

# REFERÉNDUM *VERSUS* CONSULTA

MANUEL CARRASCO DURÁN

Universidad de Sevilla

I. LA DIFERENCIA ENTRE CONSULTAS Y REFERÉNDUM.—II. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS MODALIDADES DE CONSULTA DISTINTAS AL REFERÉNDUM.—III. LA COMPETENCIA SOBRE CONSULTAS POPULARES, COMO COMPETENCIA IMPLÍCITA.—IV. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL REFERÉNDUM.—V. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

El presente artículo trata sobre la distinción entre el referéndum y las demás modalidades de consulta y sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia de consultas populares. Se hace una interpretación de las SSTC 103/2008 y 31/2010 distinta de la habitual en la doctrina. Supondrían un referéndum las consultas sobre asuntos de competencia estatal o que afecten a decisiones del constituyente, mientras que no tendrían naturaleza referendaria las consultas sobre asuntos de la competencia de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales. Asimismo, se proponen unas orientaciones para resolver algunas de las paradojas y confusiones derivadas de las previsiones de los Estatutos de Autonomía y la legislación sobre esta materia.

*Palabras clave:* referéndum; consultas populares; Comunidades Autónomas, competencias.

## ABSTRACT

This article discusses the difference between referendums and other ways of consulting people's opinion as articulated within the powers of some of Spain's Autonomous Communities. It offers an interpretation of Constitutional Court deci-

sions 103/2008 and 31/2010 that differs from the most common one amongst scholars. In particular, it argues that whereas referendums involve consultations about questions pertaining to the powers of our central government or affecting constitutional decisions, consultations about questions that lie within the powers of Autonomous Communities or local governments are different in nature. It also proposes some guidelines to clear the confusion and apparent paradoxes arising from the provisions of Statutes of Autonomy and legislation on this matter.

*Key words:* referendum; other ways of consulting people's opinion; Autonomous Communities

Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre consultas populares vienen siendo objeto de controversia. El origen de la polémica se sitúa en la diversidad de los presupuestos teóricos sobre los que se fundamentan, por una parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente, y, por otra parte, los Estatutos de Autonomía y la restante legislación relativa a referendos y consultas populares.

Como es conocido, la STC 103/2008 afirmó la necesidad de distinguir, desde el punto de vista constitucional, entre el referéndum y las demás modalidades de consulta. La STC 31/2010 interpretó, sobre la base del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre consultas populares no alcanza al establecimiento y la regulación de los referendos, que correspondería al ámbito de las competencias del Estado.

Sin embargo, el resultado que produce contrastar los argumentos expresados en dichas sentencias con la normativa vigente es desconcertante. Tenemos un Estatuto de Autonomía, el catalán, que prevé una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre consultas populares con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, y que ha sido declarado conforme con la Constitución, a condición de que se interprete que no incluye en su ámbito la modalidad de consulta más significativa, es decir, el referéndum; una ley autonómica, la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, que, sin embargo, regula las consultas populares por vía de referéndum, y que ha sido recurrida al Tribunal Constitucional en lo que se refiere a las consultas autonómicas, pero no en lo relativo a las consultas locales; dos leyes autonómicas, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia, y la Ley 2/2001, de 3 de mayo, reguladora de las consultas populares locales en Andalucía, que dotan a las consultas de ámbito local de unas garantías que la STC 103/2008 ha entendido exclusivas del referéndum; una Ley reguladora de las Bases del Régimen Local cuyo art. 71 prevé la autorización del Gobierno para las consultas sobre cuestiones de competencia municipal y de carácter local, con lo que les aplica lo previsto en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, a pesar de que tales consultas no tendrían la condición de referéndum; y una

Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum cuya Disposición adicional excluye de su ámbito las consultas populares locales, pero les aplica la competencia exclusiva del Estado para su autorización, como si fueran referendos.

En el presente trabajo, haremos una interpretación de la STC 103/2008 que se aparta de la habitual en la doctrina. Frente a la interpretación que fundamenta las características específicas del referéndum en elementos de carácter orgánico-procedimental (censo y procedimiento electoral), añadiremos como nota delimitadora del referéndum la referencia a las materias sobre las que versa. Esta interpretación clarifica la distinción entre referéndum y otras modalidades de consulta popular, traza con mayor claridad el ámbito de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el referéndum y las consultas populares y permite resolver algunas de las paradojas que se derivan de la normativa que enunciamos anteriormente.

## I. LA DIFERENCIA ENTRE CONSULTAS Y REFERÉNDUM

La necesidad de plantearse la distinción entre consultas y referéndum no surge en la doctrina hasta el año 2008, en que el Parlamento Vasco aprueba la Ley 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. Dicha ley partía del presupuesto de que era posible diferenciar entre los distintos tipos de referéndum previstos en la Constitución y las consultas de ámbito autonómico no mencionadas en aquella, a las que consideraba como una subespecie del género referéndum. Siguiendo el esquema de la ley, a las últimas no se les aplicarían las previsiones constitucionales relativas a la autorización y convocatoria del referéndum (arts. 92 y 149.1.32.<sup>a</sup> CE).

Por su parte, la STC 103/2008, al resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado contra dicha ley, «recogió el guante» y confirmó la necesidad de distinguir entre referéndum y otros tipos de consultas, si bien el razonamiento de dicha sentencia parte de premisas opuestas a las de la ley del Parlamento Vasco y arroja, como no podía ser de otra forma, conclusiones distintas. Para la STC 103/2008, FJ 2, el referéndum es una especie del género «consulta popular». La consulta objeto de la Ley 9/2008 del Parlamento Vasco incluiría, precisamente, los elementos característicos del referéndum

y, por ello, la autorización del Estado para su convocatoria sería ineludible, a tenor de la competencia prevista en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE (1).

Incluso, con posterioridad a la STC 103/2008, la mayor parte de la doctrina continúa identificando referéndum y consulta (2). En nuestra opinión, sin embargo, tiene sentido singularizar el referéndum entre los demás tipos de consultas (3). Ante todo, resulta evidente la existencia de modalidades de consulta popular que no se articulan a través de una votación y que, por lo tanto, son distintas al referéndum. Entre estas se encuentran las encuestas, audiencias públicas y foros de participación citados expresamente en algunos Estatutos de Autonomía de nueva generación (4).

Junto a ello, la normativa española admite la distinción entre votaciones organizadas por los poderes públicos que suponen una consulta popular, sin más, y votaciones a las que, de forma específica, se identifica como referéndum. La Constitución, en sus arts. 91, 151, 152.2, 167.3 y 168.3 y en su Disposición transitoria cuarta, se refiere a distintas modalidades de referéndum. El art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE establece la competencia del Estado para la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Sin embargo, el art. 71 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local se refiere a la «consulta popular» y el propio art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE se expresa en unos términos que presuponen la existencia de consultas distintas al referéndum. Los Estatutos de Autonomía de varias Comunidades Autónomas atribuyen a aquéllas competencias sobre las consultas populares y, alternati-

---

(1) Además, según la sentencia, la consulta citada sería inconstitucional por afectar al fundamento del orden constitucional vigente (art. 2 CE) y por haberse infringido en su tramitación el Reglamento del Parlamento Vasco y ocasionar, con ello, una notable limitación de las posibilidades de participación de las minorías en su procedimiento de elaboración (STC 103/2008, FFJJ 4 y 5).

(2) Para López Basaguren, «la pretensión de que solo constituyan supuestos de referéndum los así previstos expresamente en la Constitución siendo posible el establecimiento de otros instrumentos idénticos sin esa denominación aboca a una diferenciación puramente nominal que es insostenible» [LÓPEZ BASAGUREN (2009): 217]. En el mismo sentido, PÉREZ SOLA (2009): 442-443, y BUENO ARMIJO (2008a): 210-211.

(3) López Basaguren pone de manifiesto que en varios países se diferencia entre el referéndum y otros tipos de figuras similares o afines, especialmente el plebiscito, y que no existe una caracterización uniforme del referéndum, sino que su caracterización general y la de sus diferentes modalidades, así como la identificación de este instituto frente a otras figuras próximas, depende de cada ordenamiento. En especial, no es posible en España basar la diferencia entre consulta referendaria y no referendaria en el carácter vinculante o no de sus resultados, lo que se da en Francia [LASAGABASTER HERRARTE (2008): 58] o en Australia [BOSSACOMA I BUSQUETS (2012): 250]. Sobre este tema, así como para la consulta de otros autores que tratan de la caracterización del referéndum, *vid.* LÓPEZ BASAGUREN (2009): 209-211.

(4) Art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y art. 71.27.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón.

vamente o acumulativamente, según los casos, prevén el referéndum sobre la reforma estatutaria y otros referendos, que, de este modo, quedan singularizados respecto a las demás modalidades de consulta (5).

El punto de partida a la hora de trazar la línea que separa el referéndum de las demás formas de consulta debe ser la Constitución. Si las consultas son el término genérico para designar los instrumentos de participación directa que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre asuntos de interés público, parece lógico entender que el referéndum designa un tipo singular de consulta, y que solo las consultas para las que la Constitución prevé la denominación de referéndum merecen tal consideración (6). El último inciso del art. 92.3 CE, que atribuye a la ley orgánica la regulación de las modalidades de referéndum «previstas en esta Constitución», debe interpretarse, a nuestro entender, como indicativo de que solamente se cualifican como referéndum las consultas que la Constitución denomina como tal, o bien aquellas que sean reconducibles a las modalidades de referéndum expresadas en la Constitución (7).

