



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## El modelo de ejercicio de la democracia en las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la consulta popular

Loreto Segura i Renau



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.**



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política  
Línea de investigación: Derecho Constitucional

EL MODELO DE EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA  
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LA CONSULTA POPULAR

Director: Dr. Josep M. Castellà Andreu  
Tutora: Dra. Enriqueta Expósito Gómez

LORETO SEGURA I RENAU

Barcelona, 2019



A vosaltres, els meus fills.  
A tu, Rubén.



## Agradecimientos

Son muchas las personas y los acontecimientos vividos que me han traído hasta aquí. Ninguno de ellos ha sido en vano. Por ello, me gustaría dar las gracias, a sabiendas de que la forma de hacerlo se aleje notoriamente de la norma general.

Sin duda mi primer agradecimiento es para el catedrático Dr. Josep M. Castellà. Más allá de haber sido el director de esta tesis, Josep M. fue quien veló por mí, orientándome y aconsejándome académicamente a lo largo de toda mi formación universitaria, de forma completamente desinteresada. Pero mi agradecimiento va aun más allá: él fue quien, a través de sus clases, me hizo descubrir mi pasión por el derecho constitucional. Muchos tenemos profesores concretos que recordaremos toda la vida. Él es uno de ellos.

En febrero de 2014 se me abrieron dos puertas completamente diferentes. Una de ellas, la oportunidad de hacer la tesis; la otra, la inauguración de mi maternidad. Prácticamente, *tesis* y *maternidad* han sido dos conceptos que han ido de la mano todo este tiempo. Gracias, Nicolau, por estrenarme como madre y haber comprendido las horas dedicadas al “libro gordo” y no a vosotros. Gracias por hacerme revivir cada día la ilusión por el saber. Gracias a toda la sociedad, quien me ha concedido la oportunidad de formarme como docente universitaria e investigadora, a través de una beca FPU.

En junio de 2015 volábamos hacia Boston toda la familia. Empezaba mi primera estancia de investigación. Gracias a *Boston College* y al Prof. PhD Vlad Perju por brindarme esta oportunidad académica. Gracias, Kike e Israel, por brindarnos esta oportunidad existencial. Dos meses después nacerías tú, Bernat. Nunca serás el mayor, como a veces te gustaría, pero siempre tendrás una madre agradecida, por haber llegado a nuestras vidas, en el preciso momento.

La tesis proseguía y, con ella, mi primera experiencia como docente: “Introducció al dret”, en el grado de Ciencias Políticas y de la Administración. Gracias a mis compañeros del Área de Derecho constitucional, especialmente a la Dra. Esther Martín y a la Dra. Enriqueta Expósito por haberme ofrecido siempre vuestro apoyo. Gracias a todos mis alumnos, por haberme permitido descubrir el mundo de la docencia, más allá de la tarima. Gracias también por la oportunidad de formar parte del grupo de investigación GEDECO.

De nuevo, en junio de 2017 volábamos a partir en familia. La segunda estancia de investigación la llevé a cabo en Roma, gracias a la completa y servicial acogida del Dr. Marco Olivetti, quien a su vez me abrió las puertas de la LUMSA Università. Al regresar, nacía mi primera hija. Gianna, gracias por hablar sin hablar,

con una simple mirada. Además, paralelamente daba comienzo el Máster de docencia universitaria para profesorado novel. Gracias a los profesores y compañeros del máster, por haberme mostrado la docencia desde un prisma completamente nuevo. Un tiempo más tarde, después de un embarazo complejo, en diciembre de 2018 nació mi cuarto hijo: Maximilià. El hijo de la gracia. Hoy solo te puedo estar agradecida, por haberme hecho vivir el absurdo y haberme mostrado la excepcionalidad de la cotidianidad.

Si con una palabra tuviera que definir esta tesis más allá de su contenido, – siempre mejorable– la escogida sería “conciliación”. Este trabajo es el fruto de la (no) conciliación personal. Y en esta conciliación ha tenido mucho que ver mi familia, la directa y la política. En especial, quisiera dar las gracias a mis padres. Por haberme dado la vida y por haberla perdido tantos días cuidado de mis hijos, y de mí. Gracias a vosotros, a quienes ahora mismo estáis velando por mi hijo de dos meses. Tampoco me olvido de mis hermanas y hermanos, quienes me habéis acompañado en este largo caminar. Gracias por ser unos tíos maravillosos. Por último, y aunque quede fuera de tópicos, me gustaría agradecer a todas las maestras que han cuidado de mis hijos desde los cuatro meses de edad hasta hoy. Sin duda, la mayor de las vocaciones.

Ahora que voy acabando, no puedo olvidarme del apoyo de mis amigos –y de los que sois como hermanos–, por vuestra comprensión sin a menudo entender de qué iba todo esto. Gracias Ana, por compartir conmigo las penas y alegrías doctorales; por coincidir y quedarte en mi vida.

Pero, sin duda, a quien le estaré eternamente agradecida su mera existencia, es a ti, Rubén. Gracias por tu no corresponsabilidad; gracias por tu cien por cien responsabilidad. Por tu entrega desinteresada, con dedicación y corazón. Por haber estar presente en mi soledad y en mis silencios. Gracias por haber hecho real aquello de “...en la salud y en la enfermedad”, y en *la tesis doctoral*.

Gracias.

Sant Boi de Llobregat,  
21 de marzo de 2019

## RESUMEN

Los Estatutos de Autonomía de *última* generación incorporaron la participación de los ciudadanos como derechos, competencias e instituciones, pero siempre desde la democracia participativa. No obstante, la más reciente legislación autonómica en materia de participación popular de algunas Comunidades Autónomas como Andalucía, Cataluña y Navarra, además de desarrollar aquello previsto en los EE.AA., recogen nuevas modalidades de consulta popular, diferenciadas del referéndum y también de las demás consultas propias de la democracia participativa.

Ello nos lleva a cuestionarnos acerca del modelo de ejercicio de democracia a nivel autonómico desde la perspectiva de las consultas populares, llegando a la siguiente conclusión: el modelo de democracia de las Comunidades Autónomas reproduce el modelo de democracia estatal, fundado en la democracia representativa. Aun así, la diferencia entre ambos modelos radica en la complementariedad de esta última: mientras que en el modelo estatal es la democracia directa (y semi directa) quien complementa de forma residual la democracia representativa, en el modelo autonómico este lugar lo ocupa la democracia participativa.

Para llegar a esta conclusión se procede delimitando previamente el concepto de consulta popular –tanto a nivel teórico, como en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional–; a partir del derecho comparado –con especial relevancia del modelo de democracia en los Estados de EE.UU. y del modelo de democracia de las Regiones de Italia–; y analizando los EE.AA. y el posterior desarrollo legislativo. El punto de partida teórico propone observar la consulta popular desde una doble vertiente: la consulta popular como categoría genérica –donde el referéndum es una subespecie– y la consulta popular como institución propia de participación popular, más allá de los demás instrumentos de democracia participativa. Esta concepción nos conduce a proponer una interpretación que sitúa la consulta popular –que denominamos como *tertium genus* o *híbrida*– como un instrumento a caballo del referéndum y de las demás consultas de democracia participativa.





