

CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS EN CATALUÑA. ¿ES ADMISIBLE CONSTITUCIONALMENTE UN *TERTIUM GENUS* ENTRE REFERÉNDUM E INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA? (*)

JOSEP MARIA CASTELLÀ ANDREU

SUMARIO: I. ACTUALIDAD DEL TEMA DE ESTUDIO E INTENTO DE DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES: 1. El contexto político y jurídico del proyecto de ley de consultas populares no referendarias. 2. Referéndum y consulta popular en Derecho comparado: ausencia de un criterio unívoco de distinción.– II. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LAS CONSULTAS POPULARES: ¿POSIBILIDAD DE LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS?: 1. Aspectos sustantivos y competenciales de la constitucionalidad de las consultas populares. 2. La competencia del Estado del art. 149.1.32 CE y algunas vías ensayadas para acotar su ámbito de aplicación.– III. EL PROYECTO DE LEY DE CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS DE 2011: 1. Objetivos del proyecto. 2. Significado de la afectación al ámbito competencial y contenido del proyecto de ley.– IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El estudio afronta la cuestión de la posibilidad constitucional de las consultas populares no referendarias propuestas por el gobierno catalán en 2011. Se analizan los elementos que configuran jurídicamente el referéndum y, por contraste, las demás consultas populares, así como el marco competencial y normativo que ha de tenerse en cuenta para regularlas. También se examina el régimen jurídico de las consultas no referendarias pero con llamada al voto ideadas por el gobierno de la Generalitat. Se concluye sosteniendo la imposibilidad constitucional de un *tertium genus* entre el referéndum y los instrumentos participativos, y, de admitirse, su carácter inadecuado para consultar a la ciudadanía la autodeterminación.

Palabras clave: consultas populares; referéndum; participación ciudadana; gobierno autonómico; gobierno local.

(*) Este trabajo se inserta en 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). En el origen del mismo está una charla en el seminario *Las competències de l'Estat i de la Generalitat sobre consultes populars*, organizado por el Institut d'Estudis Autonòmics en colaboración con el proyecto de investigación «Estado autonómico y democracia» (MCI, DER2009-12921), que tuvo lugar en Barcelona el 13 de abril de 2012.

ABSTRACT: The essay studies the constitutional possibility of the popular consultation without referendum proposed by the Catalan Government in 2011. It analyzes the legal elements of the referendum, and, by contrast, of the other popular consultations, and the division of powers and legal framework for their regulation. The essay focuses next on the legal regime of the so called consultations without referendum but with a popular vote, proposed by the Catalan Government. It concludes that such a figure is a tertium genus among referendum and the participatory instruments and is not in accordance with the Constitution; besides, should it be legally accepted, it will not be appropriate for a consultation on self-determination.

Key words: popular consultations; referendum; citizens' participation; subnational government; local government

I. ACTUALIDAD DEL TEMA DE ESTUDIO E INTENTO DE DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES

1. El contexto político y jurídico del proyecto de ley de consultas populares no referendarias

El profesor Luis Aguilar de Luque, en un trabajo publicado en 2000 sobre las instituciones de democracia directa en la Constitución, atribuía a los referendos autonómicos el carácter de «consideraciones de marcado carácter académico» (1). Hasta entonces había sido así: sólo se habían llevado a cabo referendos de aprobación de los estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen especial, además del referéndum sobre el acceso a la autonomía de Andalucía, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución (arts. 151.2 y 151.1 CE respectivamente).

Sin embargo, una década más tarde, los referendos autonómicos se han convertido en una cuestión política real, sobre todo tras las reformas estatutarias iniciadas en 2006 (a su vez sometidas a referéndum en los casos de Cataluña y Andalucía, de acuerdo con el art. 152.2 CE), y la aprobación por el Parlamento catalán de la Ley 4/2010, sobre consultas populares por la vía de referéndum (ley vigente, aunque impugnada por el Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero ante el Tribunal Constitucional y pendiente de sentencia). A lo cual se añaden dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el asunto, fundamentales para acotar el marco jurídico de la institución referendaria en las Comunidades Autónomas (CCAA): la sentencia 103/2008, en la que declara inconstitucional la ley vasca que estatuye una consulta sobre el derecho a decidir del pueblo de 2008, y la sentencia 31/2010, sobre la constitucionalidad del Estatuto catalán, que lleva a cabo una interpretación conforme muy restrictiva del art. 122 EAC respecto a la licitud constitucional del referéndum autonómico (FJ 69). A

(1) AGUIAR DE LUQUE (2000: p. 87).

la luz de esta doctrina del Alto Tribunal, no hay espacio para la regulación del referéndum (consultivo) autonómico, salvo competencia expresa en el Estatuto y previa previsión del referéndum autonómico en la Ley orgánica 2/1980, reguladora de las diversas modalidades de referéndum. Todo ello ha incidido en un renovado interés doctrinal por esta figura, sus posibilidades y sus límites constitucionales (2).

Al mismo tiempo, algunas CCAA han comenzado a legislar sobre participación ciudadana, de forma orgánica y sistemática, a veces en desarrollo de disposiciones incorporadas en los estatutos reformados a partir de 2006, otras sin que se haya producido la reforma estatutaria. Lo han hecho ya sea centrándose en figuras de carácter participativo —la primera de todas fue la Comunidad Valenciana en 2008, seguida de Canarias y de la Norma foral de Guipúzcoa en 2010—, o bien tratando la participación junto a otras figuras relacionadas con el acceso a la información, la buena administración o el buen gobierno —la última aprobada, y la más completa, ha sido la Ley foral de Navarra de 2012—. En la citada sentencia 31/2010 sobre el Estatuto catalán, el Alto Tribunal dejó abierta la puerta a la legislación autonómica sobre este tipo de consultas populares distintas del referéndum, siempre que se respetara la competencia estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) (FJ 69) (3).

Ya en la sentencia 119/1995, el Tribunal Constitucional había considerado que estas figuras participativas (en aquel caso concreto se refería a la información pública en el procedimiento urbanístico), podían incluirse en la categoría «democracia participativa», distinta de las formas de democracia directa y semidirecta, pues no suponen un llamamiento al electorado para que ratifique una decisión previamente adoptada (lo que identifica con la participación política) sino «más bien, instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y la oportunidad de la medida que se vaya a adoptar» (FJ 6) (4).

(2) Como se verá a lo largo de estas páginas, donde se aludirá a la abundante literatura jurídica sobre la materia producida en los últimos tiempos. En cambio, no se conocen estudios doctrinales específicos sobre el proyecto de ley de consultas populares no referendarias presentado por el Gobierno catalán en 2011, aunque algunos autores se han referido en sus trabajos a este tipo de consultas.

(3) En cambio, considero que esta competencia estatal no entraría en juego si las figuras participativas se insertasen en el procedimiento legislativo o, más en general, en las actividades parlamentarias, como es el caso de audiencias o comparencias de ciudadanos, que han previsto algunos reglamentos de Parlamentos de CCAA. En este caso, la competencia de la Comunidad Autónoma (autoorganización institucional) es exclusiva.

(4) Se suele distinguir la democracia directa de la democracia participativa en función de a quién corresponde adoptar o ratificar la decisión: en las instituciones de democracia directa (o semidirecta si se quiere diferenciar el régimen de Asamblea de los referendos) es el pueblo, mientras que en las instituciones de democracia participativa la decisión es tomada por las autoridades competentes tras haber consultado a personas y grupos afectados por la misma. Esto es capital: hay una manifestación de opinión sin que se transfiera a los consultados el poder de decisión, de ahí la

Desde la perspectiva de la protección constitucional, ello se traduce en que el referéndum forma parte del contenido constitucional del derecho fundamental de participación *directa* en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en cambio esas otras instituciones participativas quedan fuera del contenido de dicho derecho fundamental, aunque puedan tener reflejo en la Constitución. Por ello, mientras en el supuesto del referéndum el desarrollo legislativo corresponde a una ley orgánica (en conexión con la competencia estatal del art. 149.1.1 CE), ello no ocurre en relación con la regulación de las otras formas participativas, no cubiertas por esta última competencia estatal, y solo por la del art. 149.1.18 CE, si afectan a la participación ante las administraciones públicas (5). Otra cosa es que en la práctica, mientras el uso del referéndum (y de la iniciativa legislativa popular) sea más bien marginal, las experiencias de figuras participativas, tradicionales o novedosas, son habituales en los distintos niveles de gobierno. Todo lo anterior no empece el hecho que las instituciones de democracia directa y participativa tengan sentido y operen en el marco de la forma de Estado democracia representativa, y no como alternativas a la misma.

En el contexto de la regulación en Cataluña del referéndum (de forma seguramente fallida) y en algunas otras CCAA (pero no en Cataluña) de instituciones participativas bajo la denominación de «consultas populares» distintas del referéndum, y encuadrables en la categoría de la democracia participativa, se inició en el Parlamento de Cataluña, durante la IX Legislatura (2010-12), el debate sobre el proyecto de ley de consultas populares no referendarias, presentado por el gobierno de Mas (CiU) en cumplimiento del compromiso adquirido en el debate de investidura (6) y de una serie de resoluciones parlamentarias, que son expresión de la función de orientación política (7). Se trataba de regular un tipo

naturaleza deliberativa de la participación. Para una mayor clarificación del tema, con referencias a la doctrina italiana, me remito a CASTELLÀ ANDREU (2001: p. 71 ss.). Últimamente, ver ALLEGRETI (2010: p. 5 ss.). El referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia merece una consideración a parte pues el pronunciamiento popular no suele suponer dar el poder decisional último al pueblo.

(5) E. MARTÍN (2012: p. 117).

(6) Ver <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/09b222.pdf> (consultado el 23 de enero de 2013). Además, en el Pla de Govern 2011-2014, de 3 de mayo de 2011, se incluye en el punto 8.2 («Defensa i millora de l'autogovern») la «elaboració d'una nova llei de consultes populars», en http://www.gencat.cat/pladegovern/cat/2011_2014/PdG_2011_2014.pdf (consultado el 23 de enero de 2013).

(7) Ver Moción 11/IX, sobre despliegue del art. 122 del Estatuto (BOPC, núm. 44, de 28.3.2011); Resolución 275/IX, sobre la orientación de política general del Gobierno (BOPC, núm. 150, de 6.10.2011) y el Informe de la comisión parlamentaria sobre el nuevo modelo de financiación (BOPC, núm. 175, de 3.11.2011). Dichos pronunciamientos de impulso político aprobados por el Parlamento catalán en 2011, son reseñados por J. AULADELLI I FONTSECA (2012: pp. 91-92). Los dos últimos documentos se refieren a la regulación de las consultas no referendarias con el fin de poder ratificar la propuesta de un nuevo modelo de financiación basado en el concierto económico para Cataluña o pacto fiscal.

de consulta mediante el ejercicio del voto pero sin el procedimiento y las garantías electorales, y por ello sin la necesidad de autorización por el Estado.

La disolución anticipada del Parlamento provocó que caducara el proyecto de ley. En la presente Legislatura (la X), en el pacto suscrito entre Artur Mas y Oriol Junqueras a finales de 2012, en nombre de CiU y ERC respectivamente, se contempla la aprobación de una ley del mismo tenor, en el contexto de las propuestas acerca de la consulta sobre el derecho a decidir (8). En el segundo discurso de investidura, el candidato Mas anunció que el Gobierno catalán sometería al pueblo de Cataluña «la» consulta sobre «la decisió del futur polític i nacional del país», añadiendo, sin concretar el instrumento legal para llevarla a cabo (y como si se tratara de una cuestión dejada al albur del Gobierno): «Aquesta consulta serà duta a terme sota el marc legal que l'empari» (9). Adviértase, no obstante, que se trata de dos cosas en rigor distintas: primera, la aprobación de una ley sobre consultas no referendarias; y segunda, la consulta al pueblo de Cataluña sobre el derecho a decidir. Esta última podría llevarse a cabo, en opinión de algunos autores, sea con la ley catalana de referéndum de 2010 sea, de aprobarse, con la ley de consultas no referendarias (10).

