

LA ADMISIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE UN REFERÉNDUM AUTONÓMICO CON BASE EN LA COMPETENCIA ESTATUTARIA SOBRE CONSULTAS POPULARES (*)

The constitutional acceptability of an autonomic referendum based on statutory powers relating to public consultation

M.^a REYES PÉREZ ALBERDI

RESUMEN

Este estudio aborda la cuestión de la posibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia sobre consultas populares recogida en la mayoría de los Estatutos de Autonomía. Se analiza el marco normativo, competencial y jurisprudencial existente en torno a este tipo de consultas. Se concluye admitiendo su plena admisibilidad constitucional a partir de la incorporación en una ley estatal, preferiblemente la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum, del marco normativo general de esta institución a la que tendrá que someterse la legislación autonómica reguladora de las consultas populares por vía de referéndum.

PALABRAS CLAVE: consultas populares; referéndum; participación política directa; gobierno autonómico.

ABSTRACT

This study considers the constitutional acceptability of an autonomic referendum in Spain, based on the powers of public consultation laid out in most Statutes of Autonomy. It analyses the legal, jurisdictional and case-law framework surrounding this type of

(*) Este trabajo forma parte de las actividades del Proyecto de investigación «Democracia multinivel: La participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública (MEC, DER2012-37567)». Tuve la ocasión de exponer una primera versión del mismo el 20 de febrero de 2015 como comunicación en el XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: «La organización territorial del Estado, hoy». Agradezco a su Junta Directiva que la seleccionara para su publicación en esta revista.

consultation. The study finds that it is fully constitutionally acceptable, since the general legal framework to which autonomy law on public consultation through referendum is subject is incorporated into state law – preferably the Constitutional Law on referendum procedures in Article 92 of the Spanish Constitution.

KEY WORDS: public consultation; referendum; direct political participation; autonomous government.

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE CONSULTAS POPULARES, ¿INCLUYE EL REFERÉNDUM?—III. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE REFERÉNDUM EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. *El referéndum como forma de participación política directa a través del sufragio*. 2. *El carácter excepcional de las instituciones de participación política directa y la inexistencia de competencias implícitas en materia de consultas populares*. 3. *La extensión jurisprudencial de la competencia estatal sobre autorización de consultas populares por vía de referéndum del artículo 149.1.32.ª CE*. 4. *La amenaza de las consultas soberanistas*.—IV. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE REFERÉNDUM: 1. *Una interpretación adecuada de la competencia estatal sobre autorización de consultas populares por vía de referéndum del artículo 149.1.32.ª CE*. 2. *Las reservas al Estado en materia de referéndum derivadas de los artículos 92.3, 81.1 y 149.1.1.ª CE*. 3. *El referéndum de reforma estatutaria como nueva modalidad de referéndum accesible a todas las Comunidades Autónomas a raíz de la STC 31/2010*.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA LEY ORGÁNICA DE REFERÉNDUM COMO MARCO REGULADOR MÍNIMO DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

¿Pueden las Comunidades Autónomas crear o regular modalidades de referéndum al margen de las previstas en la Constitución? A nadie se le escapa la oportunidad de esta pregunta cuando un Presidente autonómico, Artur Mas, convocó una consulta popular sobre la independencia de Cataluña tras dos años de sucesivos anuncios, que acaba de ser objeto de sendos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en las SSTC 31/2015 y 32/2015. Este hecho ha vuelto a traer el debate sobre las competencias autonómicas en materia de referéndum. Un asunto que no había despertado apenas interés doctrinal hasta la pretensión de otro Presidente autonómico, Juan José Ibarretxe, de convocar una consulta popular para salir de la situación de bloqueo político e institucional ocasionada por el rechazo de la Propuesta de Reforma del Estatuto Vasco y que se tradujo en la aprobación de la Ley 9/2008, de 27 de junio, declarada inconstitucional

por la STC 103/2008. Al contrario, con anterioridad a estos dos acontecimientos la cuestión parecía haber recibido una respuesta legislativa afirmativa.

Así, la mayoría de los Estatutos de Autonomía, la *Ley Orgánica 2/1980*, de 18 de enero, *sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum* (en adelante, LOMR) al menos en lo que se refiere al referéndum municipal, y la legislación local prevén desde su aprobación la regulación autonómica de las consultas populares. No en vano, resulta la única postura coherente con la competencia establecida en el artículo 149.1.32.ª CE en la que se reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de autorización de la convocatoria de las consultas populares por vía de referéndum. Pues, si sólo se reserva al Estado la competencia de autorización de la convocatoria, parece lógico deducir que el resto del régimen jurídico del referéndum podría ser asumido por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía siempre y cuando se respeten las limitaciones que establece la propia Norma Fundamental (1).

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha decantado por la postura contraria, negando la posibilidad de regulación autonómica del referéndum. Algo con lo que no estamos de acuerdo como trataremos de defender en las siguientes páginas. Para ello, partiremos de los datos normativos que nos ofrecen las diferentes definiciones estatutarias de la competencia autonómica sobre consultas populares y su desarrollo legislativo (II). Analizaremos, seguidamente, los motivos que se han esgrimido en la jurisprudencia constitucional para negar de plano la competencia autonómica en consultas populares por vía de referéndum (III). Finalmente, expondremos los argumentos que nos llevan a defender la postura contraria y que se sustentan fundamentalmente en una interpretación distinta de las cláusulas que atribuyen al Estado la regulación de los aspectos relacionados con el referéndum (IV).

II. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE CONSULTAS POPULARES, ¿INCLUYE EL REFERÉNDUM?

Son once los Estatutos de Autonomía que recogen actualmente la competencia estatutaria sobre consultas populares. Sin embargo, a diferencia de otros títulos competenciales en los que existe una auténtica vocación de mimetismo, en materia de consultas populares sorprende que los estatuyentes no busquen

(1) CORCUERA ATIENZA (2009): 314, AGUADO RENEDO (2011a): 394 y MARTÍN NÚÑEZ (2012): 102.

una mínima aproximación (2) de manera que puede llegar a tener un alcance muy distinto en función del Estatuto que estemos analizando. En este sentido, pueden diferenciarse al menos cinco fórmulas de reconocimiento, caracterizadas en la mayoría de los casos por su ambigüedad (3):

a) Los Estatutos balear (en adelante, EA Baleares), canario (EA Canarias), castellano-leonés (EA Castilla y León), asturiano (EA Asturias), riojano (EA La Rioja) y murciano (EA Murcia) reconocen la competencia autonómica *compartida* de *desarrollo legislativo y ejecución* del sistema de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma correspondiente (4). No se especifica qué tipo de consultas están comprendidas dentro de este sistema, por lo que respetando la competencia estatal sobre su autorización y la regulación general establecida en la LOMR a la que se remiten, podría incluirse el referéndum local e incluso el autonómico. Sólo la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias ha hecho uso de esta atribución mediante la regulación de un referéndum consultivo de iniciativa gubernamental para cuestiones políticas de especial trascendencia (art. 203 del Reglamento del Parlamento de Canarias) (5).

b) El Estatuto valenciano (en adelante, EA Valencia) atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia *compartida* también de *desarrollo legislativo y ejecución* en materia de sistema de consultas populares *municipales* (art. 50.8), aunque luego en su artículo 28.5, al regular las atribuciones del Presidente de la Generalitat establece que éste podrá proponer, de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Valenciana sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales. De lo que podría concluirse bien que, además de las consultas populares locales, existe la posibilidad de un referéndum de

(2) SEIJÁS VILLADANGOS (2014): 151-152.

(3) IBÁÑEZ MACÍAS (2013): 98.

(4) Artículos 31.10 del EA Baleares, 32.5 del EA Canarias, 71.1.15.ª del EA Castilla y León, 11.11 del EA Asturias, 9.7 del EA La Rioja y 11.8 del EA Murcia.

(5) En el mes de marzo de 2014, el Parlamento canario aprobó por mayoría absoluta la solicitud del Gobierno de Canarias para la convocatoria de una consulta popular «sobre las prospecciones de hidrocarburos aprobadas por el Gobierno de España». Ante la falta de respuesta del Consejo de Ministros a la solicitud de autorización prevista en el artículo 149.1.32.ª CE, el Gobierno canario convocó una consulta «no referendaria» Para ello, se aprobaron el *Decreto del Gobierno de Canarias 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* y el *Decreto 107/2014*, de 2 de octubre, *por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias*. Ambas normas han sido impugnadas por el Gobierno central por el procedimiento del Título V de la LOTC y suspendidas por el Alto Tribunal mediante sendas providencias de 4 de noviembre de 2014.