## RESUM

Els Estatuts d'Autonomia d'*última generació* incorporaren la participació dels ciutadans com a drets, competències i institucions, però sempre des de la democràcia participativa. No obstant això, la més recent legislació autonòmica en matèria de participació popular d'algunes Comunitats Autònomes –com Andalusia, Catalunya i Navarra– a més de desenvolupar allò previst als EE.AA., recullen noves modalitats de consulta popular, diferenciades del referèndum i també de les demés consultes populars pròpies de la democràcia participativa.

Això ens duu a qüestionar-nos sobre el model d'exercici de democràcia a nivell autonòmic des de la perspectiva de les consultes populars, havent arribat a la següent conclusió: el model de democràcia de les Comunitats Autònomes reproduïx el model de democràcia estatal, fundat sobre la democràcia representativa. Tot i així, la diferència entre ambdós models radica en la complementarietat d'aquesta darrera: mentres que en el model estatal és la democràcia directa (i semi directa) qui complementa de forma residual la democràcia representativa, en el model autonòmic aquest lloc l'ocupa la democràcia participativa.

Per arribar a aquesta conclusió es procedeix delimitant prèviament el concepte de consulta popular –tant a nivell teòric, com en el nostre ordenament jurídic-constitucional–; a partir del dret comparat –amb especial rellevància del model de democràcia dels Estats dels EUA i el model de democràcia de les Regions d'Itàlia–; i analitzant els EE.AA. i el posterior desenvolupament legislatiu. El punt de partida teòric proposa observar la consulta popular des d'una doble vessant: la consulta popular com a categoria genèrica –on el referèndum és una subespècie– i la consulta popular com a institució pròpia de participació popular, més enllà dels demés instruments de democràcia participativa. Aquesta concepció ens porta a proposar una interpretació que situa la consulta popular –que denominem com a *tertium genus* o *híbrida*– com a un instrument a cavall del referèndum i de les demés consultes de democràcia participativa.



## ABSTRACT

The Statutes of Autonomy of the *latest generation* incorporates the citizen participation as rights, competencies and institutions, but always from the perspective of a participatory democracy. However, the most recent autonomous legislation on popular participation of some Autonomous Communities such as Andalusia, Catalonia and Navarre, in addition to developing what is foreseen in the Statutes of Autonomy, includes new modalities of popular consultation, differentiated from the referendum and from other consultations inherent to participatory democracy.

For this reason, the model of the exercise of democracy at the autonomous level is queried from the perspective of popular consultations. A conclusion is drawn that the model of democracy of the Autonomous Communities reproduces the model of state democracy, founded on representative democracy. The difference between the two models lies in the complementarity of the latter: while at the state model it is the direct (and semi direct) democracy that complements representative democracy in a residual way, at the autonomous model this place is occupied by participatory democracy.

In order to reach this conclusion, the concept of popular consultation is delimited beforehand, both on a theoretical level and in our legal-constitutional order; on the basis of comparative law, specifically the model of democracy at state level of US and the model of democracy in the Italian regions; by analyzing the Statutes of Autonomy and the subsequent legislative development. The theoretical starting point proposes an observation of popular consultation from a double perspective: popular consultation as a generic category, where the referendum is a subspecies; popular consultation as an institution of popular participation, beyond the other instruments of participatory democracy. This conception leads us to propose an interpretation that situates the popular consultation, which we call *tertium genus* or *hybrid*, as an instrument that stands between the referendum and the other participatory democracy consultations.



## ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS.....	21
ABREVIATURAS.....	23
INTRODUCCIÓN.....	25

### CAPÍTULO I

#### MARCO TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CONSULTAS POPULARES

1. La participación popular .....	37
1.1. Aproximación al concepto de “participación popular” .....	37
1.2. La participación ciudadana en el transcurso de la historia .....	38
1.3. ¿Representación versus participación?.....	47
2. La consulta popular como institución de participación popular.....	50
2.1. Delimitación del concepto genérico de “consultas populares” .....	50
2.2. Las consultas populares más allá del referéndum.....	54
2.2.1. Tipología de consultas populares. Instrumentos de democracia participativa.....	57
a) Mecanismos de información y deliberación .....	58
b) Mecanismos que priman la representatividad.....	60
2.3. La consulta popular como instrumento propio de participación.....	63

## CAPÍTULO II

### LAS CONSULTAS POPULARES EN MODELOS DE EJERCICIO DE DEMOCRACIA DE ESTADOS COMPUESTOS

1. <i>We, The People</i> , y la idea de representación .....	74
2. La democracia directa en los Estados Unidos.....	78
3. Las consultas populares.....	81
3.1. La iniciativa popular.....	82
3.1.1. Requisitos .....	84
a) Recogida de firmas.....	84
b) Materias excluidas.....	86
3.1.2. Usos de la iniciativa .....	87
3.2. El referéndum.....	90
3.2.1. El referéndum abrogativo .....	91
3.2.2. El referéndum constitucional.....	95
4. Constituciones estatales: ¿rigidez o flexibilidad?.....	100
5. El carácter sustitutivo de la democracia directa: <i>check and balances</i> .....	101
6. El control constitucional de la democracia directa: ¿ <i>hard look</i> ? .....	103
6.1. Sistema de <i>filtros</i> .....	104
6.1.1. El filtro de la representación.....	104
6.1.2. El filtro de la división de poderes .....	105
6.1.3. La “red garantizadora de los derechos”.....	105
6.1.4. <i>Hard look</i> .....	106
7. Recapitulación .....	111

2ª Parte  
Modelo de Democracia Regional en Italia

1. Marco constitucional italiano .....	115
1.1. La iniciativa legislativa popular .....	115
1.2. El referéndum abrogativo .....	116
1.3. El referéndum de reforma constitucional .....	127
1.4. El referéndum a nivel regional y local .....	128
2. La participación popular en los Estatutos regionales.....	130
2.1. Las consultas populares en las Regiones italianas .....	132
2.1.1. El referéndum: contenido esencial y obligatorio de los Estatutos regionales .....	134
2.2. Más allá del referéndum: las otras consultas populares .....	147
2.2.1. <i>Istruttoria pubblica</i> : Región Emilia Romagna .....	147
2.2.2. <i>Dibattito pubblico</i> y el apoyo a procesos participativos locales: Región Toscana .....	149
2.2.3. <i>Consultazione</i> : Región Umbria.....	155
2.2.4. El referéndum consultivo de Veneto.....	156
3. Recapitulación .....	159

3ª Parte  
Recapitulación Modelos Comparados

Recapitulación .....	165
----------------------	-----



## CAPÍTULO III

### MODELO DE DEMOCRACIA EN ESPAÑA

1. La participación política en la CE: necesaria e indispensable.....	174
2. Instituciones de participación política.....	177
2.1. El Concejo Abierto.....	177
2.2. La Iniciativa Legislativa Popular .....	178
2.3. El referéndum.....	179
2.3.1. Tipología de referéndums previstos en la Constitución .....	180
a) Referéndum de reforma constitucional .....	180
b) Referéndum consultivo.....	181
c) Referéndum en el proceso autonómico .....	183
d) Referéndum para la incorporación de Navarra al País Vasco .....	184
2.3.2. Modalidades de referéndum no previstas en la CE: el referéndum municipal.....	185
2.3.3. Pero ¿qué es un referéndum, según nuestro ordenamiento constitucional?.....	188
2.3.4. El régimen jurídico del referéndum .....	190
3. Las consultas populares, ¿la apertura constitucional a la participación ciudadana? .....	192
3.1. El art. 149.1.32 CE como cláusula abierta a las consultas populares .	194
4. Recapitulación .....	197