---

(5) Sobre los referendos de reforma estatutaria, arts. 46 y 47 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, arts. 222.1 y 223.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, arts. 56 y 57 del Estatuto de Autonomía de Galicia, arts. 248 y 249 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 81.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y art. 115.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Además, el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco prevé un referéndum sobre la incorporación a esta Comunidad Autónoma de territorios o municipios enclavados en ella, y la Disposición transitoria tercera.1.c) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León habla de «refrendo» entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pudieran pretender la segregación de dicha Comunidad. La STC 99/1986 admitió la constitucionalidad de esta última previsión, mientras que la STC 103/2008, FJ 3, se ha referido al referéndum del art. 8 del Estatuto del País Vasco como un supuesto admisible. El art. 10 del Estatuto de Autonomía de Aragón prevé, para la incorporación a la Comunidad de territorios o municipios limítrofes o enclavados, la «consulta» a los habitantes de dichos municipios o territorios «y previa la autorización competente».

(6) En este sentido, la STC 103/2008, FJ 2, manifiesta que «en nuestro sistema de democracia representativa, [...] los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) 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.» *Vid.*, también, con la misma concepción restrictiva respecto a los instrumentos de democracia directa o semidirecta, las SSTC 76/1994, FJ 3, y 119/1995, FJ 3.

(7) Para la STC 103/2008, FJ 3, solo son posibles los referendos «que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución». Según Rodríguez Vergara, para determinar los referendos que serían ejercicio del derecho de participación del art. 23 CE habría que aplicar el criterio de inclusión, que abarcaría las consultas expresamente contempladas en la Constitución, y el criterio de la

Sobre esta base, el referéndum es una modalidad de consulta que viene delimitada en la Constitución por la conjunción de dos elementos:

a) Un elemento material: la Constitución prevé el referéndum para determinadas materias, que son, en síntesis, las decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92.1 CE), la constitución de las Comunidades Autónomas previstas en el art. 151 CE, la aprobación y reforma de algunos Estatutos de Autonomía [arts. 151.2.4.º y 152.4 CE, si bien, indirectamente, el art. 147.3 CE permite que otros Estatutos de Autonomía incluyan el referéndum en su procedimiento de reforma, paralelamente a lo establecido en los artículos anteriormente citados(8)], la reforma constitucional (arts. 167.3 y 168.3 CE) y la incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (Disposición adicional cuarta CE).

El contexto del art. 92 CE mueve a concluir que la especial trascendencia de las decisiones que motivarían convocar un referéndum debe ser valorada en el ámbito de los intereses del Estado, de ahí que el citado artículo solamente mencione la intervención de autoridades estatales y confíe a una ley estatal la regulación de las distintas modalidades de referéndum. Una consulta de interés exclusivamente autonómico o local no sería un referéndum.

b) Un elemento formal o procedimental: el art. 92.3 CE reserva a la ley orgánica la regulación de «las condiciones y el procedimiento» de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución. Además, el referéndum es un instrumento en el que toma cuerpo el derecho de participación política reconocido en el art. 23.1 CE, lo que, en virtud del art. 149.1.1.ª CE, autoriza al Estado a regular las condiciones básicas o «posiciones jurídicas fundamentales(9)» que garanticen la igualdad en el ejercicio del citado derecho, que incluyen, entre otros, elementos tales como las facultades elementales que lo integran, sus límites esenciales y ciertas premisas o presupuestos previos.

Este es el cuadro en el que debe enmarcarse la STC 103/2008. Según el fundamento jurídico segundo de esta sentencia:

El referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [expresivo de la voluntad del pueblo (STC 12/2008, FJ 10)] confor-

---

finalidad de la consulta, que se refiere a «aquellas, aunque no estén previstas en la Constitución, en las que se llame a participar al pueblo ejerciendo un poder político, como titular de la soberanía» [RODRÍGUEZ VERGARA (2007): 881].

(8) La STC 99/1986, FJ 5, ha admitido, también, los referendos previstos en los Estatutos de Autonomía, relativos a contenidos que la Constitución prevé como propios de aquellos, como es el caso de la alteración de los límites territoriales de una Comunidad Autónoma [art. 149.2.b) CE].

(9) Sigue siendo válida la referencia de la STC 61/1997, FJ 8.

mado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995).

A partir de dichas afirmaciones, la doctrina mayoritaria ha interpretado que la diferencia entre el referéndum y las demás modalidades de consulta popular seguiría un criterio orgánico-procedimental. Constituirían un referéndum las consultas organizadas por los poderes públicos en las que hubiera una llamada a la participación del cuerpo electoral y se aplicarían las garantías del procedimiento electoral (10).

Sin embargo, este entendimiento del referéndum resulta artificioso. La calificación de una consulta como referéndum terminaría dependiendo de un ejercicio de voluntarismo, ya que una consulta sobre una determinada materia vería cambiar su naturaleza, dependiendo de que una Comunidad Autónoma o un municipio decidieran aplicar o no la regulación del censo y del procedimiento electoral prevista en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), de aplicación subsidiaria al referéndum en virtud del art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (en adelante, LORDMR).

En realidad, la STC 103/2008 utiliza en su fundamento jurídico segundo, junto al criterio examinado anteriormente, otro criterio que atiende a la cuestión sobre la que versa el referéndum, ya que este se da «siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23». Para el Tribunal Constitucional, «el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE(11)». En contraste,

---

(10) En este sentido, por ejemplo, BUENO ARMIJO (2008a): 209, PÉREZ SOLA (2009): 438, y TAJADURA TEJADA (2009): 368-369, si bien este autor termina recalcando que el motivo determinante de la inconstitucionalidad de la Ley 9/2008, de 27 de junio, del Parlamento Vasco, es la contradicción de la consulta que dicha ley preveía con el art. 1.2 CE [TAJADURA TEJADA (2009): 385]. Asimismo, *vid.* el Dictamen 3/2010, de 1 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias, sobre consultas populares por vía de referéndum de Cataluña.

(11) La STC 63/1987 (FJ 5.º) y el ATC 399/1990 (FJ 2.º) han afirmado que «la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)». A las modalidades anteriores, habría que aña-

las demás modalidades de consulta serían instrumentos mediante los que «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos». Según la STC 119/1995, FJ 4, cuya argumentación asume la STC 103/2008, FJ 2, «en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades —representativa y directa— de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general», mientras que las demás formas de participación «articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral».

Como puede observarse, el razonamiento del Tribunal Constitucional tiene su raíz en la dicotomía entre voluntad o interés general y voluntad o interés particular. Desde esta perspectiva, serían un referéndum las consultas sobre asuntos de interés general en el ámbito del Estado, que, por esta razón, exigen un pronunciamiento de los ciudadanos en ejercicio de su derecho de participación política del art. 23.1 CE, que es el vehículo para la materialización de la voluntad general (12). Tomando como base la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los asuntos que constituyen el ámbito propio del referéndum son aquellos que afecten a competencias del Estado o a decisiones adoptadas por el constituyente.

Por una parte, la Constitución ha concretado las materias y potestades que encarnan el interés general mediante las competencias que el art. 149 CE reserva al Estado. La STC 31/2010 ha hecho referencia al criterio competencial, al tomar en cuenta que las consultas a las que se refiere el art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña «se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales». Por tanto, se entiende, *a sensu contrario*, que el primer ámbito propio del referéndum es el de las consultas en las que, a decir de la propia sentencia citada, «puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado.»

Por otra parte, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las propuestas que pusieran en cuestión decisiones adoptadas por el propio constituyente solamente podrían ser sometidas a referéndum en el marco de los procedimientos de reforma constitucional, a través de los referendos previstos

---

dir el régimen de concejo abierto y la iniciativa legislativa popular (STC 76/1994, FJ 3, y ATC 140/1992, FJ 2).

(12) En particular, la STC 119/1995, FJ 5, sostuvo que «solo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político —esto es, solo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder— estaremos en el marco del art. 23.1 CE». El derecho de participación política del art. 23.1 CE, según la STC 51/1984, FJ 2, «es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto (art. 1.º CE) consagra que reside en el pueblo español».

en los arts. 167.3 y 168.3 CE, pero no mediante otras figuras de consulta. Según la STC 103/2008, FJ 4, no es posible celebrar consultas «sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos (13)». Como ha destacado Viver Pi-Sunyer, la sentencia citada supone que «ni el Estado ni las Comunidades pueden consultar a los ciudadanos sobre la posibilidad de iniciar procesos de reforma y, más concretamente, no pueden consultar sobre cuestiones que, en la hipótesis de que obtuviesen el voto favorable de los ciudadanos, requiriesen iniciar un proceso de reforma de la Constitución (14)».

En definitiva, el referéndum se configura como una «consulta sobre un asunto de manifiesta naturaleza política» (STC 103/2008, FJ 3), medida esta naturaleza política en términos estatales, es decir, como afectación a competencias estatales o a decisiones adoptadas por el constituyente.

Ciertamente, la STC 103/2008, en ocasiones, se centra en el criterio orgánico-procedimental. Así, en su fundamento jurídico segundo afirma también que

Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.

