

CARLOS GARRIDO LÓPEZ  
EVA SÁENZ ROYO  
(Coords.)

**REFERÉNDUMS Y CONSULTAS  
POPULARES EN EL ESTADO  
AUTONÓMICO**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2019

# ÍNDICE

	Pág.
<b>EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO Y LA PECULIARIDAD ESPAÑOLA</b> , <i>por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo</i> .....	15
<b>LA FUNCIONALIDAD DEL REFERÉNDUM EN LOS ESTADOS MIEMBROS Y FINALIDADES DEL FEDERALISMO</b> , <i>por Paloma Biglino Campos</i> .....	27
1. INTRODUCCIÓN.....	27
2. ¿CUÁNTOS TIPOS DE REFERÉNDUMS? .....	28
3. FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y REFERÉNDUMS .....	32
4. FEDERALISMO, INTEGRACIÓN Y REFERÉNDUM.....	35

## PRIMERA PARTE

### LOS REFERÉNDUMS Y LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

<b>REGULACIÓN Y PRÁCTICA DE LOS REFERÉNDUMS AUTONÓMICOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LOMR: LOS REFERÉNDUMS DE INICIATIVA AUTONÓMICA, APROBACIÓN Y REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA</b> , <i>por Nicolás Pérez Sola</i> .....	45
1. INTRODUCCIÓN.....	45
2. EL REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.....	45
2.1. Antecedentes.....	45
2.2. Los debates del constituyente .....	46
2.3. El referéndum como elemento constitutivo en el procedimiento de creación de las Comunidades Autónomas .....	49

	Pág.
3. EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA AUTONÓMICA.....	52
4. LOS REFERÉNDUMS DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	58
5. LOS REFERÉNDUMS DE REFORMA ESTATUTARIA.....	60
5.1. El control de constitucionalidad de las reformas estatutarias ratificadas por referéndum.....	64
6. OTRAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.....	66
6.1. El procedimiento para la supresión del art. 17.6.b) del Estatuto de Autonomía del País Vasco.....	66
6.2. La alteración de los límites geográficos.....	67
6.3. La Disposición Transitoria 4 CE.....	68
 <b>LOS REFERÉNDUMS Y LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS DE ÁMBITO AUTONÓMICO: ALGUNAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS, por Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.....</b>	69
 <b>REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: VIABILIDAD, FUNCIONALIDAD Y LÍMITES, por Esther Martín Núñez.....</b>	79
1. INTRODUCCIÓN.....	79
2. EL REFERÉNDUM Y LAS CONSULTAS POPULARES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. MARCO JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN REFERENDARIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	82
2.1. Previsión inicial de las consultas populares en los Estatutos de Autonomía.....	82
2.2. Actual regulación estatutaria. Competencia autonómica sí, pero no para adoptar referéndums.....	84
2.2.1. Reconocimiento de derechos de participación.....	85
2.2.2. Facultades del presidente de la Comunidad.....	85
2.2.3. La materia competencial.....	86
2.3. El alcance de la competencia en la jurisprudencia constitucional.....	88
3. VÍAS PARA LA ARTICULACIÓN DE UN REFERÉNDUM AUTONÓMICO: LA ACTUACIÓN DEL LEGISLADOR ORGÁNICO O LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	90

	Pág.
3.1. Previsión por Ley Orgánica de consultas referendarias de ámbito territorial autonómico .....	91
3.2. Previsión expresa en el Estatuto de Autonomía .....	93
3.3. El alcance de la legislación autonómica.....	93
3.4. Limitada materialmente al ámbito de sus competencias....	94
<b>4. LA APORTACIÓN DEL REFERÉNDUM AL MODELO DE DEMOCRACIA. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS AUTONÓMICAS Y REFUERZO DE LA CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....</b>	<b>95</b>
4.1. Límites y propuestas ante una eventual reforma para la introducción de referéndums autonómicos .....	98
4.2. ¿Qué tipo o modelo de referéndum puede adaptarse mejor a los sistemas parlamentarios autonómicos? .....	99
4.3. Cómo potenciar la funcionalidad del referéndum consultivo autonómico.....	102
 <b>SOBRE EL ENCAJE CONSTITUCIONAL DE LOS REFERÉNDUMS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS A RAÍZ DE LAS SSTC 137/2015 Y 51/2017, por M.<sup>a</sup> Reyes Pérez Alberdi .....</b>	 <b>105</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIONALIDAD DEL REFERÉNDUM CONSULTIVO AUTONÓMICO Y SU ENCAJE CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>105</b>
<b>2. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE CONSULTAS POPULARES .....</b>	<b>110</b>
2.1. Su regulación en el bloque de la constitucionalidad .....	110
2.2. Intentos de regulación del referéndum consultivo territorial por las Comunidades Autónomas.....	115
<b>3. LAS COMPETENCIAS ESTATALES SOBRE REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES.....</b>	<b>118</b>
3.1. La competencia estatal para autorizar consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE).....	118
3.2. La competencia <i>residual</i> sobre las bases de las consultas populares (art. 149.3 CE).....	121
3.3. Otros títulos transversales que inciden sobre las consultas populares (arts. 81.1, 149.1.1 y 149.1.18 CE).....	122
3.3.1. La reserva «genérica» de ley orgánica relativa al desarrollo del derecho fundamental de participación política (art. 81.1 CE en relación con los arts. 23.1 y 149.1.1 CE).....	122
3.3.2. La competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) .....	125