## CAPÍTULO IV

### MODELO AUTONÓMICO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

#### 1ª Parte

#### La Participación Popular en los Estatutos de Autonomía

1. Una aproximación general.....	203
----------------------------------	-----

1.1. Los derechos estatutarios .....	204
1.2. La doble dimensión de la participación popular .....	206
2. La participación política en los Estatutos de Autonomía. La democracia directa.....	207
2.1. Derechos de democracia directa.....	207
2.1.1. Derecho a promover iniciativas legislativas populares.....	208
2.1.2. Derecho de petición individual y colectiva .....	209
2.2. Instituciones de democracia directa y semidirecta.....	209
2.2.1. La Iniciativa Legislativa Popular .....	209
2.2.2. Iniciativa de reforma estatutaria .....	210
2.2.3. El referéndum .....	210
a) Referéndum de ratificación de reforma estatutaria .....	210
b) Referéndum para la incorporación de municipios .....	212
c) El referéndum autonómico: viabilidad y necesidad.....	212
3. Otras formas de participación popular en los EE.AA. La democracia participativa.....	215
3.1. Derechos de democracia participativa.....	215
3.1.1. Derecho a promover la convocatoria de consultas populares.....	216
3.1.2. Derecho a participar en el procedimiento legislativo.....	216
3.2. Principios generales, valores y principios rectores de la democracia participativa .....	217
3.2.1. Principios generales y valores democráticos .....	218
3.2.2. Principios rectores.....	218
3.2.3. Otros principios de democracia participativa: la participación social .....	219
3.3. La consulta popular en los EE.AA.....	221
3.3.1. Como derecho .....	224
3.3.2. Como competencia.....	224
3.3.3. Como institución.....	229
4. Recapitulación .....	230

## 2ª Parte

### La participación popular en el desarrollo legislativo autonómico

1. Análisis general de la normativa autonómica en materia de participación.....	236
1.1. Ámbito material de las leyes.....	237
1.2. El proceso de elaboración participado.....	238
2. La bidireccionalidad y unidireccionalidad de la participación popular .....	242
3. Derechos de participación popular .....	243
3.1. Derecho de iniciativa normativa .....	247
3.2. Derecho de participación en la elaboración de Anteproyectos de Ley, disposiciones generales y planes y programas (generales y sectoriales).....	250
3.3. Derecho a formular sugerencias.....	252
3.4. Derecho a ser consultado .....	253
3.5. Derecho para recabar la colaboración del gobierno autonómico en la realización de actividades ciudadanas.....	253
3.6. Derecho a la participación en las políticas públicas.....	254
3.7. Derecho de acceso a la información.....	256
3.8. Derecho de publicación del resultado y motivación de la decisión final	257
3.9. Derecho de iniciativa de procesos participativos.....	258
3.10. Otros derechos de participación .....	258
4. Los instrumentos de participación popular .....	259
4.1. Las consultas populares como mecanismo participativo.....	262
4.1.1. Procesos de deliberación .....	263
4.1.2. Audiencia pública .....	265
4.1.3. Foros de consulta .....	266
4.1.4. Paneles ciudadanos.....	268
4.1.5. Jurados ciudadanos.....	269
4.1.6. Presupuestos participativos.....	270

4.1.7. Otros instrumentos participativos relevantes.....	270
4.2. La consulta popular como instrumento concreto de participación.....	272
5. Recapitulación .....	281

## CAPÍTULO V

### LA CONSULTA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO- CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

#### 1ª Parte

#### Hitos relevantes para la interpretación constitucional actual en materia de consultas populares

1. La consulta popular referendaria del País Vasco.....	288
1.1. Hoja de ruta. Plan Ibarretxe .....	288
1.2. Ley de consulta 9/2008: ¿consulta o referéndum?.....	290
2. La consulta participativa de Canarias.....	294
3. El proceso secesionista catalán.....	301
3.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010.....	302
3.2. El desarrollo normativo en materia de consultas populares y su encaje constitucional .....	306
4. Recapitulación .....	311

#### 2ª Parte

#### La consulta popular como «*tertium genus*» Una propuesta interpretativa

1. El concepto de “consulta popular” como <i>tertium genus</i> .....	317
2. Margen de maniobra en el actual orden constitucional .....	334
3. Recapitulación .....	338

CONCLUSIONES.....	341
CONCLUSIONI.....	341
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS .....	360
ANEXOS .....	403

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I	La consulta popular en las disposiciones estatutarias	222
Tabla II	Leyes de participación popular de las CC.AA.	237
Tabla III	Derechos específicos de participación popular recogidos en la legislación autonómica	244
Tabla IV	La consulta popular en el desarrollo legislativo autonómico	261
Tabla V	La consulta popular como mecanismo participativo en el desarrollo legislativo autonómico	273
Tabla VI	Comparativa de los elementos del régimen jurídico de la consulta popular autonómica	275
Tabla VII	Titulares del derecho de participación popular, según los EE.AA.	405
Tabla VIII	Instrumentos de democracia directa en los Estados de EE.UU.	408
Tabla IX	La iniciativa en los Estados de EE.UU.	410
Tabla X	Iniciativas presentadas en los Estados de EE.UU.	411
Tabla XI	Materias <i>moralmente controvertidas</i> sometidas a votación popular	413
Tabla XII	Tipología de referéndum por Estado	417
Tabla XIII	Evolución del referéndum abrogativo en los Estados de EE.UU.	418
Tabla XIV	Comparación iniciativa legislativa v. iniciativa constitucional	419
Tabla XV	Comparación mayorías para legislación ordinaria v. enmiendas y reformas constitucionales	424
Tabla XVI	Análisis de la institución de la iniciativa popular de los Estados de EE.UU.	427
Tabla XVII	Análisis de la institución del referéndum en los Estados de EE.UU.	436
Tabla XVIII	Referéndums regionales en Italia según su objeto	444



## ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CC.PP.	Consultas Populares
CE	Constitución Española
CI	Constitución Italiana
DF	Derecho Fundamental
DD.FF.	Derechos Fundamentales
DDHC	Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano
Disp. Ad.	Disposición Adicional
Disp. Der.	Disposición Derogatoria
Disp. Trans.	Disposición Transitoria
EA	Estatuto de Autonomía
EAAnd	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAAr	Estatuto de Autonomía de Aragón
EAAst	Estatuto de Autonomía de Asturias
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACa	Estatuto de Autonomía de Cantabria
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
EACLM	Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha
EACM	Estatuto de Autonomía de Madrid
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EACyL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EAEx	Estatuto de Autonomía de Extremadura
EAGa	Estatuto de Autonomía de Galicia
EAIB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
EALaR	Estatuto de Autonomía de La Rioja
EAMu	Estatuto de Autonomía de Murcia
EAN	Estatuto de Autonomía de Navarra
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
EE.AA.	Estatutos de Autonomía
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
FJ	Fundamento Jurídico
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
LO	Ley Orgánica
LOMR	Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum
LORILP	Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular
PP.PP.	Políticas Públicas
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional





## INTRODUCCIÓN



Actualmente, no podemos negar que existe una crisis de legitimidad de los Parlamentos, los Gobiernos y las Administraciones, por diferentes motivos, que ha propiciado el aumento de la desconfianza en la democracia representativa y la consiguiente desafección política<sup>1</sup>. Ante esta situación, el reto principal hoy en día será conseguir que nuestro actual sistema político recupere su legitimidad social. Una posible forma de afrontar este problema sería incorporando a los propios ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas. Como señala BRUGUÉ, “será imprescindible que muestre [nuestro sistema político-administrativo] una renovada capacidad para afrontar los problemas de la ciudadanía y, simultáneamente, que se incorpore a los propios ciudadanos en el diseño y la implementación de estas soluciones”<sup>2</sup>.

