

REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: VIABILIDAD, FUNCIONALIDAD Y LÍMITES *

Esther MARTÍN NÚÑEZ
*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universitat de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓN

Las páginas que siguen tienen por objeto analizar la previsión de los referéndums y las consultas populares en los Estatutos de Autonomía, los requisitos para instaurar un referéndum autonómico en nuestro ordenamiento a partir de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto en la modalidad de referéndum consultivo como de otra tipología y su posible funcionalidad en el marco de una democracia representativa que gravita sobre una institución esencial, el Parlamento.

Los referéndums de ámbito inferior al estatal no son un instrumento extraño o anómalo en los Estados descentralizados de nuestro entorno. La propia jurisprudencia constitucional ha señalado este aspecto en una de las últimas decisiones al respecto. Concretamente la STC 51/2017 hace una referencia a las modalidades y usos de los referenda en los Estados descentralizados de nuestro entorno, y en esa misma sentencia ya se apunta que aunque nuestra regulación es más restrictiva que en la mayoría de los Estados descentralizados, su futura previsión y su utilización, como toda institución jurídica, debe respetar las formas y los límites que establezcan la Constitución y las normas que esta prevea¹.

* El presente trabajo se inserta en el marco de las actividades del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO) y del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad DER2015-68160-C3-3-P sobre «Interacción entre representación y participación en la producción normativa».

¹ El Tribunal declara en el FJ 4 de la referida sentencia de 2017: «Las modalidades de referéndum que se conocen en los sistemas jurídicos más próximos al nuestro son muy diversas, pues se prestan a diferentes usos en diferentes contextos, y no hay un único modelo de relación entre democracia representativa y referéndum en las democracias constitucionales».

Junto a ello, la escasa práctica realizada tanto a nivel estatal como autonómico impide afrontar un estudio de los elementos o cambios normativos necesarios para poder articular este mecanismo en el marco de las instituciones representativas, con todas las cautelas.

Tras cuarenta años de aprobación del texto constitucional y de funcionamiento del modelo de democracia representativa, se han producido críticas, tensiones y desafíos a su funcionamiento. Las causas son seguramente múltiples, y no nos compete ahora hablar de ellas, pero la realidad es que ha aumentado el distanciamiento de los ciudadanos hacia las instituciones, provocando una reacción social que dirige su mirada principalmente hacia las mismas. En un momento de cierta desafección ciudadana se propia una reacción social, a lo que se considera una ineficaz gestión y ausencia de respuesta a problemas críticos y acuciantes de la sociedad. De ahí que se refuercen los intentos doctrinales para potenciar los instrumentos de democracia directa, y en concreto del referéndum, con el fin de propiciar una mayor implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, revertir el fenómeno de la desafección ciudadana, no se sabe si tanto hacia «lo político» cuanto hacia los representantes (partidos políticos) pero especialmente hacia las propias instituciones representativas. Es en este sentido, los denominados mecanismos de democracia no representativa, entre ellos el referéndum y las consultas populares, parecen tener una *vis atractiva*² para intentar dar cauce a las demandas sociales que procuren un acercamiento entre las instituciones y los ciudadanos, una limitación del monopolio de los partidos en la gestión de los asuntos públicos, e incluso actuar con una función que refuerce la democracia representativa, actuando

de nuestro entorno. En efecto, existen, entre otros, referéndums obligatorios y facultativos, vinculantes y consultivos, decisorios y abrogatorios, constitucionales y legislativos, de iniciativa popular y gubernamental, referenda que manifiestan de forma directa la voluntad popular y referenda que tienen por objeto la formación de la opinión política y, por tanto, se enmarcan en una estructura compleja en la que la decisión se adopta por el Parlamento. Todo ello se refleja en una pluralidad de regulaciones y denominaciones que varían de ordenamiento a ordenamiento. Con el trasfondo de las distinciones anteriores y de otras más, se puede afirmar que los referéndums de carácter infraestatal no son en absoluto desconocidos en los Estados descentralizados de nuestro entorno —tanto en los modelos federales como en los regionales— que constituyen las principales fuentes de inspiración para el funcionamiento de nuestro Estado autonómico».

En lo que se refiere, por otro lado, a los Estados regionales de nuestro entorno, destaca a este respecto la Constitución italiana, que contempla expresamente la competencia de los estatutos regionales para regular el referéndum y establecer su naturaleza y objeto, como parte de la configuración de las reglas básicas de la región (art. 123). Con base en esta previsión constitucional, el Tribunal Constitucional italiano considera que la materia referendaria pertenece a los contenidos obligatorios del Estatuto, y que a las regiones se les permite articular la ordenación de los referéndums regionales de forma diferente a la tipología de referéndums previstos en la Constitución, incluso innovando con ellos en varios aspectos, precisamente porque cada región es libre de diseñar formas, métodos y criterios de participación popular en el proceso de control democrático de los actos regionales (Sentencia núm. 372, de 29 de noviembre de 2004, apdo. 8).

² J. TUDELA ARANDA, «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017, pp. 132 y ss.

como límite o contrapeso a las instituciones representativas³, y a su vez, un complemento de las mismas (función de impulso, orientación, legitimación)⁴. En este sentido, la principal funcionalidad del mismo pasa por acomodar este instrumento de participación directa en el funcionamiento de las instituciones representativas, y al propio Parlamento en el circuito referendario.

El referéndum debe buscar así un espacio de convivencia con las instituciones de democracia representativa, pero no necesariamente en pie de igualdad, sino que debe preservarse la centralidad del Parlamento⁵. La reticencia a compatibilizar las instituciones de democracia no representativa en los procesos de decisión pública con el sistema representativo fue un aspecto presente en los debates constituyentes (recordemos la enmienda *in voce* de Jordi Solé Tura, en la ponencia constitucional, donde ya señaló que el referéndum legislativo «abre una extraña posibilidad de que la soberanía del Parlamento sea absolutamente menoscabada»). De ahí también, que la propia regulación constitucional otorgue una preeminencia de los institutos de democracia representativa sobre los de democracia directa, no solo en cuanto al grado de desarrollo en diversos preceptos constitucionales —cabe recordar que las referencias constitucionales a las instituciones de democracia directa son objeto de una breve regulación o incluso de una escasa mención—⁶; esa reticencia planea también respecto a su traslado a la estructura descentralizada del Estado. Además, la doctrina también ha señalado las disfunciones

³ C. GARRIDO LÓPEZ, «La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 181, 2018, pp. 135-165.

⁴ E. SÁENZ ROYO, *El referéndum en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 172.

⁵ La diferencia entre referéndum y plebiscito tampoco es pacífica, y atiende tanto a criterios materiales como formales. Por lo que se refiere al contenido, se distingue si la consulta opera dentro del proceso de creación o derogación de las leyes, para lo cual el término más adecuado es referéndum; o si se trata de una decisión política no relacionada directamente con un acto legislativo, en cuyo caso se trataría de un plebiscito. Por lo que se refiere a la forma, la distinción afectaría al sujeto destinatario, el cuerpo electoral, el procedimiento establecido y sus garantías en el sentido de si son inherentes al derecho de sufragio. En este marco, y con la salvedad de aquellos ordenamientos que prevén la iniciativa legislativa popular vinculante como medio de convocar consultas referendarias, en los restantes supuestos la facultad de convocar un referéndum en las democracias representativas descansa *de facto* en los partidos políticos. *Vid.* J. L. RODRÍGUEZ ZAPATERO, «El referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución española de 1978: un análisis crítico», *La Ley*, núm. 1, 1986, pp. 1164-1165, y L. AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional española», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEP, 2000, p. 74.

⁶ La STC 76/1994, FJ 3, había señalado que esa primacía de los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa hace que «el propio Texto Constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa restrinja su alcance y condiciones de ejercicio». La consideración de esta jurisprudencia tampoco es nueva (ya había sido anunciada en la STC 119/1995). El referéndum, como instrumento de participación directa de los ciudadanos de naturaleza estrictamente política, tiene un carácter complementario respecto al preferente mecanismo de la participación representativa. Es un mecanismo «ocasional y esporádico», ha señalado el Tribunal, para ocasiones más o menos trascendentes y no un fenómeno usual en la forma de gobierno parlamentario ni del Estado democrático, ni en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ni tampoco municipal.

que puede presentar este instrumento en el marco de un modelo de democracia representativa con una fuerte implementación de partidos⁷. Por otra parte, no todos los referéndums suponen un fortalecimiento de la democracia, el uso que se haga de los mismos así como la concreción de determinados elementos de su configuración, pueden generar disfunciones⁸ y riesgos⁹.