La regulación de las consultas no referendarias no era del todo nueva, pues ya se había planteado esta posibilidad antes de emprender la elaboración de un nuevo Estatuto de autonomía. Ya entonces se trataba de obviar el mandato constitucional de la autorización estatal de las consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE). En efecto, el *Informe sobre la reforma de l'Estatut* elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms en 2003, en el contexto de las primeras propuestas de reforma estatutaria, afirma la posibilidad de incluir en el nuevo Estatuto un tipo de consultas populares distintas al referéndum con el objeto de «recabar el parer ciutadà sobre qüestions d'interès general en matèries autonòmiques o locals», basándose en: 1) una «interpretación flexible» del art. 149.1.32 CE que permita distinguir este tipo de consultas del referéndum; y

(8) Ver *Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del govern de Catalunya. Annex 1: Procés de convocatòria de la consulta sobre el futur polític de Catalunya*, 19-12-2012. Textualmente se dice al respecto «Aprovar la llei de consultes a partir dels treballs iniciats en l'anterior legislatura, tot incorporant les modificacions i esmenes que es consensuïn. En aquest sentit, s'estableix el compromís d'impulsar l'inici de la tramitació parlamentària com a màxim a finals del mes de gener de 2013», en <http://file01.lavanguardia.com/2012/12/19/54358119611-url.pdf> (consultado el 23 de enero de 2013).

(9) Ver <http://estaticos.elperiodico.com/resources/pdf/5/1/1356023656815.pdf> (consultado el 23 de enero de 2013).

(10) Esta es la posición de J. VINTRÓ CASTELLS (2012). Merece subrayarse esta opinión, pues el autor de la misma ha sido designado por el presidente de la Generalitat vocal del Consell Assessor per a la Transició Nacional (Resolució PRE/639/2013, de 22 de març).

En <http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2012/10/legalidad-y-consulta-soberanista-en.html> (consultado 23 de enero de 2013). El autor añade la posibilidad de seguir la legislación estatal de referendos. Me he referido a esta cuestión, admitiendo sólo la última posibilidad que se acaba de mencionar, en J.M. CASTELLÀ (2013).

2) en el principio participativo del art. 9.2 (el cual también es invocado en la exposición de motivos del proyecto de ley de 2012). Sin embargo, los autores del Informe consideran que tal interpretación del texto constitucional «pot considerar-se certament forçada» (11).

A continuación, vamos a abordar el estudio de los márgenes constitucionales y estatutarios de una consulta popular no referendaria pero distinta de las figuras participativas insertas en la democracia participativa, sea en su vertiente competencial como en la sustantiva (apartado 2); así como las líneas maestras del proyecto de ley presentado al Parlamento catalán por el primer Gobierno Mas en 2012 (apartado 3). La primera cuestión mantiene a fecha de hoy toda su relevancia, pues, como se acaba de indicar, sigue siendo un objetivo prioritario para la actual mayoría de gobierno nacionalista; la segunda, en cambio, se refiere a una concreta propuesta legislativa no culminada, y que, cuando se escriben estas líneas, se está discutiendo en el Parlament (en ponencia) una proposición de ley sobre la materia, por lo que es pronto para saber qué líneas básicas y contenidos del primer proyecto se van a mantener y cuáles no. Pero, antes de entrar en dichos puntos, conviene, a modo introductorio, clarificar brevemente algunas cuestiones taxonómicas y conceptuales que salen en el debate sobre las llamadas consultas populares no referendarias, así como su relación con categorías jurídicas como consultas populares y referéndum. La respuesta dada por los distintos legisladores —en España y en derecho comparado— no es unívoca, de ahí la confusión que rodea el uso de dichos términos.

2. Referéndum y consulta popular en Derecho comparado: ausencia de un criterio unívoco de distinción

Los contornos entre el referéndum y las consultas populares no son claros, como se advierte en derecho histórico y comparado. Veamos algunos ejemplos de uno y otro, con particular atención a su planteamiento en el plano subnacional o territorial. Sin salir de Cataluña ya encontramos una primera muestra de la diversidad de términos empleados y del contenido atribuido a los mismos. Así, el proyecto de Estatuto de 1931 (referendado), en su art. 7 afirmaba que «el poble expressa la seva voluntat a través de les eleccions i el plebiscit», y donde se utiliza el término plebiscito como equivalente a referéndum, y éste, junto con las elecciones, expresan la *voluntad* del pueblo. El texto no pasó a la versión finalmente aprobada de 1932 (el cual se limitó a incluir el referéndum de reforma estatutaria, art. 18). El Estatuto de régimen interior de 1933 concretaba, en términos restrictivos, el papel del referéndum (en esta ocasión se denominaba de este modo) circunscrito a la disolución del Parlamento; se trataba de un referéndum de iniciativa popular y también presidencial (arts. 33-34). Si tomamos la Ley municipal de Cataluña de 1933, que contiene la regulación

(11) A. BAYONA (coord.) (2003: p. 196).

más completa del referéndum municipal en España, en ella se distinguen cuatro figuras de democracia directa o semidirecta que implican una votación popular, con denominaciones distintas: 1) el *referéndum* de ratificación o revocación de acuerdos (obligatorio en unos supuestos, facultativo en otros, a instancia de la mayoría de concejales o un porcentaje de electores); 2) la *consulta popular* (art. 148) por la que la mayoría absoluta del Ayuntamiento puede decidir someter a consulta cualquier decisión relativa al municipio antes de adoptar un acuerdo (la consulta es previa, facultativa y vinculante); 3) el derecho de *iniciativa popular*, por el que un grupo de vecinos (5%) propone al Ayuntamiento la adopción de disposiciones o acuerdos y, si éste lo rechaza, se somete a referéndum siempre que lo solicite un 25% de los vecinos; y 4) la *revocación de mandato* de todos los concejales en Pleno (y no de uno en particular), a solicitud de un 25% de los electores (12). De este modo, referéndum y consulta popular son dos modalidades concretas del género referéndum.

En Quebec, la *Loi sur la consultation populaire* (LRQ, ch. C-64.1) regula sólo el referéndum en el que el gobierno puede preguntar sobre una cuestión aprobada por la Asamblea Nacional o sobre un proyecto de ley aprobado por la Asamblea y antes de su sanción (art. 7). Esta ha sido la ley seguida en los tres referendos llevados a cabo desde 1980 en relación con el status de Quebec en la Federación. Por tanto, en este caso, referéndum y consulta popular se utilizan como sinónimos. Es más, en Quebec, como en el resto de Canadá, el tipo de referéndum generalmente previsto por la legislación y llevado a la práctica es el referéndum consultivo, y sólo recientemente se ha planteado, aunque sin éxito hasta la fecha, la regulación de la iniciativa popular en Quebec (13).

En el Reino Unido, el referéndum aparece como el instrumento elegido para ejercer el derecho de secesión de Escocia en 2014, de acuerdo con lo acordado por los gobiernos de Londres y Edimburgo en octubre de 2012, una vez aceptado que la competencia sobre la organización del mismo pertenece al Parlamento de Westminster, que la cede (por una *Order in Council*) al Parlamento de Holyrood (14). El gobierno nacionalista escocés quería plantear el estatuto constitucional de Escocia en el Reino Unido a través de un referéndum *multichoice*. Al mismo tiempo, y en un orden diverso, los distintos *white papers*

(12) Ver T. FONT I LLOVET (1985: pp. 117-118).

(13) H. BRUN ET G. TREMBLAY (1979 : p. 140). El Partido Quebequés aprobó a inicios de 2012 una propuesta sobre referéndum de iniciativa popular (conocido como RIP) por la que un 15% de los electores podrían proponerlo al Gobierno provincial, en cuyo caso debería someterlo a la población y el gobierno estaría vinculado por los resultados. Durante la campaña electoral para la elección de la Asamblea Nacional de Quebec, de septiembre de 2012, el tema fue diluyéndose, y la candidata y actual primera ministra de Quebec, Pauline Marois, matizó su propuesta. Por ahora no ha sido aprobada la ley.

(14) *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, 2012, Ver: <http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/2012/10/Agreement-final-for-signing.pdf> (consultado el 23 de enero de 2013).

elaborados por el Gobierno nacionalista de Escocia desde su primera victoria electoral en 2007 se referían a una «*national conversation*» o «*consultation*», esto es, una invitación a la participación de individuos, grupos y organizaciones a debatir sobre el replanteamiento del estatuto constitucional de Escocia o bien sobre el referéndum a llevar a cabo, utilizando distintos instrumentos de tipo muy variado: encuentros, jornadas, cuestionarios (15). También el Gobierno del Reino Unido puso en marcha en enero de 2012 una «*public consultation*» con el objetivo de escuchar las opiniones de ciudadanos, empresarios, académicos, parlamentarios, y organizaciones sociales y políticas acerca del referéndum que se debería convocar, para asegurar su carácter legal, imparcial y determinante (*legal, fair, decisive*) (16).

En las regiones de Italia, dista de ser uniforme la forma de regular las consultas y los referendos, pero parece claro que se distingue conceptualmente unas de otros. Así, en Emilia Romagna se diferencian las distintas modalidades de referéndum, previstas en el Estatuto de 2005 (abrogativo, consultivo y confirmativo, arts. 20-22), de la participación (arts. 14 ss.). Concretamente, la Ley regional n. 3 de 2010, regula la «*consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*», consideradas como formas de democracia participativa (art. 1) y cuyo art. 4 permite la iniciativa de los ciudadanos para poner en marcha «procesos participativos». En Toscana, se regula en sendas leyes: por un lado, las distintas modalidades de referéndum (Ley n. 62 de 2007, *disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto*), y, por otro, la participación que incluye en particular el *debatito pubblico* y el *processo partecipativo* (Ley n. 69 de 2007, *norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*). Ahora bien, la primera ley citada también utiliza en alguna ocasión «*consultazioni*» en un sentido amplio o genérico (art. 78: *Disposizioni di raccordo dei referendum regionali con altre consultazioni*) para referirse tanto a referendos nacionales como a elecciones administrativas). En cambio, en Umbria, la regulación es conjunta (Ley n. 14 de 2010, *disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*). En dicha ley regional, se menciona el referéndum como instituto de democracia participativa (art. 1), y se regulan sus modalidades de referéndum abrogativo, consultivo y de reforma del Estatuto, entre las más des-

(15) Merecen destacarse: *Choosing Scotland's future: A National conversation*, 2007, pp. 38-39; *Your Scotland, your voice. A national conversation*, 2009; *Your Scotland, your Referendum. Consultation*, 2012, p. 29 ss. Ver: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/08/13103747/0>; <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/11/26155932/0>; <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00386122.pdf> (consultados el 23 de enero de 2013).

(16) Ver *Scotland's constitutional future: a consultation* (enero-marzo 2012, participación de unas 3000 personas): https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39249/Responses_to_Scotlands_Constitutional_Future.pdf (consultado el 23 de enero de 2013).

tacadas. Además, se norma la «consultazione» como «*strumento che consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni*» (art. 62.1: subrayado añadido) y se detallan sus modalidades: *incontri consultivi pubblici, audizione diretta, richiesta di pareri scritti* (art. 64).

Por último, en este rápido repaso a algunas experiencias relevantes de derecho extranjero subnacional, México DF aprobó la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal (publicada el 27 de mayo de 2010) que reforma profundamente la anterior, y en cuyo art. 4 enumera una amplia gama de «instrumentos de Participación Ciudadana»: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de controlarías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del jefe delegacional, las organizaciones ciudadanas y la asamblea ciudadana. De entre ellas, interesa destacar como el *plebiscito* (hasta ahora no habíamos aludido a él) es definido como «un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe del Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal» (art. 17); lo puede pedir un grupo de ciudadanos (art. 18) y el resultado vinculará al Jefe del Gobierno cuando se obtenga la mayoría y haya votado un 10% del total de inscritos (art. 26). En cambio, el *referéndum* «es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa» (art. 28), si lo aprueban de forma exclusiva 2/3 de la Asamblea (art. 29); lo pueden solicitar los mismos grupos de ciudadanos que el plebiscito. Los efectos no tendrán carácter vinculante para la Asamblea (art. 37). Por último, la *consulta ciudadana* «es un instrumento a través del cual el Jefe del Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.» (art. 47). Esta figura está menos regulada que las anteriores. Por tanto, en la Ley de México DF se regulan conjuntamente figuras de democracia directa y participativa a la vez que se distingue claramente el plebiscito y el referéndum, según sea el Ejecutivo o el Legislativo quien pregunte (aunque ambos supongan una llamada a la ciudadanía a aprobar normas o actos, según el caso), mientras que la consulta ciudadana es una modalidad de lo que hemos denominado formas de democracia participativa.