	Pág.
4. UNA INTERPRETACIÓN ADECUADA DE LA POSICIÓN DE LA LOMR .....	126
5. A MODO DE CONCLUSIÓN .....	129
<b>LA DISTINCIÓN GÉNERO-ESPECIE: REFLEXIONES SOBRE LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS Y SU REGULACIÓN ESTATUTARIA, por M.<sup>a</sup> Nieves Alonso García....</b>	<b>131</b>
1. REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO.....	131
2. LA DISTINCIÓN GÉNERO-ESPECIE: LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS .....	136
3. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS.....	138
3.1. Concepto y tipología .....	138
3.2. Sujeto activo, objeto de la convocatoria, sujeto pasivo, habilitación competencial y condicionantes.....	140
4. REFLEXIÓN FINAL.....	149
<b>LA PAULATINA REFORMA DEL MARCO LEGAL SOBRE CONSULTAS POPULARES LOCALES: ¿UN MISMO PLATO CON DISTINTOS ALIÑOS?, por Enriqueta Expósito Gómez .....</b>	<b>151</b>
1. REFERÉNDUM ¿LOCAL? UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA.....	152
2. REGULACIÓN LEGAL DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES (REFERENDARIAS): RASGOS Y CONDICIONES DE EJERCICIO.....	156
2.1. El marco normativo estatal: las previsiones de la LOMR y el desarrollo de la LRBRL .....	156
2.2. La actuación de los legisladores de las Comunidades Autónomas .....	164
2.2.1. La regulación autonómica .....	164
2.2.2. Elementos de la regulación autonómica de las consultas populares: definición y régimen de ejercicio.	165
2.2.3. La eficacia de las consultas populares referendarias .....	169
3. LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES «NO REFERENDARIAS» .....	170
3.1. Un cambio de paradigma .....	170
3.2. Elementos definidores y condiciones de ejercicio.....	172

	Pág.
3.2.1. ¿Qué entiende el legislador por consultas locales no referendarias?.....	172
3.2.2. Regulación de su ejercicio por parte del legislador autonómico .....	173
3.2.3. La eficacia de las consultas no referendarias .....	179
4. REFLEXIONES FINALES: EL CAMINO RECORRIDO Y LOS PASOS POR HACER .....	180

## SEGUNDA PARTE

### LOS EXCESOS EN LA REGULACIÓN Y LA PRÁCTICA REFERENDARIAS Y SU LIMITACIÓN JURISPRUDENCIAL

#### A. LOS EXCESOS COMETIDOS POR EL LEGISLADOR ESTATAL

<b>LA REGULACIÓN INSTRUMENTAL DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA EN LA LOMR Y EL BLOQUEO DE LOS PROCESOS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA, por Carlos Garrido López.....</b>	<b>187</b>
1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA AUTONOMÍA: EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA AUTONÓMICA DEL ART. 151.1 CE .....	187
2. LA APERTURA DE LOS PROCESOS AUTONÓMICOS: EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PREVIOS A LA CONVOCATORIA DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA.....	190
3. LA APROBACIÓN DE LA LOMR COMO NORMA <i>AD CASUM</i> PARA RECONducIR LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS HACIA EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE ACCESO A LA AUTONOMÍA .....	193
4. LA APLICACIÓN DE LA LOMR Y EL BLOQUEO DE LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS POR LA VÍA DEL ART. 151 CE.....	196
4.1. El referéndum de iniciativa autonómica en Andalucía y los primeros intentos de reforma del art. 8.4 LOMR .....	196
4.2. El conflicto sobre el alcance de los acuerdos locales de iniciativa autonómica debido al juego combinado del art. 8.1 y la DT 2 LOMR en otros procesos autonómicos .....	199
5. LA REFORMA PACTADA DEL ART. 8.4 LOMR Y EL DESBLOQUEO POLÍTICO DE LOS PROCESOS AUTONÓMICOS .....	202