El análisis de las previsiones que en materia de democracia no representativa arrojan las previsiones de los Estatutos de Autonomía, indican una aportación desigual y heterogénea de los mismos. Los ámbitos subestatales son espacios propicios para dar entrada a instrumentos y mecanismos que posibiliten una mayor y más directa participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones de carácter general, tanto por su dimensión geográfica como por el tipo de asuntos y materias sobre los que versan¹⁰, debido a la mayor proximidad entre los ciudadanos y las propias instituciones. Pero esa idoneidad ha chocado con la realidad política, normativa y jurisprudencial que se demuestran reticentes a hacerlo efectivo.

2. EL REFERÉNDUM Y LAS CONSULTAS POPULARES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. MARCO JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN REFERENDARIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1. Previsión inicial de las consultas populares en los Estatutos de Autonomía

Conviene comenzar señalando que la Constitución no menciona de forma expresa el referéndum autonómico (ni local) —más allá de las

⁷ Sobre ello, puede consultarse S. TIERNEY, *Constitutional referendums. The theory and practice of republican deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 23; E. SÁENZ ROYO, *El referéndum en España*, op. cit., pp. 164 y ss.; C. GARRIDO LÓPEZ, «La utilidad...», op. cit., p. 146. Junto a ello, es cierto que la utilización del referéndum en contextos poco democráticos ha permitido su manipulación o incluso la legitimación de un poder que carece de ella, vid. F. SOTO y J. WELP, «Consulta popular y calidad de la democracia en Latinoamérica», en J. TUDELA, J. M. CASTELLA, E. EXPOSITO y M. KÖLLING (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons, pp. 109-130. Y que, además, recientemente, se han producido algunas consultas populares que con un resultado inesperado (*Brexit*) hacen necesario una regulación de este instrumento con unas garantías adecuadas a la función que se quiere que tenga.

⁸ P. DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 124-125.

⁹ C. GARRIDO LÓPEZ, «El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada», en E. SÁENZ ROYO y C. GARRIDO LÓPEZ (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 199-206.

¹⁰ V. CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Cizur Menor, Thomson Civitas, 2008, pp. 50-51; L. AGUIAR DE LUQUE, op. cit., pp. 88-89, y E. EXPÓSITO GÓMEZ, «La participación directa del ciudadano en el ámbito local», en la obra colectiva *Constitución y Democracia: ayer y hoy. Libro Homenaje al Profesor Antonio Torres del Moral*, vol. III, Madrid, Universitas-UNED-CEPC, 2012, pp. 2835 y ss.

referencias al proceso autonómico y de ratificación de Estatutos—, pero tampoco está contemplado en los propios Estatutos, al menos como materia competencial, aunque algunos sí lo habían hecho con anterioridad.

La previsión de la materia «consultas populares» en las competencias autonómicas, no es una cuestión novedosa de las reformas estatutarias iniciadas a partir del 2006. Algunos de los primeros Estatutos de Autonomía recogieron la competencia en materia de consultas populares circunscrita al ámbito municipal o local según los casos (Cataluña, Andalucía, Valencia y Canarias)¹¹; otras seis Comunidades no asumieron ningún título competencial expreso (Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra y el País Vasco), situación que se mantiene en la actualidad¹². En otros —Asturias, Murcia y Extremadura— en cambio, se estableció en un primer momento una competencia autonómica sobre *consultas populares por vía de referéndum*¹³, sin precisar el ámbito, cuya asunción definitiva quedaba diferida al transcurso de los cinco años previstos en el art. 148.2 CE. Posteriormente, la reforma de estos Estatutos incorporaron una competencia compartida¹⁴ «desarrollo legislativo del sistema de consultas populares» vinculada al ámbito territorial autonómico, «de conformidad con lo que disponga la ley a que se refiere el art. 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a este la autorización de su convocatoria». Como consecuencia del proceso de reforma estatutario iniciado a partir los Acuerdos Autonómicos de 1992, se incorporó una previsión idéntica en otros Estatutos que hasta entonces no habían previsto ninguna competencia en este ámbito: fue el caso de La Rioja (art. 9.7)¹⁵; Canarias (art. 32.5)¹⁶, Baleares (art. 11.16)¹⁷ y Castilla y León (art. 34.1.12)¹⁸.

En este inicial marco de reparto competencial sobre la materia *consultas populares* al Estado le correspondía la legislación básica y a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia la legislación de desarrollo y la ejecución, con la salvedad anunciada en los propios estatutos, en base a la cual, el Estado, de conformidad con el art. 149.1.32 CE se reservaba también una de las facultades incluidas en la competencia de ejecución, la autorización para su convocatoria, referida al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

¹¹ Art. 10.2 EA Cataluña de 1979, art. 15.2 EA Andalucía de 1981, art. 32.8 EA de Valencia de 1982 y art. 31.3 EA Canarias de 1982.

¹² Además de preverse el referéndum vinculado a la propia reforma estatutaria (Cataluña, Galicia, País Vasco, Andalucía).

¹³ Así, el inicial art. 13.n) del EA Asturias de 1981, modificado por la LO 1/1999, de 5 de enero; el art. 13.1.p) del EA de Murcia de 1982, modificado por la LO 1/1998, de 15 de junio; el art. 10.1.e) del EA de Extremadura de 1983, modificado por la LO 12/1999, de 6 de mayo.

¹⁴ Art. 11.11 EA Asturias, art. 11.8 EA Murcia y art. 8.12 EA Extremadura.

¹⁵ Redacción dada por la LO 2/1999, de 7 de enero.

¹⁶ En la reforma efectuada por la LO 4/1996, de 30 de diciembre.

¹⁷ Según reforma efectuada por la LO 3/1999, de 8 de enero.

¹⁸ En la reforma efectuada por la LO 4/1999, de 8 de enero.

A pesar de esa inicial diversidad estatutaria, en la práctica la situación no fue tan dispar. Por un lado, se produjo una igualación *a la baja* de las competencias autonómicas en materia de consultas populares, en el sentido de que las mismas solo iban referidas a las consultas populares municipales (o locales) y en concreto a las celebradas a través de referéndum. Como se ha visto solo en cuatro supuestos (Cataluña, Andalucía, Valencia y Canarias) la competencia autonómica estaba circunscrita literalmente a ese ámbito territorial, y nada impedía que el resto de Comunidades con competencia en esa materia, pudiesen ejercer plenamente sus facultades de desarrollo normativo y de ejecución respecto a consultas populares de ámbito autonómico, pero faltaba precisamente la normativa estatal que debía ser objeto de desarrollo.

En segundo lugar, al limitarse el ámbito de las consultas populares a las locales celebradas por vía de referéndum, se realizó una aproximación a la materia desde un título competencial distinto, el del régimen local, común en todos los Estatutos de Autonomía. Esta posibilidad puede deducirse de la propia legislación básica del Estado en la materia (Disposición Adicional LORMR y art. 71 LRRL)¹⁹ y ha sido además admitida por la doctrina²⁰ y por la práctica, pues ha permitido que alguna Comunidad sin título competencial específico sobre la materia *consultas populares* pudiera desarrollar normativamente las consultas populares locales mediante leyes de Administración local a partir de la competencia en régimen local, como fue el caso de Navarra²¹.

2.2. Actual regulación estatutaria. Competencia autonómica sí, pero no para adoptar referéndums

La cuestión de la competencia autonómica en materia de consultas populares se vuelve a plantear en el proceso de reformas estatutarias iniciado en el año 2006. En un contexto de desafección ciudadana, los nuevos estatutos pretenden, con mayor intensidad que los anteriores, potenciar los mecanismos de democracia no representativa.

Las nuevas previsiones estatutarias atienden, en el ámbito que nos ocupa, a tres elementos: *a)* el reconocimiento de algún derecho de

¹⁹ Conformada por la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, cuya Disposición Adicional establece: «Las disposiciones de la presente ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los ayuntamientos [...] de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización». Por lo demás, el propio legislador estatal se ha ocupado de esta figura en el art. 71 LRRL.

²⁰ De este modo, alguna doctrina ha calificado como innecesaria la previsión de una referencia expresa a la materia *consultas populares*, siendo suficiente que la Comunidad Autónoma ostente competencias en la materia de *régimen local* para poder legislar sobre el referéndum municipal (A. RODRÍGUEZ, «Consultas populares», *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 879).

²¹ Es el caso singular de Navarra que aprobó, amparándose en el título competencial de régimen local, la Ley Foral 27/2002, reguladora de consultas populares de ámbito local.

participación, que tienen un papel relevante en la medida en que se configuran como límites a la actuación del legislador autonómico; *b*) la atribución de facultades del presidente de la Comunidad para proponer consultas populares, y *c*) la materia competencial que, en todos los casos, viene referida a *consultas populares*.