Sin embargo, la anterior afirmación no puede interpretarse aislada del marco general de argumentación de la sentencia citada, que, como hemos visto, caracteriza el referéndum mediante la conjunción de un elemento orgánico-procedimental y un elemento material.

Por tanto, la relación entre ambos elementos, material y orgánico-procedimental, no puede ser más que cumulativa. De este modo, la STC 103/2008 puede interpretarse en el sentido de que solamente merecen la consideración de referéndum las consultas consistentes en una votación que verse sobre asuntos de la competencia del Estado o que afecte a decisiones adoptadas por el constituyente, y que se organicen, convoquen y celebren conforme a

---

(13) Según la sentencia citada, «el respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines» (STC 103/2008, FJ 4).

(14) VIVER I PI-SUNYER (2010): 222-223. Haremos una crítica a esta sentencia en el apartado cuarto del presente trabajo, al cual nos remitimos.

los procedimientos previstos en la ley orgánica reguladora del referéndum y, en su caso, la normativa reguladora del derecho de participación política, o conforme a procedimientos y garantías análogos. Dentro de dichas garantías juegan un papel de primer orden el censo y el procedimiento electoral, a los que se refiere específicamente la STC 103/2008. En este sentido se pronuncia la misma sentencia en su fundamento jurídico tercero, en el que considera como elementos «indiscutibles» del referéndum «el objeto de la consulta, la voluntad requerida y que ésta ha de manifestarse mediante un procedimiento electoral dotado de las garantías propias de los procesos electorales».

En nuestra opinión, lo decisivo no es que el procedimiento y las garantías sean idénticos a los de las leyes estatales, sino que comporten un grado de formalización equivalente al previsto por aquellas, con independencia de que pueda haber ocasionales diferencias en la regulación de elementos tales como el censo o las garantías, entre otros. De lo contrario, resultaría sencillo esquivar la condición de referéndum de una consulta mediante la introducción de cambios en el censo o en alguno de los elementos del procedimiento electoral (15).

Por el contrario, no serían referéndum las consultas convocadas y organizadas por los poderes públicos correspondientes sobre asuntos de la competencia de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales (16), con independencia de cuál sea el colectivo que integre el censo y el procedimiento y las garantías que se apliquen (17). En comparación con la llamada a la

---

(15) Por esta razón, no podría admitirse una consulta soberanista organizada sobre la base del texto de la Proposición de ley de consultas populares no referendarias y participación ciudadana admitida a trámite el 26 de marzo de 2013 por el Parlamento de Cataluña. Con independencia de esto, el artículo 7.1 de la Proposición de ley limita las consultas que regula a aquellas «del ámbito competencial de la Generalitat de Catalunya», dentro del cual no se incluye las consultas sobre decisiones cuya realización implicara una reforma de la Constitución. *Vid Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 50, 27 de marzo de 2013, págs. 6-12.

(16) LÓPEZ DE LERMA (2007): 3-4, señala, respecto al referéndum y a la consulta, que el legislador ordinario «los ha igualado desde la diferente calidad jurídico-constitucional asignando el referéndum para los asuntos del Estado y situando la consulta popular en ámbitos territoriales inferiores, como son el Municipio y la Comunidad Autónoma, y siempre a los exclusivos efectos de cuestiones propias de su competencia». Con todo, el autor enmarca las consultas en el art. 149.1.32.ª CE.

(17) Según la STC 31/2010, FJ 69, «cabén, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales “se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos” distintos de los que cualifican una consulta como referéndum (STC 103/2008, FJ 2) y con los límites materiales a los que también hicimos referencia en la STC 103/2008 (FJ 4) respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el art. 168 CE.» Nuestra discrepancia con esta sentencia en este punto se refiere a la importancia que da al elemento procedimental como criterio para distinguir entre consultas referendarias y no referendarias.

expresión de la voluntad general, mediante la decisión del cuerpo electoral en el ámbito estatal, que significa el referéndum, esta otra clase de consultas supone una llamada a la participación de un colectivo para la expresión de su voluntad particular sobre asuntos que afecten a sus intereses específicos. Estas consultas serían instrumentos de democracia participativa constitutivos de otras formas de participación popular, y no supondrían ejercicio del derecho fundamental de participación política reconocida en el art. 23.1 CE, sino una manifestación del principio genérico de participación en la vida política enunciado en el art. 9.2 CE (STC 119/1995, FFJJ 3, 4 y 6; STC 103/2008, FJ 2)(18).

## II. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS MODALIDADES DE CONSULTA DISTINTAS AL REFERÉNDUM

Los Estatutos de Autonomía muestran diversidad a la hora de calificar la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre las consultas populares, ya que, mientras unos atribuyen competencias exclusivas sobre esta materia (19), otros atribuyen solo competencias de desarrollo legislativo y ejecución (20). No obstante, en esta materia, ambos tipos de competencias tienden a igualarse porque, como se sabe, el hecho de que algunas competen-

---

(18) La doctrina ha puesto de manifiesto la trascendencia política que pueden tener, al menos, las consultas de ámbito autonómico [LÓPEZ BASAGUREN (2009): 220, PÉREZ SOLA (2009): 443 e IBÁÑEZ MACÍAS (2005): 107, entre otros]. En realidad, este elemento depende del ámbito que se tome en consideración. Si se entiende que el interés general y la voluntad general deben medirse en términos estatales, las consultas de ámbito autonómico y local serían expresión de la voluntad particular de un colectivo que es parte de la ciudadanía estatal. Las mismas consultas, medidas en el ámbito autonómico o local, pueden ser consideradas expresión de la voluntad general del colectivo llamado a participar. En todo caso, la perspectiva decisiva para conceptuar el referéndum y las consultas es la primera, según se deriva de la Constitución e interpreta la STC 103/2008. El enfoque, sin embargo, es distinto cuando se trata de otras modalidades de participación, como son el derecho de sufragio, las iniciativas legislativas populares o el concejo abierto (STC 76/1994, FJ 3, y ATC 140/1992, FJ 2). Aunque la jurisprudencia de los tribunales ordinarios ha deducido habitualmente el derecho a participar en las consultas municipales del art. 23 CE, existen también sentencias en sentido contrario, como la del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 22 de junio de 2001 y la del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 2 de julio de 2004. La STS de 14 de noviembre de 1989 lo considera derecho público subjetivo.

(19) Art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 71.27.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón y art. 9.1.50 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

(20) Art. 11.11 del Estatuto de Autonomía de Asturias, art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 11.8 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, art. 32.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 50.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 31.10 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears y art. 71.1.15.<sup>o</sup> del Estatuto de

cias autonómicas tengan carácter de exclusivas no impide al Estado ejercer sus competencias, aunque incidan sobre las mismas materias objeto de tales competencias autonómicas (21). De hecho, la mayoría de la doctrina califica esta competencia como compartida (22).

La cuestión reside en identificar cuáles son las competencias del Estado que sirven de marco para el ejercicio de las competencias autonómicas, ya que de ello dependerá la extensión real de las segundas. La respuesta a esta cuestión debe ser distinta para las consultas de ámbito autonómico y para las que tengan lugar en el ámbito municipal o en otros ámbitos locales.

Cuando se trata de las consultas de ámbito autonómico, la primera duda que se plantea es si nuestro ordenamiento jurídico permite su convocatoria y celebración, fuera de los supuestos singularizados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en la LORDMR. La mayor parte de la doctrina admite que las consultas de ámbito autonómico derivan su legitimidad del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE y les otorga la naturaleza de referéndum, por lo cual estarían sujetas a las previsiones del art. 92 CE (23). Para este sector doctrinal, la falta de referencia a esta modalidad de consultas en la LORDMR no es óbice para reconocer a las Comunidades Autónomas la facultad de convocarlas y organizarlas, si bien dichas consultas quedarían sometidas a las previsiones de una ley orgánica que, en el futuro, pudiera regularlas (24). Sin embargo,

---

Autonomía de Castilla y León. También seguían este modelo el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981.

(21) Los Estatutos de Autonomía no mencionados en las dos notas anteriores no atribuyen a sus Comunidades Autónomas competencia alguna en materia de consultas populares de forma expresa. Trataremos sobre este tema en el tercer apartado del presente trabajo.

(22) Para López de Lerma, la competencia del art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña es, en realidad, compartida en el marco de las bases [LÓPEZ DE LERMA (2007): 3]. Para Castellà Andreu, no se trata de una competencia exclusiva [CASTELLÀ ANDREU (2010): 310]. En el mismo sentido, CORCUERA ATIENZA (2009): 320-312. Para BOSSACOMA I BUSQUETS (2012): 255, la relativa a consultas sería una competencia exclusiva que solo podría recibir una interferencia estatal en virtud del art. 149.1.18 CE, mientras que la competencia sobre las consultas por vía de referéndum debe ser entendida como competencia compartida. Sin embargo, para PÉREZ SOLA (2009): 444 y 453, se trataría de una competencia exclusiva, salvo por lo relativo a la autorización estatal prevista en el art. 149.1.32.<sup>a</sup>

(23) La mayoría de la doctrina ha entendido que el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE sería el asiento constitucional, tanto del referéndum municipal [OLIVER ARAUJO (1989): 134, 172], como del referéndum consultivo autonómico [CORCUERA ATIENZA (2009): 314, MONTILLA MARTOS (2007): 238]. Aguiar de Luque observa que el art. 92 CE «en ningún punto consagra de modo explícito que el ámbito de estas consultas debe ser todo el territorio municipal» y entiende posibles las consultas de ámbito autonómico porque son compatibles con el citado artículo [AGUIAR DE LUQUE (2000): 87]. En el mismo sentido, *vid.* PÉREZ SOLA (2009): 439, LINDE PANIAGUA (1985): 381 y MARTÍN NÚÑEZ (2010): 321.