Así pues, a la vista de las experiencias normativas que se han mencionado, y al margen de si la consulta popular y el referéndum se regulan conjunta o separadamente en un mismo texto legislativo, una y otro suelen aludir a figuras jurídicas diferentes: la primera, es una manifestación de opinión de la ciudadanía por cauces distintos al voto; en el referéndum, hay una llamada al cuerpo electoral

para que se pronuncie a favor o en contra de una ley o decisión pública y se expresa mediante el voto. Se da una coincidencia entre la acepción normativa de referéndum que se acaba de ver con la definición de mínimos que la doctrina suele hacer de esta figura de democracia directa o semidirecta (17). Pero no siempre es así en el plano del derecho positivo, ya que en Quebec referéndum y consulta popular se utilizan de manera equivalente; en la Ley municipal catalana de 1933 se emplea ambas denominaciones para dos modalidades del género referéndum; y en la Ley toscana, las consultas —en plural— son un género que puede abarcar modalidades diversas como figuras participativas, referendos y hasta las elecciones. En consecuencia, desde el punto de vista normativo, las experiencias citadas no nos aportan un criterio definitivo que ayude a orientarnos en la distinción entre consultas populares y referéndum que lleva a cabo el sistema constitucional español vigente. Por tanto, debemos ahora fijar nuestra atención en el concreto derecho constitucional español para ver cuál es la relación entre consultas populares (la Constitución utiliza el plural) y referéndum, y tratar de entender las razones del Gobierno catalán para legislar sobre consultas populares no referendarias, y sin que éstas se identifiquen, como a primera vista pudiera parecer, con instituciones de democracia participativa.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LAS CONSULTAS POPULARES: ¿POSIBILIDAD DE LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS?

1. Aspectos sustantivos y competenciales de la constitucionalidad de las consultas populares

La Constitución de 1978 alude a las «consultas populares por vía de referéndum» al referirse a su «autorización» como competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.32 CE). Al mismo tiempo, prevé o menciona a lo largo del articulado varias modalidades de referéndum, que pueden clasificarse en función del objeto, el ámbito territorial en que tienen lugar, o los efectos jurídicos que producen.

(17) No vamos a profundizar en este tema, que escapa del propósito de estas páginas. Nos remitimos a los tratadistas que se han acercado a la cuestión, todos los cuales subrayan la concurrencia en el referéndum del elemento «votación popular», como es el caso de M. LUCIANI (2005: cap. I). El autor subraya que es difícil dar una definición compartida de referéndum aunque lo identifica con un pronunciamiento popular por medio de votación de los ciudadanos sobre cuestiones jurídicamente relevantes, y lo distingue de otras formas de pronunciamiento popular como las *deliberations* (expresión de la democracia deliberativa, o como aquí se sostiene, participativa) y también de las iniciativas populares (con votación final del cuerpo electoral; no en la acepción española habitual ex art. 87.3 CE). Se suele distinguir el referéndum de otras votaciones populares como el plebiscito y de la iniciativa popular: así por ejemplo: C. SCHMITT (1982: p. 254 ss.); M. GARCÍA-Pelayo (1984: pp. 183-184); o L. AGUIAR DE LUQUE (1977: p. 315 ss.). Últimamente ha abordado la cuestión de forma sucinta pero con referencia a la mejor doctrina (italiana sobre todo), A. LÓPEZ BASAGUREN (2009: pp. 209-211).

De los referendos, las modalidades que se hallan previstas en la Constitución han de ser objeto de regulación por ley orgánica (art. 92.3 CE). Dejamos de lado por ahora cuestiones que irán saliendo a lo largo del trabajo: los efectos de la previsión o no en la Constitución de un determinado tipo de referéndum; las normas que han de regularlos; y el alcance de la competencia estatal sobre la autorización de su convocatoria así como de otras competencias implicadas. Antes conviene tratar de ver: 1) qué tipo de relación existe en el ordenamiento español entre consultas populares y referéndum, lo que lleva a identificar las figuras o instituciones participativas que incluyen las consultas populares distintas del referéndum; y 2) cómo distinguir el referéndum de las demás consultas populares.

En efecto, si hay consultas populares por vía de referéndum, cabe pensar en otras consultas populares al margen del referéndum. ¿cuáles son éstas? La Constitución no alude a ellas (18). Hasta 2006 la cuestión no tenía una respuesta clara en el plano normativo: la Disposición adicional de la Ley orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, excluía del ámbito de aplicación de la ley «las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización». No se habla aquí de referéndum sino simplemente de consulta popular, como tampoco lo hace la Ley reguladora de bases del régimen local (art. 71), ni las regulaciones autonómicas sobre las consultas municipales (Ley de Andalucía 2/2001; Ley foral de Navarra 27/2002; o en el contexto de leyes sobre administración local o municipal, como la Ley de Aragón 7/1999, art. 157; o la regulación catalana anterior a la vigente: cap. IV del Decreto Legislativo 2/2003 y Decreto 294/1996). Sin embargo, se ha entendido mayoritariamente que dichas consultas populares responden al modelo constitucional general u ordinario de referéndum: apelación al cuerpo electoral, y carácter consultivo (a partir de lo señalado en el art. 69.2 LRBRL: la participación no puede menoscabar la facultad de decisión que corresponde a los órganos representativos). Además, todas las normas aludidas contienen una referencia a la necesaria autorización de su convocatoria por el Estado, la cual, como se ha visto, solo es requerida para las consultas populares por vía de referéndum.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 103/2008, tuvo ocasión de precisar la relación entre referéndum y consulta popular con ocasión de la impugnación de la Ley del Parlamento vasco 9/2008, «de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalidad política». Según la defensa de la ley, efectuada por el Parlamento y el Gobierno vascos, dicha consulta no

(18) Cuando menciona la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales o la audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo (art. 105 a y c CE), no las designa como consultas populares.

requería la autorización del Estado porque no se trataba de un referéndum, pues no tenía efectos vinculantes ni se correspondía con una modalidad prevista en la Constitución. Esta ley no se podía amparar en una competencia específica del Estatuto vasco de 1979, sino que lo hacía en las disposiciones generales sobre participación y el principio democrático así como en la competencia genérica sobre autoorganización.

El Alto Tribunal, que declara inconstitucional la ley vasca, establece la distinción entre consulta popular y referéndum en términos de género y especie, y no por los efectos de la consulta, ya que son posibles los referendos consultivos (como el del art. 92 CE). Sobre la necesidad o no de estar previsto en la Constitución, volveremos luego a lo señalado por el Tribunal, porque a efectos de definición de la figura del referéndum no es, en sí mismo, relevante. La sentencia enumera los elementos que permiten identificar un referéndum y distinguirlo de las otras consultas populares: «aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en un censo, gestionado por Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas». En cambio, las demás consultas populares son aquellas en que «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos» (FJ 2). En este último caso el margen para la regulación legislativa es muy amplio. Como colofón de lo anterior, el referéndum, en el ordenamiento constitucional español, forma parte del contenido del derecho fundamental de participación directa del art. 23.1 CE, cosa que no sucede con las demás consultas (19).

Normalmente, se ha centrado el análisis sobre la existencia o no de referéndum en la concurrencia cumulativa de los tres elementos citados: sujeto convocado —el cuerpo electoral—, procedimiento para llevarlo a cabo —el electoral— y garantías administrativas y jurisdiccionales propias de éste. De modo que, se concluye, si falta uno de ellos ya no estamos ante un verdadero referéndum. En consecuencia, bastaría con ampliar los sujetos convocados a los mayores de 16 años o a inmigrantes residentes, o bien, proponer un procedimiento o unas garantías alternativas, para estar ante una consulta popular distinta al referéndum, y por tanto, sin necesidad de autorización estatal (20). Sin embargo, esta interpretación pasa por alto lo fundamental de la argumentación del Tribunal,

(19) Resaltan la clarificación y delimitación de conceptos llevada a cabo por la sentencia, J. CORCUERA ATIENZA (2009: p. 303 ss.); y J. TAJADURA (2009: p. 363 ss.).

(20) Se muestra muy crítico con la definición de referéndum efectuada por la sentencia, I. LASAGABASTER (2008: pp. 168-169). En su opinión, «[e]se concepto... permitiría acudir al procedimiento de consulta con sólo no utilizar el censo electoral sino otro tipo de censo poblacional y creando una Administración distinta de la electoral para controlar el proceso» (justo lo que pretende el proyecto de ley). Para Lasagabaster, efectivamente «construida la categoría la cuestión será encontrar los huecos a través de los cuales se puede construir un concepto de consulta que no exija... que el Gobierno del Estado lo autorice», *ibidem*.

aunque seguramente no del todo bien expresada: el referéndum alude al parecer del cuerpo electoral, y se reitera su vinculación con lo electoral: procedimiento electoral, administración electoral. Esto es, en el referéndum es fundamental el voto. Por el contrario, en las demás consultas populares se recaba la «opinión», y para ello no hay ni sujetos —pueden ser individuos o colectivos—, ni procedimiento ni objeto formalizado de forma predeterminada. Por tanto, hay aquí una total flexibilidad en la configuración de los elementos configuradores de cada figura o institución participativa. Lo que importa es que la opinión se expresa a través de mecanismos distintos del voto (deliberación, encuesta). En sentido estricto, no se puede hablar de decisión (referéndum) versus opinión (otras consultas), pues el referéndum consultivo no constituye una decisión del cuerpo electoral, sino una orientación del mismo; la decisión final corresponde a las autoridades responsables.

Con anterioridad a la sentencia de 2008 que se comenta, los estatutos de autonomía, sobre todo los reformados a partir de 2006, inciden en la cuestión que se aborda, no siempre aportando la suficiente claridad. También aquí las consultas populares aparecen como el género que engloba modalidades distintas. En contraste con la Constitución, ninguno menciona el referéndum expresamente entre las consultas populares y en cambio sí cita algunos instrumentos de participación como consultas populares. Es más, algunos estatutos lo excluyen en términos explícitos de las consultas sobre las que tiene competencia la respectiva Comunidad Autónoma (art. 78 E. Andalucía; art. 71.27 E. Aragón; art. 9.1.50 E. Extremadura), pero otros presentan una regulación que es susceptible, a priori, de diferentes interpretaciones (art. 28.5 E. C. Valenciana (21); art. 31.10 E. Illes Balears; art. 71.1 E Castilla y León). Este es el caso del Estatuto catalán de 2006: según el art. 122 EAC la Generalitat tiene competencia exclusiva 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 de la Constitución».

Las consultas populares que se mencionan —las encuestas, las audiencias, los foros— se corresponden con las consultas populares que recaban la opinión a sujetos no determinados, con procedimientos que la ley correspondiente debe prever. Se trata de modalidades de consultas populares encuadrables en la

(21) Es el único caso que las consultas populares no aparecen sólo en el título de las competencias (art. 50.8: competencia sobre consultas *municipales*), sino también y con carácter general en el de las instituciones de gobierno. En algunos estatutos, además, se reconoce un específico derecho a promover consultas: casos de Cataluña (art. 29.6), Illes Balears (art. 15.2), Andalucía (art. 30.1), y Castilla y León (art. 11.5). En cambio, en el Estatuto de Aragón los términos empleados son otros: «Los poderes públicos promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas...» (art. 15.3). Por tanto, es un mandato a los poderes públicos y se obvia mencionar las consultas.

categoría de la democracia participativa. Pero, al mismo tiempo, resulta evidente que no estamos ante un *numerus clausus*, sino sólo la mención de las figuras más conocidas en el derecho público positivo o en la doctrina politológica o jurídica. La primera cuestión es, entonces, si entre «cualquier otro instrumento de consulta popular» (cláusula residual), puede figurar el referéndum, o bien éste queda excluido por el último inciso de la disposición: «con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32». Otra cuestión es si puede incluir las llamadas por el gobierno catalán «consultas populares no referendarias». La respuesta a esta última cuestión pasa por aclarar antes la primera y por verificar la posibilidad constitucional de dicha figura.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 31/2010, FJ 69, sobre la constitucionalidad del Estatuto catalán, llevó a cabo una interpretación conforme del art. 122 EAC muy restrictiva, que excluye completamente el referéndum de las consultas populares que puede regular el legislador catalán ya que la competencia estatal del art. 149.1.32 CE excluiría del ámbito autonómico toda la institución referendaria, y no sólo la autorización (salvo el referéndum de reforma estatutaria). En el orden normativo, el Tribunal exige la previsión del referéndum autonómico en la Ley orgánica de referendos de 1980. Además, el Alto Tribunal se refirió al orden competencial implicado. Si en la sentencia 103/2008 había declarado que no cabe una competencia implícita (FJ 3), ahora, una vez que los estatutos reformados han incorporado una competencia expresa (en algunos casos, como el catalán, exclusiva; en otros compartida), niega el carácter exclusivo de la competencia sobre dichas consultas pues debe combinarse con la competencia básica del Estado sobre régimen jurídico de la Administración (art. 149.1.18 CE) (22). En cambio, a las consultas no referendarias no se aplica la competencia del Estado de autorización de su convocatoria, como pretendía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados del Grupo Popular.