2.2.1. Reconocimiento de derechos de participación

Los Estatutos reiteran, de forma prácticamente idéntica, el derecho de participación política del art. 23 CE; es decir, llevan al ámbito autonómico previsiones constitucionales, tanto en el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo para la elección de representantes, como en la posibilidad de participar de forma directa, aunque, en este último caso, careciendo de los instrumentos que, como el referéndum, permiten canalizarla²². Solo algunos inciden en concretas facultades de ese derecho de participación directa, incorporando el derecho a promover la convocatoria de consultas populares [arts. 29.6 EAC, 30 EAA, 15.2.c) EAIB, 11.5 EACL y 31.e) EA Canarias], que expresa el reconocimiento de la iniciativa popular para la consulta. También en este ámbito las propias previsiones estatutarias sugieren diferencias: algunos estatutos lo establecen como facultades del derecho de participación política (en los Estatutos catalán, andaluz y canario), mientras que en el balear y castellano-leonés, se perfilan como contenidos de un genérico derecho de participación política y administrativa, ambigüedad que no contribuye a dilucidar la naturaleza política o administrativa de esas consultas.

2.2.2. Facultades del presidente de la Comunidad

En los Estatutos de Valencia, Andalucía y Castilla y León se contempla una facultad de propuesta del presidente de la Comunidad de consultas populares sobre decisiones políticas o cuestiones de interés general relativas a materias de competencia autonómica. En el caso del Estatuto valenciano se regula dicha facultad de propuesta a iniciativa propia y sobre cuestiones autonómicas y locales, facultad que como veremos en seguida, no se ve acompañada de competencia de en el ámbito autonómico, aunque sí en el local²³ (art. 28.5 EAV). En el caso del Estatuto andaluz (art. 117.4)²⁴ y el castellano-leonés [art. 27.1.e)], la

²² Esta es una de las diferencias sustanciales entre el ordenamiento español e italiano.

²³ Art. 28.5 EACV: «El presidente de La Generalitat podrá proponer, de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales».

²⁴ Art. 117.4: «El presidente podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el art. 78 y en la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales».

facultad de propuesta se reconoce a iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, en relación con el derecho a promoverlas [art. 27.1.e) EACyL]²⁵.

2.2.3. La materia competencial

Todos los nuevos Estatutos reformados a partir del 2006: Comunidad Valenciana (art. 32), Cataluña (art. 122), Baleares (art. 31.10), Andalucía (art. 78), Aragón (art. 71.27), Castilla y León (art. 71) y Extremadura (art. 9.1) prevén una competencia expresa en materia de consultas populares, salvo Canarias que la asume en participación ciudadana.

Si analizamos concretamente las competencias asumidas por las diversas Comunidades Autónomas en las diversas regulaciones estatutarias podemos encontrar ciertas diferencias en cuanto a su previsión.

I. Los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Extremadura y Canarias mantienen unas redacciones similares; asumen como *exclusiva* la competencia en consultas populares, pero albergan diferencias importantes respecto al alcance que se atribuye a la misma.

El Estatuto de Cataluña (art. 122) asume como competencia *exclusiva* en materia de consultas populares el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat catalana o por lo entes locales, en el ámbito de sus competencias, de «encuestas, audiencias públicas, foros de participación y otros instrumentos de consulta popular, *con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución*». De este modo, el Estatuto intenta referir la exclusividad para toda la regulación de *consultas populares, incluyendo el referéndum*. No se menciona, ciertamente, pero al incorporar el art. 149.1.32 CE —que solo actúa respecto a referendos—, en sede competencial, por vía indirecta se está pretendiendo incorporar la regulación de *todo* el referéndum salvo la autorización de la convocatoria que corresponde en todo caso al Estado. Esta interpretación dio lugar a la elaboración de la Ley catalana 4/2010, que pretendía regular íntegramente una modalidad de referéndum consultivo en el ámbito autonómico. Es precisamente esta omisión explícita del referéndum la que da a entender que la competencia no incluye al referéndum, puesto que no hay, como dice el TC, competencias implícitas (STC 103/2008, y la interpretación dada por la STC 31/2010, FJ 69).

El Estatuto de Andalucía asume también la competencia *exclusiva* «para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los

²⁵ Art. 27.1.e): «Proponer, por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con establecido en el presente Estatuto y en la legislación del Estado y de la Comunidad, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad, sobre decisiones políticas relativas a materias que sean de la competencia de esta».

entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, *con la excepción del referéndum*» (art. 78). Una redacción aparentemente similar pero que lleva a excluir expresamente el referéndum de su ámbito. El Estatuto de Aragón adopta una fórmula diferente, pero convergente en su fin, la exclusión expresa del referéndum y, por ende, de la autorización del Estado para el mismo²⁶. Del mismo modo procede el Estatuto de Extremadura, cuyo art. 9.50 contempla como competencia *exclusiva* el «(r)égimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes *diferentes al referéndum*». Y por último en el Estatuto de Canarias se incorpora una materia diferente, la de «participación ciudadana» y dentro de ella subsume «el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento análogo de consulta popular, *con la excepción del referéndum*» [art. 108.a)].

Es decir, estos Estatutos asumen la competencia exclusiva en materia de consultas populares, sin necesidad de autorización estatal, pero *excluyen expresamente el referéndum* (Andalucía, Extremadura y Canarias) y la previsión del art. 149.1.32 CE en el caso de Aragón. El único que no menciona al referéndum para excluirlo es el Estatuto catalán. En la STC 31/2010 se declara precisamente la constitucionalidad del art. 122 EAC interpretado en el sentido de que no incorpora el instrumento del referéndum (FJ 69).

II. El segundo grupo de Estatutos asumen una competencia compartida de *desarrollo legislativo y ejecución* de las consultas populares en el ámbito *territorial de la Comunidad Autónoma*.

Es el caso de los Estatutos de Baleares (art. 31.10), Castilla y León (art. 71.1.15); Asturias (art. 11.11), La Rioja (art. 9.7) y Murcia (art. 11.8). Se menciona expresamente que esa competencia se ejercerá de «conformidad con las ley(e)s del art. 92.3 CE y la autorización estatal de la convocatoria del art. 149.1.32 CE».

El Estatuto de la Comunidad Valenciana es un caso singular. Asume la competencia compartida en materia de consultas, pero referida al ámbito municipal (art. 50.8 EAV), requiriéndose igualmente la autorización del Estado. A pesar de esa restricción territorial, el propio Estatuto atribuye al presidente de dicha Comunidad la facultad de proponer la celebración de consultas populares de ámbito autonómico o local (art. 28.5 EACV), sobre cuestiones de interés general, de acuerdo

²⁶ El art. 71.27 otorga la competencia exclusiva en: «Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, *con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el art. 149.1.32.ª de la Constitución*».

con lo que determine la legislación del Estado. Sin embargo, al no haber una previsión expresa de competencia en materia de referéndums autonómicos, dicha atribución debe ser entendida como referida a las consultas populares de ámbito autonómico, pero no referendarias, o circunscritas a las de ámbito local.

III. Y, por último, hay Comunidades que no asumen expresamente nada sobre esta materia, como es el caso del País Vasco, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra, que, sin embargo, han legislado en materia de participación ciudadana (Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia y Madrid) o en consultas locales, amparándose en un título competencial diferente, el art. 149.1.18 CE, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común, que permitiría insertar dichas consultas en el ámbito de las Administraciones Públicas y de los procedimientos administrativos que tramitan²⁷.

2.3. El alcance de la competencia en la jurisprudencia constitucional

De todo este análisis puede colegirse una idea: a pesar de la diversidad de previsiones estatutarias, aparentemente estábamos en presencia de consultas populares y no de referéndums; en algún caso como competencia exclusiva, en otros como compartida —lo que tampoco se acaba de comprender—; en unos casos limitadas territorialmente al ámbito local y en otras al ámbito de la Comunidad Autónoma.

Estas consultas no serían expresión del derecho fundamental de participación directa del art. 23 CE, en su vertiente autonómica, sino fórmulas diferentes de participación ciudadana que canalizan la democracia participativa. Pero, precisamente por ello, tampoco sería necesaria una referencia a la autorización del Estado (art. 149.1.32 CE) ya que esta solo opera en el ámbito de las consultas referendarias. Al carecer de instrumentos para canalizar la participación directa, las previsiones estatutarias se proyectan sobre la modalidad de participación ciudadana, con las apelaciones correspondientes a la ciudadanía, más no como cuerpo electoral, sino en su condición de administrados.

Esta concepción, de que la competencia autonómica en la materia consultas populares no iba referida al referéndum se anclaba también en la propia jurisprudencia constitucional, que consideraba que solo son referéndums «las consultas populares *expresamente* previstas» (STC 63/1987, FJ 5) con ese carácter en la Constitución, así los referéndums previstos en los arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3 CE.

²⁷ Recordemos que este precepto habilita al Estado para establecer unos principios y reglas básicos sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de las Administraciones públicas, garantizando un régimen unitario para todas ellas.