## B. LOS EXCESOS DE LOS LEGISLADORES AUTONÓMICOS

<b>REFERÉNDUM, SECESIÓN Y DEMOCRACIA: EL INTENTO DE REFERÉNDUM VASCO SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO A DECIDIR Y SU DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA STC 103/2008, por Javier Tajadura Tejada...</b>	209
1. INTRODUCCIÓN.....	209
2. EL OBJETO DEL RECURSO: LA LEY DEL PARLAMENTO VASCO 9/2008, DE 27 DE JUNIO, «DE CONVOCATORIA Y REGULACIÓN DE UNA CONSULTA POPULAR AL OBJETO DE RECABAR LA OPINIÓN CIUDADANA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO SOBRE LA APERTURA DE UN PROCESO DE NEGOCIACIÓN PARA ALCANZAR LA PAZ Y LA NORMALIZACIÓN POLÍTICA» .....	210
3. LOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY .....	212
3.1. La extralimitación competencial: la consulta es un referéndum .....	212
3.2. La inconstitucionalidad formal: la infracción del Reglamento del Parlamento Vasco .....	217
3.3. La inconstitucionalidad material del objeto de la consulta: derecho a decidir y derecho de autodeterminación.....	220
4. REFORMA CONSTITUCIONAL Y SECESIÓN.....	226
5. EL REFERÉNDUM Y LA DEMOCRACIA DE LA IDENTIDAD.	228
6. REFLEXIÓN FINAL.....	232
<b>REFERÉNDUMS Y CONSULTAS POPULARES EN CANARIAS: LA CONSULTA CIUDADANA MEDIANTE PREGUNTA DIRECTA SOBRE LAS PROSPECCIONES PETROLÍFERAS DE 2014, por Víctor Manuel Cuesta López.....</b>	237
1. INTRODUCCIÓN.....	237
2. LA REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS .....	241
3. LAS CONSULTAS A LA CIUDADANÍA EN LA LEY 5/2010, DE 21 DE JUNIO, CANARIA DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	244
4. LAS CONSULTAS CIUDADANAS MEDIANTE PREGUNTA DIRECTA: LA CONVOCATORIA DE LA CONSULTA SOBRE LAS PROSPECCIONES PETROLÍFERAS .....	247

	Pág.
5. JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD: LA STC 137/2015 EN LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL REFERÉNDUM.....	252
<b>LA NOVELA DEL 9-N: CLAVES JURÍDICAS Y POLÍTICAS ALREDEDOR DE UNA CONSULTA EN CATALUÑA, por Enrique Cebrián Zazurca .....</b>	<b>259</b>
1. PLANTEAMIENTO.....	259
2. NUDO.....	261
3. DESENLACE .....	268
<b>LA STC 51/2017 SOBRE LA LEY CATALANA DE CONSULTAS POPULARES POR VÍA DE REFERÉNDUM EN EL MARCO DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS REFERENDOS AUTONÓMICOS, por Daniel López Rubio .....</b>	<b>275</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	275
2. CONTENIDO DE LA LEY 4/2010.....	278
2.1. Objeto.....	278
2.2. Iniciativa.....	279
2.3. Efectos.....	280
2.4. Convocatoria.....	281
3. LA JURISPRUDENCIA APLICABLE .....	281
4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL: LA STC 51/2017 .....	290
5. REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REFERÉNDUM AUTONÓMICO.....	293
6. CONCLUSIONES .....	302
<b>TEXTO Y CONTEXTO DE LA LEY 19/2017, DE 6 DE SEPTIEMBRE, PARA LA REALIZACIÓN DE UN REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN EN CATALUÑA, por Josu de Miguel Bárcena .....</b>	<b>305</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	305
2. EL CAMINO HACIA EL REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN .....	306

	<u>Pág.</u>
3. EL DERECHO Y LA VIDA PARLAMENTARIA EN LAS JORNADAS DEL 6 AL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2017 .....	309
4. EL CONTEXTO Y LOS OBJETIVOS DE UN REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN.....	310
5. CONTENIDO BÁSICO DE LA LEY 19/2017, DE 6 DE SEPTIEMBRE, DEL REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN DE CATALUÑA .....	312
6. EL CAMINO HACIA LA CELEBRACIÓN DEL REFERÉNDUM DEL 1 DE OCTUBRE .....	315
7. LA SUERTE FINAL DE LA LEY 19/2017 .....	318

# EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO Y LA PECULIARIDAD ESPAÑOLA

Carlos GARRIDO LÓPEZ y Eva SÁENZ ROYO  
*Profesores Titulares de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Zaragoza*

La verdadera peculiaridad de nuestro Estado autonómico frente a otros Estados compuestos reside en la fuerza desestabilizadora que han llegado a alcanzar los nacionalismos periféricos y en su deslealtad constitucional, materializada en los sucesivos intentos de celebración de referéndums de secesión territorial<sup>1</sup>. Y es esta peculiaridad la que explica la precaria regulación y la restrictiva interpretación jurisprudencial de la figura del referéndum autonómico en nuestro país. Una regulación y una interpretación que no se compadecen con las realizadas en la mayoría de Estados compuestos, en cuyos ámbitos subcentrales se ha generalizado y normalizado la práctica de la democracia directa. La proximidad de las instancias decisorias a los ciudadanos, el más fácil entendimiento de las cuestiones locales y una potencial mayor influencia de los individuos sobre la decisión son, entre otras, las causas de esta normalización<sup>2</sup>, que ha llevado a los estados de Estados Unidos, los cantones suizos, los *länder* alemanes o las regiones italianas a poseer una gran capacidad de establecimiento y regulación de diferentes modalidades de referéndum, tan solo limitada por el debido respeto a los principios de competencia y lealtad federal.