ámbito autonómico sobre cuya regulación, sin embargo, la Comunidad Autónoma carecería de competencia (6) o más bien que, en este último precepto, el legislador estatutario se está refiriendo a otro tipo de consultas de carácter no referendario.

c) El artículo 122 del Estatuto de Cataluña (en adelante, EA Cataluña) atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia *exclusiva* para el establecimiento del régimen jurídico, la modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat catalana o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de «encuestas, audiencias públicas, foros de participación y otros instrumentos de consulta popular, con la salvedad de la autorización estatal de la convocatoria del referéndum». Aunque no se menciona de manera expresa el referéndum, cabría la posibilidad de incluir el referéndum autonómico entre esas otras formas de consulta popular indeterminadas (7). Ésa fue la interpretación efectuada en un primer momento por las instituciones autonómicas y que les llevó a la aprobación de la *Ley 4/2010*, de 17 de marzo, en la que se establece el régimen jurídico de las consultas populares autonómicas y locales por vía de referéndum y cuya constitucionalidad ha quedado en entredicho a partir de la STC 31/2010, en la que se ha interpretado el precepto estatutario en el sentido de excluir el referéndum de su ámbito de aplicación (8).

En este contexto, y con el objeto de salvar esa posible falta de competencia autonómica en materia de referéndum, se aprobó la *Ley 10/2014*, de 26 de septiembre, de *consultas populares no referendarias y otras formas de participación social*, cuyo objeto es el de regular un tipo de consulta mediante el ejercicio del derecho de voto pero sin el procedimiento y las garantías electorales y, por ello, sin la necesidad de la autorización por el Estado (9) que seguidamente fue utilizada para convocar una consulta sobre «el futuro político de Cataluña» por medio del *Decreto 129/2014*, de 27 de septiembre. Pese a la impugnación de ambas normas por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional y el acuerdo de su suspensión, el 9 de noviembre de 2014 se celebró un *proceso participativo* sin una base legal específica.

(6) Cfr. RODRÍGUEZ VERGARA (2007): 883.

(7) Se ha manifestado en contra de esta interpretación LÓPEZ BASAGUREN (2009): 221, para quien no es sostenible la pretensión de utilizar el carácter abierto del inciso final del artículo 122 del EA Cataluña para incluir un contenido que trascendería sustancialmente de la naturaleza de aquellos a los que la norma hace expresa referencia, de manera que por la propia trascendencia de la figura, si el legislador estatutario hubiera pretendido incluir el referéndum, lo habría hecho de manera expresa.

(8) En igual sentido, MARTÍN NÚÑEZ (2010): 319 y CASTELLÀ ANDREU (2012): 33.

(9) CASTELLÀ ANDREU (2013): 124 *in fine*-125.

d) El artículo 71.27 del Estatuto de Aragón (en adelante, EA Aragón) establece la competencia autonómica exclusiva en materia de consultas populares pero excluye de su ámbito de aplicación la regulación del referéndum y lo previsto en el artículo 149.1.32.ª CE, lo que permitiría dejar a la Comunidad Autónoma, al menos, las competencias de convocatoria y ejecución del referéndum con la salvedad de su autorización (10).

e) Y, por último, los Estatutos andaluz y extremeño expresamente excluyen el referéndum de su ámbito objetivo (arts. 78 y 9.50, respectivamente), configurándose las consultas populares exclusivamente como instrumentos de la democracia participativa al margen del contenido del derecho fundamental del artículo 23 CE (11).

A la regulación de las competencias, debe sumarse la de otros preceptos estatutarios que incluyen la promoción de las consultas populares como uno de los contenidos del derecho de participación en los asuntos públicos —arts. 29.6 del EA Cataluña, 15.c) del EA Baleares, 30.c) del EA Andalucía y 11.5 del EA Castilla y León— situándonos así en la problemática de los derechos estatutarios y, más concretamente, en la posibilidad de incidir estatutariamente en la definición del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) (12). También aquí las distintas fórmulas de reconocimiento —en los Estatutos catalán y andaluz, como facultades del derecho de participación política mientras que en el balear y el castellano-leonés como contenidos de un genérico derecho de participación en el que se incluyen los derechos de participación política y administrativa— evidencian esa ambigüedad y la falta de acuerdo a la hora de definir la naturaleza de las consultas populares.

(10) En igual sentido, BUENO ARMJO (2008): 220.

(11) RODRÍGUEZ VERGARA (2008): 256. No obstante lo cual, debe recordarse que en Andalucía bajo la vigencia del Estatuto de 1981, se aprobó la *Ley 2/2001*, de 3 de mayo, *de regulación de las consultas populares locales en Andalucía*, en la que se configura una consulta ejercida mediante el derecho de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los electores que componen el cuerpo electoral andaluz, a través de un procedimiento y garantías similares a las del procedimiento electoral y, por ello, sometida a autorización estatal previa. Además, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el 29 de julio de 2014 el Anteproyecto de Ley andaluza de participación ciudadana, donde, además de diferentes procesos de deliberación ciudadana para la definición de las políticas públicas de las Administraciones públicas andaluzas, también se prevén las consultas participativas autonómicas y locales, redactadas de forma tan ambigua que podría incluirse el referéndum autonómico. Sobre esta cuestión véase PÉREZ ALBERDI, M.ª Reyes (2014): 170-171.

(12) Sobre este derecho estatutario pueden EXPÓSITO Y CASTELLÁ (2008) y PÉREZ ALBERDI (2008) y (2012).

Este desarrollo legislativo se completa con la ausencia de previsión en los seis Estatutos restantes de competencias en materia de consultas populares, lo cual no se ha traducido, sin embargo, en una ausencia de regulación en esta materia. Pues tres Comunidades Autónomas (Galicia, Navarra y Madrid) han legislado sobre el referéndum local pese a no tener atribuida expresamente la competencia sobre consultas populares en sus Estatutos de Autonomía.

Es cierto que la CE no menciona de forma expresa ni regula el referéndum autonómico ni el local así como que en ninguno de los Estatutos de Autonomía se establece la competencia autonómica en materia de referéndum, sino de consultas populares. Ello nos lleva a plantearnos si estamos hablando de la misma institución, aunque se reserva el nombre de referéndum para las modalidades de consulta previstas en la Constitución o, por el contrario, si las consultas populares a las que se refieren los Estatutos son meros instrumentos de participación ciudadana, no incluyéndose en la competencia autonómica la regulación del referéndum ni afectándose al contenido de los derechos de participación política del artículo 23 CE.

III. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE REFERÉNDUM EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La solución a este problema competencial pone al Tribunal Constitucional en la necesidad de definir previamente qué debe entenderse por referéndum. Aunque debe tenerse en cuenta que para el Tribunal Constitucional no se trata de un problema de mero nominalismo, sino que el referéndum es un tipo específico de consulta popular a través del cual se ejerce el derecho fundamental de participación política. Unas instituciones de participación política directa que, a juicio del Tribunal Constitucional, deben interpretarse de manera muy restrictiva, lo que le llevará a rechazar de plano la competencia autonómica en materia de referéndum.

El Tribunal Constitucional basa su argumentación en la existencia de varios límites constitucionales que apoyan su tesis, a saber: la competencia estatal para la autorización del referéndum (art. 149.1.32.ª CE) y las reservas de Ley Orgánica para las modalidades de referéndum (art. 92.3 CE) y del desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Veamos el sentido que corresponde a cada uno de estos títulos a la luz de los pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución.

1. *El referéndum como forma de participación política directa a través del sufragio*

Como acabamos de señalar, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional identifica al referéndum como una forma de participación política directa en los asuntos públicos (13). Así se ha ido reflejando en diversos pronunciamientos jurisprudenciales en los que se buscaba diferenciar la participación política de otras formas de consulta popular que no van dirigidas a conocer el parecer de la comunidad política, sino a oír los intereses particulares o sectoriales, de carácter económico, social, cultural, profesional, etc., que se reconducen al mandato constitucional de fomento de la participación a través de distintas fórmulas, en la mayoría de los casos de carácter administrativo, y que se englobarían dentro de la categoría de la *democracia participativa* (art. 9.2 CE), por oposición a la *democracia política* de la que formarían parte las instituciones representativas y la participación directa de los ciudadanos a través del referéndum, la iniciativa legislativa popular y el régimen de concejo abierto.

El referéndum sería un tipo específico de consulta popular

«cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo [...] conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas» (STC 103/2008, FJ 2).

El Tribunal define, así, el referéndum por oposición al resto de consultas, en las que se pide la opinión de cualquier otro colectivo «sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» (SSTC 103/2008, FJ 2, y 31/2015, FJ 5) y sobre las que el margen para la regulación autonómica es mucho más amplio porque no integran el contenido de los derechos de participación política directa.

A partir de este pronunciamiento, doctrinalmente se ha centrado el análisis sobre la existencia o no de referéndum en la exigencia cumulativa de tres elementos (14): el sujeto convocado (el cuerpo electoral), el objeto de la consulta (un asunto de naturaleza política a través del cual se conforma la voluntad general) y el procedimiento (electoral, basado en el censo, gestionado por la Ad-

(13) Sobre el referéndum como contenido del derecho fundamental de participación política *vid.* PÉREZ ALBERDI (2013): 35-49 y 235-238.