Sin embargo, la realidad normativa desmiente esta afirmación. Junto a estos referéndums expresamente previstos, algún Estatuto como el del País Vasco (art. 8) y el de Castilla y León (DT 3) incorporan otro tipo para la integración de un municipio perteneciente a una Comunidad Autónoma diferente; asimismo, se contempla otra modalidad de referéndum en los Estatutos de Autonomía reformados de Valencia (art. 81.5), Aragón (art. 115.7) y Extremadura (art. 91) para la aprobación de futuras reformas de sus estatutos²⁸.

También en la STC 76/1994, en la que se resuelve el recurso de amparo contra el acuerdo de inadmisión de una iniciativa legislativa popular en la que se instaba al Parlamento Vasco una reforma de la Constitución para incluir el derecho a la autodeterminación entre los contenidos de la DA 2, se realiza una consideración que me parece relevante en estos momentos: «Los derechos de participación solo tienen el alcance que deriva del ordenamiento jurídico vigente» (FJ 3). Así, el derecho de participación política directa «como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso». En el ámbito autonómico, ese derecho a participar directamente queda diferido a una previa *configuración estatal*. Eso sí, con unos requisitos y circunscritos al ámbito de competencias propias de las Comunidades.

La jurisprudencia constitucional ha sufrido alguna oscilación a la hora de admitir la viabilidad de un referéndum autonómico. De la interpretación restrictiva dada por las SSTC 31/2010 y 31/2015 se ha pasado a la admisibilidad de una regulación autonómica en las SSTC 51/2017 y 90/2017 (en parte ya anunciada en la STC 137/2015), sobre el Reglamento de Canarias, que reconoce un cierto margen regulador a las Comunidades Autónomas —complementar o integrar en aspectos accesorios— (FJ 4) cuando así lo prevea su Estatuto.

Sin embargo, en el año 2017 se produce, a mi juicio, un cambio de doctrina importante. En la STC 51/2017, después de señalar que las previsiones constitucionales en materia de referéndum no agotan el elenco de referéndums admisibles, exige, en todo caso, que sea el legislador orgánico (arts. 81.1 y 92.3 CE) el que debe articular *otras figuras de consultas referendarias*, señalando que es a la «Ley orgánica a la que remite este último precepto constitucional a la que correspondería, en su caso, la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la Norma fundamental, cuya regulación constituye contenido necesario, pero no exclusivo, de dicha ley orgánica» [FJ 5.c)]. El Estado se reservaría así la garantía de una cierta uniformidad en cuanto al marco institucional de los mecanismos de participación directa en las Comunidades Autónomas. Pos-

²⁸ Aunque coincida materialmente con el supuesto contemplado en el art. 152.2 no puede incardinarse en él porque es de aplicación a los Estatutos elaborados por la vía del art. 151 y no para los de la vía del art. 143.

teriormente, con la STC 114/2017, recaída en relación con la Ley del referéndum de parlamento de Cataluña, se reconoce explícitamente las oscilaciones de la jurisprudencia en relación con el alcance concreto de un precepto, el art. 122 Estatuto de Autonomía de Cataluña —recorremos, que es el único que formalmente no lo excluye de su ámbito—, y añade que si bien «fue inicialmente acotado a las consultas populares no referendarias [SSTC 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6 B.a); 138/2015; FJ 3] [...] *el propio TC lo ha extendido también a las de carácter referendario* (STC 51/2017)» (*sic*). El Tribunal parece admitir así que hay un margen para la admisibilidad del referéndum autonómico²⁹.

Debemos por ello analizar cómo puede llevarse a cabo una regulación autonómica del derecho de participación política directa a través de las consultas populares referendarias.

3. VÍAS PARA LA ARTICULACIÓN DE UN REFERÉNDUM AUTONÓMICO: LA ACTUACIÓN DEL LEGISLADOR ORGÁNICO O LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A raíz de la reciente jurisprudencia constitucional sobre la cuestión, puede afirmarse que las Comunidades Autónomas pueden llegar a tener algún tipo de competencia en materia de referéndums, ahora bien, la concreta tipología de referéndum que pueda adoptarse y regularse, en su caso, requerirá bien una reforma constitucional, bien una previa actuación del legislador estatal. Ciertamente, solo mediante normas estatales pueden preverse los supuestos, tipos y formas de referéndum, ámbitos territoriales, casos en que puede haber lugar a su convocatoria, procedimientos de desarrollo y garantías. En ese ámbito de actuación, el legislador orgánico puede acotar la operatividad del referéndum autonómico al modelo que se desprende del art. 92 CE, es decir, un referéndum consultivo y de iniciativa exclusivamente gubernamental, o puede abrir esa tipología a nuevas modalidades que tengan encaje en un sistema de democracia representativa. Pero como después comentaremos, esa actuación del legislador estatal y orgánico tiene algunos límites, pues la introducción de nuevos tipos de referéndum puede requerir una previa reforma constitucional, como es el caso del referéndum abrogatorio.

Como se ha comentado, el Estatuto por sí solo no puede introducir en nuestro ordenamiento una nueva modalidad de referéndum, como sería el referéndum consultivo autonómico, pero una vez prevista esta modalidad por la ley estatal, la Comunidad Autónoma, en caso de que el Estatuto le otorgue competencia, puede establecer algún tipo complemento normativo. Así, la admisibilidad de un referéndum autonómico

²⁹ Un análisis de las diversas resoluciones recaídas puede consultarse en T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 25, 2017.

consultivo necesita una previa juridificación estatal de dicha figura, siguiendo los pasos que a continuación se detallan.

3.1. Previsión por Ley Orgánica de consultas referendarias de ámbito territorial autonómico

El Estado ostenta la competencia para *la entera regulación del referéndum*, es decir, para crear y configurar este instrumento de participación directa «cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte» (STC 31/2015, FJ 6). La norma estatal que cumpliría la reserva específica del art. 92.3 —junto con la exigencia del art. 81 CE— es la que debe prever la figura del referéndum autonómico, regular no solo los aspectos básicos que garanticen las condiciones de igualdad en su ejercicio (art. 149.1.1 CE) sino también su desarrollo directo y los elementos esenciales del derecho fundamental de participación política directa; sus modalidades o tipologías concretas. Es decir, la ley orgánica puede ir más allá del desarrollo si lo considera necesario, pero las condiciones básicas responden a una finalidad³⁰.

Si bien es verdad que el art. 81 CE no habilita competencialmente al Estado debe tenerse en cuenta que solo las Cortes Generales son competentes para adoptar leyes orgánicas que, fruto de la previsión del art. 81.1. CE, tiene como misión llevar a cabo el desarrollo directo del derecho de participación política, del art. 23 CE, por lo que podemos deducir que al Estado le corresponde «el establecimiento y regulación del referéndum». Pero el ámbito objeto de regulación por ley orgánica no excluye toda regulación autonómica en la materia, pues como es doctrina consolidada del Tribunal, la función de la ley orgánica es la de realizar una intervención normativa que lleve a cabo la regulación de los elementos esenciales que constituyen desarrollo directo del derecho, esto es, «los aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas» (por todas, *vid.* STC 135/2006,

³⁰ La interpretación del art. 149.1.1 CE se ha movido en dos parámetros: el primero entendiendo que las condiciones básicas son una parte del contenido primario del Derecho y por ello prácticamente vinculado al desarrollo directo del Derecho que lleva a cabo el art. 81 CE (STC 173/1998, FFJJ 7 y 9). El segundo, considera que este precepto habilita al Estado a intervenir, para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, pero *a posteriori*; como título de intervención puntual que permita una cierta homogeneidad en el ejercicio de los derechos cuando ello sea aconsejable (STC 247/2007, FJ 17). Vendría así a suponer un mecanismo para armonizar regulaciones diversas y asegurar la igualdad sustancial en el ejercicio de los derechos. Pero en ningún caso para realizar un tratamiento jurídico uniforme de los derechos. Así, del mismo modo que la LOREG no excluye leyes electorales autonómicas, tampoco podría impedirlo la LORMR. En todo caso, el art. 149.1.1 CE habilita al Estado intervenir en la normación del referéndum como instrumento para ejercer el derecho fundamental de participación política del art. 23 CE. Pero parece evidente que las Comunidades Autónomas poseen capacidad para desarrollar la normativa estatal en materia de derechos fundamentales, siempre en el marco de una normativa básica estatal y la necesidad de previa autorización estatal de las convocatorias.

FJ 2C), y ello permite al legislador ordinario, estatal o autonómico, la regulación de aquellos elementos no consustanciales o necesarios, siempre que tengan competencia atribuida para llevar a cabo esa normación, siempre que el Estatuto contenga una previsión expresa —no son posibles las competencias implícitas—. Creo que esta parece ser la línea que sigue la STC 137/2015.