Sea como sea, una de las formas de recuperar la legitimidad<sup>3</sup> pasa por mejorar la calidad de nuestra democracia, donde la participación ciudadana tiene un lugar esencial<sup>4</sup>, aunque no es ni mucho menos la única vía de mejora. En este sentido, el

---

<sup>1</sup> En el barómetro del CIS de febrero de 2019, “los políticos en general, los partidos y la política” fueron considerados por los ciudadanos como el segundo problema en España (69.4%), por detrás del paro (60.6%) y por delante de la corrupción y el fraude (23.1%) y los problemas de índole económica (22.3%). Asimismo, la situación política general en España fue considerada por un 70,1% de los encuestados como “mala” o “muy mala”.

<sup>2</sup> BRUGUÉ, Q. “Regeneración democrática: un marco para desarrollar el gobierno abierto”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 3, octubre de 2013, p. 24.

<sup>3</sup> Un ejemplo acerca de la legitimidad democrática es la puesta de relieve por BROWNING cuando sugiere que el referéndum de 1975 (acerca de si Reino Unido debía permanecer en la Comunidad Europea) ayudó a garantizar la aceptación popular de la adhesión, mientras que la decisión de no celebrar un referéndum sobre el Tratado de Lisboa “habría socavado su legitimidad a los ojos de algunos sectores del pueblo británico”. También el GALLAGHER se refiere a la relevancia del referéndum respecto de la legitimidad social cuando pone de relieve que el referéndum irlandés sobre el divorcio de 1995 –aprobado con un resultado muy ajustado– “ceased overnight to be a political issue; opponents immediately folded their tents following this decision in a way that *they would have been very unlikely to do had the decision been made by Parliament alone*” (cursiva añadida). Véase sobre esta cuestión el Informe “Referendums in the United Kingdom”, *Select Committee on the Constitution, House of Lords*, 12ª Sesión, 2009 - 2010, pp. 112 - 113 y p. 124.

<sup>4</sup> Esta postura se sostiene, entre otras, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares, 2014.

Como apunta CASTELLÀ (en “El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?”, en CASCAJO CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.). *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 237), esta participación se ha venido abordando habitualmente a partir del desarrollo legislativo de los diferentes instrumentos de democracia participativa, la transparencia, el buen gobierno, entre otros. En cambio, el más reciente debate acerca del referendo ha surgido más bien en el contexto de la

presente estudio abordará la la participación ciudadana, puesto que, como veremos más adelante, algunas Comunidades Autónomas han adquirido mayor sensibilidad en esta materia, incorporando la participación de los ciudadanos en sus respectivos Estatutos de Autonomía (como derechos y principios, competencias e instituciones). Por lo tanto, nuestro objeto de estudio será la participación popular a nivel autonómico, teniendo presente el actual modelo de democracia previsto por la Constitución española y delimitado por el Tribunal Constitucional.

Mientras que los Estatutos *originarios* sólo preveían, en términos generales, la institución del referéndum para la reforma de los Estatutos, la iniciativa legislativa popular y la competencia en materia de consultas populares; con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía se ha abierto una puerta a la participación popular a nivel autonómico. Por otro lado, con los diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se ha delimitado rigurosamente el derecho fundamental de participación política en los asuntos públicos (art. 23 CE). De este modo, el TC afirma en su jurisprudencia que el modelo de democracia español se basa en la democracia representativa complementada de forma muy residual con instituciones de democracia directa. En consecuencia, las instituciones de participación previstas por los EE.AA. quedan reducidas a manifestaciones de democracia participativa y, por lo tanto, fuera del contenido del derecho fundamental de participación, a excepción del referéndum y la ILP. Por ello, la democracia participativa cobrará relevancia respecto de la participación ciudadana a nivel autonómico.

Como avanzábamos, en los últimos años se han venido reformando algunos de los EE.AA<sup>5</sup>. El común denominador que tienen estos Estatutos de *última generación* es la mayor sensibilidad en relación con la participación ciudadana, ya que, entre otros elementos, todos ellos –excepto el Estatuto de Extremadura– contienen una carta de derechos, entre los cuales se hallan los derechos de participación. Pero la mayor innovación en sede autonómica se encuentra en la

---

crisis territorial –a partir del ejercicio del pretendido “derecho a decidir”– y no tanto por la desafección política.

<sup>5</sup> Especialmente desde 2006, con la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

legislación en materia de participación de *nueva generación*, algunas leyes aun en proceso de tramitación. Estas nuevas normativas incorporan elementos distintivos de lo regulado hasta el momento. Pero, de forma particular, destaca el desarrollo jurídico de un nuevo instrumento de participación incorporado: la consulta popular, más allá de los instrumentos participativos como son el jurado, la audiencia ciudadana o los paneles ciudadanos. He aquí el prisma a través del cual fijaremos nuestro foco de estudio: la participación popular en las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de las consultas populares, ya sea desde su dimensión genérica, ya sea desde su dimensión concreta.

De hecho, el contexto sociopolítico nos lleva necesariamente a este concepto de “consulta popular”. Si hace una década este concepto era una cuestión residual en la política, y en la academia, su evolución ha sido completamente contraria: la consulta popular, especialmente la referendaria, es una “cuestión política real”<sup>6</sup>. No solamente los EE.AA. y las leyes de desarrollo de la participación han incorporado este instrumento, sino que éste se ha pretendido llevar a la práctica en varias ocasiones, sin éxito jurídico-constitucional, por su incompatibilidad con la CE. Sin afán de avanzar cuestiones que observaremos a lo largo del trabajo, hay que remarcar el contexto actual en el que nos encontramos: a través de la consulta popular se ha pretendido políticamente materializar el “derecho a decidir”, reivindicado primero por el País Vasco y, finalmente, puesto en práctica el 1 de octubre de 2017 en Cataluña. No obstante este es el telón de fondo, hay que señalar que el “derecho a decidir” no será objeto de nuestro estudio, pues el referéndum con finalidad secesionista se sitúa en una lógica completamente diferente, esto es, operando en “el plano del poder constituyente, con la creación de uno nuevo con la ruptura del existente”<sup>7</sup>.

Partiendo de la premisa establecida por el Alto Tribunal acerca del contenido de la participación política, nuestro objetivo será observar qué lugar ocupa la

---

<sup>6</sup> CASTELLÀ, J. M. “Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, 2013, p. 122.

<sup>7</sup> CASTELLÀ, J. M. “El referéndum en la Constitución...”, *op.cit.*, p. 239.

participación ciudadana dentro de la democracia representativa a nivel autonómico, con la finalidad de responder a nuestra cuestión principal:

*Si de las previsiones estatutarias y posterior desarrollo normativo, siempre en materia de consultas populares, podemos concluir que exista un submodelo de forma de ejercicio de democracia particular a nivel autonómico (o en alguna Comunidad Autónoma en concreto), siempre dentro del modelo de democracia representativa establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Es decir, si a nivel autonómico existe un modelo de democracia dentro del modelo estatal pero a la vez diferenciado del mismo, a partir del fomento de la democracia participativa y la democracia directa.*

En este sentido, nuestra hipótesis será la siguiente: a nivel autonómico se reproduce el modelo de democracia estatal, por lo que no podemos afirmar que existe un modelo de democracia autonómico diferenciado del modelo estatal. Sin embargo, consideramos que el desarrollo normativo autonómico incidirá de forma notable en los diferentes mecanismos de democracia participativa; elemento que, no obstante, será el rasgo característico del modelo de democracia autonómico.