Amparándose en la doctrina reseñada, el Presidente del Gobierno impugnó ante el Alto Tribunal la Ley catalana 4/2010, de consultas populares por la vía de referéndum. Dicha ley respeta la exigencia de la necesaria autorización por parte del Estado, del art. 149.1.32 CE. Se impugna la posibilidad misma de una regulación del régimen jurídico del referéndum a escala autonómica, en ausencia de una previsión expresa del Estatuto y de la Ley orgánica de las distintas modalidades de referéndum. En cambio, se salva del recurso de inconstitucionalidad la regulación de la consulta local, por considerar que no se trata de un verdadero referéndum, según el informe del Consejo de Estado que precedió a la impugnación.

Este es precisamente el contexto jurídico que propicia la entrada en escena de un *tertium genus* entre el referéndum y las consultas populares hasta ahora vistas, las llamadas «consultas populares no referendarias», que fueron objeto

(22) Una crítica a la misma en E. MARTÍN (2012: p. 118 ss.); y J.M. CASTELLÀ (2011: p. 219 ss.).

de una iniciativa legislativa por parte del gobierno catalán en la anterior legislatura, y que en la presente se ha anunciado su replanteamiento. La razón de esta propuesta legislativa, que parte de distinguir el referéndum de la consulta popular no referendaria (y distinta de las modalidades de democracia participativa), está en la opción de la Constitución de 1978 de exigir la autorización del Estado para la convocatoria de referendos, así como en la interpretación dada por el Alto Tribunal de excluir completamente el referéndum autonómico de la competencia de las CCAA sobre consultas populares, salvo regulación por la Ley orgánica de las distintas modalidades de referéndum.

2. La competencia del Estado del art. 149.1.32 CE y algunas vías ensayadas para acotar su ámbito de aplicación

La propuesta legislativa de 2011 pretende sortear la barrera constitucional del art. 149.1.32 CE. Lo hace creando una figura que se aparte de algunos elementos definidores del referéndum (establecidos por la sentencia 103/2008) pero al mismo tiempo manteniendo la apelación al voto (a diferencia de las modalidades de democracia participativa). Lo veremos con detalle en el siguiente apartado.

Por tanto, es en el derecho constitucional interno donde hay que buscar la causa de la regulación de las consultas no referendarias. No hay en el derecho extranjero consultado una cláusula como la de atribución al Estado de la competencia sobre la autorización de las consultas del art. 149.1.32 CE ni tampoco consultas populares con votación distintas del referéndum (en sentido amplio). Su presencia supone «un pleno control directo [sobre el referéndum] por parte del Estado» (ATC 87/2011). Se trata de un auténtico «mecanismo de garantía de la unidad política» (23). Además, es una disposición que expresa desconfianza y cautela hacia el ejercicio del referéndum por parte de CCAA y entes locales (24), poco acorde con la naturaleza compuesta del Estado autonómico, ya que se hace

(23) Dictamen 3/2010, Consejo de Garantías Estatutarias. Ver también las consideraciones al respecto de C. AGUADO RENEDO (2011: p. 389 ss.). Para este autor, la razón de fondo del art. 149.1.32 CE —que cierra el listado de competencias del Estado— es el intento de evitar el condicionamiento de la voluntad general por sólo una fracción del mismo, ante la existencia en España de fuertes nacionalismos de tendencia centrífuga. Es curioso como tratadistas de derecho autonómico al abordar las cláusulas constitucionales de garantía de la unidad no la incluyan entre las mismas. Así, S. MUÑOZ MACHADO (2007: p. 240 ss.), o E. ALBERTÍ (2002: p. 63 ss.).

(24) Como el art. 145.2 CE: necesaria autorización de acuerdos de cooperación entre CCAA. Ver L. AGUIAR DE LUQUE (2000: p. 85). Para dicho autor, el constituyente adoptó «específicas cautelas para garantizar la lealtad constitucional con ocasión de su eventual puesta en práctica. Y a tal efecto el Estado se reservó el establecimiento de las bases de su régimen jurídico al exigir la ley orgánica para regular ‘las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum’ [art. 92.3 CE] y la autorización para la concreta celebración de las consultas populares» (p. 87).

intervenir al Gobierno estatal en la decisión de someter a referéndum cuestiones materiales que no son de su competencia (25).

Ante la situación normativa descrita, se ha tratado de acotar la definición de referéndum y el ámbito de aplicación de la cláusula del art. 149.1.32 CE, mediante ciertas vías. De este modo, se potenciaría el uso del referéndum por CCAA y municipios. Entre ellas está la previsión de consultas populares no referendarias, pero con ejercicio del voto, pero no es la única (26).

Una primera vía para limitar el alcance de la autorización por el Estado del referéndum pasa por excluir del ámbito de aplicación del mismo las consultas populares municipales (27) o incluso autonómicas (28). En consecuencia, la autorización estatal solo operaría para los referendos previstos en la Constitución.

Otra vía que guarda relación con la anterior, aunque sea más matizada y menos coherente en términos lógicos, para acotar el alcance del referéndum, consiste en dejar fuera del mismo a las consultas municipales, si bien requiriendo igualmente la autorización estatal. Esta posición fue adoptada por el Consejo de Estado en el dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley catalana 4/2010, el cual sostiene la constitucionalidad de las consultas populares municipales, reguladas en dicha ley (salvo la denominación de referéndum para las mismas), en contraposición con el referéndum autonómico, que reputa inconstitucional. El Consejo de Estado opta por diferenciar el referéndum de las consultas municipales,

(25) R. URIARTE TORREALDAI (2008: pp. 247-248).

(26) Dejamos de lado las consultas organizadas por entidades privadas, aunque con el apoyo de los ayuntamientos. Es lo que ocurrió en centenares de municipios de Cataluña en relación con el derecho a decidir. El Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 14 de Barcelona suspendió el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Arenys de Munt, el primer municipio en organizar este tipo de consulta, por el que apoyaba la propuesta de consulta (apoyo logístico y celebración en dependencias municipales) y luego lo anuló. El juez considera que la consulta sobrepasa las competencias municipales y recuerda el régimen legal de las consultas populares municipales que requiere la autorización estatal (Autos de 3 y 9 de septiembre de 2009 y sentencia 264/2011).

(27) Esta es la posición que yo sostuvo en 1980 J.A. SANTAMARÍA PASTOR (1980: p. 939), si bien el autor no aporta justificación alguna a su afirmación, limitándose a señalar que «no [son] estas consultas referéndum en sentido estricto». Posteriormente, en 2000, L. AGUIAR (2000: p. 89). En su opinión, el art. 149.1.32 CE se refiere sólo a las consultas de ámbito autonómico, «pero no impone con el rango de insoslayable exigencia que las consultas referendarias de ámbito local deban ser autorizadas por el Gobierno de la Nación», ya que sólo pueden girar sobre competencias municipales, de significado político menor. Posteriormente otros autores se han sumado a esta tesis: A. MONTIEL MÁRQUEZ (2006, p. 149); en este núm. de la RAAP, ver también el trabajo de E. EXPÓSITO. Una posición más matizada en J.L. MARTÍNEZ ALONSO (2010: p. 472). Para dicho autor, es importante que se flexibilice el actual marco normativo de las consultas municipales pero sin eliminar los rasgos sustantivos de la institución: consulta al cuerpo electoral sobre asuntos de relevancia con las garantías propias del procedimiento electoral, como hasta ahora. En cambio, no faltan autores que sostienen que las consultas populares municipales son auténticos referendos. Así A. IBÁÑEZ MACÍAS (2009: p. 4).

(28) I. LASAGABASTER (2008: p. 6). Para este autor, el art. 149.1.32 CE no se aplica ni a los referendos del ámbito local ni del autonómico, que no están previstos en la Constitución.

aplicando la distinción del Tribunal Constitucional entre cauces de participación política derivados del derecho fundamental del art. 23.1 CE y otras formas de participación constitucionalizadas (STC 119/1995) y, sobre todo, a partir de una aseveración contenida en la sentencia 63/1987 y sobre la que vuelve la sentencia 103/2008: que, al ser la nuestra una democracia representativa, los mecanismos de democracia directa quedan restringidos «a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras». Entre ellos no está la consulta municipal (ni la autonómica), que es autorizada por el Gobierno. Una cosa es que el recurso a las modalidades de democracia directa se califique como «excepcional» en nuestra forma de Estado (democracia representativa) y otra distinta es que sólo se admitan los referendos expresamente previstos en la Constitución. Esto último no tiene, a nuestro juicio, justificación convincente.

Según el Dictamen del Consejo de Estado sobre la inconstitucionalidad de la ley catalana de 2010 citada, la identificación del referéndum con las consultas populares municipales, además de una cuestión de nomenclatura (no se denominan referéndum en la legislación estatal sobre la materia), «implica la pretensión de instalar en el ámbito municipal una institución de índole constitucional que constituye un cauce de ejercicio directo de la participación política y que, como tal institución, en su 'entera disciplina', en las palabras de la Sentencia 31/2010, debe entenderse fuera de la competencia autonómica» (29). En lo que ahora interesa resaltar, estaríamos ante una facultad del derecho fundamental de participación directa del art. 23.1 CE, que se acotaría en los planos estatal y autonómico, por ser los únicos ámbitos de gobierno estrictamente políticos (30). De este modo, parece que sólo es referéndum la llamada a los ciudadanos que se produce en los ámbitos general y autonómico y no, en cambio, las consultas populares municipales (31), si bien no se objeta para nada el requisito de la autorización estatal de su convocatoria.

Se trata, a mi juicio, de una vía artificiosa, ya que al final, aunque no lo pretenda, acaba basándose sobre todo en razones terminológicas. Así, por una

(29) Consejo de Estado, Dictamen 1618/2010, de 16-9-2010.

(30) De hecho, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 4/2010 se focaliza en los artículos dedicados al referéndum de ámbito catalán, y no incide en el municipal (arts. 10-30, y en lo relativo a dicho referéndum pero no a las consultas municipales: arts. 1-9, 43 y 45), si bien se señala que el Alto Tribunal puede extender la declaración de inconstitucionalidad (ex art. 39.1 LOTC) a los preceptos relativos a las consultas municipales por vía de referéndum y que no han sido recurridos en atención a que en su día no lo fue la legislación precedente, que también «regulaba genuinos referendos municipales» y remitía como norma supletoria a la legislación sobre referendos, como ocurre con el Decreto 294/1996 (Fundamento de Derecho primero). Sin embargo, la normativa precedente no alude a referendos sino a consultas populares.

(31) Así lo había sostenido ya M.C. NÚÑEZ LOZANO (2001: pp. 429-430).

parte, que no se califique a las consultas populares municipales como referéndum no significa que no lo sean realmente, ya que suponen también el ejercicio del voto de acuerdo con un procedimiento y unas garantías electorales. Lo corrobora el hecho de que la ley exija también para este supuesto de consulta popular la autorización estatal.

Por otra parte, como se ha visto, a favor de la exclusión del referéndum municipal del ámbito del art. 23.1 CE se suele invocar un pronunciamiento poco claro del Tribunal Constitucional en la sentencia 63/1987, FJ 5, en el que se señala que el derecho de participación directa del art. 23.1 CE comprende la participación que «se alcanza a través de las consultas populares *previstas* en la propia Constitución» (cursiva añadida) y, a continuación, enumera los preceptos que englobaría el ámbito del derecho: 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3. En realidad, el art. 14.1.32 CE no prevé ninguna consulta en sentido estricto, pero aparece incluido en el catálogo de consultas. Además, es cierto que la Ley orgánica de referéndum de 1980 no lo regula, sino que remite por entero a la legislación local (Ley de bases de régimen local) (32). Lo lógico es entender que igual que el sufragio en las elecciones locales forma parte del contenido del derecho fundamental del art. 23 CE en su vertiente representativa, como también el concejo abierto en su vertiente directa, asimismo se incluya en ésta última la consulta popular municipal, en paralelismo con lo que ocurre con el referéndum a escala nacional o de reforma estatutaria a escala autonómica. Creo que la sentencia 119/1995 puede ser leída en esta línea: tras afirmar que el derecho de participación a través de representantes se refiere a las Cortes y «abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 de la Constitución» (FJ 2), a continuación añade que «este entendimiento de la expresión ‘participación en los asuntos públicos’ es *perfectamente trasladable* a la participación directa a la que igualmente se refiere el art. 23.1 CE» (cursiva añadida) (FJ 3). Precisamente en ese momento invoca el fragmento de la sentencia 63/1987 referido más arriba. Ahí cita también su carácter excepcional.