En la STC 51/2017, parece señalarse, además, una justificación de por qué el alcance de la regulación autonómica en los mecanismos de participación directa es diferente en el caso del referéndum y la iniciativa legislativa popular, señalando que esta última no constriñe al Parlamento, pues solo realiza una propuesta cuya decisión final quedará siempre en manos del Parlamento. No así en el referéndum, que sí supone un límite a su actuación. En dicha sentencia se señala que «si bien la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de otros admisibles en nuestro ordenamiento, solo a la ley orgánica a la que remite el citado art. 92.3 CE correspondería la previsión genérica o en abstracto de tales consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la Norma fundamental» [FJ 5.c)].

De este modo, la regulación estatal puede o bien limitarse a una posible reforma de la LORMR, con una técnica similar a la de los referendums municipales, es decir, con una Disposición Adicional que los deja fuera de su ámbito de aplicación; o bien, con mejor técnica legislativa, llevar a cabo una regulación sustantiva, una configuración de las posibles modalidades de referendums que las Comunidades Autónomas podrán complementar³¹.

Por último, la ley orgánica debería también regular cómo debe proceder el Estado para autorizar, en su caso, las peticiones de convocatoria de referéndum (art. 149.1.32), fijar el procedimiento y las causas de denegación del mismo (a través de un control político o jurídico)³².

³¹ Pero, ciertamente, y como ha sido señalado por la doctrina, la regulación llevada a cabo por la LORMR dista con mucho de ser efectivamente, una norma que regule «las diversas modalidades de referéndum previstas en la Constitución» (art. 92.3 CE). No lleva a cabo la regulación de todas esas modalidades, pues remite a los Estatutos las condiciones del referéndum de reforma de los aprobados por la vía del art. 151.1 CE (art. 10 LORMR); omite cualquier referencia al referéndum de la DT 4 CE (incorporación de Navarra al País Vasco) y además se ocupa de alguna modalidad de referéndum no prevista en la CE, como es el referéndum municipal. Pero es que, además, mucho menos todavía puede decirse que de su articulado pueda desprenderse su función de desarrollo del derecho fundamental del art. 23 CE: los elementos fundamentales de su régimen jurídico, quién puede participar, sufragio activo y mecanismos procedimentales e institucionales que garanticen la igualdad: inscripción censo electoral; mecanismos de reclamación; regulación campaña, siendo necesaria la aplicación supletoria de la LOREG para llenar esas lagunas.

³² La previsión de un precepto como el art. 149.1.32 (que no encuentra referencias en el Derecho comparado) parece indicar la voluntad de establecer cautelas específicas para garantizar la lealtad constitucional con ocasión de su eventual ejercicio de forma unilateral por parte de alguna Comunidad Autónoma, que pudiera afectar la unidad política del Estado.

3.2. Previsión expresa en el Estatuto de Autonomía

Junto al anterior requisito se requiere una previsión expresa en sede competencial de la materia consultas referendarias en el correspondiente Estatuto de Autonomía. Es decir, la previsión estatutaria por sí sola no permitiría a la Comunidad Autónoma introducir en su ordenamiento nuevas modalidades de referéndum si el legislador estatal no las ha previsto. Pero una vez previstas y con competencia para ello, el legislador autonómico puede complementar las previsiones.

De este modo, no sería suficiente la previsión de un referéndum autonómico en sede institucional, como facultad del presidente del Gobierno autonómico (como realiza el art. 28.5 EAV, sin título competencial expreso), pues es necesario una competencia específica y no puede entenderse incluida en la facultad de autoorganización de las instituciones de Gobierno. Recordemos que en la STC 103/2008, el Tribunal ya señaló que no cabe esgrimir competencias implícitas ligadas al principio democrático o a la capacidad de autoorganización institucional. Y esta es una diferencia respecto del ordenamiento italiano donde los referéndums no forman parte de una materia competencial, sino que constituyen, junto con la potestad legislativa y la iniciativa legislativa popular, los instrumentos característicos de la acción de gobierno que corresponde regular a la propia región.

Esta concepción es la que, a mi juicio, se contempla en la STC 51/2017, al señalar que «en el respeto a esta exclusiva competencia del Estado y a las normas de la Constitución en su conjunto» los Estatutos de Autonomía podrían «reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está sobre asuntos de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma» (FJ 4). Volvemos, así, a la tipología competencial establecida en los primeros estatutos, de desarrollo legislativo y ejecución. Los Estatutos que tengan competencia para ello, pueden establecer nuevas facultades que integren el contenido del Derecho —derecho de los ciudadanos a promover consultas—; pero no nuevas modalidades (consultivas o vinculantes) de referéndum hasta que el legislador estatal no haya llevado a cabo su previsión.

3.3. El alcance de la legislación autonómica

La actuación legislativa autonómica podrá complementar los elementos no esenciales del régimen jurídico del instituto o el desarrollo que el legislador estatal haya dado a la configuración del referéndum, algo habitual en los Estados descentralizados.

La STC 137/2015, que es la primera en quebrar la exclusividad estatal en cuanto a la normación en esta materia, reconoce al legislador autonómico una intervención no solo en la ejecución sino también en el *desarrollo normativo* que actúe como complemento de los preceptos estatales, siempre en el marco material de las competencias de la Comunidad. Esta apertura constitucional se confirma en las SSTC 51/2017, 90/2017 y 114/2017, en la que tras afirmar que la competencia estatal es para la *entera regulación del referéndum* se reconoce «sin perjuicio de las salvedades también presentes en nuestra jurisprudencia en orden a la eventual intervención complementaria de las Comunidades Autónomas». Más adelante, analizaremos algunos de los aspectos que pueden ser objeto de legislación autonómica, como la apertura de la iniciativa y la articulación de un control jurídico autonómico sobre el objeto de la consulta.

3.4. Limitada materialmente al ámbito de sus competencias

La posible consulta referendaria autonómica debe estar vinculada materialmente al ámbito de competencias propias y no creo que deba tener cabida el término facultades ni intereses. Esa es la interpretación que a mi juicio se desprende de la doctrina establecida en la STC 51/2017 [FJ 5.c)]: «Quedarían fuera del alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma formular, convocar o realizar actuaciones, formalizadas o no jurídicamente, que auspicien la convocatoria de consultas populares, sean referendarias o no, que desborden el ámbito de las competencias propias, pues no pueden afectar al ámbito competencial privativo del Estado, o que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos por afectar al fundamento mismo del orden constitucional, dado que el parecer de la ciudadanía sobre tales cuestiones ha de encauzarse a través de los procedimientos de reforma constitucional» [SSTC 31/2015, FJ 6.B); 138/2015, FJ 3, y 51/2017, FJ 5.d), y ATC 24/2017, de 14 de febrero, FFJJ 7, 8 y 9].

Y este límite material debe operar tanto si estamos en presencia de consultas populares como de referéndums autonómicos, puesto que estamos en presencia de un poder de decisión limitado³³ y por ello debe restringirse al ámbito competencial propio. La diferencia entre ambos es la llamada a los ciudadanos como cuerpo electoral, para decidir sobre cuestiones que pueden llegar a comprometer a generaciones futuras, y la llamada a los ciudadanos como administrados, canalizada a través de consulta, instrumento de participación ciudadana dirigido a conocer la *opinión* sobre cualquier aspecto de la vida pública, con transcendencia política o no, que puede materializarse a través de diversos instru-

³³ C. GARRIDO LÓPEZ, «La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas», *op. cit.*, p. 152.

mentos: encuestas, foros de debate, audiencias, procesos deliberativos. En cualquier caso, estas consultas no serían expresión del derecho de participación directa del art. 23 CE, sino fórmulas diferentes que canalizan la democracia participativa. En este ámbito, no hay posibilidad de intervención del Estado por vía del art. 149.1.1 CE, precisamente porque no son expresión del ejercicio del derecho fundamental; tampoco sería necesaria la autorización del Estado (art. 149.1.32 CE) puesto que no son referéndum. Sin embargo, en la medida en que dichas consultas sean utilizadas por las Administraciones Públicas y se inserten en los procedimientos administrativos que tramitan, vinculados estos al ámbito material de sus competencias, puede producirse una incidencia en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE)³⁴. Estos contenidos no podrían formar parte de la ley reguladora del referéndum si son calificados como procesos participativos, y por ello su regulación debería efectuarse en las leyes de participación ciudadana en los ámbitos del procedimiento administrativo.

El reto, en su caso, que tendrán los legisladores autonómicos es el configurar un referéndum autonómico adaptado a las necesidades específicas su propia comunidad política territorial.