En contraste con este panorama comparado, ni la Constitución española ni la ley reguladora de las diversas modalidades de referéndum (LOMR) contemplan expresamente los referéndums autonómicos. Y la jurisprudencia constitucional que, a resultas de los intentos de celebrar referéndums de autodeterminación en el País Vasco y Cataluña, se ha

---

<sup>1</sup> R. L. BLANCO VALDÉS, *Luz tras las tinieblas. Vindicación de la España constitucional*, Alianza Editorial, 2018, p. 211.

<sup>2</sup> K. P. SOMMERMANN, «Citizen Participation in Multi-Level Democracies: An Introduction», AAVV, *Citizen Participation in multi-level democracies*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2015, p. 11.

dictado sobre la materia, ha rechazado interpretar esta ausencia de regulación estatal como libertad de autorregulación autonómica. Por si acaso.

En la Constitución española los únicos referéndums de ámbito autonómico previstos son los de ratificación de la iniciativa autonómica (art. 151.1 CE), de aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía elaborados según el art. 151.2 CE (arts. 151.2 y 152.2 CE) y de ratificación de una eventual incorporación de Navarra al País Vasco (DT 4 CE). El constituyente admite, sin embargo, implícitamente la posibilidad de otras modalidades de referéndum autonómico al atribuir al Estado la competencia exclusiva de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en el art. 149.1.32 CE. Dicho precepto no puede estar dirigido a los referéndums previstos constitucionalmente. El referéndum consultivo requiere la autorización del Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE); los referéndums de reforma constitucional no precisan autorización del Gobierno, puesto que el del art. 168 CE es preceptivo y el del art. 167 CE depende de la solicitud de una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado, y los referéndums de iniciativa autonómica, de aprobación y de reforma estatutaria deben celebrarse preceptivamente si se cumplen las condiciones establecidas en los arts. 151 y 152 CE. Consecuentemente, la autorización a la que alude el art. 149.1.32 CE solo puede ir dirigida a referéndums en ámbitos subestatales no previstos por el constituyente, como ha admitido el Tribunal Constitucional al reconocer que la posibilidad de los referéndums autonómicos «está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio art. 149.1.32 CE» (STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 4).

Pese a dicha eventualidad, la LOMR eludió mencionar los referéndums autonómicos al margen de los referidos a la construcción del Estado autonómico, a diferencia de lo que sí hizo en su disposición adicional con las consultas populares municipales por vía de referéndum, cuya regulación remitió a la legislación de régimen local a salvo de la competencia exclusiva del Estado para su autorización. Al amparo de esta habilitación expresa, la Ley de Bases de Régimen Local (art. 71) y algunas leyes autonómicas han regulado las consultas locales. Sin dicha habilitación legal expresa, también algunos Estatutos de Autonomía optaron por regular ciertas modalidades de referéndum territorial. Los Estatutos de País Vasco (art. 8), Aragón [art. 10.*b*] en su versión originaria y actual] y Castilla y León (DT 7 en versión originaria y DT 1 en la actualidad) regularon el referéndum para la incorporación de enclaves territoriales. El Estatuto del País Vasco reguló, también, el referéndum autonómico para suprimir el segundo inciso de la letra *b*) del núm. 6 del art. 17 del propio Estatuto (art. 47.3). Y en su redacción originaria, los Estatutos de Asturias [art. 13.1.*n*)], Extremadura [art. 10.1.*e*] y Murcia [art. 13.1.*p*] previeron asumir la competencia sobre consultas populares por vía de referéndum, condicionada al traspaso del Estado o a la reforma estatutaria vía art. 148.2 CE.

