modelo irlandés de asambleas ciudadanas. El profesor Cuesta explica que, aunque en un primer momento estas experiencias se realizasen dentro de un proceso de reforma constitucional para tratar de fraguar amplios consensos y mayor legitimidad democrática de los acuerdos alcanzados, el éxito de la convención constitucional (2012-2014) y la asamblea ciudadana (2016-2018) ha hecho que estos instrumentos hayan llegado para quedarse en Irlanda, de tal manera que las instituciones parlamentarias los continúan usando y, en palabras del autor, esto «parece confirmar la tendencia hacia la institucionalización de los espacios de deliberación ciudadana sobre materias de interés constitucional en la República de Irlanda» (p. 540).

Cierra el libro Pablo Guerrero Vázquez con un capítulo sobre la iniciativa ciudadana reforzada y el *recall* en la provincia canadiense de la Columbia Británica. Aunque no se mencione en el título, en su estudio también se refiere a la provincia de Alberta, dada la similitud de las regulaciones de estos instrumentos en ambos territorios. En primer lugar, introduce al lector en el sistema institucional de la Columbia Británica, lo cual se agradece porque posiblemente sea uno de los casos más desconocidos para la mayoría o, al menos, para quien escribe estas líneas; para después pasar a explicar los dos instrumentos que dan

título al capítulo. Sobre la iniciativa legislativa ciudadana, el autor se muestra bastante escéptico, ya que considera que los requisitos establecidos dan pocas garantías de éxito a una propuesta de este tipo. En cuanto al proceso revocatorio, explica que la regulación es un tanto *sui generis*, ya que en la Columbia Británica la recogida de firmas no produce una votación para revocar al parlamentario en cuestión, sino que si se recogen en sesenta días el 40 % de las firmas de los electores del distrito electoral concreto, automáticamente el representante queda destituido, convocándose elecciones parciales en el distrito afectado. Una *rara avis*, desde luego, en el derecho comparado en la regulación del *recall*. Esto no sucede en Alberta, donde sí se produce el referéndum revocatorio.

En conclusión, estamos frente a un libro que estudia un tema poco tratado por la doctrina española y, como anticipaba, es de obligada consulta para todo aquel que quiera iniciarse en esta cuestión. La publicación ofrece una visión detallada de diferentes países que ofrecerá al lector una perspectiva de derecho comparado poco habitual dentro del constitucionalismo español.

*Andrés Iván Dueñas Castrillo*  
Universidad de Valladolid

JAVIER GARCÍA OLIVA Y HELEN HALL: *Constitutional culture, independence and rights. Insights from Quebec, Scotland and Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2023, 340 págs.

Escrita con un claro y fresco lenguaje académico, la obra que analizamos adopta una perspectiva sugerente, objetiva y sólidamente fundamentada, una característica particularmente valiosa en estudios que, como es el caso del presente, afrontan temáticas especialmente controvertidas, como son las identidades nacionales o la secesión de parte de un territorio de un Estado. Se emplea en todo momento un lenguaje didáctico, lo que hace sencillo la comprensión del texto, incluso cuando se abordan complejos dilemas jurídicos y cuestiones no exentas de controversia, al envolver directamente no pocas pasiones políticas. Una monografía que cuenta con el apoyo de una rica bibliografía y que incluye un completo índice de materias al final de la misma.

Se trata de un estudio interdisciplinar, dirigido a estudiosos del derecho, las ciencias políticas, la sociología o la historia, bien estructurado, con un estilo claro que aborda tres complejos casos de tensiones territoriales, jurídicas, políticas y culturales, como son los de Quebec, Escocia y Cataluña, con diferentes precedentes históricos, legales y sociales, aunque también con sorprendentes similitudes que afectan tanto a los problemas como a sus características y a los propios actores sociales implicados.