4. LA APORTACIÓN DEL REFERÉNDUM AL MODELO DE DEMOCRACIA. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS AUTONÓMICAS Y REFUERZO DE LA CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El incremento del uso del referéndum en democracias contemporáneas y la relevancia de las decisiones para las que se recurre a este instrumento plantea cuestiones sobre la utilización del mismo y su funcionalidad. Las razones de este aumento son seguramente varias, pero difícilmente podemos negar que en parte busca una legitimación política ante una desconfianza ciudadana en las instituciones políticas y en los políticos. Desconfianza que no se da, a mi juicio, al valorar la democracia como sistema político, pero sí explica el interés de los actores políticos en recurrir a sistemas de legitimación democrática, e incluso de activarlos en un momento inicial para poder promover o influir en la agenda política como mecanismo para potenciar la confianza en las instituciones.

³⁴ Sin embargo, hay que señalar que los procesos decisoriales públicos no se producen exclusivamente en el ámbito de la Administración. También la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo (de conformidad con lo que establezcan los reglamentos parlamentarios respectivos —no necesariamente con previsión expresa en el Estatuto—), o en las decisiones políticas de los Gobiernos, pueden entrar dentro de la materia consultas populares, y en ambos casos quedaría fuera de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE.

Así, podemos plantearnos si el referéndum tiene potencial o capacidad para «desafiar» al propio sistema representativo o, al contrario, puede ser un mecanismo que permita reforzarlo y legitimarlo. Su éxito dependerá de los usos y la funcionalidad que se le dé: su convocatoria excepcional y esporádica o con carácter ordinario; frente a cuestiones políticas concretas o para aprobar o modificar normas esenciales; su funcionamiento como instrumento para la toma de decisiones de gobierno o para legitimarlas. ¿El referéndum es un límite a la democracia representativa? Caso de no existir, todo el proceso decisonal queda en manos del Parlamento, sin que el cuerpo electoral tenga capacidad alguna de limitarla políticamente más allá del proceso electoral.

El referéndum es en cierta medida un desafío al sistema de democracia representativa porque devuelve al pueblo el poder de decisión otorgado a los representantes electos. La cuestión es quién decide, cuándo y cómo se utiliza. Como un mecanismo de toma de decisiones no parece plausible que vaya a sustituir al sistema representativo. De manera aislada, el referéndum no deja de ser un mecanismo para resolver conflictos. Ahora bien, ante la quiebra de los partidos políticos como canalizadores de las demandas colectivas, la pérdida de relevancia del Estado nación como delimitador de los derechos o la regresión del consenso social del Estado del bienestar, el referéndum puede presentarse como una oportunidad para hacer frente a esta situación, especialmente porque los mecanismos de democracia no representativa tienen una *vis atractiva*³⁵ frente a la situación de crisis en la que nos encontramos. El referéndum parece mostrarse como un mecanismo que permita extender la participación ciudadana real en contextos democráticos. Además, los estudios demuestran que en los periodos en los que los partidos políticos son capaces de responder a las demandas de los grupos de interés a los que representan, de canalizar las demandas de la sociedad, el uso del referéndum o decae o se recurre a él para liberarse de la presión política que puede representar adoptar una decisión³⁶.

Pero, al mismo tiempo, el referéndum puede actuar como un instrumento contra mayoritario cuando es utilizado como requisito de la reforma constitucional o en las reformas estatutarias, y en este caso, puede justificarse como un elemento del sistema de *checks and balances*. El referéndum, como instrumento de participación política directa, no es, por sí mismo, más democrático que los mecanismos de participación

³⁵ J. TUDELA ARANDA, «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017, p. 141.

³⁶ Lijphart ya criticó este uso, porque considera que es el método de decisión mayoritaria más extremo, ya que simplifica una decisión compleja a una respuesta binaria y dinamita la posibilidad de consenso; y además porque otorga a las élites la posibilidad de influir en las diferentes etapas del referéndum. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984.

representativa, no es un elemento que permita identificar un sistema como democrático³⁷, ni graduar, por sí mismo, la calidad de la democracia o cuantificarla³⁸. Del mismo modo, su utilización no siempre supone una profundización de la democracia, pues depende del uso fraudulento que se le otorgue, principalmente determinado por los sujetos con capacidad para promover dicho instrumento³⁹.

Este mecanismo debe ser algo más que una encuesta de opinión. El propio concepto de democracia lleva implícito el pluralismo, la deliberación y debate público y la integración de las minorías en el proceso de adopción de las decisiones por parte de la mayoría.

En todo caso, parece indispensable que en cualquier tipo de referéndum se garantice un cierto nivel de deliberación ciudadana. Así, en una apelación al pueblo, de forma previa a una reforma constitucional o a la adopción de una decisión crucial, no hay deliberación. La discusión solo puede hacerse en el seno de las instituciones representativas. De otro modo, se da validez a una opinión del pueblo que después puede llegar a variar o incluso, el propio pueblo puede querer desvincularse de esa decisión adoptada inicialmente, ya sea por desconocimiento de las consecuencias o por ausencia de un debate sobre el mismo. Si el pueblo quiere volver a votar, si quiere rectificar su decisión, ¿qué valor le damos a la primera votación? Tenemos un claro ejemplo en el caso del *Brexit*. La idea señalada por la Corte Constitucional italiana, en el sentido de que el pueblo soberano no emite opiniones, sino que delibera, parece indicar que las decisiones adoptadas en referéndum son, en cierta medida irreversibles, es decir, que el sentido del voto emitido (afirmativo o negativo) adquiere una vocación de permanencia en el tiempo, quizá para más de una generación. Por ello, como ha indicado muy gráficamente Tudela⁴⁰, el referéndum refleja una foto fija; una imagen concreta, de un momento determinado.

De ello, puede extraerse ya una primera conclusión. La regulación del referéndum responde a la propia trayectoria del concreto sistema constitucional. El referéndum no es solo un instrumento de participación política sino también un mecanismo de control popular sobre la mayoría parlamentaria, un instrumento útil para controlar las decisiones de la mayoría gobernante y complementar e integrar el funcionamiento de las instituciones representativas, tanto a nivel estatal, como autonómico y, en su caso, local. En el ordenamiento español, la (des)-regulación de los referéndums autonómicos atiende a una lógica dife-

³⁷ C. RICO MOTOS, «Representación, participación y modelos de democracia», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 26, 2018, p. 16.

³⁸ C. AGUADO RENEDO, «Sentido y posibilidades del referéndum autonómico», en E. SÁENZ ROYO y C. GARRIDO LÓPEZ (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, op. cit., p. 113.

³⁹ C. GARRIDO LÓPEZ, «La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas», op. cit., p. 146.

⁴⁰ J. TUDELA ARANDA, «La democracia contemporánea...», op. cit., p. 142.

rente, centro-periferia, en la que el art. 149.1.32 CE actúa como una cláusula de control político de los posibles referéndums autonómicos que pudieran llegar a convocarse. Sin embargo, creo que no ha demostrado ninguna utilidad, pues ante el desafío que ha sufrido nuestra democracia constitucional, por la cuestión catalana, este precepto no ha servido para nada.

4.1. Límites y propuestas ante una eventual reforma para la introducción de referéndums autonómicos

Una de las primeras medidas a adoptar es la de juridificar o positivizar la regulación de los instrumentos de participación directa. Es deseable —e incluso necesario— llevar a cabo una regulación legislativa del referéndum autonómico y seguramente una reforma jurídica del mismo, constitucional, pero en todo caso legal. Es cierto que, como ha señalado Sáenz Royo⁴¹, la reivindicación actual del referéndum es un problema general y no solo español y suele provenir de quien desea cambios importantes en el sistema vigente.

En ese proceso de reforma debe atenderse a la premisa apuntada al inicio de estas páginas, los mecanismos de participación directa deben tener un carácter complementario de la democracia representativa. El referéndum debe encontrar su espacio y su acomodo en el funcionamiento de las instituciones representativas, sin quebrantar el papel central del Parlamento. Así, la finalidad de los mecanismos de participación directa no es la de operar como minusvaloración o sustitución de la democracia, «sino como refuerzo de esa democracia representativa» (STC 24/1990, FJ 2).

Por ello, creo que debe reflexionarse sobre los elementos necesarios que permitan dotar al referéndum autonómico de una funcionalidad en el marco de las competencias asumidas y no convertirlo en un instrumento inútil. Sería poco funcional a la dinámica política y al proceso decisonal consultar primero a la ciudadanía y después decidir sobre las cuestiones sometidas en referéndum. En este caso funcionaría casi como una iniciativa legislativa. Por ello, una de las cuestiones esenciales es quién adopta la decisión de preguntar a la ciudadanía y qué se pregunta. Y si todo ello es importante, también lo es la campaña electoral y los efectos que se otorguen a la decisión manifestada por el cuerpo electoral. Si todos estos elementos se dejan en manos exclusivamente del gobierno puede tener connotaciones plebiscitarias. Por eso también la necesidad de abrir el abanico de sujetos legitimados, con la función de contrapesar las instituciones gubernamentales. Aunque también es cierto que puede haber partidos minoritarios con una clara voluntad y con capacidad de movilización que puedan imponer su voluntad a la mayoría.