Considerando factible la asunción de competencias en materia de consultas populares autonómicas sin perjuicio de las competencias de regulación y autorización que el Estado posee en virtud de los arts. 81.1, 92.3, 149.1.1 y 149.1.32 CE, los nuevos Estatutos de Asturias (art. 11.11), Baleares (art. 31.10), Canarias (art. 32.5), Castilla y León (art. 71.1.15), La Rioja (art. 9.7), Comunidad Valenciana (art. 28.5) y Murcia (art. 11.8) asumieron competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre el sistema de consultas populares en el ámbito de su comunidad, en el marco de la CE, la LOMR y las demás leyes del Estado. Y en su Estatuto de 2006, Cataluña se atribuyó competencia exclusiva para regular y convocar consultas populares con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 CE (art. 122). Ninguno de estos Estatutos excluyó expresamente el referéndum de esa competencia sobre consultas populares, como sí hicieron los Estatutos de Aragón (art. 71.27), Andalucía (art. 78), Extremadura (art. 9.50) y Canarias [art. 108.a], por lo que, como subrayó la doctrina<sup>3</sup>, podía considerarse amparada en dicha competencia la regulación de las consultas por vía de referéndum, sin perjuicio de las competencias sobre autorización y fijación de las reglas básicas y las garantías de procedimiento que correspondieran al Estado.

Los intentos del País Vasco y de Cataluña de regular las consultas populares referendarias para poder celebrar sendos referéndums de secesión limitaron, sin embargo, el alcance de estas nuevas previsiones estatutarias. Ante el desafío independentista vasco, materializado en la Ley 9/2008 de convocatoria de la consulta postulada por el *lehendakari* Ibarretxe, el Tribunal Constitucional realizó una interpretación muy restrictiva de las posibles competencias autonómicas, al considerar que las CCAA carecen de competencias implícitas en materia de referéndum al amparo del art. 149.1.32 CE, porque solo la ley orgánica puede regular «las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum» (art. 92.3 CE), así como el ejercicio del derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos (arts. 23.1 y 81.1 CE) (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3). Dos años más tarde, en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, dictada tras la aprobación de la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, el TC reprodujo sus argumentos, añadiendo que las Comunidades Autónomas solo pueden asumir competencias sobre las consultas populares no referendarias u otras formas de democracia participativa, pero ninguna sobre referéndum. Y en la STC 31/2015, de 25 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley catalana 10/2014 de consultas populares no referendarias por tratarse de referéndums encubiertos, subrayó que

<sup>3</sup> C. AGUADO RENEDO, «El referéndum autonómico», en F. J. MATÍA PORTILLA (COORD.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, CEPC, 2011, p. 394, y E. MARTÍN NÚÑEZ, «El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y los municipios», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, 2012, p. 102.

solo el Estado es competente para regular la institución del referéndum «cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte» [FJ 6.a)].

La contundencia de estas afirmaciones parecía zanjar la cuestión en detrimento de cualquier competencia autonómica en materia de referéndum. Pero no ha sido así, porque el TC ha admitido que los Estatutos de Aragón, Extremadura y Comunidad Valenciana hayan previsto y regulado los referéndums de ratificación de futuras reformas estatutarias, aunque la Constitución no prevé dichos referéndums en las Comunidades constituidas al amparo de los arts. 143 y 146 CE (STC 31/2010, FJ 147). Dando un paso más, en la STC 137/2015, procedió a corregir su doctrina precedente, al afirmar que la necesidad de regulación estatal mediante ley orgánica de los referéndums autonómicos no excluye que los Estatutos puedan reconocer a las Comunidades Autónomas «algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen [...] unas y otras figuras de referéndum» (FJ 4). Y la rectificación todavía ha sido más acusada en la STC 51/2017, de 10 de mayo, donde el Alto Tribunal subraya que la previsión del constituyente de unos concretos supuestos de referéndum autonómico no agota el elenco de referéndums admisibles en nuestro ordenamiento, que podría incrementarse, como admite expresamente, mediante el establecimiento legal de una o varias modalidades de referéndum de ámbito autonómico. Al legislador orgánico correspondería prever dichos referéndums y regular sus elementos y garantías esenciales, pudiendo las Comunidades Autónomas legislar «en la materia regulando cuestiones accesorias y complementarias de su régimen jurídico» (FJ 7).

El TC considera, a la postre, que ni la CE ni las limitaciones de la actual LOMR excluyen la posibilidad de regulación autonómica de las consultas por vía de referéndum si el legislador orgánico disciplina el marco y las garantías necesarias de esta forma de participación política (arts. 23.1 y 81.1 CE). Y este giro interpretativo ha reabierto el debate doctrinal sobre algunas cuestiones clave, tales como si resultaría necesaria la previsión estatutaria expresa de las competencias sobre consultas referendarias para que las Comunidades Autónomas pudieran celebrar referéndums o bastaría la previsión en la LOMR, o si a partir de dicha previsión estatal genérica la ley autonómica podría regular el procedimiento y complementar las garantías de dichos referéndums, que en ningún caso podrían versar sobre asuntos ajenos a las competencias de las Comunidades Autónomas, ni sobre cuestiones resueltas por el poder constituyente.