(14) CASTELLÁ ANDREU (2013): 132.

ministración electoral y con garantías jurisdiccionales específicas). De manera que si faltase alguno de ellos, ya no nos encontraríamos con un auténtico referéndum, sino con una consulta popular. Con ello se puede llegar —y de hecho así ha sucedido con la *Ley catalana 10/2014*, de 26 de septiembre, de *consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana* (15)— a un concepto artificioso que hace depender la calificación de una consulta popular como referéndum de un mero ejercicio de voluntarismo por parte de los poderes públicos, pues bastaría que una Comunidad Autónoma o el Estado decidiese no aplicar la regulación sobre el censo electoral o el procedimiento y las garantías electorales previstas en la LOREG, de aplicación subsidiaria al referéndum, para que se tratase de una consulta no referendaria y en consecuencia no estuviese sujeta a las garantías propias del referéndum ni a la autorización estatal. Sin embargo, esta interpretación olvida que lo fundamental de la argumentación del Tribunal Constitucional, lo que sustenta toda la definición, atiende a la cuestión sobre la que versa el referéndum, esto es, el objeto del mismo, ya que éste se da

«siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el ejercicio del derecho de participación política reconocido en la Constitución en el artículo 23 CE» (SSTC 103/2008, FJ 2; 31/2010, FJ 69, y 31/2015, FJ 5).

Así, lo expresivo del referéndum es que alude al parecer del cuerpo electoral, y no a la mera opinión de colectivos sobre cualquier asunto de interés particular, siendo manifestación del interés general de la comunidad política. Expresión que sólo se produce a través del ejercicio del derecho de sufragio y no mediante otros instrumentos de consulta como encuestas, audiencias, foros, etc. En definitiva, cualquier consulta sobre un asunto de naturaleza política dirigida a los ciudadanos *uti cives*, en cuanto miembros de una colectividad territorial, debe calificarse como referéndum (16).

(15) En esta ley se crea la figura de las consultas no referendarias de alcance general en las que se produce el llamamiento a través de un procedimiento electoral de un cuerpo electoral integrado por los mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes y a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea o de terceros Estados siempre que cuenten con un período de residencia de tres años y se encuentren inscritos en el Registro de Población de Cataluña (art. 5.1).

(16) Mantiene una postura similar a la que aquí se defiende IBÁÑEZ MACÍAS (2013): 104 y CASTELLÁ ANDREU (2013): 133.

Las garantías adicionales que enumera la definición del Tribunal Constitucional son consecuencia precisamente de la propia naturaleza de los derechos de participación política que exigen de un procedimiento y unas garantías orgánicas y jurisdiccionales apropiadas para asegurar la correspondencia entre la voluntad de los electores y los resultados de la votación como son la inscripción en el censo, la presencia de una Administración electoral encargada de velar por la transparencia y la objetividad de todo el procedimiento y la de unos recursos, preferentes y sumarios, y en su caso, el acceso en amparo al Tribunal Constitucional. Pero estas garantías no nos sirven para singularizar el referéndum respecto a otras fórmulas de consulta popular [STC 31/2015, FJ 8, b)], como se ha pretendido.

Para Carrasco Durán (17), la dicotomía entre interés general e interés particular que se desprende de los razonamientos del Tribunal Constitucional lleva a definir el referéndum como las consultas sobre asuntos de competencia estatal o que afecten a las decisiones del constituyente, mientras que no tendrían carácter referendario las consultas sobre competencias de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales. Según el autor, sólo en las primeras se expresa el interés general, mientras que las consultas autonómicas y locales serían la llamada a la participación de un colectivo para la expresión de voluntad particular sobre asuntos que afecten a sus intereses específicos. Sin embargo, no sólo el ámbito estatal es expresivo de la voluntad general mediante la decisión del cuerpo electoral. Cuando se alude a la contraposición entre interés general e intereses particulares, lo que pretende el Tribunal Constitucional es oponer la participación política —definida en las SSTC 51/1984 y 119/1995 como la participación en los asuntos estatales y del resto de colectividades territoriales— a las formas de la *democracia participativa* que no van dirigidas a conocer el parecer de la comunidad política sino los intereses de carácter económico, social, cultural, profesional, etc., de colectivos concretos y que, por eso, no son imputables al cuerpo electoral ni integran el contenido de los derechos de participación política del artículo 23 CE.

Además, si el referéndum es sólo la consulta popular sobre asuntos de competencia estatal o aquellas decisiones que corresponden al constituyente y que sólo pueden ser sometidas a referéndum a través de los procedimientos de reforma constitucional, ¿qué sentido tiene la competencia exclusiva del Estado sobre autorización del referéndum?

(17) CARRASCO DURÁN (2013): 20-23.

2. *El carácter excepcional de las instituciones de participación política directa y la inexistencia de competencias implícitas en materia de consultas populares*

Una vez constatado que el referéndum es una forma de ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos directamente, es decir, uno de los cauces de conformación y expresión de la voluntad general, otro de los argumentos que están en la base de la argumentación del Tribunal Constitucional para negar la competencia autonómica en materia de referéndum es el carácter restrictivo con el que son contempladas en el texto constitucional las instituciones de participación política directa. En efecto, pese al aparente equilibrio con el que en el artículo 23 CE se recogen las diferentes formas de participación política, resulta evidente la preferencia que nuestro sistema constitucional otorga a las instituciones representativas sobre las formas de participación política directa.

En puridad, en nuestra Norma Fundamental sólo se prevé la participación directa de los ciudadanos en supuestos muy tasados referidos a la reforma constitucional, a la conformación del Estado autonómico o de aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía (arts. 167, 168 y 151 CE). También está prevista la celebración de un referéndum sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE) y la iniciativa legislativa popular (art. 87 CE) pero las limitaciones a las que se somete a ambas figuras suponen prácticamente su desactivación desde la propia Norma Fundamental. En el caso del referéndum sobre decisiones políticas, porque su definición como consultivo prácticamente subvierte la naturaleza de este instrumento (18) que deja de ser un cauce de decisión ciudadana sobre una determinada cuestión en sustitución de sus representantes a convertirse en una institución más propia de la *democracia participativa*. Mientras que en la iniciativa legislativa la participación de los ciudadanos se reduce a la mera formulación de propuestas de leyes sobre un número muy limitado de materias cuya tramitación puede ser rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados sin que se permita a sus proponentes participar, de forma decisiva, en el procedimiento legislativo que se derive de ellas (19).

(18) EXPÓSITO (2013): 366.

(19) El artículo 87.3 CE excluye de la iniciativa legislativa popular las materias propias de ley orgánica, tributarias y de carácter internacional y lo relativo a la prerrogativa de gracia. A ellas deben sumarse la propia reforma constitucional (art. 166 CE) y aquellas materias cuya iniciativa legislativa se reserva al Gobierno: la planificación económica general y los presupuestos generales del Estado (arts. 131 y 134 CE).

También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha contribuido gradualmente a intensificar el carácter representativo de nuestro modelo de democracia a partir de la STC 103/2008. Así, si en las SSTC 76/1994 y 119/1995 la primacía de las instituciones representativas sólo va a servir para justificar la introducción de límites en la regulación de la iniciativa legislativa popular y el referéndum (20), en la STC 103/2008 se traduce en negar la posibilidad de competencias implícitas en materia de referéndum (21). De ello se deducía que cuando existiera un título competencial autonómico que previese las consultas populares y se respetase la competencia estatal de autorización de la convocatoria, la regulación autonómica del referéndum sería conforme con la Constitución (STC 103/2008, FJ 3).

Sin embargo, en las SSTC 31/2010 y 31/2015 ha cerrado toda posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir la competencia sobre consultas populares si no se encuentran regulados en una única ley estatal, la Ley orgánica de modalidades del referéndum prevista en el artículo 92 CE [SSTC 31/2010, FJ 69, y 31/2015, FJ 6, B)], debido a la interpretación que efectúa de la competencia estatal sobre autorización de consultas populares por vía de referéndum.

3. *La extensión jurisprudencial de la competencia estatal sobre autorización de consultas populares por vía de referéndum del artículo 149.1.32.ª CE*

La exigencia de autorización estatal a los referendos autonómicos se deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.32.ª CE. Este precepto configura una

(20) STC 76/1994, FJ 2: «Establecido, pues, que los derechos de participación directa sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra Constitución en su artículo 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, *diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa*» (la cursiva es nuestra).

STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3: Y aún *si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales* en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (la cursiva es nuestra).