(24) PÉREZ SOLA (2009): 443 y 453, IBÁÑEZ MACÍAS (2005): 107.

otro sector de la doctrina excluye estas consultas, ya por considerarlas inconstitucionales, ya por entender que el silencio de la LORDMR sobre ellas supone la imposibilidad de su convocatoria (25). De hecho, el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 4/2010, del Parlamento de Cataluña, de Consultas Populares por Vía de Referéndum, se dirige, entre otros aspectos, contra los artículos que regulan las consultas autonómicas (arts. 10 a 30), pero no afecta a aquellos que regulan las de ámbito municipal (26).

Ahora bien, partiendo de la interpretación de la doctrina derivada de la STC 103/2008 que entendemos correcta, se llega a la conclusión de que las consultas de ámbito autonómico sobre asuntos de la competencia de las Comunidades Autónomas no tienen el carácter de referéndum y, por tanto, no les son de aplicación ni el art. 92 CE, en general, ni, más específicamente, la ley orgánica prevista en el apartado tercero de dicho artículo (27). En nuestra opinión, que la LORDMR no regule las consultas autonómicas no conlleva la exclusión de aquéllas, sino que es solamente una consecuencia lógica del hecho de que el objeto de dicha ley se limite a la regulación del referéndum y no incluya otras formas de consulta popular.

Así pues, las consultas de ámbito autonómico serían posibles y la potestad de las Comunidades Autónomas para establecerlas, regularlas, convocarlas y organizarlas no deriva del art. 92 CE, ni del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, ni de la LORDMR, sino de las competencias en materia de consultas que se deducen de sus propios Estatutos de Autonomía (28). Por ejemplo, no habría

---

(25) Sostienen la inconstitucionalidad del referéndum autonómico, fuera de las figuras previstas en la Constitución, LÓPEZ GONZÁLEZ (2005): 33-37, 61-80, y LÓPEZ BASAGUREN (2009): 220. No obstante, este último autor termina admitiendo que la posibilidad de que, mediante los Estatutos de Autonomía, se establezcan «otras modalidades de referéndum», pero solo dentro de las modalidades previstas en la Constitución (como es el caso de las decisiones políticas de especial trascendencia), en el marco del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y sometidas a un sistema de autorización parlamentaria [LÓPEZ BASAGUREN (2009): 234]. Para CORCUERA ATIENZA (2009): 314, el art. 92.3 CE obliga a que una ley orgánica regule los referendos, interpretados como cualquier modalidad de consulta que incluya una votación con llamada al censo y gestión de la Administración electoral.

(26) El recurso fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante providencia de 15 de febrero de 2011. Además, se recurren las disposiciones generales relativas a las consultas (arts. 1 a 9) y las previsiones sobre convocatoria y decreto de convocatoria (arts. 43 y 45). La citada providencia suspendió la vigencia de los artículos citados, pero el Tribunal Constitucional acordó levantar dicha suspensión en el ATC 87/2011.

(27) En este sentido, el Dictamen 3/2010, de 1 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias, si bien este dictamen admite que resultan aplicables a las consultas populares las previsiones de la LORDMR y de la LOREG que se refieren al desarrollo del derecho fundamental de participación política del art. 23.1 CE, conforme a la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE.

(28) En principio, los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana solamente atribuyen competencias a estas Comunidades Autónomas sobre consultas

óbice para que en una Comunidad Autónoma se convocara una consulta, en el momento actual, sobre distintas opciones de política de consolidación presupuestaria o sobre la eventual decisión de solicitar la adhesión de la Comunidad al Fondo de Liquidez Autonómico (29), ya que el objeto de la consulta versaría sobre decisiones que corresponde adoptar a las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias. Incluso, una Comunidad podría convocar una consulta sobre una propuesta de reforma de su Estatuto de Autonomía para evaluar el apoyo popular que recibe antes de comenzar su tramitación, ya que, en los Estatutos de Autonomía, se atribuye a los Gobiernos y a los Parlamentos autonómicos la potestad de presentar una iniciativa de reforma.

Un sector de la doctrina, aplicando a las consultas el esquema del art. 92.1 CE, ha considerado que solamente serían posibles consultas de ámbito autonómico o local sobre decisiones políticas de especial trascendencia en dichos ámbitos territoriales. Realmente, la especial trascendencia es una expresión que reclama una valoración política, difícil de controlar desde la perspectiva jurídica, pero, en todo caso, dado que el art. 92 CE limita su ámbito al referéndum, no puede derivarse de él la exigencia constitucional de que las consultas versen sobre cuestiones de especial importancia, sin perjuicio de que algunos Estatutos de Autonomía hayan recogido expresiones equivalentes (30).

Si entendemos que las consultas de ámbito autonómico no tienen naturaleza de referéndum, podemos afirmar que el único título competencial del que dispone el Estado para incidir en la regulación de estas consultas es el

---

«municipales» o «locales» (arts. 10.2 del Estatuto de Cataluña de 1979, 15.2 del Estatuto de Andalucía de 1981, y art. 32.8 del Estatuto de la Comunidad Valenciana de 1982). Tras la última reforma, únicamente mantiene este modelo el Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 50.8).

(29) Una consulta sobre este tema fue propuesta el 27 de julio de 2012 por el vicepresidente de la Junta de Andalucía Diego Valderas, para el caso de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se planteara solicitar la adhesión a dicho Fondo. *Vid.* [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/07/27/andalucia/1343413240\\_956272.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/07/27/andalucia/1343413240_956272.html) Evidentemente, la realización de una consulta de este tipo en la Comunidad Autónoma de Andalucía tropieza con el obstáculo de la inexistencia de una ley autonómica que regule las consultas en dicho ámbito territorial.

(30) Para AGUIAR DE LUQUE (2007): 87, los referendos locales o autonómicos (consultas, en nuestra denominación), no tienen por qué limitarse a asuntos de especial trascendencia. En contra, sin embargo, CORCUERA ATIENZA (2009): 322, LÓPEZ BASAGUREN (2009): 234 y LINDE PANIAGUA (1985): 381. El Estatuto de Autonomía de Andalucía ha admitido que el objeto de las consultas populares debe consistir en «asuntos de especial importancia» (art. 111.3 EAAnd), mientras que el art. 28.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el art. 117.4 del propio Estatuto de Autonomía de Andalucía recogen la competencia del Presidente de la Comunidad Autónoma para proponer la celebración de consultas populares «sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales».

relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE), como confirma, además, la STC 31/2010, FJ 69. Sin embargo, el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE no brinda apoyo a una regulación estatal de las consultas populares, ya que, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en su STC 103/2008, aquellas no suponen una modalidad de ejercicio del derecho de participación política previsto en el art. 23.1 CE (31). Ello, por ejemplo, permitiría a las Comunidades Autónomas, mientras no exista una ley al respecto basada en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, definir las personas integrantes del colectivo con derecho a participar en las consultas de ámbito autonómico, sin sujetarse a lo previsto en los arts. 2 a 5 de la LOREG (32), aplicable al referéndum, en virtud del art. 11.1 de la LORDMR.

Ahora bien, la penetración del título competencial derivado del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE en el espacio de la regulación de las consultas populares de ámbito autonómico tiene límites derivados de la necesidad de salvaguardar el espacio de decisión política derivado de la autonomía. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la potestad de convocar una consulta tiene una estrecha vinculación con las competencias de las Comunidades Autónomas sobre sus instituciones de autogobierno, ya que solo a estas corresponde la decisión sobre la forma de ejercer sus competencias. En especial, no creemos que, a partir de dicha competencia, fuera posible una norma que exigiera la autorización del Estado para la convocatoria de consultas de ámbito autonómico. Desde la perspectiva constitucional, ni siquiera sería aplicable a la convocatoria de estas consultas la competencia estatal de autorización prevista en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, ya que esta solamente se aplicaría a las consultas populares por vía de referéndum, y no a las consultas no referendarias, como admite la propia STC 103/2008, FJ 2(33).

(31) En contra, CASTELLÀ ANDREU (2010): 312.

(32) En relación con las consultas locales, esto justifica que el art. 14.1 de la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, del Parlamento de Navarra, reguladora de consultas populares de ámbito local, reconozca el derecho a participar a los vecinos y vecinas del municipio, mayores de edad e inscritos en el padrón municipal, y que la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, prevea que los extranjeros empadronados pueden participar en referendos y otros procedimientos consultivos que promueva el ayuntamiento y reconozca el derecho de todos los empadronados a ser consultados por medio de la consulta ciudadana que pueden organizar el ayuntamiento y sus distritos (arts. 10.5 y 35).