⁴¹ E. SÁENZ ROYO, *El referéndum en España*, op. cit., p. 140.

4.2. ¿Qué tipo o modelo de referéndum puede adaptarse mejor a los sistemas parlamentarios autonómicos?

En los Estados descentralizados se reconoce, por lo general, la competencia de las entidades federadas para regular y establecer sus modalidades referendarias. La STC 51/2017 ya anuncia algunos tipos o modalidades de referéndum que se conocen en sistemas jurídicos próximos al nuestro: obligatorios y facultativos; vinculantes y consultivos; decisorios y abrogativos; constitucionales y legislativos; de iniciativa popular y gubernamental, los que manifiestan de forma directa la voluntad popular y lo que tienen por objeto la formación de opinión política.

Dos son las cuestiones a analizar en este punto y que son objeto de debate. Primera, el principio de homogeneidad institucional entre el centro y la periferia —habitual en los Estados compuestos—, ¿puede suponer un límite en el momento en el que el legislador estatal decida, eventualmente, habilitar la figura del referéndum autonómico consultivo? Y segunda, si ese mismo principio puede condicionar al Estado a no configurar nuevas modalidades de referéndum que actúen como límite a la actuación de los Parlamentos, si no están previstos en el modelo constitucional. Recordemos que la STC 51/2017 (FJ 6) justifica el diferente alcance de la regulación autonómica en los mecanismos de participación directa (iniciativa legislativa popular y referéndum) en la capacidad de constreñir o no la actuación del Parlamento, tanto en un momento previo a la adopción del acto normativo como, eventualmente, en uno posterior al mismo.

En cuanto a la primera cuestión, el principio de homogeneidad institucional permitiría, a mi juicio, que el legislador orgánico pudiera trasladar al ámbito autonómico un referéndum consultivo siguiendo el modelo del art. 92 CE. Sin embargo, una traslación mimética me genera algunas dudas, aunque ese ha sido el modelo pretendidamente seguido por los estatuyentes autonómicos: consulta al cuerpo electoral sobre decisiones políticas de especial trascendencia, en el ámbito de las competencias autonómicas. Sin embargo, esa misma expresión parece indicar su carácter residual lo cual puede llevar a una infrautilización de esa institución. Como se ha visto de las previsiones estatutarias parece desprenderse una voluntad de reproducir, miméticamente, el modelo estatal de referéndum consultivo establecido en el art. 92 CE⁴².

Así, configurar un referéndum sobre «decisiones políticas de especial trascendencia» o de «interés general para la ciudadanía», expresiones ciertamente ambiguas que, junto al añadido de su carácter con-

⁴² Un precepto que, como señalaron en su momento SANTAMARÍA PASTOR y GARRIDO FALLA, en sus *Comentarios a la Constitución* del año 1980, «es uno de los más [...] equívocos y polémicos de toda nuestra Constitución», porque es «una norma sensiblemente imperfecta y asistemática».

sultivo vinculado al ámbito de las competencias autonómicas, podrían convertirlo en un instrumento inútil. Esa configuración generaría un uso infrecuente del mismo —como así ha ocurrido a nivel estatal— entre otras razones porque resultaría poco funcional a la dinámica política y al proceso decisonal. A mi juicio, por varias razones. Primero, porque en cuanto a su objeto, lo que se somete a consulta popular es una determinada opción política al margen del proceso de creación, modificación y derogación de normas, al margen del proceso legislativo. Por lo que respecta a su naturaleza, el hecho de que el referéndum sea calificado como consultivo significa que carece de fuerza normativa inmediata ya que su resultado, por un lado, no perfecciona automáticamente ninguna norma jurídica, y además la decisión sobre la cuestión objeto de la consulta permanece atribuida a los órganos constitucionalmente competentes para adoptarla, es decir, el resultado del referéndum no vincula jurídicamente.

Segundo, porque plantear la decisión de algún aspecto relevante para la vida de la comunidad política, puede suponer un instrumento en manos del gobierno para legitimar decisiones o abrir un debate social sobre un tema de actualidad en el que las instituciones no quieren asumir la decisión sin previa consulta al cuerpo electoral. Y ello es positivo siempre que no sea el Gobierno (o su presidente) el único órgano legitimado para proponerlo.

Así, mientras los referéndums normativos tienen la virtualidad de permitir ratificar y legitimar las grandes decisiones adoptadas por las instituciones representativas (como las reformas estatutarias)⁴³ y permiten, llegado el caso, arbitrar discrepancias entre mayoría y minoría parlamentarias, entre gobierno y parlamento⁴⁴; el referéndum consultivo

⁴³ Ciertamente, el referéndum de reforma estatutaria solo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos elaborados conforme al procedimiento establecido en el art. 151 CE. Los restantes Estatutos no cuentan con esta imposición, pero el Tribunal Constitucional ha avalado la posibilidad, ex art. 147.3 CE y en virtud del margen de configuración que ofrece al propio Estatuto, de prever procedimientos de reforma de los mismos que contemplen el referéndum de ratificación de la reforma, previa a la sanción, promulgación y publicación. STC 31/2010, FJ 147. En la práctica, ya los primeros Estatutos de Autonomía aprobados al comienzo de nuestro Estado Autonómico introdujeron nuevas modalidades de referéndum al margen de los previstos constitucionalmente. Así los previstos para la integración de un municipio de otra Comunidad Autónoma (arts. 8 EAPV, DT 3 EACL y art. 10 EAAR). Se trata por tanto de una modalidad de referéndum no prevista en la Constitución. Tras las últimas reformas estatutarias también se incorporan nuevas modalidades de referéndum como la posibilidad de referéndum en caso de reforma del Estatuto de Autonomía en Aragón (art. 115.7), Extremadura (art. 91.2 EAEx) y la Comunidad Valenciana (art. 81.5 EACV) o Extremadura (art. 91.2 EAEx). En este último caso con carácter obligatorio —siempre que la reforma no se limite a una ampliación de competencias— (art. 81.1 EAV), en los otros dos, con carácter potestativo si lo acuerdan dos terceras partes de las cortes autonómicas.

⁴⁴ Señala E. Seijas que el referéndum adquiere una función esencial legitimadora cuando se utiliza para revalidar una decisión (normativa o política) presentada por los gobernantes, pero no para «alterar la toma de decisiones», en E. SEIJAS VILLADANGOS, «Referéndums y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía», en E. SÁENZ ROYO y M. CONTRERAS CASADO (coords.), *La participación política directa: referéndums y consultas populares*, Zaragoza, Cominter Editorial, 2013, pp. 131-171.

de ámbito autonómico, puede funcionar como un elemento dialéctico entre las instituciones autonómicas y los ciudadanos; siempre que no sea un simple sondeo de opinión. Por ello, el alcance de esa modalidad de referéndum, subvierte, a mi juicio, la propia naturaleza del mismo, concebido como mecanismo que posibilita decidir a los ciudadanos sobre una determinada cuestión, en sustitución de sus representantes, pero lo acerca aún más a una consulta⁴⁵.

Por otro lado, en las SSTC 31/2015 (FJ 6) y 137/2015 (FJ 5) se señala que «estamos ante un referéndum cuando el *poder público* convoca al conjunto de ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerza el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su parecer (opinión), vinculante o no sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral». Ello ya afecta al modelo de referéndum. Solo el poder público puede formalmente convocarlo, pero esa decisión final puede ser objeto de una intervención previa de otros sujetos, en la fase de promoción del mismo. Pero una vez el cuerpo electoral ha sido convocado y se ha pronunciado, ese pronunciamiento no puede ser ignorado o tratado como una simple opinión o encuesta del cuerpo electoral, sino la expresión jurídica del derecho de participación política, canalizado a través de un referéndum, tenga o no efectos vinculantes.

En cuanto a la segunda cuestión apuntada, el principio de homogeneidad institucional impide en mi opinión, que el legislador orgánico pueda configurar otras tipologías referendarias de carácter autonómico —pero también estatal— que puedan representar un límite a la actuación de los Parlamentos⁴⁶. Dicho constreñimiento afectaría considerablemente a la forma de gobierno parlamentaria y, por ello, entiendo que no podría configurarse si no hay una previa reforma constitucional y por ende estatutaria. Ese sería el caso de un eventual modelo de referéndum propositivo de ley como de un referéndum abrogativo, que permitiría abolir total o parcialmente una ley o acto con fuerza de ley. En efecto, un acto de disconformidad popular destinado a derogar total o parcialmente (y no sustituir) un acto aprobado por el poder legislativo, solo sería posible bajo una previsión constitucional expresa en ese sentido.