(21) Sobre la competencia en materia de autorganización de las instituciones de autogobierno y el principio democrático como fundamento para reconocer una competencia general e implícita sobre consultas populares se extiende LASAGABASTER HERRARTE (2008): 93-96, 100-103 y 113-115.

cláusula competencial *sui generis*, 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 sobre los conceptos de legislación y ejecución, sino que 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 (22). Más que una auténtica cláusula competencial, nos encontraríamos con un mecanismo de garantía de la unidad política del Estado con el que el Estado se asegura 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 español (23).

Precisamente, la utilización por parte de los defensores de la ley de la consulta vasca que dio origen a la STC 103/2008 de los argumentos dirigidos a sostener que se trataba simplemente una consulta en lugar de un referéndum tenían como objetivo eludir la exigencia constitucional de autorización de los referendos, deduciéndose con ello de manera implícita que sólo tendrían la naturaleza de referéndum aquellos previstos de manera expresa en la Norma Fundamental, y por ende, sin que ello supusiera un impedimento alguno para, en uso de otras competencias autonómicas, establecer otras formas de consulta ciudadana siempre y cuando no recibiesen el nombre de referéndum.

Sin embargo, como apuntamos *supra*, para el Tribunal Constitucional el problema no se reduce a una cuestión de mero nominalismo. Para él, la consulta vasca es un referéndum y, con ello, no sólo hay que concluir la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para regular el referéndum sino también que, en el caso de tenerla, sería en todo caso exigible la autorización por parte del Estado de su convocatoria, aunque no se extiende en precisar el alcance de este título competencial.

Para ello, habrá que esperar a la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña en donde tuvo que analizar si la competencia sobre consultas populares prevista en el artículo 122 del EA Cataluña comprende también al referéndum. Para entender este pronunciamiento debe recordarse la singular forma de redacción del precepto mencionado, pues en él se establece la competencia exclusiva de la *Generalitat*

(22) Dictamen 3/2010, de 1 de marzo, sobre el Proyecto de ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña, FJ 3.

(23) AGUADO RENEDE (2011a): 417.

«para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia *Generalitat* o por los Entes Locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32.ª CE».

La respuesta del Tribunal Constitucional fue negativa al considerar que la excepción contemplada en el precepto estatutario se refiere no sólo a la autorización de la convocatoria del referéndum sino a la entera disciplina de esta institución [STC 31/2010, FJ 69, reiterada en la STC 31/2015, FJ 6.A)]. Por lo que el precepto estatutario sólo sería constitucional si se interpreta que en el contenido «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se incluye el referéndum. De manera que la competencia exclusiva de Cataluña sobre consultas populares, quedaría referida únicamente a aquellas formas de participación ciudadana en las que se recaba la opinión de colectivos o individuos al margen del ejercicio del derecho de sufragio y, por lo tanto, que no son expresivos de la voluntad general imputable al cuerpo electoral, es decir, a las consultas no referendarias de alcance sectorial. Se trataría en todo caso, de manifestaciones de lo que hemos denominado la *democracia participativa*, que en la medida en que, como señala el artículo 122 del EA Cataluña, deben ceñirse al ámbito de las competencias autonómicas (y locales) y, añade el Tribunal Constitucional, a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.ª CE), no puede haber afectación del ámbito privativo del Estado [SSTC 31/2010, FJ 69, y 31/2015, FJ 6.B, b) y c)].

El motivo alegado para llegar a esta conclusión es la contradicción de la competencia estatutaria con las reservas de Ley Orgánica establecidas en los artículos 92.3 y 81 CE. De un lado, porque la Ley Orgánica de Modalidades de referéndum sería la norma llamada constitucionalmente para la regulación de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución (art. 92.3 CE). De otro, porque también correspondería a esta ley dar cumplimiento de la reserva competencial establecida en el artículo 149.1.32.ª CE, que en los términos que ha defendido en este pronunciamiento, incluye no sólo la autorización, sino también el establecimiento y la regulación del referéndum. Y por último, porque ésta es la ley donde debería darse cumplimiento a otra reserva de ley orgánica, la del desarrollo de los derechos fundamentales de participación política cuando se ejercen a través de la institución del referéndum (art. 81 CE).

En definitiva, a partir de este pronunciamiento el establecimiento de todo el régimen jurídico del referéndum correspondería al Estado a través de la Ley Orgánica de modalidades de Referéndum. Resulta curioso, que esta misma con-

clusión no se haya mantenido para otra de las modalidades de ejercicio del derecho de participación política directa, la iniciativa legislativa popular, que está prevista en todos los Estatutos de Autonomía sin ninguna habilitación expresa por parte de la *Ley Orgánica 3/1984*, de 26 de marzo, *reguladora de la iniciativa popular* (24).

4. *La amenaza de las consultas soberanistas*

Tal y como se planteó la cuestión en la STC 103/2008 y se han sucedido los hechos en los últimos meses, con la aprobación de dos leyes de consultas en la Comunidad Autónoma de Cataluña y la celebración de una «consulta» independentista el 9 de noviembre, el debate sobre la constitucionalidad de los referéndums autonómicos se ha visto en gran medida distorsionado por la utilización de la consulta popular como un primer paso para alcanzar la secesión de una parte del territorio, invocando para ello el principio democrático como fundamento del llamado derecho a decidir.

El Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse en tres ocasiones sobre el derecho a decidir. La primera de ellas es la STC 76/1994, donde se resuelve el recurso de amparo contra el acuerdo de inadmisión de una iniciativa legislativa popular con la que se instaba al Parlamento Vasco una reforma de la Constitución para incluir el derecho a la autodeterminación entre los contenidos de la Disposición adicional segunda. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional, por la propia naturaleza del amparo en tanto que proceso de cognición limitado a la vulneración de derechos fundamentales, rechaza entrar en consideraciones sobre el derecho a decidir y su articulación con el principio de soberanía popular. Sin embargo, efectúa dos afirmaciones que constituirán el punto de partida de las decisiones posteriores. Primera, que «los derechos de participación sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente» (FJ 3). Lo que en el caso controvertido viene a significar que el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias del ámbito de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni ninguna regla constitucional. Segunda, que

«la Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, FJ 5).

(24) En el mismo sentido se manifiesta PÉREZ SOLA (2009): 441.

De ahí que, si la Constitución haya prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular (art. 166 CE), no es admisible que una iniciativa popular autonómica proponga al Parlamento de una Comunidad Autónoma que éste dé curso a la proposición de reforma ante las Cortes Generales. En definitiva, que no es posible añadir un paso previo no contemplado en el procedimiento de reforma constitucional, aunque éste tenga su origen en la participación directa del cuerpo electoral (25).

El segundo pronunciamiento es la STC 103/2008 sobre la consulta vasca que, partiendo del reconocimiento inicial del derecho a decidir, sometía a la decisión del «pueblo vasco» el inicio de negociaciones para establecer un acuerdo en el que se establecieran las bases de una nueva relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca. Considera el Tribunal Constitucional que la consulta que se plantea incide sobre cuestiones fundamentales resueltas en el proceso constituyente, «en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 103/2008, FJ 4). No obstante, a diferencia de lo que defiende una parte de la doctrina (26), una afectación de los fundamentos de nuestro sistema constitucional (art. 2 CE), incluso aquellos referidos a la identidad del titular de la soberanía, es posible siempre que se realice en el marco de los procedimientos de reforma constitucional. Es más, «tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería una inaceptable vía de hecho [...] para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica» (STC 103/2008, FJ 4). Por lo que, como ya hiciera en la STC 76/1994, vuelve a negar la posibilidad de añadir un trámite previo al procedimiento de reforma constitucional a través de la celebración de una consulta popular.

Pero, sin duda, el pronunciamiento más explícito en torno al derecho a decidir es la STC 42/2014, sobre la declaración soberanista 5/X aprobada por el Parlamento de Cataluña. En él, se consagra la constitucionalidad del «derecho a decidir» a fuerza de desactivarlo prácticamente mediante el vaciamiento

(25) Cfr. CASTELLÁ ANDREU (2014): 46, donde puede encontrarse un tratamiento sobre el derecho a decidir más amplio que el que aquí se hace. También pueden consultarse sobre esta cuestión TAJADURA TEJADA (2009): 374-379 y 382-384, CORCUERA ATIENZA (2009): 330-339 y FOSSAS ESPADALER (2014): 289-295.

(26) TAJADURA y RUPÉREZ consideran que el *ius secessionis* queda siempre al margen de la reforma de la Constitución, suponiendo siempre la entrada de un nuevo poder constituyente y, por consiguiente, un cambio revolucionario de Constitución. Vid. TAJADURA TEJADA (2009): 381, RUIPÉREZ y ALAMILLOS (2003): 321 e ÍDEM (2013): 126-135.

de su contenido a través de una interpretación conforme de la citada declaración (27).