En cuanto a la metodología, el método que emplearemos será el método jurídico y el derecho comparado. El primero nos permitirá recopilar, clasificar y analizar los EE.AA. y las respectivas normativas autonómicas en materia de participación, así como la interpretación realizada por los tribunales de justicia y la doctrina científica. El derecho comparado nos permitirá comparar el desarrollo de la participación a nivel autonómico con otros estados compuestos, como es el caso de las Regiones italianas y los Estados de EE.UU. Como observaremos, la participación tiene un carácter complementario respecto a la representación, pero a su vez puede tener un carácter sustitutorio o ser un contrapoder. Por ello, se ha considerado incluir dos casos donde la participación adopte estos rasgos adicionales. Por un lado, Estados Unidos, como estado federal donde la participación en ocasiones sustituye a la representación; por el otro, Italia, un modelo más cercano al español por ser un estado descentralizado, pero en el que la participación en ocasiones actúa como contrapoder. Respecto del primero, hay que

destacar que la metodología de análisis seguida diferirá en parte de aquella implementada en el caso italiano y español, pues se seguirá una metodología de carácter empírico. La razón de ser es acoger la oportunidad que nos brinda este modelo comparado de conocer de forma mucho más concreta la participación, a partir del amplio acceso a todos los datos empíricos en materia participativa desde prácticamente el nacimiento de los Estados Unidos.

El estudio se abordará desde la perspectiva de las consultas populares, concepto realmente amplio –como observaremos– pero que necesariamente deja fuera del objeto de nuestro estudio otros aspectos de la participación, no menos relevantes, como son la iniciativa legislativa popular –tal y como está prevista en nuestro ordenamiento–, el concejo abierto, la participación a nivel sectorial, la participación social, y algunos aspectos de la participación en el procedimiento legislativo, entre otros.

Llegados a este punto, veamos cual será la estructura que se seguirá. En el primer capítulo desarrollaremos el marco teórico que nos permitirá delimitar el objeto de estudio. Es importante señalar que en este apartado nos referimos al concepto de participación “popular” y no “política” para no confundir, en los siguientes capítulos, la distinción que haremos de los mismos, a partir de la interpretación del Tribunal Constitucional español. En primer lugar, observaremos de forma breve la participación en el transcurso de la historia. Seguidamente, contraponemos el concepto de participación al concepto de representación, a sabiendas que estamos ante dos conceptos totalmente complementarios. En segundo lugar, nos centraremos en el concepto de “consulta popular”. Nuestro marco teórico partirá de una doble dimensión del concepto de consulta popular: la consulta popular como género y la consulta popular como instrumento concreto de participación. Desde la primera dimensión, observaremos la consulta popular de forma amplia, en el que se encuentra tanto la institución del referéndum – mecanismo de democracia directa– como un gran abanico de instrumentos de participación popular pertenecientes a la democracia participativa. No obstante, dejaremos para el capítulo tercero –relativo al modelo de democracia en España– la diferenciación entre la democracia directa y la democracia participativa en cuanto al contenido esencial del derecho fundamental de participación política previsto por



la Constitución española. Desde la segunda dimensión, se propone analizar la consulta popular como un instrumento concreto de participación, más allá de las demás consultas de democracia participativa. Ello, indudablemente, irá ligado al análisis del modelo de democracia autonómico y a la propuesta interpretativa que se realizará en el último capítulo.

Delimitado el concepto de participación popular y consulta popular, el segundo capítulo nos dará a conocer cuál es la realidad de la participación en otros casos concretos de estados compuestos: ¿qué sucede en materia de participación popular más allá de nuestro ordenamiento jurídico y constitucional? ¿Se distingue el modelo de democracia autonómico español respecto de otros estados descentralizados? Los casos seleccionados para realizar dicho estudio han sido Estados Unidos e Italia. En primer lugar, porque son dos ejemplos diferentes de estados compuestos –Estados Unidos, como estado federal, e Italia, como estado descentralizado–. En segundo lugar, porque cada uno de ellos representa un modelo de democracia diferente al español. Mientras que en España la participación a nivel autonómico se lleva a cabo bajo formas de democracia participativa, en Italia además de estos instrumentos también tiene lugar la democracia directa, mediante el referéndum principalmente. El modelo norteamericano se sitúa en el otro extremo del caso español, pues en él la participación ciudadana se desarrolla mediante mecanismos de democracia directa, donde destaca la iniciativa ciudadana (legislativa y constitucional). Son tres ejemplos de modelos de democracia, siempre fundados sobre la democracia representativa, pero complementados por la democracia participativa (caso español), la democracia directa (caso norteamericano) y ambas formas de participación (caso italiano). En tercer lugar, como se observa en el marco teórico, la participación tiene un carácter complementario respecto a la representación, pero a su vez puede tener un carácter sustitutorio o ser un contrapoder. Por ello se ha considerado incluir dos casos donde la participación adopte estos rasgos adicionales. Asimismo, en ambos casos, además de profundizar y conocer sus particularidades, el objetivo será dar respuesta a nuestras cuestiones iniciales: ¿qué lugar ocupa la participación dentro de la democracia representativa? ¿Existe un modelo particular diferenciado del modelo estatal de democracia? Como hemos avanzando, el método particular seguido en el análisis del modelo de democracia

de los Estados de EE.UU. nos permitirá ir más allá. Ya sea por el acceso a los datos, ya sea por el bagaje histórico de las instituciones de participación a nivel de los Estados, esta metodología –además de darnos respuesta a las cuestiones planteadas– pondrá de relieve el concepto que denominaremos “cuestiones moralmente comprometidas”, al que nos referiremos en el último capítulo de la tesis cuando nos aproximemos conceptualmente a “las decisiones políticas de especial trascendencia”.

En el capítulo tercero, que inaugura el estudio del caso español, se delinea el marco constitucional de la participación: ¿qué prevé la Constitución española en materia de participación, tanto a nivel general, como a nivel autonómico? ¿Cuál es el modelo de democracia estatal? Además de observar las previsiones constitucionales, determinaremos cual es el modelo de democracia estatal, viendo el lugar que ocupa la democracia directa y semidirecta en la democracia representativa. Esta aproximación la realizaremos mediante el estudio de la Constitución, el proceso constituyente, la jurisprudencia, la legislación y la doctrina correspondientes. Como avanzábamos, será en este capítulo donde se realizará la distinción entre participación *política* y participación *popular*, según prevé la CE y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En el cuarto y último capítulo estudiaremos el modelo de ejercicio de la democracia a nivel autonómico. Este estudio se aborda desde cuatro apartados diferenciados. En primer lugar, se analiza la participación popular incorporada en los EE.AA, especialmente en los de *última generación*. Este análisis pone énfasis en las consultas populares como competencia, como derecho y como instrumento de participación. En segundo lugar, estudiaremos de forma análoga lo previsto en el desarrollo de la normativa autonómica en materia de participación popular y, de forma específica, en materia de consultas populares. ¿Se limitan los EE.AA. y las normas reguladoras de la participación a reproducir el modelo estatal de democracia? ¿Tiene cabida constitucional el referéndum autonómico? En el tercer apartado del capítulo se observan los tres hitos del contexto jurídico-político esenciales para nuestro objeto de estudio. La finalidad de este análisis será conocer la delineación trazada por parte del Tribunal Constitucional acerca del concepto de consulta popular en el ordenamiento jurídico-constitucional español. En último