Con objeto, precisamente, de analizar estas cuestiones, el precario marco normativo y la citada evolución jurisprudencial, el veintiocho de noviembre de 2018 se celebró en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza una Jornada sobre los referéndums y consultas populares autonómicos. Organizada por el grupo de inves-

tigación de referencia S10-17R de la Universidad de Zaragoza «Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas», en el marco del Proyecto de Investigación (DER2016-75406-R) sobre «Modelos de derecho comparado para una nueva regulación del referéndum y la iniciativa popular en España», dicha Jornada contó con la participación de los profesores Paloma Biglino Campos, Nicolás Pérez Sola, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Esther Martín Núñez, Javier Tajadura Tejada, Enrique Cebrián Zazurca, Josu de Miguel Bárcena, Víctor Manuel Cuesta López y M.<sup>a</sup> Reyes Pérez Alberdi. Sus reflexiones han dado lugar meses después a sendos trabajos que hoy, junto con las colaboraciones de los profesores Enriqueta Expósito Gómez, Carlos Garrido López, Daniel López Rubio y Nieves Alonso García, ven la luz en esta monografía colectiva que se somete a la valoración y consideración de los lectores.

En la primera ponencia, que hace las veces de marco general de las dos partes en que se estructura la monografía, la profesora Paloma Biglino Campos realiza un riguroso análisis del referéndum subestatal en los Estados federales. Por una parte, constata la variedad de formas de participación directa que existe en los estados miembros de los modelos federales e ilustra esta variedad poniendo el ejemplo de los tipos de referéndum estatal que pueden reconocerse en países como Estados Unidos, Italia o Suiza. Por otra parte, entra a analizar la posible funcionalidad del referéndum subestatal en relación con las dos finalidades que considera esenciales a las formas federales: la aproximación del proceso de toma de decisiones a los ciudadanos y la consolidación de la unión entre las distintas entidades territoriales. Para el primer supuesto, acoge las aportaciones del análisis empírico llevado a cabo por J. G. Matsusaka, «quien ha estudiado la experiencia de los Estados norteamericanos utilizando técnicas matemáticas». Para el segundo, resalta los problemas que en los modelos federales con déficits de integración puede suponer el reconocimiento del referéndum subestatal. Tras ello, la autora resalta una idea que estará presente de modo recurrente a lo largo de toda la monografía: que es, precisamente, la seria crisis de integración territorial que España padece la que determina tanto el limitado marco normativo del referéndum autonómico como su cautelosa interpretación.

Al análisis de la regulación jurídica del referéndum autonómico y su marco jurisprudencial en España se dedica la primera parte del libro. El profesor Pérez Sola aborda en su trabajo la regulación y práctica de los referéndums autonómicos en la Constitución y la LOMR, centrandó su atención en los referéndums de iniciativa autonómica y de aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía, es decir, los referéndums referidos al proceso de construcción del Estado autonómico. Aunque, como reconoce el autor, estos fueron los referéndums a los que más pormenorizadamente se dedica la LOMR, en ningún caso puede considerarse esta norma «como una regulación satisfactoria de estas

instituciones». Al contrario, su regulación «no contribuye a dotarlos de mayor claridad, sino a dificultar su puesta en práctica a través de procedimientos obstaculizadores para su ejecución». Los desaciertos y las omisiones caracterizan la regulación estatal de los referéndums autonómicos: «Muchas son las cuestiones no resueltas en la LOMR; e incluso algunas de las reguladas suscitaron dudas de inconstitucionalidad a lo largo del debate parlamentario correspondiente». Y las deficiencias «persisten hasta la actualidad sin viso alguno de propuesta de reforma de su contenido». Completando el análisis del marco normativo, el trabajo también aborda la problemática del referéndum previsto en la DT 4 CE para una eventual incorporación de Navarra al País Vasco, los referéndums para la agregación/separación de enclaves territoriales y el singular referéndum para la modificación del art. 17.6.b) del Estatuto de autonomía del País Vasco.

La evolución de la interpretación jurisprudencial sobre la posibilidad latente de asunción de competencias autonómicas en materia de consultas populares referendarias es analizada críticamente por los profesores De la Quadra-Salcedo y Pérez Alberdi. Inducido por las circunstancias derivadas del órdago independentista vasco y catalán, el TC adoptó primeramente una tesis excesivamente restrictiva, basada en una interpretación de la competencia estatal sobre la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum que, a juicio de ambos autores, en absoluto justificaba extenderla a la totalidad del régimen jurídico de dichas consultas. Tal extensión no se correspondía con el sentido gramatical del art. 149.1.32 CE, ni con la interpretación jurisprudencial de lo que debía entenderse desarrollo de un derecho fundamental a efectos del art. 81.1 CE. Y persuadido del exceso cometido, el TC procedió en las SSTC 137/2015 y 51/2017 a una rectificación de su doctrina en una suerte de «devolución de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de referéndum», en palabras de De la Quadra-Salcedo. Por su parte, Pérez Alberdi abunda en la autocorrección jurisprudencial realizada en las SSTC 51/2017, 90/2017 y 114/2017, pero, aun reconociendo la apertura que estos pronunciamientos suponen respecto a la situación precedente, discrepa de la interpretación del TC y apuesta por una interpretación constitucionalmente más adecuada de los títulos competenciales transversales que, a su juicio, permitiría limitar el papel de la LOMR al establecimiento «del referéndum consultivo autonómico y sus líneas fundamentales», procediéndose a partir de ahí a «la definición en el Estatuto de la respectiva Comunidad Autónoma de los caracteres esenciales de la institución asumida y a la regulación de detalle en las leyes autonómicas de desarrollo».