En realidad, como se ha expuesto con claridad (28), esta expresión dentro de la concepción soberanista alberga al menos dos contenidos: bien, como el derecho a que la voluntad mayoritaria de los catalanes manifestada en una consulta vincule a los poderes públicos, es decir, el reconocimiento del derecho a la secesión o autodeterminación; o al menos, como el derecho del pueblo catalán a ser consultado sobre su futuro político a través de una consulta convocada por la Generalitat, el cual se expresa a menudo como el «derecho a votar» y se vincula con la realización del principio democrático. Ni que decir tiene que ninguno de estos derechos se encuentra consagrado en nuestro sistema constitucional, tal y como ya se dejara sentado en la STC 103/2008. De un lado, porque cualquier afectación de los fundamentos en los que se sustenta nuestro orden constitucional corresponde al conjunto del pueblo español de manera que «en el marco de la Constitución Española una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España» (STC 42/2014, FJ 3). De otro, porque los derechos de participación sólo tienen el alcance que se desprende del ordenamiento vigente. Por eso, no puede sostenerse que del principio democrático se derive un derecho constitucional del pueblo de Cataluña a ser consultado sobre cualquier asunto, y mediante cualquier procedimiento. A lo que obliga el principio democrático es a atribuir un peso considerable a la voluntad de una comunidad libremente expresada a través de los procedimientos constitucionales y legales, y eventualmente, a través de una reforma constitucional (STC 42/2014, FJ 4).

El contenido del «derecho a decidir» consagrado a partir de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional no difiere en nada de lo que ya se había declarado plausible en las SSTC 76/1994 y 103/2008 y consistiría en una mera «aspiración política» que sólo puede alcanzarse mediante un procedimiento ajustado a la legalidad constitucional. Sólo significaría, por tanto, la apertura de un proceso que puede pretender modificar el fundamento mismo del orden

(27) En igual sentido, FOSSAS ESPADALER (2014): 298. Insiste el autor que a través de la interpretación conforme, la Sentencia distorsiona o manipula su texto para encontrar una interpretación constitucional de las referencias al derecho a decidir, al afirmar que tales referencias «no se proclaman [...] vinculadas al principio primero sobre la declaración de soberanía»; al declarar que el «derecho a decidir» de los ciudadanos de Cataluña «no aparece proclamado como manifestación de un derecho a la autodeterminación» y al hacer decir a los restantes principios de la Declaración (Segundo a Noveno) lo que literalmente no dicen porque se encuentran redactados con una calculada ambigüedad.

(28) TORNOS MÁS (2014): 47-48.

constitucional, siempre y cuando «no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución» (*ibidem*). La vía para ello sería la propuesta de una reforma constitucional por parte de la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma y, en ese caso, el Parlamento español estaría obligado a tomarla en consideración como concreción del principio de lealtad constitucional (29).

Como puede desprenderse de lo dicho hasta ahora, la regulación del referéndum autonómico en nada tiene que ver con este tipo de referéndum sobre el «derecho a decidir» que opera en una dimensión completamente distinta. En el primer caso, nos encontramos en una consulta sobre aspectos reservados al ámbito de competencias propio de la Comunidad Autónoma y, por ello, dentro de los límites establecidos por la propia Constitución, mientras que en el segundo se trata de una decisión que afecta a la revisión del orden constitucional vigente, situándose en el plano de la reforma constitucional. No obstante lo cual, creemos que ha podido repercutir, representando una de las razones de fondo, en la posición restrictiva del Tribunal Constitucional sobre la competencia autonómica en materia de consultas populares que, como ya se ha dicho, no compartimos basándonos en los argumentos que seguidamente pasamos a exponer.

IV. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE REFERÉNDUM

La definición de la competencia autonómica en materia de referéndum debe partir de una interpretación diferente y más adecuada a los postulados constitucionales de las cláusulas sobre las que el Tribunal Constitucional sustenta la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre todo el régimen jurídico de esta institución de participación política directa, a saber: el alcance de las competencia sobre autorización de las consultas populares por vía de

(29) Estos mismos argumentos se han reiterado en la STC 31/2015 cuando se establecen los límites que debe respetar el legislador autonómico en la regulación de la competencia autonómica sobre consultas populares que, como hemos visto, ha quedado circunscrita a la regulación de las consultas *no referendarias* de alcance sectorial. En este sentido, quedaría fuera de la competencia autonómica «formular consultas, aún no referendarias, que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la acción de los poderes constituidos [...] pues [...] el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos constitucionales de reforma» [FJ 6.B.a)].

referéndum (art. 149.1.32.ª CE), las reservas de ley orgánica sobre regulación de las modalidades de referéndum y desarrollo de los derechos fundamentales (arts. 92 y 81 CE) y la competencia estatal para dictar las condiciones básicas de ejercicio de los derechos (art. 149.1.1.ª CE). Refuerza nuestra postura el hecho de que el mismo Tribunal Constitucional haya admitido la constitucionalidad de los referéndums de ratificación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE.

1. *Una interpretación adecuada de la competencia estatal sobre autorización de consultas populares por vía de referéndum del artículo 149.1.32.ª CE*

Hemos visto cómo el Tribunal Constitucional ha extendido enormemente el contenido de la cláusula competencial a favor del Estado en materia de autorización de consultas populares por vía de referéndum. Por eso, a partir de la STC 31/2010, se incluye dentro de la misma todo el régimen jurídico de referéndum. Sin embargo, no ha sido ése el sentido que se le venía dando a esta cláusula competencial como puede desprenderse de las diferentes aportaciones doctrinales, normativas y jurisprudenciales en las que, como hemos visto, su inclusión en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas parecía llevar implícito el reconocimiento de la competencia autonómica sobre referéndum. El sentido originario de esta cláusula competencial es, como vimos, ser un mecanismo de garantía de la unidad política y de lealtad constitucional de manera que las Comunidades Autónomas conservarían las facultades legislativas y ejecutivas —con la extensión prevista en su Estatuto de Autonomía (legislación, desarrollo legislativo y/o ejecución)— reservándose al Estado la decisión última sobre la celebración del referéndum.

En cuanto a las referencias normativas, puede verse claramente cómo la mayoría de los Estatutos de Autonomía parten de la posibilidad de incluir dentro del ámbito material de la competencia autonómica sobre consultas populares al referéndum autonómico. Pues ¿qué sentido tiene mencionar la competencia estatal sobre autorización de las consultas por vía de referéndum dentro del enunciado de la competencia autonómica si este tipo de consultas populares no formarían parte del mismo? De hecho, los Estatutos de Andalucía (art. 78) y Extremadura (art. 9.50) que excluyen al referéndum de la competencia autonó-

mica sobre consultas populares no mencionan la cláusula competencial estatal del artículo 149.1.32.^a CE (30).

La jurisprudencia, fundamentalmente del Tribunal Supremo (31) pero también del propio Tribunal Constitucional en los AATC 278/1993 y 87/2011, parten de este concepto estricto de autorización, referido únicamente a la decisión última sobre la celebración del referéndum. El primero de los AATC tiene por objeto una modalidad singular de referéndum municipal prevista en el artículo 8 del EA del País Vasco para la incorporación de enclaves de otras Comunidades Autónomas en su territorio, por no haberse cumplido los requisitos necesarios para la segregación de la Comunidad Autónoma cántabra. En lo que a nosotros nos interesa, la decisión del Tribunal Constitucional se extiende en la naturaleza del acuerdo de autorización del referéndum, configurándolo como un acto de carácter híbrido en el que pueden distinguirse claramente la existencia de dos componentes diversos. Por un lado, un contenido reglado, plenamente revisable por los tribunales en cuanto a su fundamentación jurídica, y un contenido político, expresivo de la voluntad política de un órgano constitucional en ejercicio de su discrecionalidad política, de imposible control jurisdiccional (STC 278/1993, FJ 1). En definitiva, se reconoce al Gobierno de la Nación una libertad absoluta en cuanto al fondo de la decisión de celebración del referéndum local.

En el ATC 87/2011, se acuerda levantar la suspensión de los artículos de la *Ley de Cataluña 4/2010*, de 17 de marzo, de *consultas populares por vía de referéndum* que regulan el referéndum de ámbito autonómico porque, en primer

(30) Es más, en la redacción originaria de los Estatutos asturiano [art. 13.n)] murciano [art. 13.1.p)] y extremeño [art. 10.1.E)] se preveía la asunción por estas Comunidades Autónomas de la competencia sobre «consultas populares por vía de referéndum» aunque diferida al transcurso del plazo de cinco años previsto por el artículo 148.2 CE mediante la reforma de su Estatuto o la correspondiente ley orgánica de delegación o de transferencias.