En todo caso, cuando el art. 149.1.32 CE prevé la autorización del Estado no la circunscribe a los referendos previstos en la Constitución, sino a todos, inclusive el municipal (33). Entendemos que la conceptualización como referéndum,

(32) Precisamente por esto, se ha defendido, con razón, la inclusión en la Ley orgánica de referéndum de un marco mínimo para las consultas de ámbitos inferiores al nacional, y que han de desarrollar las CCAA. Así, F. PÉREZ OLIVARES (1996: p. 692); y N. PÉREZ SOLA (2009: p. 450).

(33) U otros previstos en los Estatutos, como en el vasco o en el castellano-leonés, vinculados a la suerte de enclaves territoriales, y que no fueron objeto de cuestionamiento por el Tribunal Constitucional cuando abordó la cuestión en la STC 99/1986 o incluso en la misma STC 103/2008, FJ 3, en relación con los del Estatuto del País Vasco, de forma contradictoria con lo sostenido con carácter general en el FJ 2, invocado en el texto. Resalta este hecho, y desliga acertadamente el carácter de referéndum de su previsión constitucional, A. LÓPEZ BASAGUREN (2009: pp. 234-235). Además, se pueden citar los referendos de ratificación de reformas estatutarias de CCAA distintas

y la consecuente aplicación del régimen jurídico previsto por la Constitución para los mismos, no se puede hacer a partir de un elemento externo a la institución referendaria: su previsión o no por la Constitución, como tampoco hemos visto que se podía basar en el carácter consultivo y no decisorio del mismo (como hacía la ley vasca de 2008 y el Tribunal rechazó).

De hecho, al aceptar que las consultas municipales no son verdaderos referendos, se contribuye a diluir la distinción entre referendos y las demás consultas populares y, por tanto, se abre la puerta a otras consultas populares no referendarias, como la impulsada por el Gobierno catalán.

Una tercera vía para limitar el alcance de la autorización por el Estado del referéndum se centra en la acotación del margen de discrecionalidad de que dispone el Gobierno del Estado a la hora de decidir la autorización del referéndum autonómico o local. El Auto del Tribunal Constitucional 278/1993 se refirió al carácter de «acto híbrido» de dicha autorización: en su dimensión formal o reglada, es revisable por los tribunales; en su dimensión material, el Gobierno dispone de discrecionalidad sobre el fondo de la cuestión. La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (Sala Tercera, caso Almuñécar) parece que también abunda en esta línea. Ahora bien, queda claro, y así lo afirma el Auto del Tribunal Constitucional 87/2011, que corresponde al Estado «decidir, *con entera libertad*, acerca de la conveniencia de otorgar o no la mencionada autorización, condición necesaria e imprescindible para que la consulta pueda ser convocada» (cursiva añadida). Por tanto, la decisión sobre el fondo, autorizar o no una consulta popular, es un acto no controlable por los tribunales, más allá de la necesaria observancia de los requisitos fijados por la ley, entre ellos, que forme parte de la competencia del ente que promueve la consulta (34).

Una última vía pasa por la cesión de la competencia estatal del art. 149.1.32 CE a las CCAA, a través de una ley orgánica de transferencias del art. 150.2 CE. Es lo que defendió en 2003 para Cataluña el *Informe* citado, promovido por el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat, en el contexto del debate sobre la reforma estatutaria (35). Posteriormente fue incorporada a la propuesta de Estatuto que aprobó el Parlamento catalán el 30 de septiembre

de las de régimen especial (en éstas está exigido por el art. 152.2 CE) que, con base en el art. 147.3 CE, han incorporado las últimas reformas (casos de la Comunidad Valenciana, art. 81.5; Aragón, art. 115.7; y Extremadura, art. 91.2), y cuya constitucionalidad ha avalado la STC 31/2010, FJ 147.

(34) Una opinión distinta (amparada en la doctrina del Consejo de Estado) partidaria de reducir el control del gobierno del Estado al de mera legalidad, en P. BOSSACOMA I BUSQUETS (2012: pp. 270-272). En un acercamiento divulgativo, a su vez, hay quien argumenta sólo en base a las exigencias del principio democrático: el Gobierno del Estado debería atender al requerimiento de una mayoría amplia de parlamentarios o de ciudadanos. Así, G. MARTÍN ALONSO (2012: pp. 34-35).

(35) A. BAYONA (coord.) (2003: pp. 196-197).

de 2005 (36). Aunque cupiese imaginar una cesión parcial de la competencia, limitada a supuestos ordinarios, difícilmente el Estado se va a despojar, al menos por entero, de una competencia que queda como una de las últimas garantías políticas de la unidad del Estado y que, en caso de un referéndum sobre la autodeterminación de un territorio, encajaría con el concepto jurídico indeterminado que el propio art. 150.2 CE establece como límite a la cesión de competencias del Estado: «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

Así pues, la cláusula del art. 149.1.32 CE está en el origen del uso tan restrictivo del referéndum a escala autonómica y local, aunque no sea la única causa de ello. Por tanto, su supresión en una reforma constitucional —ordinaria, art. 167 CE— sería la vía más clara para acabar con esa disfunción en términos de derecho comparado y de utilización de la democracia directa en los ámbitos más cercanos a la vida de los ciudadanos, que son los que, de entrada, parecería que tendrían que ser más propicios a la misma. Quizás otra solución jurídica a la situación creada por la rigidez derivada del art. 149.1.32 CE, mientras no se reforme la Constitución en este punto, pasa por instaurar una práctica por parte del Gobierno del Estado, que devenga costumbre, según la cual éste, en circunstancias y casos ordinarios, autorice sin más los referendos que propongan las instituciones de las CCAA y Ayuntamientos, si se ha cumplido con los requisitos legales establecidos y si afectan al ámbito propio de las competencias del ente proponente. ¿Qué sentido tiene que el gobierno del Estado no autorice una consulta solicitada por un Ayuntamiento sobre cuestiones de índole local? En cambio, mientras esté en la Constitución, sería del todo legítimo retener el uso de la valoración política —discrecional— de la autorización para los supuestos de salvaguarda de la *ultima ratio* de la norma constitucional: la garantía de la unidad de la comunidad política. De este modo, el Gobierno del Estado acotaría su intervención sobre una competencia que, salvo en la autorización, corresponde en lo demás a las instituciones autonómicas o locales.

De hecho, sin necesidad de recurrir al art. 149.1.32 CE, el Estado ya dispone de un amplio margen de control respecto al referéndum autonómico y local, lo que relativiza la relevancia del art. 149.1.32 CE para el cumplimiento del fin pretendido de ser institución de garantía política de la unidad. Por una parte, en el plano normativo, corresponde a las Cortes Generales la necesaria regulación por ley orgánica de los elementos básicos del régimen jurídico del referéndum, no tanto por prescripción del art. 92.3 CE (el cual se refiere a los referendos constitucionalmente previstos, entre los que ciertamente no está el referéndum autonómico ni el local), como en virtud de la reserva del art. 81 CE

(36) La Disposición Adicional novena aludía a la modificación de leyes estatales para la efectividad plena del Estatuto: «d) L'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, llevat de les modalitats de referèndum establertes per la Constitució i les convocatòries reservades expressament per la Constitució al cap de l'Estat.» Ver BOPC, VII Legislatura, núm. 224, 3-10-2005. También lo ha admitido N. PÉREZ SOLA (2009: p. 453).

aplicable al caso en la medida en que el referéndum es un contenido del derecho fundamental de participación *directa* en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), como ha reiterado la jurisprudencia del Alto Tribunal (además de la competencia sobre el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales del art. 149.1.1 CE) (37). En el caso de las consultas populares (referendarias) de ámbito municipal, regiría la competencia básica del Estado sobre régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), de ahí la regulación por parte de la Ley reguladora de las bases de régimen local.

Por otra parte, en caso de que las instituciones de una comunidad autónoma (o locales) promovieran concretos referendos que afectasen al interés general, el Estado dispone ya de dos instrumentos jurídicos que también son garantía política de la unidad para hacerles frente: la impugnación por el Gobierno estatal de la resolución de convocatoria del referéndum en cuestión ante el Tribunal Constitucional, acompañada de suspensión automática durante cinco meses (art. 161.2 CE) y, como último recurso, la medida de ejecución forzosa del art. 155 CE.

A la vista del cuadro general visto hasta ahora sobre la definición de referéndum y su diferencia con otras consultas populares, hay que centrarse a continuación en el caso de las llamadas consultas populares no referendarias, y preguntarse —utilizando palabras de la sentencia 103/2008, FJ 2, respecto a la ley vasca de 2008— si «constituyen en realidad un auténtico referéndum aunque se eluda tal denominación», ya que, de ser así, se produciría la misma consecuencia jurídica, esto es, la inconstitucionalidad de la ley.

III. EL PROYECTO DE LEY DE CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS DE 2011

1. Objetivos del proyecto

El proyecto de ley de consultas populares no referendarias, que presentó el gobierno de la Generalitat al Parlamento a finales de diciembre de 2011 (38), regula el régimen jurídico y convocatoria de consultas populares «diferents del referèndum» (39), entendidas, según la Exposición de motivos, «com a instru-

(37) Estamos de acuerdo con RODRÍGUEZ VERGARA (2007: p. 884); y BUENO ARMUO (2008: pp. 222-223).

(38) En *BOPC*, núm. 222, 11 de enero de 2012. Para un análisis sobre los debates parlamentarios, posiciones de los grupos, enmiendas presentadas, y comparencias, ver BOTELLA Y SERRA (2012: p. 41 ss.). Las autoras aportan un conocimiento de primera mano por trabajar en el Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat y ser miembros del equipo técnico encargado de los trabajos previos a la aprobación del proyecto de ley.

(39) El art. 3 de la Ley catalana 4/2010 aclara que la consulta por vía de referéndum es «un instrumento de participación directa para determinar la voluntad del cuerpo electoral sobre

ments de participació ciutadana dirigits a conèixer la posició o les opinions de la ciutadania amb relació a qualsevol aspecte de la vida pública en l'àmbit de Catalunya i en l'àmbit municipal». Por tanto, hasta aquí pudiera parecer que va a legislar sobre institutos de democracia participativa, pues alude a las «opiniones» de la ciudadanía (el mismo término que utiliza la sentencia 103/2008 con respecto a las consultas distintas del referéndum, como se ha visto). Sin embargo, acto seguido aclara el objeto de la ley: ésta deja fuera «altres instruments de participació ciutadana com les enquestes, les audiències públiques o els fòrums de participació», esto es, las figuras expresamente mencionadas en el art. 122 EAC al referirse a las consultas populares de competencia de la Generalitat, para centrarse en las «consultes enteses com qualsevol tipus de crida fet per un poder públic a la població perquè manifesti la seva opinió sobre una determinada actuació o política pública, mitjançant un vot lliure, directe i secret, fet d'acord amb els preceptes d'aquesta llei» (cursiva añadida). Por tanto, la opinión de la población se manifiesta mediante el voto. Hay voto libre, directo y secreto sin que estemos ante un referéndum, y en consecuencia, no haría falta la autorización del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.32 CE. Esta es la novedad en términos de derecho comparado y, sobre todo, de derecho constitucional español: aparece un *tertium genus* que la sentencia 103/2008 había rechazado en la versión vasca citada. En el caso catalán, se marcan más las distancias respecto a la concurrencia de los elementos definitorios del referéndum.