(33) Nos apartamos en este punto de la mayor parte de la doctrina. Para esta, las consultas contempladas en los Estatutos, entendidas como referendos, exigen la autorización del Estado derivada del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE [RODRÍGUEZ VERGARA (2007): 881, CORCUERA ATIENZA (2009): 321, PÉREZ SOLA (2009): 445, BUENO ARMUJO (2008a): 221, LÓPEZ DE LERMA (2007): 2]. Para el Dictamen 3/2010, de 1 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias, la competencia de la Generalidad sobre consultas populares tendría como límite el derivado del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE. Algunos autores entienden que la Constitución exige la autorización previs-

No obstante, hay que tener en cuenta que los Estatutos de Autonomía, en líneas generales, han asimilado el tratamiento competencial de las consultas al que habría reclamado el referéndum. Como consecuencia, los Estatutos de Autonomía, en líneas generales, han enmarcado las competencias autonómicas sobre consultas populares en lo previsto en la ley del Estado que desarrolle el art. 92.3 y demás leyes del Estado, correspondiendo a aquel la autorización de su convocatoria (34), o han excluido el referéndum del ámbito de dichas competencias (35).

Ahora bien, el hecho de que la STC 103/2008 haya afirmado la necesidad de distinguir entre el referéndum y las consultas no referendarias introduce un elemento nuevo, que obliga a hacer interpretaciones cláusula por cláusula. La remisión al art. 92.3 CE, como hemos señalado, no tiene eficacia cuando tratamos de las consultas no referendarias. La mención del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE resultaría, igualmente, ineficaz con respecto a las consultas no referendarias. Sin embargo, cuando un Estatuto de Autonomía condiciona expresamente la autorización de las consultas a la autorización del Estado, nos encontramos ante una cláusula que no se puede dejar de aplicar, si bien entendemos que la eficacia normativa de dicha previsión deriva, no de la Constitución, sino de la dicción literal del Estatuto de Autonomía. En sentido similar, cuando una

---

ta en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE a los referendos autonómicos, pero no a los de ámbito local [AGUIAR DE LUQUE (2000): 90, IBÁÑEZ MACÍAS (2005): 106, SANTAMARÍA PASTOR (1980): 939]. Para URIARTE TORREALDAY (2008): 247, 252, el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE solamente sería aplicable a los referendos previstos en la Constitución y, además, resulta disfuncional atribuir al Gobierno la autorización sobre consultas de interés local.

(34) Art. 11.11 del Estatuto de Autonomía de Asturias, art. 32.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 11.8 del Estatuto de Autonomía de Murcia, art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 71 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El art. 31.10 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears enmarca la competencia autonómica en «las leyes a que se refieren» el art. 93.2 y el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, y el art. 71.27.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón le atribuye competencia exclusiva sobre consultas populares «con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32.<sup>a</sup> de la Constitución.». El art. 50.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana enmarca la competencia sobre consultas en aquello que dispongan las leyes a las que hacen referencia el art. 92.3 y el art. 149.1.18 CE, y añade que corresponde al Estado la autorización de su convocatoria. El art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre consultas populares «con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32.<sup>a</sup> de la Constitución».

(35) Art. 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y art. 9.50 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. El art. 71.27.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón le atribuye competencia exclusiva sobre consultas populares «con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32.<sup>a</sup> de la Constitución.». El art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé la competencia exclusiva sobre consultas populares «con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE».

ley de Comunidad Autónoma somete las consultas de ámbito autonómico a la autorización del Estado, dicha autorización se impone, pero solamente en virtud de la eficacia de la disposición legislativa, como ocurre con la Ley 4/2010, de 17 de marzo, del Parlamento de Cataluña, sin que está se encuentre prevista en el Estatuto, conforme a su art. 13 (36).

El planteamiento general es el mismo en relación con las consultas de ámbito local. Acerca de estas, García García ha señalado que se trataría de «una modalidad de participación administrativa y no política, razón por la cual está ausente en ellas el llamamiento al cuerpo electoral en cuanto titular de la soberanía [...] y ese llamamiento no se hace como titulares de la soberanía, sino en su condición de vecinos (37)».

Sin embargo, en la regulación de estas consultas de ámbito local cabe una mayor intervención del Estado a partir de su competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) (38), dado que la autonomía de los municipios (art. 140 CE) es cualitativamente distinta a la de las Comunidades Autónomas. Precisamente, la competencia citada, y no la prevista en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, es la que, en nuestra opinión, presta fundamento al art. 71 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece, entre otros aspectos, la necesidad de autorización del Gobierno de la Nación para la convocatoria de las consultas populares de ámbito municipal (39).

Ciertamente, el tema anterior ha suscitado gran confusión. La Disposición adicional de la LORDMR remite la regulación de las consultas populares locales a la legislación de régimen local, «a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.» Sin embargo, en el nuevo

---

(36) La Proposición de ley de consultas populares no referendarias y participación ciudadana, admitida a trámite en 2013 por el Parlamento de Cataluña, no recoge la autorización del Estado para las consultas que prevé. En igual sentido se pronunciaba el proyecto de ley presentado al Parlamento de Cataluña sobre la misma materia en 2012, que no llegó a ser aprobado antes de terminar la legislatura.

(37) GARCÍA GARCÍA (2009): 52. De igual forma, SANTAMARÍA PASTOR (1980): 939 admite que las consultas municipales no serían referendos en sentido estricto. En el mismo sentido, BASAGUREN (2009): 220.

(38) Para la STC 240/2006, FJ 8, «debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, siendo ésa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local».

(39) En este sentido, GARCÍA GARCÍA (2009: 53). En sentido contrario, PÉREZ SOLA (2009): 453 e IBÁÑEZ MACÍAS (2005): 133. Sobre el control judicial de los acuerdos del Consejo de Ministros denegatorios de la celebración de consultas populares, *vid.* las SSTs de 22 de enero de 1993, 17 de febrero de 2000 y, especialmente, 23 de septiembre de 2008.

marco conceptual abierto por la STC 103/2008, la citada norma debe considerarse contraria al reparto de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, ya que confunde el referéndum y las consultas sobre asuntos de interés exclusivamente local y atribuye al Estado sobre las segundas una competencia de autorización, la del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, prevista solamente en relación con el primero de dichos instrumentos. Al citado motivo de inconstitucionalidad se añade que la ley orgánica no sea la fuente idónea para la regulación de las consultas no referendarias (40).

Por otra parte, cuando se habla de consultas de ámbito municipal, la exigencia de autorización del Estado tiene escasa eficacia práctica. En estos casos, el reducido ámbito de la consulta facilita, e incluso incentiva, su organización inmediata, y, *de facto*, se ha extendido la celebración de consultas municipales sin dicha autorización. Ejemplo de ello han sido las consultas celebradas recientemente en los municipios de Rasquera, Guijo de Galisteo y Zestoa. Más aún, nada impide que los alcaldes convocantes reconozcan a estas consultas carácter vinculante, eventualmente bajo las condiciones acordadas en cada municipio (41).

En todo caso, las consultas sobre decisiones integrantes del ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, en nuestra opinión, deben ser consideradas siempre como meras consultas,

---

(40) Un sector de la doctrina que identifica las consultas con el referéndum entiende que la no regulación de los que denomina «referéndums municipales» en la LORDMR «constituye un evidente incumplimiento constitucional», que solo «podría tener justificación si se considera esta consulta como manifestación de participación directa diferenciada de los referéndums» [PÉREZ SOLA (2009): 445-446, y LINDE PANIAGUA (1985): 381]. Por el contrario, rechaza que la LORDMR sea inconstitucional CORCUERA ATIENZA (2009): 318.

(41) En la consulta celebrada en el municipio de Rasquera el 10 de abril de 2012 se sometía a la opinión de los vecinos el plan anticrisis aprobado por el Ayuntamiento, que incluía el alquiler de terrenos para la plantación de cannabis; en la consulta que tuvo lugar el 4 de junio de 2012 en el municipio de Guijo de Galisteo se sometía a votación la opción de dedicar una cantidad del presupuesto municipal para las fiestas municipales a la organización de festejos taurinos o a la contratación de trabajos eventuales; en la celebrada en la misma fecha en el municipio de Zestoa se trataba de si el Ayuntamiento debía participar o no en la organización de novilladas. El resultado, en el primer caso, fue favorable a la plantación de cannabis, y, en los otros dos casos, fue favorable a la celebración de festejos taurinos. Los alcaldes de los dos primeros municipios y la alcaldesa del tercero anunciaron que las consultas podían tener, cumplidas ciertas condiciones, carácter vinculante. En realidad, el carácter no vinculante de las consultas locales no está expresado en ninguna norma, aunque la doctrina lo ha derivado del art. 69.2 LRBRL [FERNÁNDEZ RAMOS (2007): 1809, ÁLVAREZ MONTOTO (2009): 192]. Asimismo, en este sentido, una STS de 21 de junio de 1983. Otra cosa son los efectos políticos de la consulta, o del referéndum. Desde esta perspectiva, se ha afirmado que «la energía propia del sufragio hace inútil toda distinción entre referéndum consultivo y vinculante» [RODRÍGUEZ ZAPATERO (1986): 1163].

y no como referéndum, con independencia de quienes integren el censo y de que se aplique o no el procedimiento electoral o un procedimiento con garantías análogas. Corresponde a las Comunidades Autónomas regular el procedimiento que deba seguirse para la convocatoria y celebración de estas consultas, en el marco de la normativa estatal derivada del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, y, a efectos de su caracterización como consultas no referendarias, resulta indiferente que la correspondiente norma autonómica se remita al procedimiento electoral regulado por el Estado.