(31) El Tribunal Supremo ha insistido en la naturaleza híbrida o compuesta del acuerdo del Consejo de Ministros sobre la autorización de las consultas populares municipales previstas en el artículo 71 de la LRBRL: en su dimensión reglada (asuntos de competencia propia municipal y de carácter local, con excepción de los relativos a la Hacienda local), puede ser controlado por los tribunales; en su dimensión material, la discrecionalidad del Gobierno es absoluta sobre el fondo de la decisión, obedece a una cuestión de oportunidad política y no puede ser revisada. Así en las SSTS de 23 de septiembre de 2008, sobre la aprobación inicial del Plan urbanístico de Almuñécar y de 15 de noviembre de 2012, sobre la construcción del Puerto deportivo de Castrourdiales, anuló la decisión del Consejo de Ministros porque el motivo de la denegación (la falta de competencia municipal) no era cierto. Por el contrario, consideró ajustadas a Derecho por exceder las competencias municipales la consulta sobre la creación de la novena provincia andaluza del municipio de Algeciras y su entorno de influencia (STS de 17 de febrero de 2000) o por fundarse exclusivamente en razones de oportunidad política en el caso de la consulta sobre la incorporación de Villaverde de Trucios al País Vasco (SSTS de 22 de enero de 1992 y de 21 de febrero de 1997).

lugar, la regulación autonómica constriñe el objeto de la consulta a aquellas materias sobre las que ejerce sus competencias y, en segundo lugar, porque existe un control pleno directo por parte del Estado sobre el referéndum autonómico, expresado en la necesidad de obtener la mencionada autorización, de manera que no pueden producirse perjuicios a los intereses estatales, actuando el Consejo de Ministros «con entera libertad» a la hora de adoptar esta decisión (ATC 87/2011, FJ 4). Por eso, el sentido de esta cláusula competencial sería el de verificar que el objeto del referéndum autonómico se mantiene dentro del ámbito de las competencias autonómicas y no puede perjudicar los intereses nacionales.

En resumidas cuentas, debemos convenir con Martín Núñez (32) en que la existencia de este precepto en el ámbito del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sólo puede tener sentido si se permite un espacio de regulación autonómica en materia de referéndum. La interpretación constitucionalmente adecuada de la cláusula competencial prevista en el artículo 149.1.32.ª CE reserva únicamente al Estado un control mediante la autorización del referéndum autonómico para garantizar la lealtad constitucional con ocasión de su eventual puesta en práctica, mientras que a las Comunidades Autónomas con competencias en consultas populares les correspondería las competencias de legislación y ejecución, aunque para ello deberán respetar el contenido de otras cláusulas que en la Norma Fundamental reservan al Estado el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81 CE) y la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1.ª CE).

2. *Las reservas al Estado en materia de referéndum derivadas de los artículos 92.3, 81.1 y 149.1.1.ª CE*

Como hemos visto, el Tribunal Constitucional considera que la única ley que puede regular el referéndum es la LOMR sobre la base de que es la ley llamada a regular las condiciones y procedimientos de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución (art. 92.3 CE) y porque sirve para dar cumplimiento a dos reservas: la competencial del artículo 149.1.32.ª CE, de la que ya nos hemos ocupado, y la de la Ley orgánica en materia de desarrollo de los derechos fundamentales prevista en el artículo 81.1. CE. Sin embargo, esta interpretación se compadece mal con la literalidad del propio artículo 92 CE, con la regulación establecida en la propia LOMR y con la interpretación

(32) MARTÍN NÚÑEZ (2012): 102.

vigente sobre el alcance que debe darse a la reserva de ley orgánica sobre el desarrollo de los derechos fundamentales. De ahí que consideremos compatible con la Constitución la competencia autonómica sobre regulación de consultas populares referendarias, siempre que se encuentre prevista en su Estatuto de Autonomía (o en otra ley estatal), se reserve al Estado la competencia para su autorización y a la LOMR la regulación del desarrollo del derecho (art. 81.1 CE) y de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1.ª CE) (33).

Por lo que hace a la primera de las cuestiones relativa a la propia literalidad del artículo 92.3 CE, debe tenerse en cuenta que tanto la voluntad constituyente como del legislador orgánico fue la de regular «las modalidades de referéndum previstas en la Constitución» en una misma Ley Orgánica y no establecer un *numerus clausus* de modalidades de referéndum ni reservar a esta ley orgánica el establecimiento de un régimen general sobre el referéndum (34), a diferencia de lo que ocurre con la materia electoral, en donde el régimen general de las elecciones está sometido también a una reserva de ley orgánica por el artículo 81.1 CE. Además, la regulación establecida en la LOMR es muy deficiente desde el punto de vista de la técnica legislativa, pues, como puede comprobarse en su articulado, ni siquiera regula todas las modalidades de referéndum previstas en la Norma Fundamental, remitiendo a los Estatutos de Autonomía las condiciones del referéndum de reforma de los aprobados por la vía del artículo 151.1 CE (art. 10 LOMR) y obviando toda referencia al referéndum de incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria Cuarta) e incluso se ocupa de alguna modalidad de referéndum no prevista en la Constitución, la de las consultas populares municipales, aunque sólo sea para remitir su regulación a la legislación local y establecer el régimen de autorización estatal de su convocatoria.

En segundo lugar, se dice en la STC 31/2010 que la LOMR es la ley adecuada para cumplir otra reserva de ley orgánica: la de desarrollo directo de un derecho fundamental, pero este motivo no tiene por qué excluir toda regulación autonómica en materia de referéndum. Según reiterada jurisprudencia constitucional, la ley orgánica de desarrollo de un derecho fundamental no agota toda la legislación de la materia. Al contrario, queda constreñida a la regulación de los elementos esenciales que constituyen el *desarrollo directo del derecho*, es decir, «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas» [SSTC 173/1998, FJ 7; 129/1999,

(33) En igual sentido, CORCUERA ATIENZA (2009): 321-322.

(34) *Vid.* BOSSACOMA BUSQUETS (2012): 258-260.

FJ 2; 53/2002, FJ 12, y 135/2006, FJ 2.C)]. Lo que abre al legislador ordinario, estatal o autonómico, la regulación del ejercicio del derecho que se entiende como la determinación de aquellos elementos no consustanciales o necesarios del derecho que no inciden sobre su ámbito o límites (STC 173/1998, FJ 7).

Por otro lado, el artículo 149.1.1.^a CE establece otra reserva competencial a favor del Estado en la regulación de los derechos fundamentales, en concreto, sobre el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales. Jurisprudencialmente podemos constatar al menos dos grandes orientaciones sobre la extensión de esta competencia estatal. En la primera de ellas, el Tribunal Constitucional afirma que las «condiciones básicas» son una parte del contenido normativo sustantivo del derecho, entendiéndole por tal el *contenido primario* del derecho (STC 154/1988, FJ 3), resultándole a veces prácticamente imposible deslindarlo de la definición de *desarrollo directo* del derecho ex artículo 81.1 CE (STC 173/1998, FFJJ 7 y 9), o las *posiciones jurídicas fundamentales*, es decir, las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos, etc., en definitiva, los requisitos o el marco organizativo que sea imprescindible para garantizar la efectividad del derecho o la igualdad en el ejercicio del mismo (STC 61/1997, FJ 8), lo que puede llevar a considerar como «condición básica» incluso algún aspecto procedimental o institucional (STC 154/1988, FJ 5).

Otra línea interpretativa menos extendida, parte de que el artículo 149.1.1.^a no habilitaría al legislador para regular un contenido normativo sustantivo del derecho, sino que, por el contrario, se trataría de un complemento normativo puntual que faculta al Estado para establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de los derechos cuando ello sea aconsejable para evitar una excesiva desigualdad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho (STC 247/2007, FJ 17). De ello se deduce que el artículo 149.1.1.^a CE no operaría en este caso como un límite impeditivo con carácter previo o general, sino *a posteriori* como título de intervención puntual que permitiría al Estado reestablecer la igualdad en el ejercicio de los derechos siempre que considerara aquella rota o en peligro (35). Entraría así dentro de la dinámica de marco principal de armonización de regulaciones diversas para asegurar la igualdad sustancial en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Sea de una forma u otra, el resultado del ejercicio de esta competencia en ningún caso puede significar un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del

(35) CABELLOS ESPIÉRREZ (2007): 118.

Estado, debiendo interpretarse este precepto dentro del bloque de la constitucionalidad y haciéndose compatible con el principio de autonomía (STC 61/1997, FJ 7). Y por eso, de la misma manera que la LOREG no excluye la posibilidad de leyes electorales autonómicas, tampoco la LOMR tiene por qué impedir la legislación autonómica sobre el referéndum, siempre que exista una base competencial para la misma.

A tenor de lo dicho, ¿qué correspondería regular al Estado respecto al derecho de participación política directa cuando se ejerce a través de las distintas modalidades de referéndum? En primer lugar, la determinación de los ciudadanos que tienen el derecho a participar directamente, es decir, los titulares del derecho de sufragio activo en el referéndum y la fijación de las condiciones subjetivas de ejercicio del derecho fundamental que determinan la privación del sufragio activo (minoría de edad e incapacidad electoral), así como el establecimiento de los requisitos procedimentales e institucionales que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho, como sería la inscripción en el censo electoral.