Como analizan De la Quadra-Salcedo y Pérez Alberdi, el TC también se ha visto obligado a rectificar la distinción conceptual entre consultas populares y referéndums en términos de género y especie, realizada en su primera jurisprudencia, debido a los imprecisos contornos de las primeras y a la definición puramente orgánico-procedimental dada de

los referéndums. Y si primeramente el TC había declarado que el referéndum se definía por la llamada al voto del cuerpo electoral, usando el censo, el procedimiento y las garantías electorales, la regulación de las consultas populares en fraude de ley realizada en Cataluña y Canarias obligó al TC a cambiar de criterio, llevándole a afirmar que en la distinción entre referéndums y consultas lo relevante no era el *nomen iuris* dado por el legislador autonómico y tampoco la utilización o no del censo electoral o la remisión al procedimiento o garantías de la LOREG, sino que los ciudadanos fueran convocados a formular su opinión como miembros de una colectividad territorial a la que poder imputar la voluntad popular expresada (STC 137/2015, FFJJ 4 y 5).

Esta distinción jurisprudencial entre referéndums y consultas no referendarias constituye el marco de referencia que permite entender las regulaciones sobre la materia contenidas en los Estatutos de segunda generación, a lo que la profesora Esther Martín Núñez dedica gran parte de su trabajo. Tras su reforma, los Estatutos de Aragón (art. 71.27), Andalucía (art. 78), Extremadura (art. 9.1.50) y, tras su reciente modificación, también Canarias [art. 108.a)], han asumido competencias para regular el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de consultas populares, con la exclusión expresa del referéndum, lo que limita a su legislador al ámbito no referendario característico de la democracia participativa (encuestas, audiencias públicas y foros de participación). La mayoría de los Estatutos, sin embargo, desde la Comunidad Valenciana (art. 28.5) hasta Cataluña (art. 122), pasando por Illes Balears (art. 31.10), Castilla-León (art. 71.1.15), Asturias (art. 11.11), La Rioja (art. 9.7) y Murcia (art. 11.8), incorporan competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de consultas populares en el ámbito de su comunidad, sin excluir las de carácter referendario, en el marco de la CE o de la LOMR, o con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 CE, referencias todas ellas que podrían posibilitar la regulación de las consultas referendarias por el legislador autonómico. Y yendo más allá, también algunos Estatutos han reconocido el derecho de los ciudadanos a promover consultas populares, sin especificar su naturaleza, como es el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 29), de Andalucía (art. 30), de Illes Balears (art. 15) y de Castilla y León (art. 11). Tras analizar el marco estatutario de las consultas populares y sus limitaciones, Martín Núñez analiza las posibles vías de regulación de *lege ferenda* del referéndum autonómico, que requieren la reforma constitucional o la previsión por ley orgánica estatal más la previsión expresa competencial en el Estatuto de autonomía, y se plantea, asimismo, ante dicha eventualidad, los tipos de referéndum que, con funcionalidad complementaria y de contrapeso, podrían adaptarse mejor a los sistemas parlamentarios autonómicos.

Partiendo del reconocimiento del TC de la competencia sobre establecimiento, regulación y convocatoria de las consultas no referendarias a las Comunidades Autónomas si así lo prevén sus Estatutos, la

profesora Alonso García da cuenta, por su parte, de la tipología de consultas no referendarias previstas estatutariamente, prestando especial atención a la regulación autonómica del sujeto activo, del objeto de la convocatoria, del sujeto pasivo, de la habilitación competencial y de sus condicionantes. Para ello hace un examen exhaustivo de las últimas reformas estatutarias y legales, singularmente de la regulación contenida en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, que entró en vigor el 5 de enero de 2019.