Una muestra palpable de las paradojas a las que puede conducir la interpretación de la STC 103/2008 según la cual los elementos característicos del referéndum son solamente la llamada al cuerpo electoral y la designación de la Administración electoral para su gestión y control, se halla en el art. 257.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia, y en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, que dotan a las consultas locales de las garantías propias del referéndum (42). Si se aplicara dicha interpretación de la STC 103/2008, ambas leyes habrían sufrido una inconstitucionalidad sobrevenida, ya que las consultas reguladas en ellas merecerían ser calificadas como referéndum (43), y, conforme a la STC 31/2010, corresponde al Estado el establecimiento y la regulación de este instrumento. No tiene sentido, sin embargo, que el establecimiento de elementos tendentes a garantizar la transparencia de la consulta termine por cambiar la naturaleza de aquella y pasar al Estado la competencia para su regulación y establecimiento. La interpretación de la STC 103/2008 que defendemos permitiría, asimismo, abrir la vía para dar una interpretación conforme con la Constitución a la Ley 4/2010, del Parlamento de Cataluña, anteriormente citada (44).

---

(42) El art. 257.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia establece que «se determinarán reglamentariamente los requisitos y condiciones para ejercer este derecho y la celebración de la consulta se ajustará a las disposiciones generales y al procedimiento establecido por la legislación del Estado en materia de referéndum.» La Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía entiende como cuerpo electoral a «los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales» (art. 15) y lleva a cabo una descripción de la Administración electoral (arts. 12 a 18), del desarrollo del proceso, la votación y el escrutinio (arts. 19 a 27) y de las garantías del escrutinio (art. 27.2) que incluye frecuentes remisiones a la LOREG.

(43) En torno a la Ley 2/2001 del Parlamento de Andalucía, *vid.* URIARTE TORREALDAY (2008): 246, y ÁLVAREZ MONTOTO (2009): 194.

(44) El art. 2 de la Ley 4/2010, del Parlamento de Cataluña, de Consultas Populares por Vía de Referéndum, limita su ámbito a las consultas promovidas «en el ámbito de las competencias de la Generalidad y de los ayuntamientos, sobre cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía.» Esta previsión permitiría afirmar que las consultas «por vía de

Paradójico resulta, también, advertir que, si entendiéramos que las consultas locales y autonómicas no incluyen la utilización del censo y las garantías propias del procedimiento electoral, el problema sería diferenciarlas de otros instrumentos de consulta, tales como foros, sondeos o encuestas. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 9 de julio de 1999 entendió que los acuerdos recurridos (45) «revestían las características propias de una consulta popular, edición de papeletas, petición de censo, designación de mesas electorales, voto secreto y en urnas» y que, en definitiva, estos elementos diferenciaban las consultas de un mero sondeo de opinión.

Las anteriores consideraciones permiten entender que las competencias de las Comunidades Autónomas sobre consultas populares, si bien no pueden considerarse como exclusivas, se aproximan a este concepto, ya que abren un amplio espacio a la regulación autonómica, con la única salvedad de la necesidad de respetar el desarrollo que el Estado haga de su competencia del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE. El espacio propio de las competencias autonómicas se incrementa cuando se trata de las consultas de ámbito autonómico, dado que la capacidad del Estado de incidir en el régimen jurídico de aquellas a partir de su competencia resulta menor. De hecho, hoy en día, la falta de una norma estatal que regule estas consultas hace que, en la práctica, las Comunidades Autónomas puedan regularlas de la misma forma que si tuvieran competencia exclusiva para ello.

---

referéndum» que regula la Ley 4/2010 son, en realidad, las que venimos considerando como modalidades de consulta distintas al referéndum. La Ley 4/2010 adolecería de la confusión entre referéndum y otras modalidades de consulta que, como hemos comprobado a lo largo del presente trabajo, es frecuente en los Estatutos de Autonomía y en la restante legislación. No obstante, esta ley presenta una especial complejidad, al mezclar, especialmente en sus arts. 1 a 9, elementos propios de los referendos y de las demás modalidades de consulta, y, por ello, el examen detallado de los problemas interpretativos que plantea rebasa las posibilidades del presente trabajo. Además, si se interpreta la ley de esta forma, se daría un solapamiento con la futura Ley de consultas populares no referendarias y participación ciudadana, cuando se aprobara la proposición de ley que actualmente se tramita en el Parlamento de Cataluña sobre esta materia.

(45) Esta consulta fue convocada por el Pleno del Ayuntamiento del Condado de Treviño, en relación con la segregación del municipio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y su incorporación a la del País Vasco. La consulta se celebró el 8 de marzo de 1998. Posteriormente, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 9 de julio de 1999 puso de relieve la falta de competencia del municipio para adoptar dicha decisión. En relación con la decisión del Gobierno de no tomar en consideración la solicitud deducida por el Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos para someter a referéndum la incorporación de dicho municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco, *vid.* STS de 24 de febrero de 1997.

### III. LA COMPETENCIA SOBRE CONSULTAS POPULARES, COMO COMPETENCIA IMPLÍCITA

Una problemática especial presenta el caso de las Comunidades Autónomas que no han asumido en sus Estatutos de Autonomía ninguna competencia explícita sobre consultas populares, que son, en la actualidad, País Vasco, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra (46). La doctrina, en general, ha considerado que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre consultas populares puede derivarse, de forma implícita, bien de sus competencias sobre régimen local (47), bien de sus competencias para la organización de sus instituciones de autogobierno (48).

Esta posición doctrinal encuentra, además, sólido fundamento en la práctica legislativa (49). De esta forma, las Comunidades Autónomas de Navarra, Galicia y Madrid han regulado las consultas de ámbito local a partir de su competencia sobre régimen local, y lo mismo hizo Aragón durante la vigencia de su anterior Estatuto de Autonomía, que, a diferencia del actual, no recogía competencia alguna en esta materia.

Por otro lado, debe destacarse que solo Andalucía, Navarra y Cataluña han regulado las consultas populares locales mediante normas específicas (50). Incluso, la mayoría de las Comunidades Autónomas con mención expresa a esta materia en sus Estatutos han optado por regularlas en el marco de su normativa sobre régimen local (51).

---

(46) Para Navarra, nos referimos a la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, modificada por las Leyes Orgánicas 1/2001, de 26 de marzo, y 7/2010, de 27 de octubre.

(47) FONT I LLOVET (1985): 125, BUENO ARMIJO (2008b): 788, RODRÍGUEZ VERGARA (2007): 882. En contra de la admisión de competencias implícitas sobre las consultas, ni siquiera en relación con las de ámbito municipal, CORCUERA ATIENZA (2009): 319 y AGUADO RENEDO (2011): 547.

(48) BUENO ARMIJO (2008a): 218-219, URIARTE TORREALDAY (2008): 242, LASAGABASTER HERRARTE (2008): 93, LÓPEZ BASAGUREN (2009): 220, MARTÍN NÚÑEZ (2010): 317, BOSSACOMA I BUSQUETS (2012): 265.

(49) Dado el razonamiento expuesto, el sector mayoritario de la doctrina afirma que la competencia sobre consultas populares es innecesaria, o bien tiene un carácter enunciativo o recordatorio. *Vid.* RODRÍGUEZ VERGARA (2007): 879, FONT I LLOVET (1985): 127, GARCÍA GARCÍA (2009): 56, LASAGABASTER HERRARTE (2008): 93, IBÁÑEZ MACÍAS (1995): 115. En contra de esta postura, CORCUERA ATIENZA (2009): 322.

(50) Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía, Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las Consultas Populares de Ámbito Local, y Ley 4/2010, de 17 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Consultas Populares por Vía de Referéndum.

(51) Art. 168 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja; art. 123 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las

La ausencia en los citados Estatutos de Autonomía de una previsión que condicione la convocatoria de las consultas a la autorización del Estado permitiría a las Comunidades Autónomas mencionadas convocar consultas de ámbito autonómico sin solicitar dicha autorización, sobre la base de sus competencias para la organización de sus instituciones de autogobierno, y siempre que las consultas se ciñan a asuntos objeto de las competencias de aquellas.

#### IV. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL REFERÉNDUM

La cuestión, en este apartado, reside en determinar si las Comunidades Autónomas pueden ejercer alguna competencia en relación con el referéndum, entendido como consulta sobre asuntos de competencia del Estado o que afecten a decisiones del constituyente, y tramitada a través del procedimiento previsto en la LORDM y, subsidiariamente, en la LOREG.

Ante todo, resulta indiscutible que la convocatoria de un referéndum por parte de una Comunidad Autónoma requiere la autorización del Estado, en aplicación de lo previsto en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE(52). Ciertamente, esto limita las posibilidades de que una Comunidad Autónoma pueda convocar una consulta sobre estas materias, pero, dependiendo de las circunstancias políticas del momento, cabría la posibilidad de que el Gobierno central autorizara a una Comunidad a convocar un referéndum en su ámbito acerca de algún tema de especial trascendencia política sobre el que correspondiera al Estado decidir, pero que concitara, simultáneamente, el interés específico de la ciudadanía de aquella, como, por ejemplo, una reforma del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma (art. 157.3 CE). Precisamente, la autorización del Estado tiene sentido en relación con consultas sobre asuntos de la competencia del propio Estado, no cuando la consulta versa sobre cuestiones de interés exclusivamente autonómico o local.