También debemos incluir en el ámbito de la legislación estatal las normas que desarrollan las posiciones jurídicas fundamentales de sus titulares, en esencia, la libertad y la igualdad del sufragio y que se traducen en la regulación de un procedimiento electoral tendente a asegurar la libertad en la formación y manifestación del voto, la neutralidad y la transparencia de los poderes públicos encargados de velar por todo este proceso y la coincidencia entre la opinión manifestada por el cuerpo electoral y los resultados de la consulta. En definitiva, las reglas sobre la votación y escrutinio, la gestión del proceso electoral por una Administración independiente así como las garantías jurisdiccionales específicas establecidas en la LOMR (36).

A nuestro modo de ver, la LOMR no es la ley llamada a regular «la entera disciplina del referéndum» [SSTC 31/2010, FJ 69, y 31/2015, FJ 6.A)], sino que debería ser esa ley en la que se produce el desarrollo directo y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental de participación política directa por medio del referéndum (art. 23.1 CE) (37). Sin embargo, la LOMR efectúa una regulación muy incompleta del referéndum, de manera que no encontramos en la misma esos elementos que definen el derecho (titulares, facultades subjetivas *iusfun-*

(36) En igual sentido, IBÁÑEZ MACÍAS (2013): 127.

(37) Me he ocupado más extensamente de lo que aquí se hace sobre el contenido de estas dos reservas en relación con las distintas formas de ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos en PÉREZ ALBERDI (2013): 61-68 y 191-211.

damentales y límites), ni las condiciones básicas que garantizan la igualdad en su ejercicio (como pudieran ser la inscripción censal, las causas de incapacidad electoral, etc.) ni siquiera las reglas mínimas para la emisión del voto, siendo necesaria en todo caso la aplicación supletoria de la LOREG para completar estas lagunas y dando muestras aquí también de una deficiente técnica legislativa (38).

Llegados a este punto y una vez admitido que no existe en nuestro texto constitucional un impedimento a la competencia estatutaria para la regulación de las consultas populares por vía de referéndum, tendríamos que preguntarnos si resulta posible que el legislador estatutario pueda crear nuevas facultades que integren el contenido del derecho como la promoción de consultas populares autonómicas o nuevas modalidades de referéndum autonómico al margen de las previstas en la CE, en la propia LOMR o en la legislación estatal.

Sobre la primera de las cuestiones, es interesante traer a colación que los Estatutos catalán, balear y aragonés prevén la promoción de las consultas populares por los ciudadanos (39) aunque el reconocimiento de la iniciativa popular del referéndum no se encuentra previsto constitucionalmente ni tampoco en la ley orgánica de desarrollo del derecho. Para responder a esta cuestión debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha declarado la inadecuación de los Estatutos de Autonomía para regular los derechos fundamentales de manera que en principio sólo cabría que la norma estatutaria se limitase a reiterar el contenido constitucionalmente declarado del mismo, ya sea transcribiendo literalmente el precepto constitucional, ya sea enunciando las facultades implícitas que integran el contenido del derecho fundamental reiterado [SSTC 247/2007, FJ 15, *d*); 31/2010, FJ 17, y 137/2010, FJ 5]. Sin embargo, esta doctrina admite su excepción cuando nos encontramos con derechos relacionados con la dimensión institucional de la Comunidad Autónoma, especialmente respecto de los derechos del artículo 23 CE [STC 247/2007, FJ 15, *b*)]. Se considera, por tanto, que a través de las normas estatutarias puede incidirse en los derechos de participación política de los ciudadanos vinculados con la elección de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma propia o el régimen de los cargos públicos representativos, añadiendo un contenido adicional al derecho, siempre y cuando ello sea compatible con la definición del derecho fundamental declarada por la Constitución (contenido mínimo) y

(38) Por todos, véase PÉREZ SOLA (1994): 177.

(39) Véanse los artículos 29.6 del EA Cataluña, 15.c) EA Baleares y 11.5 EA Castilla y León.

la definición de los elementos esenciales del derecho (40). Si aplicamos esta doctrina general al referéndum que, como instrumento de participación política directa de los ciudadanos tiene también una dimensión institucional, nos llevaría a reconocer la constitucionalidad de las regulaciones estatutarias y, por consiguiente, a considerar que la iniciativa popular del referéndum autonómico formaría parte del contenido del derecho a participar en los asuntos públicos directamente.

En cuanto a la creación de nuevas modalidades de referéndum al margen de las previstas en la Norma Fundamental, resulta paradójico que en la STC 31/2010 se haya admitido en *obiter dicta* esta posibilidad respecto a los referéndums de reforma estatutaria en las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, como veremos seguidamente.

3. *El referéndum de reforma estatutaria como nueva modalidad de referéndum accesible a todas las Comunidades Autónomas a raíz de la STC 31/2010*

En tres Estatutos de Autonomía de nueva generación, los de la Comunidad Valenciana, Aragón y Extremadura, se ha introducido un referéndum de ratificación de la reforma estatutaria, pese a que la Constitución no les exige tal requisito (41). Nos encontramos, por tanto, con una consulta popular que cumple con los requisitos en la jurisprudencia constitucional calificarse como referéndum y, por consiguiente, si aplicamos la doctrina establecida en el FJ 69 de la STC 31/2010 la única ley que podría establecer el régimen jurídico del referéndum «en su integridad, esto es, a su establecimiento y su regulación», debería ser la LOMR.

Sin embargo, la misma STC en su FJ 147 afirma que, aunque

(40) Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional respecto de la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos (STC 36/1981, FJ 4) o de la designación de senadores autonómicos (STC 4/1992, FJ 3).

(41) El artículo 81.5 del EACV establece que en los seis meses siguientes a la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía por las Cortes Generales, deberá convocarse, en principio, un referéndum. Dicho referéndum no será obligatorio cuando se trate de ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma. Mientras que los artículos 115 del EA Aragón y 91 del EA Extremadura prevén un referéndum de carácter facultativo de manera que, si la Asamblea legislativa lo autoriza por una mayoría de dos tercios, el Gobierno de la Comunidad Autónoma deberá convocar un referéndum de ratificación de la reforma del Estatuto en los seis meses siguientes a la aprobación de la reforma por las Cortes Generales.

«el referéndum de reforma estatutaria sólo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos elaborados de acuerdo con el procedimiento del artículo 151 CE, [...] los restantes Estatutos de Autonomía, sin contar con esa imposición, pueden arbitrar, *ex* artículo 147.3 CE (que a este respecto confiere un amplio margen de configuración al propio Estatuto) procedimientos de reforma que contemplen ese mismo referéndum de ratificación de la reforma previa a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica que la formalice, o bien referendos insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión; por ejemplo, antes de la remisión a las Cortes Generales del texto acordado en la Asamblea autonómica» (STC 31/2010, FJ 147).

De manera que, aunque

«se trataría entonces de una modalidad de referéndum distinta a las contempladas en la Constitución y, por tanto, si bien no podría celebrarse sin sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, sí cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum» (*ibidem*).

Puede verse claramente cómo se permite así la creación y la regulación parcial de una nueva modalidad referendaria al margen de la LOMR.

Es cierto que el objeto del pronunciamiento del Tribunal Constitucional era muy distinto del tema que nos ocupa, pues lo que se había impugnado era simplemente si el referéndum de reforma estatutaria previsto en los artículos 222 y 223 del EA Cataluña —y es preciso recordar al respecto que, al ser Cataluña una Comunidad constituida a través del procedimiento establecido por el art. 151 y la Disposición Transitoria Segunda CE, el referéndum de reforma estatutaria está previsto en la CE y regulado en la LOMR— podría ser convocado tal y como establece el Estatuto por la Generalidad en lugar de por el Rey, como parece desprenderse del artículo 2.3 LOMR. Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal alega el sinsentido que se produciría si sólo se exigiese la convocatoria regia a los referendums de reforma de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 CE mientras que en los aprobados por la vía del 143 CE se permite la convocatoria por parte de la propia Comunidad Autónoma.

Con independencia del acierto o desacierto de esta decisión, en la que no podemos entrar en estos momentos porque excedería con mucho nuestro objeto de estudio, lo que nos interesa destacar es que para llegar a ella, era necesario partir de la plena constitucionalidad de los referendums de reforma estatutaria para las Comunidades Autónomas de la vía lenta y que ésa es una modalidad de referéndum no prevista por la Constitución. Cuestión que resuelve en apenas

unas líneas, pues únicamente se menciona la amplitud de los términos del artículo 147 CE, que remite al Estatuto de Autonomía la regulación del procedimiento de reforma estatutaria y, de manera implícita, la autonomía en el ámbito institucional que se deriva del artículo 148.1.1.ª CE (STC 31/2010, FJ 147).