Algunos autores han visto, en esta función legitimadora del referéndum, la ocasión para escapar de la legalidad y propiciar la exclusión de cualquier tipo de control sobre la norma validada por el pueblo. Así, en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado el 2006 y su «alteración» por la STC 31/2010, se ha alegado que ese «nuevo» Estatuto no fue nuevamente plebiscitado. Para calmar ese choque de legitimidades se realizó la reforma del control previo de constitucionalidad, porque en el fondo, se está realizando un cuestionamiento del propio sistema: el Tribunal Constitucional anula leyes del Parlamento y su vigencia no se ve condicionada a nueva votación por parte del Parlamento.

⁴⁵ E. EXPÓSITO GÓMEZ, «Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, 2013, pp. 361-401.

⁴⁶ Sobre las diversas modalidades de referéndum en Derecho comparado *vid.* E. SÁENZ ROYO, *El referéndum en España*, op. cit., pp. 106 y ss.

Si se pretende que el referéndum desempeñe un rol contramayoritario debe constreñir al Parlamento. La cuestión se traslada a determinar el momento en el que se produce esa llamada al cuerpo electoral: ¿de forma previa a la decisión o previa a la aprobación y formalización jurídica? Si se articula de forma previa, estaríamos en presencia del denominado referéndum propositivo de ley. La jurisprudencia constitucional ha establecido unos límites materiales en relación con la reserva de procedimiento legislativo que no puede ser alterada o condicionada con la introducción de fases intermedias o iniciales —así las SSTC 76/1994 y 31/2015 niegan la posibilidad de celebrar consultas populares que pueden ser consideradas como un acto previo o preparatorio del procedimiento de reforma constitucional, puesto que no puede obligarse o forzar al Parlamento a ejercer las facultades propias de iniciativa de reforma constitucional—. Pero no así en el caso de las reformas estatutarias en aquellos Estatutos que han previsto la iniciativa popular como fase inicial del propio procedimiento de reforma. Pero, en estos casos, el referéndum dejaría de ser propiamente consultivo y pasaría a adoptar un carácter propositivo. En efecto, si el referéndum autonómico puede llegar a propiciar, con posterioridad al mismo y en función del resultado positivo o negativo, la adopción de una norma para materializar la decisión que constituye el objeto del referéndum, si ello es así, ya no estamos en presencia de una decisión política sino de una propuesta de norma canalizada a través de una voluntad popular expresada en la fase inicial. El referéndum dejaría de ser propiamente consultivo y pasaría a adoptar un carácter propositivo. Con lo cual podría desarrollar también una función de orientación política.

4.3. Cómo potenciar la funcionalidad del referéndum consultivo autonómico

Si la facultad de convocatoria se concede en exclusiva al Gobierno autonómico se corre el riesgo de que solo convoque cuando crea que puede ganarlo, o cuando quiera trasladar la adopción de una decisión difícil al cuerpo electoral; lo cual puede comportar un no uso del referéndum. Si bien el referéndum debe ser convocado por el poder público, como se ha apuntado anteriormente, la decisión de esa convocatoria de apelación al cuerpo electoral puede haber sido decidida y adoptada por él mismo (iniciativa institucional) o puede ser el resultado de la proposición de una minoría parlamentaria, territorial o popular. Así, en función de quién realiza esa proposición el referéndum puede además desarrollar otras funcionalidades: si la propuesta parte de la minoría, puede articularse como un elemento de control; si parte de la ciudadanía, puede articularse un proceso deliberativo. Y en la medida en que esa convocatoria esté promovida o propiciada por otros sujetos, se abre la oportunidad no solo de votar, sino también de decidir qué asuntos se proponen a votación. Puede ser, en ese sentido, una oportunidad de

mocrática más sustancial que el referéndum propuesto por un agente institucional. Como señala Garrido un buen «acicate» para promover una deliberación⁴⁷.

Una ampliación de la iniciativa, incluso en el caso de un referéndum consultivo, propicia introducir en el debate político aspectos que pueden no interesar a la mayoría de gobierno, pero pueden ser útiles a la hora de actuar como elementos de orientación política, influyendo en la agenda política. Efectivamente, si la facultad de propuesta se deja en manos exclusivamente del presidente del Gobierno autonómico (a imagen del modelo del referéndum del art. 92 CE) difícilmente desempeñará un rol de contrapeso, puesto que solo lo convocará cuando crea que podrá ganarlo, legitimando así la decisión, o cuando quiera trasladar la adopción de una decisión difícil al pueblo. En cambio, si se amplía la facultad de propuesta a otros diferentes, el referéndum puede desempeñar un rol diferente. La minoría parlamentaria puede utilizar este instrumento frente a la decisión de la mayoría —en la que se apoya el Gobierno— propiciando un debate y controlando al órgano convocante. No obstante, puede correrse el riesgo de una utilización fraudulenta por permitir imponer la voluntad de una minoría sobre la voluntad mayoritaria representada en el Parlamento. A mi juicio, para que el referéndum pueda actuar como instrumento de contrapeso y control se requieren tres elementos: apertura de la iniciativa a otros sujetos; un control jurídico de la pregunta y una rendición de cuentas en la que el Parlamento debe ejercer un rol principal.

Así, en cuanto a la iniciativa necesaria de origen *institucional*, que puede otorgarse al Gobierno —a propuesta de su presidente, pero otorgando mayor relevancia a la colegialidad—, a las minorías parlamentarias (un número de diputados o dos grupos parlamentarios), o de un número de municipios que deban representar al menos un porcentaje de población; puede establecerse una iniciativa *popular*, exigiéndose el aval de un porcentaje de la población mediante un procedimiento de recogida de firmas que finalmente deba ser validado por el Parlamento.

Por otro lado, si se abre la iniciativa debe existir necesariamente, una supervisión para verificar el respeto a los límites materiales que, como ya se ha comentado, requiere una vinculación al ámbito de competencias propias, no facultades ni intereses. Y ello implica, a mi juicio, la existencia de un órgano jurídico que pueda llevar a cabo el control de la adecuación constitucional y estatutaria del objeto de la consulta, en la fase de admisión de la propuesta. Una posibilidad sería otorgar esa función a un órgano como el Consejo de Garantías Estatutarias⁴⁸ establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, o la creación de un órgano

⁴⁷ C. GARRIDO LÓPEZ, «La utilidad del referéndum...», *op. cit.*

⁴⁸ El Estatuto de Autonomía de Cataluña contempla la existencia de este órgano en su art. 76, y la Ley 2/2009 ha desarrollado sus previsiones. Tiene una naturaleza consultiva y su intervención es facultativa, a instancia del Gobierno, o de una décima parte de los diputados o dos grupos parlamentarios, se produce en la fase de admisión de la propuesta con la in-

específico con funciones similares. Una vez verificada la adecuación de la pregunta debería producirse una aprobación final del mismo por mayoría (absoluta) del Parlamento, como trámite previo a la solicitud de autorización del referéndum al Estado.

Y, por último, debe incluirse también una rendición de cuentas. Así, aunque el referéndum tenga efectos consultivos, puede introducirse el deber del Gobierno autonómico de comparecer ante el Pleno del Parlamento para fijar su posición respecto al resultado de la consulta, estableciendo las medidas que deben adoptarse para hacer efectivo su cumplimiento, en un plazo desde la celebración del mismo. De ese modo, el referéndum consultivo también puede ejercer una función legitimadora de la decisión que se pretende adoptar. Aunque un resultado positivo no dotaría directamente de eficacia jurídica a la decisión política propuesta, puesto que esta debería ser formalizada por el órgano correspondiente (Gobierno o Parlamento); un resultado negativo del mismo —es decir, contrario a la propuesta presentada por el poder público— puede conducir a un veto popular, por lo que el órgano convocante no podría adoptar la decisión⁴⁹. El referéndum consultivo a nivel autonómico podría ser utilizado también como un elemento dialéctico frente al Estado.

La configuración de un referéndum consultivo con estos elementos actuaría como un complemento de la democracia representativa, insertando el referéndum en el circuito representativo y al parlamento en el proceso referendario⁵⁰. Creo necesario mantener una centralidad del Parlamento, por lo que debe garantizarse su intervención en alguna fase del proceso, sometiendo a votación popular una decisión o cuestión, sobre la cual ha habido o se ha propiciado un debate parlamentario. Solo así, entiendo, el referéndum autonómico puede actuar como contrapeso de la institución parlamentaria, y a su vez, se articula un mecanismo de diálogo entre la participación del pueblo y las actuaciones del Parlamento.

tención de verificar la adecuación a la Constitución y al Estatuto de la propuesta de consulta (arts. 16 a 19 y 24 de la Ley).

⁴⁹ T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «Los límites constitucionales de las consultas populares autonómicas», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 25, 2017, p. 2.

⁵⁰ J. M.^a CASTELLÀ ANDREU, «El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?», en J. L. CASCAJO CASTRO y A. MARTÍN DE LA VEGA (coords.), *Participación, representación y democracia*, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 264.