Entendemos que la oportuna flexibilidad y amplitud, con la que están contempladas las consultas populares distintas del referéndum, tiene un límite: el voto de acuerdo con los procedimientos y garantías propias del régimen electoral, ya que entonces estamos ante un verdadero referéndum (40). El proyecto abre la puerta legislativa a un tipo de consulta mediante el voto pero sin las garantías y el procedimiento del régimen electoral. No hay en la Exposición de motivos una explicación del porqué de esta opción legislativa, aunque se entrevea por una referencia al art. 122 EAC: evitar la autorización de la convocatoria por el Estado, y regular así una consulta mediante el voto, totalmente «interna» o catalana, en la que sólo intervengan en su realización instituciones de la Generalitat (o municipales).

El proyecto de ley expresa, según la Exposición de motivos, la prioridad del gabinete de «desplegar l'Estatut amb la seva màxima potencialitat jurídica, per aprofundir en l'autogovern i per incrementar la qualitat democràtica a través de la implementació de mecanismes de participació ciutadana». Estos son,

cuestiones de especial trascendencia con las garantías propias del procedimiento electoral». Se recoge así la doctrina referida de la sentencia 103/2008. Nada de esto aparece, obviamente, en la nueva propuesta normativa, precisamente para diferenciarlo del referéndum.

(40) Sobre los posibles contenidos de una verdadera consulta no referendaria, nos remitimos a ÁLVAREZ CONDE (2010: pp. 109-110).

pues, los objetivos concretos del proyecto: profundizar en el autogobierno e incrementar la calidad democrática (41). Ello pone de manifiesto una tensión, presente desde las primeras líneas de la ley, entre la finalidad de ser cauce para el ejercicio del derecho a decidir y la finalidad participativa. Es verdad que la Exposición de motivos y el texto articulado nada dicen sobre el tipo de consulta que se puede/quiere organizar, pero al mismo tiempo la manifiesta voluntad política de los responsables gubernamentales y las resoluciones parlamentarias solicitando su regulación (vistas en el primer apartado) han focalizado el objeto de esta ley en la consulta sobre el llamado derecho a decidir o derecho a la autodeterminación del pueblo catalán. En todo caso, es un hecho cierto que esto no aparece reflejado en la norma, que es de alcance general. Igual ocurre con la Ley 4/2010 respecto al referéndum. Esto las diferencia de la Ley vasca de 2008, que regulaba «una» consulta concreta, sobre el derecho a decidir del pueblo vasco; por tanto, era una ley de caso único y autoaplicativa. La Exposición de motivos se limita a señalar que las consultas de ámbito catalán son sobre «qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania». Estaríamos aparentemente ante el mismo objeto que el de la Ley catalana 4/2010, sobre consultas por la vía de referéndum (art. 2, reiterado en otros preceptos); y ante el mismo objeto que el referéndum consultivo del art. 92 CE. Sin embargo, en el texto articulado del proyecto no se vuelve a hacer mención a las «cuestiones políticas de especial transcendencia» y se substituye por una más ambigua y genérica alusión a «una determinada actuación o política pública» (art. 2) o a «cuestiones relativas a materias de competencia de la Generalitat» o de los entes locales (art. 3).

Aunque sea discutible, todo parece indicar que el objetivo principal de la norma es regular un instrumento jurídico que posibilite el ejercicio legal del derecho a decidir (y, en un primer momento, el aval ciudadano al pacto fiscal). Haciéndolo, se considera que se da cumplimiento al principio democrático. Se trata de un objetivo distinto de la regulación legal de instrumentos de participación ciudadana en los ámbitos de la Generalitat y de los entes locales, para dar cumplimiento a los fines de la participación: estrechar las relaciones entre gobernantes y gobernados, favorecer el control del poder y la transparencia del proceso que lleva a la decisión y de la decisión misma, implicar a la ciudadanía y sus organizaciones en la toma de decisiones y de este modo mejorar la «calidad democrática». En definitiva, el desarrollo del mandato estatutario

(41) Se refiere también a los objetivos del proyecto de ley el Director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de Governació i Relacions Institucionals, J. AULADELL I FONTSECA (2012: p. 95): «saber què pensen els ciutadans respecte d'importants decisions que els afecten i que, en alguns casos, poden marcar el rumb del país»; y «un importantíssim instrument de participació local». En definitiva, «[a]questa llei aprofundeix en la democràcia i en el dret a decidir, que no és altra cosa que governar escoltant la gent i consultant-la sempre que faci falta.»

de reconocer y proteger los derechos de participación del art. 29 EAC (42), y la regulación de las consultas populares explicitadas por el estatuyente en el art. 122 EAC, ambos invocados en la Exposición de motivos, junto con el derecho fundamental del art. 23 CE. Este hecho no parece baladí, y por eso entendemos que no se pueden analizar los contenidos de la ley, dejando de lado el propósito real al que sirve la norma, pues se estaría desenfocando el planteamiento: a cada objetivo corresponde la opción legislativa de regular unas figuras jurídicas y no otras. Dicho de otro modo, es cierto que la voluntad de la ley se autonomiza de la voluntad del legislador y que es pronto para saber el uso que se va a hacer de la norma si llega a aprobarse y a entrar en vigor, pero también lo es que para cumplir con los fines participativos en sentido estricto sirve mejor la regulación legislativa de otras figuras (como han hecho las CCAA que han legislado al respecto o como nos muestran las experiencias de derecho comparado). Veamos, a continuación, los contenidos fundamentales de esta propuesta legislativa.

2. Significado de la afectación al ámbito competencial y contenido del proyecto de ley

La delimitación objetiva del proyecto de ley de 2011 suscita una primera duda interpretativa. La Exposición de motivos alude a que las consultas son sobre «*qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania en l'àmbit de les competències de la Generalitat*» (cursiva añadida). Se trata de la misma delimitación objetiva que en la Ley 4/2010, sobre consultas por la vía de referéndum (art. 2, reiterado en otros preceptos), y del art. 122 EAC. En el texto articulado del proyecto se insiste en la referencia a «actuacions i competències que afecten la Generalitat així com els ens locals en l'àmbit de les seves competències pròpies» (art. 1), o bien «qüestions relatives a matèries de competència de la Generalitat» o de los entes locales (art. 3), ésta última en redacción similar a la del art. 29.6 EAC.

Se ha discutido el significado de esta limitación del ámbito de las consultas a materias de la competencia de la Generalitat (o entes locales). Algunos han querido leerla de forma amplia o impropia, esto es, de modo que incluya no solo las competencias atribuidas a la Generalitat por el Estatuto —esto sí, no necesariamente ubicadas en el Título IV— (o las leyes de modificación extraestatutaria del art. 150.1 y 2 CE), sino también *funciones y atribuciones* de las

(42) Algunas enmiendas presentadas al proyecto de ley por CiU y el PSC pretendían eliminar de la Exposición de motivos las referencias al derecho de participación de los arts. 23 CE y 29 EAC. La razón invocada es la vinculación que efectúa el Tribunal Constitucional entre Derecho fundamental de participación y referéndum. Ver resumen de las mismas en BOTELLA Y SERRA (2012: p. 49). Es cierto que la jurisprudencia del TC establece esta vinculación, pero el art. 29 EAC va más allá de los contenidos del art. 23.1 CE, por ej. el art. 29.6 EAC: derecho a promover consultas populares, o el art. 29.4: derecho a participar en el procedimiento legislativo (distinto de la iniciativa).

instituciones catalanas, como la iniciativa legislativa del Parlamento catalán ante las Cortes (de acuerdo con el art. 87.2 CE y el art. 61 EAC) (43). Esta última interpretación trata de justificar que una consulta no referendaria pudiera versar sobre el derecho a decidir. Ahora bien, dicho derecho no se incluye entre las competencias de la Generalitat, sino que corresponde al poder de reforma de la Constitución, por lo que no cabe un referéndum o una consulta no referendaria sobre este asunto (como se desprende de la STC 103/2008, FJ 4). El Alto Tribunal utilizó precisamente el argumento de la acotación de la consulta referendaria a las competencias de la Generalitat (en sentido estricto) para levantar la suspensión de la vigencia de la Ley 4/2010, tras los cinco meses de suspensión automática, y contra la pretensión del abogado del Estado de mantenerla, con invocación de los peligros de la hipotética convocatoria de un referéndum sobre el derecho a decidir. En efecto, para el Alto Tribunal, el hecho de que un referéndum tenga que versar sobre competencias de la Generalitat (art. 10), además de la necesidad de ser autorizado por el Estado, es determinante para levantar la suspensión, pues no hay peligro de que la Generalitat pudiera convocar tal referéndum (ATC 87/2011). Es decir, el Tribunal parte del supuesto de que no cabría un referéndum sobre cuestiones no cubiertas por la competencia autonómica (44). Lo mismo se puede decir respecto de las consultas no referendarias, dada la similitud de redacción de ambos preceptos.

Entrando ya en los contenidos del proyecto de ley, vamos a analizarlos, aun a riesgo de alguna repetición, desde dos perspectivas: 1) las diferencias y similitudes con la regulación catalana de las consultas populares por vía referendaria, lo que justificaría una regulación autónoma; y 2) la intervención que se prevé a lo largo del proceso de consulta de los diferentes poderes de la Generalitat así como el espacio que se reserva a los propios ciudadanos, lo que pondrá de manifiesto el predominio gubernamental en dicho proceso.

1. El proyecto de ley de consultas populares no referendarias no menciona en ningún momento la Ley 4/2010, de consultas populares por la vía de referéndum, ni siquiera al referirse a la normativa de aplicación subsidiaria, donde se limita a citar la Ley 1/2006, de iniciativa legislativa popular (Disposición final segunda). De entrada parecería lógico: si no se quiere regular el referéndum,

(43) Así, el *Informe jurídic al Projecte de llei de consultes populars no referendàries*, elaborado por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Cataluña y firmado por el Letrado Antoni Bayona, 24 de abril de 2012, pp. 13-14. En el mismo sentido, BOSSACOMA I BUSQUETS (2012: p. 280 ss.). En relación sobre todo con el referéndum de la Ley 4/2010, pero aplicable al caso, ver también VINTRÓ (2012).

(44) En sentido semejante se expresa el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 15/2010, al rechazar la constitucionalidad y adecuación al Estatuto catalán vigente de una propuesta de referéndum sobre la independencia de Cataluña promovida por asociaciones cívicas, en ejercicio de la iniciativa popular de la Ley 4/2010. Otra cosa es, añade el Consejo, que el Parlamento pueda ejercer una iniciativa legislativa ante las Cortes, supuesto en el que no estaría limitado por las competencias propias de la Generalitat.

cuanta menos sea la vinculación entre ambas figuras mejor. Sin embargo, las similitudes entre el régimen jurídico de ambas figuras no son pocas (45): se ha citado ya la —fundamental— apelación al voto (art. 2: opinión de la población mediante un voto libre, directo y secreto), y el ámbito sobre el que pueden recaer las consultas —«cuestiones relativas a materias de competencia de la Generalitat» o de los «entes locales» (art. 3) (46). A parte de tales aspectos, según el proyecto de ley de 2011 caben consultas de iniciativa institucional y de los ciudadanos (art. 4, cuestión sobre la que volveremos más abajo), en cuyo caso se regula la promoción de la convocatoria por una «Comisión promotora», y el procedimiento de recogida de firmas, el número mínimo requerido —50.000 si la consulta es para el ámbito catalán (hay reglas particulares si es para el ámbito local). De forma novedosa, se contempla igualmente en el proyecto de ley la iniciativa de organizaciones sociales y profesionales, sin aclararse qué pasa si hay identidad entre las personas físicas firmantes y las que forman las personas jurídicas—, y el plazo para obtener dichas firmas —90 días naturales para las consultas de ámbito catalán y 60 para las de ámbito municipal, aunque, en esta ocasión, no se dice nada de otros entes locales, como se hace en otros preceptos del proyecto— (art. 17 ss.). Por el contrario, la Ley 4/2010, de consultas por vía de referéndum, señala, para el ámbito catalán, un aval de al menos un 3% de la población catalana y el plazo es de 6 meses prorrogable por otros 2 (art. 24.4), además de preverse otras iniciativas institucionales que ahora no aparecen: de municipios y de parlamentarios.