---

Illes Balears; art. 257 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; art. 157 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; art. 25 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; art. 143 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Además, los arts. 159 a 161 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, actualmente derogados por la citada Ley 4/2010, y los arts. 96 y 96 bis de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, complementados por la citada Ley Foral 27/2002.

(52) El ATC 87/2011, FJ 4, entiende que el Gobierno decide sobre la autorización «con entera libertad».

Más complicada es la cuestión relativa a referendos sobre una propuesta de reforma de la Constitución o que lleven implícita la necesidad de reformar la Constitución, como sería el caso de una consulta de sentido «soberanista» sobre el estatus político de una Comunidad Autónoma. En principio, nada impide que una Comunidad Autónoma solicite al Estado la autorización para convocar un referéndum de este tipo, pero, conforme a la STC 103/2008, FJ4, dicha solicitud tendría poco sentido, si se tiene en cuenta que el Estado no podría hacer otra cosa que rechazarla, dado que este tipo de asuntos solo sería susceptible de ser sometido a los referendos previstos en los arts. 167.3 y 168.3 CE, previo seguimiento del proceso de reforma constitucional que corresponda. En el marco de la actual jurisprudencia constitucional, una solicitud de esta naturaleza solamente podría entenderse como gesto político, encaminado a mostrar la posición de las fuerzas políticas mayoritarias en una Comunidad Autónoma, en un momento dado, con respecto al objeto del referéndum propuesto. Sobre esta base, la manera más idónea de plantear una cuestión de este tipo, desde la perspectiva jurídica, consistiría en que el Parlamento de la Comunidad Autónoma interesada presentara al Congreso de los Diputados una proposición de reforma constitucional, de acuerdo con lo que dispone el art. 166 CE, en conexión con el art. 87.2 CE (53).

Por nuestra parte, y al contrario que dicha sentencia, pensamos que la Constitución no impide la celebración de un referéndum sobre una propuesta cuya realización exigiera una reforma de la Constitución, incluso limitado al ámbito de una Comunidad Autónoma como sería un referéndum «soberanista». Desde una perspectiva de política constitucional, un referéndum de este tipo podría entenderse como una consulta para evaluar el apoyo ciudadano que respaldaría, en una Comunidad Autónoma, una futura reforma constitucional en un determinado sentido. Este tipo de referéndum, por obra del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, exigiría siempre la autorización del Estado. Esta facultad convierte al Estado en el garante del interés general en la celebración del referéndum, y permitiría a aquél, dependiendo de las circunstancias, tanto denegar la autorización, como condicionarla a un acuerdo sobre los términos de la consulta, es decir, la pregunta, el censo, las garantías, la fecha de celebración, el porcentaje de participación necesario para darla por válida, el porcentaje de votos favorables exigido para dar por aprobada la propuesta objeto de consulta, los efectos de la

---

(53) En este sentido, el Dictamen 15/2010, de 6 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias, respecto a la Propuesta de consulta popular por vía de referéndum sobre la independencia de la nación catalana. Para BOSSACOMA I BUSQUETS (2012): 281 y VINTRÓ (2012), estos artículos podrían constituir el fundamento que permitiría a una Comunidad Autónoma convocar un referéndum sobre una propuesta de reforma constitucional.

consulta, etc., en el marco de una solución al estilo de la alcanzada en el Reino Unido para el referéndum sobre la independencia de Escocia (54).

Más allá de lo anterior, la STC 31/2010, FJ 69, alterna dos posiciones contradictorias cuando intenta concretar si, dada la autorización del Estado, las Comunidades Autónomas tienen alguna competencia sobre el referéndum. Por un lado, expresa que, entre las modalidades de consulta popular que son posible objeto de la competencia de las Comunidades Autónomas, «no se comprende el referéndum», de lo cual se derivaría una competencia exclusiva del Estado sobre esta figura. Por otro lado, la misma sentencia manifiesta que la excepción prevista en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE «no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esta institución, esto es, a su establecimiento y regulación», lo cual supone interpretar la competencia del Estado sobre el referéndum en términos de competencia legislativa y permitiría a las Comunidades Autónomas ejercer, al menos, funciones ejecutivas en relación con su convocatoria, organización y celebración.

En nuestra opinión, si el referéndum se interpreta como consulta sobre asuntos de competencia del Estado o que afecten a decisiones del constituyente convocada en los supuestos previstos por la Constitución o reconducibles a ella, resulta lógico reconocer al Estado una amplia competencia para establecer sus modalidades y regularlo, si bien estimamos que dicha competencia no proviene del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, sino del art. 92.3 CE, que confía a la ley orgánica la regulación de las condiciones y el procedimiento para la celebración del referéndum, y del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, del que se desprende la competencia del Estado para la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho fundamental de participación política, en su modalidad de participación directa (art. 23.1 CE), lo cual, por efecto del art. 81.1 CE, debe llevarse a cabo mediante ley orgánica (55).

Por otra parte, el ámbito de la competencia del art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE permitiría a las Comunidades Autónomas asumir la potestad para el desarrollo de la normativa estatal sobre el derecho a participar en el referéndum, dado que el

---

(54) En este sentido, aunque con distintos matices, VINTRÓ (2012). Con otros argumentos, a favor de la posibilidad de celebrar un referéndum de este tipo, RUBIO LLORENTE (2013): 31.

(55) La STC 103/2008, FJ 3, entiende que la LORDMR es la única adecuada para regular el ejercicio del derecho de participación política del art. 23 CE en el referéndum. Realmente, no hay motivo para excluir la aplicación de la legislación electoral a tales efectos. De hecho, como hemos visto, el art. 11.1 LORDMR admite la aplicación del régimen electoral general al procedimiento del referéndum en lo que sea de aplicación y no se oponga a dicha ley. En este sentido, Pérez Sola entiende que el fundamento de la LORDMR «descansa en el art. 92 CE, pero no en el art. 23 CE» [PÉREZ SOLA (2009): 444-445].

Estado habría de ceñirse a regular las posiciones jurídicas fundamentales para el ejercicio de tal derecho(56). Sin embargo, la articulación de dicha potestad normativa encuentra dificultades en la práctica, ya que la mayoría de los Estatutos de Autonomía de nueva generación limitan la competencia sobre consultas populares de las Comunidades Autónomas a materias autonómicas o locales(57), o bien excluyen el referéndum del ámbito de dichas competencias(58).

Con todo, en la práctica viene admitiéndose, al menos, una limitada capacidad de las Comunidades Autónomas para, con ocasión de la convocatoria del referéndum sobre la reforma de su Estatuto de Autonomía, aprobar normas complementarias a fin de adaptar y desarrollar las previsiones de la LORDMR en materia de procedimiento y trámites(59). No habría dificultad

---

(56) La doctrina que identifica consultas y referendos admite que las Comunidades Autónomas tendrían un limitado margen de desarrollo de la legislación del Estado basada en el art. 149.1.1.ª CE. *Vid.* PÉREZ SOLA (2009): 453, CASTELLÀ ANDREU (2010): 311-313, y BOSSACOMA I BUSQUETS (2012): 259.

(57) Arts. 29.6 y 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, arts. 78 y 117.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 71.27.ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, arts. 11.5 y 27.1.e) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y art. 28.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. El Dictamen 15/2010, de 6 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, respecto a la Propuesta de consulta popular por vía de referéndum sobre la independencia de la nación catalana, entendió que la consulta extralimitaba las competencias de la Comunidad Autónoma y que la pregunta era imprecisa y equívoca. Además, debe señalarse la imposibilidad de que las instituciones públicas se impliquen en la celebración de consultas sobre asuntos ajenos a su competencia, aunque sea en apoyo de iniciativas de asociaciones privadas. En este sentido, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Barcelona, de 22 de julio de 2011, que anula el acuerdo del Ayuntamiento de Arenys de Munt que autorizaba a una asociación la utilización de la Sala Municipal para llevar a cabo una consulta sobre la independencia de Cataluña. El acuerdo había sido suspendido previamente por autos del mismo Juzgado de 3 y 9 de noviembre de 2009.

(58) *Vid.* la nota 35 del presente trabajo.

(59) *Vid.*, por citar dos ejemplos, el Decreto 171/2006, de 18 de mayo, del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalidad de Cataluña, sobre normas complementarias para la realización del referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, en el mismo sentido, para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Decreto 12/2007, de 16 de enero, de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Una STS de 27 de octubre de 2010 revocó una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de abril de 2007, que había estimado parcialmente un recurso del Partido Popular de Cataluña contra el art. 6 del citado Decreto 171/2006, relativo a la campaña institucional del referéndum de reforma estatutaria. La sentencia del Tribunal Supremo entendió que el precepto citado no excluía la aplicación a dicho referéndum de la LORDMR ni de la LOREG. Igualmente, existen normas autonómicas relativas, entre otros aspectos, a la campaña institucional del referéndum de reforma estatutaria o a facilitar la participación en los referendos de los trabajadores por cuenta ajena y de los que formen parte de Mesas electorales, si bien estas últimas se encuadrarían en la competencia autonómica sobre ejecución de la legislación laboral.

para reconocer la misma potestad normativa a aquellas en relación con otros referendos que, eventualmente, el Estado las autorizara a convocar.