lugar, se ofrecerá una propuesta de interpretación en la que se entrelazará la concepción teórica acerca de la consulta popular trazada en el primer capítulo, con aquello observado en los EE.AA. y la legislación sobre participación popular: la consulta popular como *tertium genus*. En este sentido, hay que avanzar que se trata una interpretación claramente diferenciada de aquella dictada por el Alto Tribunal, donde cobrará especial relevancia el art. 149.1.32 CE y el concepto indeterminado de las “decisiones políticas de especial trascendencia”. Asimismo, se hará una aproximación a una posible vía de encaje constitucional de esta hipotética propuesta interpretativa.

Finalmente, en las conclusiones daremos respuesta a las grandes preguntas planteadas inicialmente: ¿qué lugar ocupa la participación, dentro de la democracia representativa, a nivel autonómico? La participación popular complementa la democracia representativa: ¿esta complementariedad es análoga ya sea en sede autonómica, ya sea en sede estatal? ¿Existe un modelo de democracia autonómico diferenciado del estatal o de alguna Comunidad Autónoma? ¿Qué diferencias significativas hallamos?

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CONSULTAS POPULARES



## **1. La participación popular**

### **1.1. Aproximación al concepto de “participación popular”**

El término “participación” proviene del latín, *participatio*, *participatiōnis*, y se refiere a toda acción o efecto de tomar parte en algo. Mientras que el concepto “popular”, también del latín, *populāris*, abarca todo lo relativo al pueblo o “que es peculiar del pueblo o procede de él”<sup>8</sup>. Siguiendo estos significados, en términos generales la expresión “participación popular” sería aquella acción o efecto perteneciente al pueblo, procedente del mismo.

Pero sin duda no estamos ante una mera participación del pueblo, sino ante la participación *política* del mismo. Aun así, no nos hemos referido a la participación con la expresión “participación *política*” para no crear confusión en relación con la dicotomía democracia directa-democracia participativa, ya que en el ordenamiento constitucional español, el Tribunal Constitucional ha señalado que sólo la democracia directa y semidirecta son contenido del derecho de participación política<sup>9</sup>. Nuestro estudio abarca también la democracia participativa, por lo cual se ha considerado referirnos a la misma con la expresión “participación popular”<sup>10</sup>.

A pesar de que el voto ha sido tradicionalmente el elemento objeto de análisis de la participación política, cuando nos referimos a dicho término no debemos limitarnos a la participación electoral. Hay que tener en cuenta la participación en la vida de la política en su globalidad<sup>11</sup>: “la participación política implica compartir, estar presentes, activamente, en vastos sectores decisivos del Estado-aparato por los

---

<sup>8</sup> Orígenes etimológicos y significados de la *Real Academia Española*.

<sup>9</sup> Para el Tribunal Constitucional español, los instrumentos de democracia participativa son “manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa [...] Pero siempre, en el bien entendido sentido, de que no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE, sino que obedecen a una ratio bien distinta.” (STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 4; STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6).

<sup>10</sup> No obstante, a lo largo del trabajo se usarán como sinónimos a la misma las expresiones “participación ciudadana, participación de los ciudadanos, participación del pueblo o participación política de los ciudadanos”.

<sup>11</sup> MEYNAUD, J. y LANCELOT, A. resaltan que no hay que confundir la participación electoral con la participación en la vida política (*La participation des français a la politique*. París: Presses universitaires de France Vendôme, 1971).

miembros y grupos del Estado-comunidad, pero dejando supérstite al Estado-aparato”<sup>12</sup> y “mediante los procedimientos y técnicas del Derecho constitucional, para determinar la orientación política nacional”<sup>13</sup>. Además, la participación política de los ciudadanos es, para BOBBIO, uno de los cuatro elementos fundamentales en el ejercicio de una democracia<sup>14</sup>.

Como vemos, el concepto de participación ciudadana es un pilar fundamental en nuestras democracias, que a su vez genera cuestiones muy diversas: quién es el sujeto, cuál es su contenido y formas de expresión, cuál es su finalidad y cuáles sus efectos, su regulación, etc. Estas cuestiones las iremos resolviendo a lo largo de nuestro estudio.

## **1.2. La participación ciudadana en el transcurso de la historia**

La participación popular es un fenómeno que ha ido cambiando y evolucionando de la misma forma que lo ha hecho la democracia. Es interesante observar estos cambios desde la perspectiva que siguió DAHL<sup>15</sup>: a partir de las tres grandes transformaciones de la historia de la democracia: la llegada de la democracia en la antigua Grecia; el paso de la democracia directa a la democracia representativa; y la globalización. No obstante, no nos centraremos en esta última transformación, sino que la abordaremos desde el prisma de la *crisis* de la democracia representativa.

La primera transformación es, sin duda, la sufrida en Grecia durante la primera mitad del siglo V a.C: el paso de sistemas no democráticos (ciudades-estado con aristocracias, oligarquías y monarquías) a sistemas democráticos. En estas ciudades-estado la institución central de participación era la Asamblea, que

---

<sup>12</sup> MURILLO DE LA CUEVA, M. C. *Aproximación al estudio de la participación política como concepto y como proceso político-constitucional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1989, p. 23.

<sup>13</sup> LUCAS VERDU, P. *Principios de Ciencia política. Tomo II. Estructura y dinámica políticas*. Madrid: Tecnos, 1973, p. 280.

<sup>14</sup> Para BOBBIO, las democracias deben garantizar los siguientes elementos para cumplir con el “mínimo procedimental”: a) la participación política del número mayor posible de ciudadanos interesados, b) la regla de la mayoría para las decisiones políticas, c) los derechos de comunicación habituales y d) la protección de la esfera privada. BOBBIO, N. *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 24 - 26.

<sup>15</sup> DAHL, R. “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, en *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 1, 1994, pp. 23 - 34.

estaba formada por los ciudadanos. Aun así, ya en ese momento se detectaron posibles problemas de esta democracia *pura*: la democracia “será, según se ve, un régimen placentero, anárquico que concederá indistintamente una especie de igualdad tanto a los que son iguales como a los que no lo son [...] Y a mí ver, si al elemento oligárquico que en él hay [el hombre] le socorre a su vez algún aliado [...] alguna vez, supongo yo, lo democrático cede a lo oligárquico”<sup>16</sup>. Más tarde, en *Las leyes*, PLATÓN también se refiere a una colonia imaginaria, *Magnesia*, en la que la forma de participación política está en función de la pertenencia a las diferentes clases sociales (que son cuatro, dependiendo de la riqueza acumulada). No obstante, como señala DAHL, durante los siguientes dos mil años, “la idea y ejercicio de democracia fue asociada exclusivamente con ciudades-estado de menor escala”<sup>17</sup>.