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA LEY ORGÁNICA DE REFERÉNDUM COMO MARCO REGULADOR MÍNIMO DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO

De lo dicho hasta ahora puede comprobarse cómo existe una obvia contradicción entre lo expresado en los FFJJ 69 y 147 de la STC 31/2010 (42). ¿Por qué cuando en el caso del referéndum de reforma estatutaria de las Comunidades Autónomas de la vía ordinaria no se reserva al Estado a través de la LOMR la entera disciplina del referéndum, sino únicamente los elementos esenciales de su régimen jurídico? ¿Qué justifica que pueda admitirse en este caso una modalidad de referéndum no prevista en la Constitución y, sin embargo, no resulte posible la existencia de un referéndum autonómico?

Ciertamente, sólo el temor —que ya se ha materializado en el caso de Cataluña— a que las entidades territoriales autónomas se extralimiten en el ejercicio de estas competencias arrojándose la posibilidad de consultar sobre cuestiones que exceden su ámbito de competencias parece ser la *ultima ratio* que lleva a negar la competencia autonómica sobre consultas populares por vía de referéndum. Sin embargo, en la propia Constitución encontramos mecanismos más adecuados y que no comprometen la elección de un submodelo autonómico de democracia más participativo con menos limitaciones al ejercicio de los derechos de participación política directa por parte de los ciudadanos dentro de su ámbito de competencias. La exigencia de autorización por parte del Estado, el control de constitucionalidad de la legislación autonómica de desarrollo, la impugnación directa de las disposiciones o resoluciones autonómicas prevista en el Título V e incluso el cumplimiento forzoso de obligaciones constitucionales *ex* artículo 153 o 155 CE son mecanismos más que suficientes para impedir el uso incorrecto por parte de las Comunidades Autónomas del referéndum autonómico.

Para superar esta interpretación restrictiva adoptada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se han propuesto doctrinalmente dos vías de solución. La primera sería, como ocurre con los referendos locales, la incorporación de una Disposición Adicional en la LOMR que excluyera la aplicación

(42) En igual sentido, MARTÍN NÚÑEZ (2012): 120.

de esta ley al referéndum autonómico (salvo aquellos aspectos que se considerasen desarrollo o condiciones básicas para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho de participación política directa) y que dejara claro que pueden ser regulados por ley autonómica (43). Mientras que la segunda aboga por el establecimiento en la propia LOMR de un artículo relativo a los referéndums autonómicos, con especificaciones procedimentales generales, sin perjuicio de la remisión expresa al ámbito estatutario para su desarrollo. Con ello, se les aplicaría el marco normativo general que esta ley establece, al que se tendría que someter la legislación autonómica reguladora de las consultas populares por vía de referéndum (44).

Esta última nos parece la vía más adecuada para la incorporación del referéndum autonómico puesto que con ello se respetaría el papel que hemos asignado a la LOMR como normativa de cumplimiento de las reservas, aparte de la competencial, sobre el referéndum, en materia de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE) y de establecimiento de condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1.ª CE). Aspecto este último que, como vimos, puede abarcar el marco organizativo mínimo que resulte imprescindible para asegurar la igualdad efectiva en el ejercicio del derecho y, por consiguiente, incluir dentro de esas condiciones básicas «algún aspecto procedimental o institucional» (STC 154/1988, FJ 5). Abundando en esta cuestión, debe tenerse en cuenta que los derechos de participación política —en tanto que *derechos de configuración legal*— tienen una fuerte componente institucional y procedimental que se traduce en la necesaria intervención del legislador para fijar las condiciones de ejercicio del mismo. De ahí que ese marco organizativo mínimo común sea imprescindible para garantizar la propia efectividad del derecho y la igualdad en su ejercicio.

Por eso, a nuestro juicio, corresponde a una ley estatal, en principio la LOMR, la regulación mínima del referéndum autonómico como nueva modalidad de referéndum que, aunque no prevista de manera expresa en la CE, pueden establecer y regular las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas expresamente la competencia en consultas populares en los términos que venían señalados en la STC 103/2008 (45). Regulación mínima que en todo caso debe dejar una amplia libertad de configuración al legislador autonómico a la hora

(43) Cfr. MARTÍN NÚÑEZ (2010): 321 y (2014): 87 *in fine*-88.

(44) *Vid.* PÉREZ SOLA (2009): 450 y CASTELLÀ ANDREU (2010): 315.

(45) En contra, IBÁÑEZ MACÍAS (2013): 109-114, para quien las competencias autonómicas sobre referéndum derivan de los títulos sobre autoorganización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.ª CE) y sobre régimen local (art. 149.1.18.ª CE).

de regular el procedimiento y las formalidades del referéndum, pudiendo optar cada Comunidad Autónoma por la definición de un submodelo autonómico de democracia más participativo y con menos limitaciones al ejercicio de los derechos de participación política directa por parte de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César (2011a): «El referéndum autonómico», en MATÍA PORTILLA, Francisco Javier: *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, CEPC, págs. 389-419.
- (2011b): «Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, págs. 541-554.
- BOSSACOMA BUSQUETS, Pau (2012): «Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, págs. 241-286.
- BUENO ARMIJO, Antonio (2008): «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, págs. 195-228.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel (2008): «La relación derechos-Estado autonómico en la Sentencia sobre el Estatuto valenciano», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, págs. 106-144.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2013): «Referéndum vs. consulta», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, págs. 13-41.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep M.ª (2010): «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. extraordinario, págs. 308-315.
- (2011): «Las consultas populares en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique, y ROSADO VILLAVERDE, Cecilia: *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, IDP, págs. 197-234.
- (2012): «Principles, rights and participatory institutions in the reformed statutes», *Perspectives on federalism*, núm. 4 (1), págs. 20-38.
- (2013): «Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible un *tertium genus* entre referéndum y participación ciudadana?», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, págs. 121-155.
- (2014): «Derecho a decidir, secesión y formas de democracia. Un diálogo constitucional entre Italia y España», en CAPUCCIO, L., y CORRETJA TORRENS, M. (eds.): *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, págs. 33-52.

- CORCUERA ATIENZA, Javier (2009): «Soberanía y Autonomía. Los límites del derecho a decidir» (Comentario de la STC 103/2008)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, págs. 303-341.
- EXPÓSITO, Enriqueta, y CASTELLÁ, Josep María (2008): «Los derechos políticos ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en APARICIO, Miguel Ángel (ed.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, págs. 61-94.
- EXPÓSITO, Enriqueta (2013): «Participación ciudadana en el gobierno local: Un análisis desde la perspectiva normativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública (Monografías)*, XIV, pp. 361-401.
- FOSSAS ESPADALER, Enric (2014): «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, págs. 273-300.
- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio (2013): «Los referendos regional y local en el Estado Autonomático. Sus bases y límites constitucionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, págs. 97-138.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2008): *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Bilbao, Lete.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2009): «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional», *Revista d’Estudis Autònemics i Federals*, núm. 9, págs. 202-240.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2010): «Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. extraordinario, págs. 316-321.
- (2012): «El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y los municipios», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, págs. 95-131.
- (2014): «Notas sobre el referéndum autonómico en España», en CAPUCCIO, Laura, y CORRETTJA TORRENS, M.: *El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònemics, págs. 77-95.
- PÉREZ ALBERDI, M.ª Reyes (2008): «Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)», *Revista de Derecho Político*, núm. 73, págs. 179-205.
- (2012): «Derecho de participación en los Estatutos de Autonomía de nueva generación», *Revista Deliberación*, núm. 2, págs. 35-55.
- (2013): El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, Madrid, Congreso de los Diputados.
- (2014): «Democracia participativa en Andalucía. A propósito del Anteproyecto de Ley de participación ciudadana», *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 8, pp. 167-172.
- PÉREZ SOLA, Nicolás (1994): *La regulación constitucional del referéndum*, Jaén, Universidad de Jaén.

- (2009): «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, págs. 433-454.
- RODRÍGUEZ VERGARA, Ángel (2007): «§ 52. Consultas populares», en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, IAAP, págs. 875-886.
- (2008): «Los derechos y deberes en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía», APARICIO, Miguel Ángel (ed.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, págs. 227-265.
- RUPÉREZ Y ALAMILLOS, Javier (2003): *Proceso constituyente, soberanía y autodeterminación*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (2013): «La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución Española de 1978 y el Tratado de Lisboa», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, págs. 89-136.
- SEIJÁS VILLADANGOS, M.ª Esther (2014): «Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de autonomía», en SÁENZ ROYO, Eva, y CONTRERAS CASADO, Manuel (eds.): *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Zaragoza, Comuniter, págs. 131-171.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2009): «Referéndum en el País Vasco. (Comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, págs. 363-385.
- TORNOS MÁS, Joaquín (2014): «El problema catalán: una solución razonable», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 42, págs. 44-53.