Junto a ello, parece necesario abrir un espacio para el ejercicio por las Comunidades Autónomas de potestades ejecutivas relativas al referéndum. Como hemos visto, la STC 31/2010, FJ 69, admite una interpretación en este sentido. El propio art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE presupone la potestad de las Comunidades Autónomas para convocar consultas populares por vía de referéndum, previa autorización del Estado. Asimismo, se viene admitiendo la ejecución por las Comunidades Autónomas de funciones de organización, funcionamiento, seguimiento, supervisión y dirección del referéndum para la reforma estatutaria (60).

Las potestades normativas y ejecutivas que acabamos de indicar pueden encontrar su fundamento, a falta de otro título, en la autorización del Estado para la convocatoria del referéndum, prevista en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE. En efecto, esta autorización, implícitamente, puede servir de base para las normas y actuaciones de tipo organizativo o procedimental de las Comunidades Autónomas necesarias para llevar a efecto dicha convocatoria. Esta interpretación, además, permite eludir las dificultades derivadas de los límites de las competencias autonómicas sobre consultas, que anteriormente hemos descrito. Ciertamente, la STC 103/2008, FJ 3, ha señalado que «no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita», pero esta frase se refiere a la imposibilidad de derivar competencias implícitas en esta materia de los Estatutos de Autonomía, mientras que constituye un supuesto distinto derivar las potestades autonómicas del propio acto del Estado que autoriza la convocatoria.

Además, lógicamente, las Comunidades Autónomas tienen también, por derivación del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, la posibilidad de elevar al Estado la propuesta para la celebración de referendos. Esto permite a aquellas regular la tramitación, los requisitos y las modalidades de dichas propuestas.

## V. CONCLUSIONES

En el presente trabajo, hemos interpretado que la distinción entre el referéndum y las demás modalidades de consulta popular surge de la conjunción

---

(60) *Vid.*, por ejemplo, el Decreto 45/2006, de 21 de marzo, del Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña, por el que se crea una Comisión política de dirección del proceso de convocatoria, comunicación y celebración del referéndum para la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el Decreto 10/2007, de 16 de enero, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, por el que se regula el procedimiento para la gestión de los gastos derivados de los procesos electorales o referendos.

de un criterio material y de un criterio orgánico-procedimental. Constituyen un referéndum las modalidades de consulta designadas de esta forma por la Constitución o reconducibles a alguna de dichas modalidades, que versen sobre asuntos de la competencia del Estado o afecten a decisiones adoptadas por el constituyente y que se organicen a través de los procedimientos y con las garantías previstos en la LORDMR y, subsidiariamente, en la LOREG, o mediante procedimientos y garantías de análoga significación. Por el contrario, tendrían naturaleza distinta las consultas organizadas por las Comunidades Autónomas o las Entidades locales que versen sobre decisiones de su competencia y que se celebren por el procedimiento regulado por las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias y de las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, independientemente de que las normas autonómicas se remitan al procedimiento previsto en la normativa estatal sobre el régimen electoral. Utilizando el razonamiento de la STC 103/2008, mientras el referéndum versa sobre asuntos de interés general que requieren, por tanto, un pronunciamiento de la voluntad general, las demás consultas tienen como objeto asuntos de interés específico para un colectivo determinado dentro de la voluntad general y, por tanto, no tienen naturaleza referendaria.

Entendemos que la anterior interpretación delimita de manera clara el ámbito del referéndum respecto a las demás modalidades de consulta y permite dar a las competencias de las Comunidades Autónomas en estas materias la máxima extensión posible, de forma compatible con la preservación de la competencia del Estado para establecer y regular el referéndum, que se deriva del art. 92 CE y, complementariamente, de los arts. 149.1.1.<sup>a</sup> y 81.1 CE, y para autorizar su convocatoria, prevista en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE. Además, siguiendo los criterios expuestos en el presente trabajo, se facilita una lectura conforme a la Constitución de las leyes de las Comunidades Autónomas sobre consultas populares, que mezclan elementos propios de las consultas y del referéndum.

Más allá de lo anterior, lo cierto es que la regulación de los referendos y las consultas contenida en los Estatutos de Autonomía y en la restante legislación manifiesta un grado enorme de confusión (61). Las normas vigentes suelen aplicar indistintamente, y de forma desordenada, al referéndum y a las demás modalidades de consulta las características distintivas de cada concepto. Este panorama obligaría, si se quiere evitar posibles conflictos,

---

(61) Otro ejemplo, aparte de los mencionados en el presente trabajo, es el art. 96.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Navarra, que, como resultado de la reforma llevada cabo por la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, establece que «no pueden realizarse consultas populares en los casos en que no esté permitida la celebración de referéndum».

a hacer interpretaciones flexibles de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la restante normativa, y, en último término, a adaptar dicha normativa a la doctrina del Tribunal Constitucional, derivada, especialmente, de las SSTC 103/2008 y 31/2010. Evidentemente, estas reformas normativas resultan difíciles en la circunstancia política actual, pero, mientras no se realicen, consultas y referendos constituirán un terreno abonado para la generación de conflictos, que habrá de resolver el Tribunal Constitucional mediante soluciones específicas para cada caso.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, CÉSAR (2011): «Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, págs. 541-554.
- AGUIAR DE LUQUE, LUIS, y GONZÁLEZ AYALA, M.<sup>a</sup> DOLORES (2000): «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en TRUJILLO FERNÁNDEZ, G.; LÓPEZ GUERRA, L., y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (Dir.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, págs. 67-96.
- ÁLVAREZ MONTOTO, JESÚS (2009): «Las consultas populares en el ámbito local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, núm. 2, págs. 188-202.
- BOSSACOMA I BUSQUETS, PAU (2012): «Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, págs. 241-286.
- BUENO ARMJO, ANTONIO M.<sup>a</sup> (2008a): «“Consultas populares” y “referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, págs. 195-228.
- (2008b): «Competencias sobre consultas populares. En especial, por vía de referéndum (Comentario al art. 78)», en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, S.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, págs. 777-789.
- CASTELLÀ ANDREU, JOSEP M. (2010): «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, págs. 308-315.
- CORCUERA ATIENZA, JAVIER (2009): «Soberanía y autonomía. Los límites del “derecho a decidir”. Comentario a la STC 103/2008», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, págs. 303-341.
- FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO (2007): «Artículo 71», en REBOLLO PUIG, M. (Dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, M. (Coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 1801-1842.
- FONT I LLOVET, TOMÁS (1985): «El referéndum local en España», *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núms. 2-3, págs. 123-130.
- GARCÍA GARCÍA, M.<sup>a</sup> JESÚS (2009): «La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 83, págs. 45-90.

- IBÁÑEZ MACÍAS, ANTONIO (2005): *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz.
- LASAGABASTER HERRIARTE, IÑAKI (2008): *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, LETE Argiteletxea, Bilbao.
- LINDE PANIAGUA, ENRIQUE (1985): «Artículo 92», en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (Dir.): *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo VII, Edersa, Madrid, págs. 369-403.
- LÓPEZ BASAGUREN, ALFONSO (2009): «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La Ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, n.º 9, págs. 202-240.
- LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ, JOSEP (2007): «La dudosa competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya para promover consultas populares», *Diario La Ley*, núm. 6.810, págs. 1-4.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS (2005): *El referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia.
- MARTÍN NÚÑEZ, ESTHER (2010): «Comentario a la sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)», *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, págs. 316-321.
- MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO (2005): «Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *Manual de derecho constitucional*, 2.ª ed., tomo II, Tecnos, Madrid, págs. 209-247.
- OLIVER ARAUJO, JOAN (1989): «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político*, núm. 29, págs. 115-189.
- PÉREZ SOLA, NICOLÁS (1994): *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén.
- (2009): «La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, págs. 433-454.
- RODRÍGUEZ VÉRGARA, ÁNGEL (2007): «Consultas populares», en BALAGUER CALLEJÓN, F. y otros: *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla, págs. 875-886.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, JOSÉ LUIS: «El referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución española de 1978: un análisis crítico», *La Ley*, núm. 1 (1986), págs. 1156-1166.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (2013): «Un referéndum que nadie quiere», *El País*, 11 de febrero de 2013, pág. 31.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (1980): «Artículo 92», en GARRIDO FALLA, F. (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, págs. 933-942.
- TAJADURA TEJADA, JAVIER (2009): «Referéndum en el País Vasco (comentario a la STC 103/2008, de 11 de septiembre)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, págs. 363-385.
- URIARTE TORREALDAY, ROBERTO (2008): «Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82-I, págs. 227-257.
- VINTRÓ, JOAN (2012): «Legalidad y consulta soberanista en Cataluña», Institut de Dret Public, <http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2012/10/legalidad-y-consulta-soberanista-en.html>.
- VIVER I PI-SUNYER, CARLES (2010): «El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'Ordenament jurídic espanyol», en REQUEJO, F. y GAGNON, A. (Eds.): *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant al seu futur*, IEA, Barcelona, págs. 213-235.