En 1748, en *El espíritu de las leyes*, MONTESQUIEU se refirió a la necesidad de una democracia representativa de la siguiente forma: “puesto que en un Estado libre, todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo”<sup>18</sup>. DAHL señala como segunda transformación el paso de la democracia directa *pura* (democracia asamblearia) a la democracia representativa, habiendo sufrido largos siglos de ausencia de democracia: “la faz de la tierra está continuamente cambiando, por la transformación de pequeños reinos en grandes imperios y de éstos en aquellos, la fundación de colonias y la migración de las tribus”<sup>19</sup>.

Este hito tuvo lugar con el nacimiento de los estados-nación (siglo XVIII); con el paso del feudalismo del Antiguo Régimen –mediante los procesos revolucionarios (Revolución inglesa, Revolución norteamericana, Revolución francesa y Revoluciones de 1820, 1830 y 1848)–, a la consolidación final del estado-nación. Como señaló ROUSSEAU, la *representación* era un concepto

---

<sup>16</sup> PLATÓN. La República, X y XIII.

<sup>17</sup> DAHL, R. “A democratic Dilemma...”, *op. cit.*, p. 25.

<sup>18</sup> MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Libro XI, Capítulo VI, 1748.

<sup>19</sup> HUME, D. *Ensayos políticos*, en A. GIL DEL GALLEGU: *El poder y su legitimidad*. Valencia: Editorial Marfil, Universitat de València, 2002, p. 35.



nuevo: “la idea de los representantes es moderna: procede del gobierno feudal, de ese inicuo y absurdo gobierno que degrada a la especie humana y en el que el nombre de hombre ha sido deshonrado. En las antiguas repúblicas y en las monarquías, el pueblo jamás tuvo representantes; no se conocía esa palabra”<sup>20</sup>. De hecho, como es sabido, para dicho autor la soberanía popular no puede ser representada, por lo cual, cuando la reunión de todos los ciudadanos no es viable, el ejercicio de la soberanía puede ser fraccionado en los diferentes municipios<sup>21</sup>, pero nunca su titularidad. Aun así, MADISON nos recuerda en *The Federalist* que “el principio de la representación no era desconocido por los antiguos ni totalmente ajeno a sus constituciones políticas”<sup>22</sup>.

Fuere como fuere, lo relevante radica en diferenciar la participación en la democracia *antigua* de la participación en la era de la *representación*. En este sentido, sin duda debemos referirnos a CONSTANT, quien distingue las dos acepciones de libertad: la libertad *de los antiguos* y la libertad *de los modernos*. La libertad *de los antiguos* implicaba el derecho de participación directa del ciudadano en todas las decisiones públicas, mientras que la libertad *de los modernos* pasa de la participación a la representación y la garantía de no intervenir en la esfera privada del ciudadano. También MADISON se refirió a esta contraposición señalando que las *repúblicas modernas*, a diferencia de las *democracias antiguas*, “excluye[n] completamente al pueblo en su capacidad colectiva de una participación directa en la cosa pública, y no en el hecho de que [las democracias *antiguas*] excluyesen completamente de la administración a los representantes del pueblo”<sup>23</sup>. Cabrá ver,

---

<sup>20</sup> ROUSSEAU, J. J. *El contrato social*. Madrid: Akal, 2017, p. 168.

<sup>21</sup> Para ROSSEAU, los municipios y parroquias son “el único medio posible para establecer la democracia en un pueblo que no puede reunirse conjuntamente en asamblea en un mismo lugar”. ROSSEAU, J. J. “Progetto di Costituzione per la Corsica”, en ALATRI, P. (ed.): *Scritti politici*. Turín: UTET, 1970, p. 1089 s.

<sup>22</sup> MADISON pone ejemplos de como la representación ya había sido ejercida desde Grecia: antes de la reforma de Solón, Grecia fue gobernada por nueve arconetes, elegidos cada año por el pueblo; también el Senado de Cartago, parece haber sido elegido por sufragio; en Esparta, con Ephori, y en Roma, con los tribunos, ambos cuerpos eran elegidos por el pueblo y eran considerados representantes del mismo HAMILTON, A. y MADISON, J. “The Senate Continued”, en *The Federalist Papers*, n° 63, 1788. Traducción disponible en: [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/63.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/63.html).

<sup>23</sup> *Ibidem*.

más adelante, si realmente las repúblicas modernas *excluyen completamente*, como indica MADISON, la participación directa en los asuntos públicos.

Esta segunda transformación, por lo tanto, implicó grandes cambios a nivel institucional y una nueva experiencia generalizada: la democracia representativa. Las decisiones pasan de tomarse por los ciudadanos en reuniones asamblearias, a tomarse por parte de representantes y, a menudo, a centenares de kilómetros de los ciudadanos.

Como vemos, la democracia representativa en sus inicios dejó al margen a la democracia directa de los ciudadanos. Según GANUZA, existen tres factores que explican este hecho: 1) la participación popular en los estados-nación es técnicamente más compleja que en las ciudades-estado; 2) como las decisiones afectan a todos los ciudadanos, son los representantes quienes mejor pueden deliberar y gobernar, garantizándose así el *gobierno de los mejores*; y 3) “la extensión del derecho al sufragio a la mayoría de la población y la garantía de los principios liberales como la autonomía individual, permitió que la sociedad girara paulatinamente hacia el cuidado de las vidas individuales”<sup>24</sup>.

#### *La participación en los siglos XVIII y XIX*

La misma *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (DDHC) de 1789 establece el derecho de participación de la siguiente forma: “la ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el *derecho de participar personalmente*, o por *medio de sus representantes*, en su formación” (cursiva añadida). Por lo tanto, la DDHC incorporó de igual forma la democracia representativa y la democracia directa como contenido del derecho de participación política. No obstante lo señalado en la DDHC, la Constitución francesa aprobada dos años después (1791), basó su modelo de democracia –de forma clara y concisa– en la democracia representativa: “la Nación, de quien emanan todos los poderes, no los puede ejercer más que por delegación. La Constitución francesa es representativa” (art. 2).

---

<sup>24</sup> GANUZA, E. “Novos Instrumentos de Participação: entre a participação e a deliberação”, en MOREIRA, E. y SCHETTINI, E. (eds.). *Experiências internacionais de participação*. São Paulo: UFMG, 2010, pp. 19 - 40.

En 1793, la democracia directa fue incorporada por CONDORCET en el proyecto de Constitución girondino presentado ante la Convención Nacional francesa<sup>25</sup>. Este proyecto incluyó el Título VIII, “De la censura del pueblo sobre los actos de representación nacional” que, como bien indica el nombre, establecía la *réquisition* popular de las leyes. Es decir, la posibilidad de revisar, a iniciativa del pueblo, una ley aprobada por el Cuerpo legislativo nacional<sup>26</sup>. A pesar de que este proyecto de constitución no llegó a entrar en vigor, la Constitución jacobina de 1793 incorporó una declaración de derechos que fue más allá de lo dispuesto por la de 1789: “Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su constitución [...] Todos los ciudadanos tienen el mismo derecho para concurrir a la formación de la ley...” (arts. 28 y 29).