Cerrando la primera parte de la monografía, Enriqueta Expósito aborda el estudio del marco legal en materia de consultas populares locales, tanto de las consideradas referendarias porque requieren autorización estatal y garantías electorales, cuanto de las no referendarias, reguladas más recientemente por algunos legisladores autonómicos como instrumentos de democracia participativa local. En relación con las primeras, las consultas locales de naturaleza referendaria, la autora analiza el alcance del art. 149.1.32 CE, de la disposición adicional de la LOMR y del art. 71 LBRL, junto con su interpretación jurisprudencial, y aborda con minuciosidad la regulación legal autonómica de la definición dada a este tipo de consultas, de su régimen de ejercicio y de su eficacia vinculante, singularmente en las leyes andaluza, navarra, vasca y balear. Seguidamente, da cuenta de la regulación autonómica del nuevo tipo de consultas locales no referendarias, que al amparo de la distinción realizada en la STC 103/2008, han acometido los legisladores catalán, vasco, andaluz y balear, y que se distinguen de las primeras por el margen de discrecionalidad para identificar a sus destinatarios, por sus garantías y eficacia no vinculante y porque están exentas de autorización estatal. Expósito Gómez considera esta coexistencia confusa y propone de *lege ferenda* una clarificación de ambas figuras, en la que se prioricen las consultas no referendarias sin excluir la posibilidad de celebrar referéndums locales, pero en supuestos tasados, tales como la segregación de municipios o la alteración de sus territorios.

El estudio del régimen jurídico de los referéndums y las consultas populares en el Estado autonómico no estaría completo sin abordar los excesos cometidos por el legislador en su regulación y analizar la práctica referendaria en los casos en que se ha producido. A ello se dedica la segunda parte del libro, en la que se abordan, en primer lugar, los excesos del legislador estatal con ocasión de la regulación *ad casum* del referéndum de iniciativa autonómica en la LOMR y, seguidamente, los diversos intentos de regulación y convocatoria de consultas populares materialmente referendarias con fines secesionistas en País Vasco y Cataluña, así como el intento de celebración en Canarias de una pregunta directa sobre las prospecciones petrolíferas autorizadas por el Estado en el archipiélago, a los que el TC hubo de dar cumplida respuesta a instancias del Gobierno de la Nación.

La utilización de la LOMR como instrumento de adaptación del proceso autonómico a las directrices políticas de la mayoría gubernamental

es estudiada por el profesor Carlos Garrido López. La primera regulación del referéndum de iniciativa autonómica previsto en el art. 151.1 CE fue aprovechada para incrementar las dificultades del procedimiento agravado de acceso a la autonomía y, con ello, bloquear los procesos autonómicos de varios territorios que en enero de 1980 pretendían constituirse en Comunidades Autónomas por esa vía de acceso. El art. 8.1 LOMR introdujo un requisito adicional en la fase de iniciativa de las corporaciones locales que el art. 151.1 CE no preveía, y la DT 2 LOMR permitió su aplicación retroactiva en País Valenciano, Canarias, Aragón y Baleares, donde la vía agravada de acceso a la autonomía quedó, debido a la aplicación combinada de ambos preceptos, totalmente bloqueada, como el Gobierno pretendía. Una segunda regulación, tan inconstitucional como la primera, tuvo por objeto reformar la LOMR para autorizar a las Cortes Generales a sustituir la voluntad del electorado en la provincia de Almería, donde, debido a la campaña a favor de la abstención realizada por UCD, el referéndum de iniciativa había fracasado. Así se hizo mediante la reforma del art. 8.4 LOMR, aunque el art. 144.c) CE no autorizaba esa sustitución. Treinta y nueve años después, los tres excesos cometidos por el legislador estatal siguen a la vista de todos, vigentes, lo que el autor denuncia subrayando la necesidad de modificar una LOMR obsoleta y deficiente.

El intento de referéndum vasco sobre el ejercicio del «derecho a decidir» y su declaración de inconstitucionalidad en la STC 103/2008 son estudiados por el profesor Tajadura Tejada, quien subraya los argumentos con que el TC rechazó que se tratara de una mera consulta y negó cualquier competencia implícita para regular consultas y referéndums al amparo del principio democrático, de la potestad de autoorganización institucional o de la referencencia estatutaria a la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos vascos, tal y como se aducía en la Ley vasca 9/2008. Tajadura analiza la inconstitucionalidad formal de la ley por infracción del reglamento parlamentario vasco y su inconstitucionalidad material por el objeto que pretendía someterse a votación. Su trabajo valora positivamente la sentencia, pero no está exento de crítica hacia el Alto Tribunal debido a la posibilidad abierta al reconocimiento del denominado «derecho a decidir» mediante el procedimiento de reforma constitucional. Tajadura discrepa de esa posibilidad al entender que la reforma de la Constitución tiene como límite implícito el respeto al principio de soberanía del pueblo español, que quedaría desnaturalizado si se constitucionalizara un derecho a la secesión: «En una democracia constitucional, como la configurada por el Texto Fundamental de 1978, ni la secesión ni el “derecho a decidir” pueden tener cabida» porque secesión y constitución son términos incompatibles, a menos que aceptemos convertir a esta en una norma transitoria, «cuya vigencia plena (sobre la totalidad del territorio y la población del Estado) quedaría condicionada a que los titulares del derecho de autodeterminación no lo ejerciesen».