Hay, asimismo, una ampliación en relación con las personas llamadas al voto que van más allá del cuerpo electoral: a los mayores de 18 años, que tengan la condición política de catalanes (47), y que no hayan sido privadas de sus derechos políticos (como para el referéndum), se añaden ahora los ciudadanos de estados miembros de la Unión Europea y de los demás estados que forman

(45) Como reconoce el *Informe jurídic al Projecte de llei de consultes populars no referendàries*, elaborado por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Cataluña, cit. Según su autor, las similitudes con el referéndum respecto al ámbito subjetivo y al procedimiento a aplicar «podria donar arguments per considerar que el model de consulta regulat s'aproxima 'materialment' a la lògica referendària, amb el risc de ser entesa com una fórmula de referèndum 'encobert'» (p. 10). En consecuencia, el letrado A. Bayona aconseja reflexionar sobre dos aspectos del proyecto de ley: incluir en la ley otras modalidades de consulta, y diferenciar más los elementos básicos de las consultas previstas en relación con las referendarias (p. 11). A. Bayona se expresó en los mismos términos en su ponencia en el seminario del IEA referido en la nota núm. 1.

(46) De hecho, no queda claro en el ámbito local cuál es el ente en que se pueden organizar. Aunque la norma se centre en la consulta popular a escala autonómica, al final del proyecto de ley se alude a su aplicación a «entes locales» (epígrafe d) de la disposición transitoria segunda, igual que el art. 3.2), citándose en dicha disposición los municipios de Cataluña, una vez que aprueben los respectivos reglamentos, y los entes supramunicipales, con remisión a la futura ley de gobiernos locales.

(47) Según el art. 7 del EAC, los españoles con vecindad administrativa en Cataluña y los residentes en el extranjero cuya última vecindad administrativa también haya sido en Cataluña.

el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein, Noruega), además de Suiza, y que estén empadronadas en algún municipio de Cataluña (art. 5). De este modo, están legitimados para votar prácticamente los mismos que en las elecciones municipales.

Los efectos de la consulta no referendaria no son jurídicamente vinculantes (art. 6), como no lo son tampoco en la Ley de consultas por vía de referéndum (en coherencia con el modelo español de referendos consultivos, art. 92 CE), si bien el convocante —presidente de la Generalitat o alcalde— debe pronunciarse en un plazo de dos meses desde la celebración de la consulta sobre la incidencia de los resultados en la actuación pública (art. 16). También se percibe la inspiración de la ley catalana de referéndum, si bien el plazo en este caso es de 3 meses y se precisa que debe tener lugar el pronunciamiento ante el Pleno del Parlamento (art. 12 Ley 4/2010), reforzando el debate y control político parlamentario.

La voluntad del autor de la norma de distanciarse respecto a los requisitos que fija la STC 103/2008 para identificar un referéndum son más visibles en relación con el procedimiento y las garantías ya que se crea un sistema de control alternativo. De entrada, la regulación es más abierta y flexible: caben varias preguntas en una misma convocatoria (preguntas, se advierte, que han de estar formuladas de forma clara, sucinta e inequívoca, e incluso cabe «excepcionalmente» preguntas alternativas o *multi choice*, art. 8); la campaña informativa puede durar entre 15 días y un mes; el periodo de votación puede ser distinto del de la jornada electoral propia del referéndum y elecciones (art. 9); cabe el voto electrónico; y en lugar del censo se cita el padrón para identificar a las personas que pueden ejercer el derecho de voto (art. 14).

El sistema de garantías difiere de las garantías del régimen electoral, aunque está orientado, de forma pretendidamente equivalente, a conseguir la «fiabilidad y transparencia del proceso» (art. 10.1). Así, se crean dos órganos: la «Comisión de seguimiento» (art. 11), que vela «por la claridad, transparencia y eficacia del proceso», y la «Comisión de control» (art. 12), que tiene como atribuciones resolver los recursos contra las decisiones de la Comisión de seguimiento, poniendo fin a la vía administrativa, puede emitir instrucciones vinculantes, fijar criterios interpretativos y asesorar al órgano convocante. Sobre su composición y régimen jurídico se volverá a continuación.

2. La cuestión de los órganos que intervienen a lo largo del proceso que lleva a la consulta popular parece de extrema relevancia pues permite identificar el tono más o menos plebiscitario de la consulta, en función de los poderes atribuidos al presidente de la Generalitat (o alcalde), al Parlamento, a las comisiones de seguimiento y control (así como el papel de los anteriores órganos en el nombramiento de sus miembros) y el propio electorado, que puede ejercer la iniciativa y, obviamente, votar. También ahí puede resultar de interés la comparación con la Ley catalana de referéndum e incluso con el referéndum consultivo del art. 92 CE. Este último ha sido calificado de «referén-

dum plebiscitario» (48), dado el monopolio de la iniciativa —el presidente del Gobierno— y el objeto —decisiones políticas de especial trascendencia (49). La Ley catalana 4/2010 venía a corregir en parte esta connotación, sobre todo ampliando los sujetos que ostentan la iniciativa: centrándonos en el referéndum a nivel catalán, son el gobierno —de manera colegiada—, el Parlamento a propuesta de minorías (1/5 de los diputados o bien 2 grupos parlamentarios), un 10% de los municipios que representen al menos 500.000 habitantes, y un 3% de ciudadanos (iniciativa popular) (arts. 15 y 21). En todo caso, también en la iniciativa popular, como en el resto de supuestos, corresponde al Parlamento la aprobación de la propuesta de consulta, antes de que el presidente envíe la solicitud de la autorización al Gobierno del Estado (art. 13). El efecto de esta regulación es que se equilibra más la posición de los distintos poderes y sujetos que intervienen, si bien destaca la primacía del Parlamento en la fase «interna» catalana (antes de la autorización estatal) y en el control posterior de la acción del Gobierno en cumplimiento del resultado del referéndum (50).

En cambio, el proyecto de ley de consultas populares no referendarias, tiene una orientación completamente distinta. De entrada, es el Gobierno de la Generalitat el que «escucha» la opinión de la ciudadanía respecto a las actuaciones que afectan a la Generalitat (art. 1.1). Además, el presidente de la Generalitat, previa deliberación del Gobierno, es quien puede pedir la opinión de la ciudadanía y convocar la consulta (arts. 3 y 7). Él formula la pregunta (art. 10.1). Se indica igualmente que si la consulta afecta a competencias de otras instituciones de la Generalitat, el gobierno puede pedir un «parecer» al órgano correspondiente, antes de la convocatoria (art. 3.1). No está claro a quien se refiere esta referencia final (¿al Parlamento?, ¿al Consejo de Garantías Estatutarias?, o bien, ¿también a entes locales?, esto último sería posible de acuerdo con la interpretación amplia de Generalitat del art. 2.3, y a pesar de que son entes y no órganos). El presidente, en tanto que órgano convocante, se pronuncia sobre la incidencia del resultado de la consulta sobre la actuación pública (art. 16). En el plano local, es el «presidente» de cada ente (alcalde, etc.) el que puede pedir la opinión de la ciudadanía (art. 3.2).

(48) LINDE PANIAGUA Y HERRERO LERA (1979: p. 38).

(49) Sobre la diferencia entre referéndum y plebiscito nos remitimos a AGUIAR DE LUQUE (1977: p. 316). En su opinión, el plebiscito «es aquel procedimiento de consulta popular en que predomina su carácter decisor frente a la racionalidad del Estado constitucional, bien por marginación o violación de un concreto sistema de legalidad, bien por la violación de los principios estructurales del Estado constitucional, lo que hace a dicha institución de fácil manipulación», y supone una marginación del cauce parlamentario, y un planteamiento y resolución de demandas frecuentemente al margen del sistema de partidos.

(50) Según el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 3/2010, de 1 de marzo, la intervención del Parlamento en la aprobación de la iniciativa popular es coherente con la forma de estado democracia representativa (en el ámbito catalán). Lo mismo se podría aplicar al resto de iniciativas.

La propuesta normativa alude a los promotores de la consulta: ya sea por iniciativa institucional o ciudadana (art. 4). El proyecto de ley se centra en la segunda: personas físicas y jurídicas, como se ha visto, con un número mínimo de firmas. Promueve la iniciativa una Comisión promotora (art. 18). La solicitud se dirige al presidente de la Generalitat o al presidente del ente local (art. 19.1). De alcanzarse el número de firmas requerido en cada supuesto, el Gobierno de la Generalitat o del ente local deciden si procede o no a la convocatoria, exigiéndose motivación de la resolución en caso de denegación (art. 25). En este momento capital para poder seguir adelante con la iniciativa está ausente el Parlamento y se focaliza en la decisión del Ejecutivo sobre su admisibilidad.

Si se presta atención al sistema de garantías, el predominio del Ejecutivo permanece y las garantías de independencia de los órganos creados son muy reducidas. Veamos la composición y designación de las comisiones que supervisan el proceso de la consulta. La *Comisión de seguimiento* es designada por el órgano convocante, esto es, por el presidente (o el alcalde). La forman «representantes del órgano convocante y de las organizaciones sociales o profesionales interesadas que hayan manifestado la voluntad de formar parte del proceso, así como personas físicas independientes y de reconocido prestigio» (art. 10.2). Se establece el procedimiento para que las organizaciones interesadas manifiesten la voluntad de formar parte del proceso de la consulta, pero al final es el órgano convocante (el presidente) el que designa a las entidades y a las personas que integran la Comisión. Las organizaciones admitidas en la Comisión son las que pueden tener apoderados en las mesas de votación (art. 10).

La *Comisión de control* está integrada por seis juristas de reconocido prestigio. El Gobierno designa al presidente y otros dos miembros, y el Pleno del Parlamento a los otros tres, sin especificar la mayoría requerida, al inicio de cada legislatura y por el mandato de la misma (art. 13). Ahí aparece la única intervención parlamentaria durante el proceso de la consulta. El predominio gubernamental a lo largo del proceso es, pues, evidente.

El papel destacado del Ejecutivo a lo largo de todo el proceso de la consulta avvicina esta figura con los otros instrumentos de consulta popular que se agrupan bajo la categoría de instituciones de democracia participativa. En efecto, tradicionalmente las audiencias e informaciones públicas son mecanismos previstos en la legislación del procedimiento administrativo, y corresponde al Ejecutivo su convocatoria y seguimiento. Las nuevas leyes sobre participación ciudadana (Comunidad Valenciana, Canarias) han previsto nuevos instrumentos participativos, menos formalizados, pero sin variar el ámbito en que se insertan: el Gobierno y la Administración. Sólo la incorporación, más o menos reciente, en los Reglamentos parlamentarios (a nivel autonómico) de audiencias y comparecencias de ciudadanos durante el procedimiento legislativo viene a matizar la conclusión anterior.

En cambio, las previsiones constitucionales de instrumentos de democracia directa y semidirecta suelen atribuir un mayor protagonismo a las instituciones

parlamentarias, y en Derecho comparado suelen primar éstas sobre los gobiernos, en cuyo caso la (des)calificación como plebiscito se hace presente. En el caso del referéndum consultivo en España, sabemos que la aprobación corresponde al Congreso de los diputados, si bien el monopolio de la iniciativa sea del Presidente del Gobierno.

Respecto a las consultas populares no referendarias, pretendido *tertium genus* entre el referéndum y los instrumentos de participación ciudadana, parece que se ha querido, en este punto, acercarlas a los segundos, dotando de protagonismo al Ejecutivo, y particularmente al presidente, sea en la decisión sobre la convocatoria, sea, indirectamente, en su supervisión y control, a través del nombramiento de todos o parte de los miembros de las comisiones señaladas. En cambio, la apelación al voto en este tipo de consultas no referendarias, debería suponer un refuerzo de las garantías —independencia de los órganos de seguimiento y control—, y una mayor intervención parlamentaria a lo largo del proceso, por otro lado, en coherencia con la forma de gobierno parlamentaria. Otra cosa es que se dote al procedimiento de las consultas de una flexibilidad superior a la del régimen jurídico del referéndum (categorías de sujetos y territorios convocados; tipo de preguntas; medios electrónicos).

Por último, la participación de los ciudadanos en la promoción de la consulta (configurado como derecho estatutario del art. 29.6 EAC), queda reducida a la iniciativa de una fracción de los mismos, puesto que la decisión sobre la convocatoria corresponde también al presidente. Sobre este particular, y aplicado a los casos de referéndum, el Derecho comparado ofrece opciones contrapuestas: en Quebec por ahora no existe la iniciativa popular; mientras que en las regiones italianas cabe la iniciativa popular de referéndum, sin apenas intervención de la Asamblea regional, como ocurre con el referéndum abrogativo a escala nacional (Emilia Romagna y Toscana), o con intervención de la Asamblea (Umbria). Además, en los supuestos citados, el órgano de garantía suele ser el Consejo de Garantías Estatutarias, en el que la designación de sus miembros corresponde a varios poderes públicos, con predominio parlamentario.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis del proyecto de ley de consultas populares no referendarias, presentado por el gobierno catalán a finales de 2011, parte de la constatación de que se trata de un proyecto caducado por la disolución anticipada del Parlamento. Nos hemos limitado a resumir las grandes opciones del gobierno catalán, sin tener en cuenta las enmiendas presentadas, los debates habidos en la comisión legislativa y las comparecencias de expertos. En ellos se puso de relieve el rasgo plebiscitario de la consulta, por el protagonismo del presidente, y en general del Gobierno, a lo largo del proceso de la consulta, y la falta de independencia de los órganos de supervisión. Este predominio

gubernamental no tiene parangón ni en la regulación estatal ni en la catalana del referéndum consultivo. No podemos obviar que el efecto al que lleva una legislación sobre consultas populares no referendarias paralela a la del referéndum acarrea una disminución de las garantías constitucional y legalmente establecidas para el mismo. Da la impresión que se va hacia referendos «informales» (o de «segunda categoría»). Por tanto, el efecto aparentemente paradójico de la desformalización que supone la regulación de unas consultas populares no referendarias pero semejantes al referéndum en lo sustancial —la apelación al derecho de voto— es la ampliación de los márgenes de disposición sobre dichas consultas por parte del poder Ejecutivo y una huida de su racionalización jurídica.

A consecuencia de las críticas recibidas por el proyecto de ley se abrió una negociación parlamentaria para limar los contenidos más controvertidos: su excesivo predominio gubernamental y su excesivo parecido con el referéndum. Pero la disolución del Parlamento impidió el anunciado sometimiento del proyecto al Consejo de Garantías Estatutarias, conocer su dictamen, y el contenido de la norma definitivamente aprobada (y saber si se habría impugnado ante el Tribunal Constitucional). Cuando se revisan estas líneas se ha creado en el Parlament (5-3-2013) una ponencia conjunta en el seno de la Comisión de Asuntos institucionales sobre consultas populares no referendarias que está elaborando una proposición de ley a solicitud de CiU, ERC, PSC i CUP. Por ahora no podemos determinar el grado de continuidad con el anterior proyecto de ley. Por declaraciones a los medios de comunicación del consejero de presidencia, Francesc Homs, todo parece indicar que se acentuarán las diferencias con el referéndum, como la ampliación de sujetos que pueden participar en la consulta a los mayores de 16 años, al tiempo que se subraya el carácter jurídicamente no vinculante, aunque políticamente lo sería (51).

En este momento, parece pues que está sobre la mesa la discusión acerca de si conviene separar más las consultas populares no referendarias del referéndum, al mismo tiempo que se ampliaría la participación del Parlamento y reforzaría la independencia de los órganos de garantía (para salvar la objeción de contenido a la propuesta legislativa presentada). Todo lo que vaya en esta doble dirección (para nada contradictoria entre sí) puede resultar positivo para delinear con perfiles propios esta novedosa figura jurídica. Además se quiere introducir al lado de las consultas no referendarias la regulación de otras consultas populares, que son institutos de participación ciudadana en sentido estricto. Ahora bien, subsisten dos objeciones de fondo: 1) a la misma posibilidad constitucional de la figura; y 2) aun en caso de admitirla, a su uso para una consulta sobre el derecho de autodeterminación, que escapa de los márgenes estatutarios del art. 122 EAC: las competencias de la Generalitat.

(51) <http://www.lavanguardia.com/politica/20130124/54362292687/govern-consulta-no-vinculante-paso-siguiente.html> (consultado el 30 de enero de 2013).

Al final de estas líneas, se puede concluir reiterando el escepticismo en términos constitucionales que ya hemos expresado sobre el espacio jurídico que pueda tener la consulta popular no referendaria, entre el referéndum consultivo autonómico (pendiente de pronunciamiento por el Alto Tribunal pero, de acuerdo con la STC 31/2010, contrario a la Constitución salvo regulación por las Cortes o cambio de jurisprudencia por parte del Alto Tribunal) y las demás consultas populares, o instrumentos de participación ciudadana, citados en el art. 122 EAC, pero carentes de desarrollo legislativo hasta la fecha en Cataluña. Se trata de una figura extraña, una apelación al voto pero sin los elementos que configuran el referéndum, y con los mismos efectos consultivos que éste. No se puede pasar por alto la pretensión de la regulación: sortear la autorización del Estado necesaria para la convocatoria de cualquier propuesta de referéndum por parte de autoridades locales y autonómicas (art. 149.1.32 CE), y proceder a una regulación catalana autónoma de este tipo de consulta. Tampoco se puede ignorar la anomalía que supone en Derecho comparado esta exigencia de autorización. Ahora bien, frente al cuadro constitucional y estatutario dado, no creo que la solución jurídica pase, por un lado, por forzar los márgenes del referéndum a través del diseño de una figura que sustancialmente lo recuerda, aunque trate de disimularlo. El referéndum es una institución que tiene una configuración general ya consolidada, cuyos rasgos identificadores no dependen de estar previsto o no en la Constitución, de tener efectos vinculantes o no, o de requerir su convocatoria la autorización del Estado, pues son elementos externos a la propia figura, que sirven para caracterizar el régimen constitucional del referéndum, pero no la identificación de la misma institución jurídica. Por otro lado, tampoco cabe forzar el sentido de las competencias propias de la Generalitat, estatutariamente previstas.

Más bien, me parece que debería eliminarse la cláusula de la autorización (en una reforma constitucional) o interpretarse de modo que el Gobierno del Estado reservase su veto a supuestos que realmente pusiera en peligro el régimen constitucional y su distribución de competencias, como se ha propuesto en este trabajo.

Parece clara cuál sea la prioridad política del Gobierno catalán en materia de consultas populares: entre los dos objetivos enunciados en la Exposición de motivos del proyecto de ley de 2011 y traídos a estas páginas, la profundización del autogobierno prevalece sobre el incremento de la calidad democrática, haciendo más cercana la Administración a la ciudadanía. O si se quiere decir de otro modo, la calidad de la democracia, en momentos excepcionales, se focaliza en grandes decisiones políticas (como el derecho a decidir), pasando a un segundo plano la regulación de las figuras de democracia participativa conocidas.

Precisamente para la plena garantía de efectividad de una consulta popular tan relevante para el futuro de una comunidad política como es la decisión sobre la autodeterminación, conviene ser muy cuidadosos con el respeto al Derecho

vigente. Esto pasaría, llegado el caso, por organizar un referéndum legal e imparcial (52), con todas las garantías propias de esta institución jurídica, y no buscar sucedáneos o atajos, como lo es, sin duda, utilizar figuras novedosas de por lo menos discutible constitucionalidad y que pueden estar abocadas a su suspensión en una impugnación ante el Tribunal por parte del presidente del Gobierno, con lo que nos hallaríamos ante una vía sin salida (53). Otra cosa es que antes de la realización de dicho referéndum, quizás sería oportuno abrir un proceso de consultas a ciudadanos, grupos y organizaciones sociales, como se llevó a cabo en el Reino Unido, tal como se ha visto. En este caso estaríamos ante el ejercicio de formas de consulta popular no referendaria en el sentido estatutario (y preciso) del término.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO (2011): «El referéndum autonómico», en F.J. MATIA PORTILLA (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, CEPC, Madrid.
- AGUIAR DE LUQUE, L. (1977): *Democracia directa y derecho constitucional*, EDESA, Madrid.
- (2000): «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid.
- ALBERTI, E. (2002): *Manual de Dret Públic de Catalunya*, 3^o ed., en AAVV, IEA, Marcial Pons, Barcelona.
- ALLEGRETTI, U. (2010): «Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia» in ALLEGRETTI, U. (a cura di), *Democrazia partecipativa*, FUP, Firenze.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (2010): «Consultas populares», en *Revista Deliberación*, núm. 1.

(52) La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la Recomendación 1704 (2005): *Referéndums: towards good practices in Europe*, se refiere al carácter complementario del referéndum respecto a la democracia representativa (punto 5) y que sirve refuerzo del proceso democrático (7), la introducción del referéndum en todos los niveles de adopción de decisiones, inclusive el local y el regional (11), y la necesaria promoción por el Consejo de Europa de buenas prácticas que evite cualquier abuso, «including the risk that this instrument be used to circumvent the principle or the rule of law or to undermine the legitimacy of representative institutions» (8).

(53) No nos corresponde en este trabajo abordar la cuestión de la posibilidad constitucional o no de un referéndum de autodeterminación, sus requisitos, efectos, y quién puede convocarlo. Ver CASTELLÁ (2013: p. 171 ss.).

- AULADELL I FONTSECA, J. (2012): «El Projecte de llei de consultes populars no referendàries impulsat pel Govern», en *Activitat parlamentària*, Departament de Governació, núm. 24.
- BAYONA, A. (coord.) (2003): *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, IEA, Barcelona.
- BOSSACOMA I BUSQUETS, P. (2012): «Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15.
- BOTELLA, C. y SERRA, R. (2012): «El projecte de llei de consultes populars no referendàries: contingut i perspectives», en *Activitat parlamentària*, núm. 25.
- BRUN, H. et TREMBLAY, G. (1979): «Consultations populaires québécoises et référendums fédéraux», en *Cahiers de droit*, vol. 20, 1979.
- BUENO ARMIJO, A. (2008): «'Consultas populares' y 'referéndum consultivo': una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, núm. 177.
- CASTELLA ANDREU, J.M. (2001): *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, CEDECS, Barcelona.
- (2011): «Las consultas populares en la Sentencia 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en E. ÁLVAREZ CONDE y C. ROSADO (dirs.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, IDP, Madrid.
- (2013): «Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña», en E. ÁLVAREZ CONDE y C. SOUTO (eds.), *Estado autonómico: horizonte 2020*, IDP, Madrid.
- CORCUERA ATIENZA, J. (2009): «Soberanía y autonomía. Los límites del 'derecho a decidir' (comentario de la STC 103/2008)», en *REDC*, núm. 86.
- EXPÓSITO, E. (2013): «Participación ciudadana en el gobierno local», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, en este monográfico.
- FONT I LLOVET, T. (1985): «El referéndum local a Espanya», en *Autonomies*, núm. 2-3.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1984): *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2009): «¿Qué es un referéndum? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2.
- LASAGABASTER, I. (2008): *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Lete, Bilbao.
- LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. (1979): «El referéndum en la Constitución española de 1978», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político UNED*, núm. 3.

- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2009): «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la 'consulta' ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 9.
- LUCIANI, M. (2005): «Commento all' articolo 75 della Costituzione italiana», en G. BRANCA Y A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma.
- MARTÍN ALONSO, G. (2012): «La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per la via de referéndum, i les consultes referenàries d'àmbit de Catalunya, règim jurídic i possible aplicació», en *Activitat parlamentària*, Departament de Governació i Relacions institucionals, Generalitat de Catalunya, núm. 25.
- MARTÍN, E. (2012): «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34.
- MARTÍNEZ ALONSO, J.L. (2010): «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», en *Anuario del Gobierno Local 2010*, IDP, Barcelona.
- MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2006): «La participación ciudadana en la vida local. La consulta popular», en *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, núm. 28.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2007): *Derecho Público de Comunidades Autónomas I*, 2ª ed, Iustel, Madrid.
- NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2001): «Las consultas populares locales», en *Revista de Administración Pública de Andalucía*, núm. 42.
- PÉREZ OLIVARES, F. (1996): «La consulta popular como fórmula del derecho de participación política. Especial referencia al referéndum local», en *El consultor de los ayuntamientos*, núm. 5.
- PÉREZ SOLA, N. (2009): «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1980): «Comentario al artículo 92», en F. Garrido Falla (ed.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid.
- RODRÍGUEZ VERGARA, A. (2007): «Consultas populares», en F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, IAAP, Sevilla.
- SCHMITT, C. (1982): *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid.
- TAJADURA, J. (2009): «Referéndum en el País Vasco», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23.
- URIARTE TORREALDAI, R. (2008): «Notas sobre la admisibilidad constitucional de las consultas populares de ámbito autonómico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I).
- VINTRÓ CASTELLS, J. (2012): «Legalidad y consulta soberanista en Cataluña», 23 octubre 2012, en *Blog del Institut de Dret Públic*, Barcelona.