También durante la etapa de dominación napoleónica hubo lugar para la *participación* con los plebiscitos napoleónicos<sup>27</sup>, aunque en este caso estaríamos ante una *participación totalitaria*<sup>28</sup>. Como afirma CUESTA, “los plebiscitos napoleónicos suponen, de hecho, la sustitución de la legalidad constitucional por

---

<sup>25</sup> Como señala AGUIAR DE LUQUE, en la obra de Condorcet se sintetiza este cambio doctrinal de los primeros años de la Revolución francesa respecto de la democracia directa: “de presentarse como una alternativa democrática frente al sistema representativo, el ideal roussoniano se institucionaliza e incorpora a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtualidad del principio de soberanía popular”. Véase AGUIAR DE LUQUE, *Democracia directa y derecho constitucional*. Director Dr. Luis Sánchez Agesta, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1976, pp. 51 - 52.

<sup>26</sup> Se trata de un instrumento complejo: era iniciado por cincuenta ciudadanos, quienes proponían la revisión de una ley ante su asamblea primaria. Si esta asamblea la tomaba en consideración, entonces pasaba a ser tratada en las demás asambleas primarias del departamento. Finalmente, si la propuesta era secundada, llegaba al Cuerpo legislativo. Si éste rechazaba la propuesta pero de nuevo las asambleas primarias la planteaban, entonces se daba paso a que el pueblo se pronunciara sobre esta cuestión. Si los electores defendían dicha propuesta, ello implicaba la disolución del Cuerpo legislativo y la convocatoria de nuevas elecciones. Para más detalle, véase CUESTA, V. M. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Directores LÓPEZ AGUILAR, J. F. y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J. R. Tesis doctoral, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2007, p. 46.

<sup>27</sup> AGUIAR DE LUQUE (en *Democracia directa...*, *op. cit.*, pp. 92 - 93) nos recuerda que ya el derecho público romano se refería al término “plebiscitum” como aquella “decisión de la plebe expresada por un voto”, asimilándose a las leyes, a partir de 286 a.C, “convirtiéndose en obligatorios para todos los ciudadanos”.

<sup>28</sup> BADIA, J. F. *La democracia en transformación*. Madrid: Tecnos, 1973, distingue las diferentes clases de participación política: participación en el sistema democrático-liberal o pluralista, participación en el sistema totalitario y participación en el sistema autoritario-paternalista. También analiza esta cuestión MURILLO DE LA CUEVA, M. C. *Aproximación al estudio...*, *op. cit.*

una autoridad de origen popular facultada para transgredir las limitaciones propias del constitucionalismo”<sup>29</sup>.

Paralelamente, en 1787 se aprobaba la Constitución federal de los Estados Unidos de América. En dicho texto no se previeron instrumentos participativos, puesto que los miembros de la Convención de San Francisco consideraron, como afirmó MADISON, que “es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo”<sup>30</sup>.

Por lo tanto, el modelo originario de democracia previsto por la Constitución federal fue basado en la democracia representativa de forma estricta. No obstante, cabe resaltar que la Constitución fue el resultado final de una serie de debates llevados a cabo en la Convención de Filadelfia, en la que sí se presentaron propuestas que incluían instrumentos participativos<sup>31</sup>. De hecho, en el momento de elaborar la Carta Magna norteamericana, había Estados que gozaban de instituciones de participación. Concretamente, el Estado de Massachussets tuvo presente la participación de sus electores en el proceso de elaboración de su Constitución en 1780: el texto fue sometido a referéndum y los ciudadanos pudieron presentar enmiendas. Pero no fue la única. Como veremos más adelante, tiempo más tarde, la mayoría de los Estados del oeste aprobaron también sus respectivas constituciones mediante referéndums.

Por último, hay que destacar también la Confederación Helvética, conocida por su activa participación, especialmente en sus respectivos cantones, y su particular institución de democracia directa *Landsgemeinden*<sup>32</sup>. A pesar de que

---

<sup>29</sup> CUESTA, V. M. *Participación directa...*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>30</sup> MADISON, J. “The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection”, en *The Federalist Papers*, nº 10, 23 de noviembre de 1787. Traducción disponible en [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/10.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/10.html).

<sup>31</sup> Como sería el caso de la revocación del mandato de los parlamentarios a iniciativa popular. Este instrumento de participación ya se preveía en la Constitución de Massachussets y, a su vez, fue presentado por Luther Martin para ser debatido en el marco de la Convención de Filadelfia, pero finalmente fue descartado. Véase CRONIN, T. E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge, MAS: Harvard University Press, 1989, p. 42.

<sup>32</sup> A pesar de que se cree que el origen de esta institución se remonta a antiguas tribus germanas, el término *Landsgemeinden* no fue empleado hasta el siglo XV. Aun así, y con otros nombres (*comunitas* o *Landtag*), la primera *Landsgemeinden* documentada data del año 1231. Para saber

Suiza vivió periodos de *baja capacidad estatal* y de *poca democracia*<sup>33</sup>, de una forma u otra la participación estuvo presente en algunos de sus cantones en este periodo. Especialmente, las movilizaciones surgidas en el año 1831 (conocidas como “Movimiento de Regeneración”) favorecieron la redemocratización del régimen y llevaron a someter a referéndum las revisiones constitucionales que se estaban produciendo en diez cantones suizos. Pero no será hasta 1848 cuando los instrumentos de democracia directa trasciendan al ámbito federal, momento en que se aprueba la Constitución de la Confederación Helvética, habiendo sido sometida previamente a referéndum.

*La participación popular en el periodo de entreguerras (s. XX)*

Si bien las instituciones de democracia directa tienen origen en la Revolución francesa y en el incipiente constitucionalismo de las colonias norteamericanas, estas instituciones no se generalizarán hasta después de la I Guerra Mundial, momento en el que tiene lugar “la primera *edad de oro* de las instituciones de democracia directa”<sup>34</sup> (cursiva añadida). En este periodo de entreguerras la idea de democracia directa como modelo alternativo y contrapuesto a la democracia representativa ya no era vista como algo realmente efectivo. No obstante, es indudable que el modelo representativo adoptado en las nuevas constituciones europeas (especialmente Weimar y Austria) se halló impregnado, de una forma u otra, de elementos de democracia directa.

Aún así, la complementariedad de la democracia representativa con instrumentos de participación directa suscitó grandes debates a principios del siglo XX. Hubo quien mostró reticencias en cuanto a la compatibilización de la

---

más acerca del origen y evolución de esta institución: GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. “Evolución histórica y actualidad de las *Landsgemeinden* suizas”, en DE LA CONCHA, I. *Liber Amicorum*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1986, pp. 221 - 237.

<sup>33</sup> TILLY realiza un estudio acerca de la democratización y desmocratización de la Suiza de finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX. Observa como desde 1789, con la intervención francesa, Suiza vivió un periodo de mayor democracia. En cambio, con los acuerdos de paz de 1815, estos dos elementos pierden fuerza, pero con la movilización regeneracionista que empieza en 1831 el régimen vuelve a democratizarse. Véase más sobre esta cuestión en TILLY, C. *Democracia*. Madrid: Akal, 2010, pp. 102 - 114.

<sup>34</sup> AGUIAR DE LUQUE, L. “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs). *La experiencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 72.

democracia representativa e instrumentos de democracia directa<sup>35</sup>, mientras que otros teóricos vieron dicha incardinación como una oportunidad para realzar la idea de que la ley es la expresión de la voluntad popular<sup>36</sup>.

En Alemania, este periodo de tiempo fue un momento de un gran debate sobre el parlamentarismo, impulsado especialmente por parte de KELSEN y SCHMITT. Este último se opuso totalmente al parlamentarismo: “Cuanto más poderosa es la fuerza del sentimiento democrático, tanto más segura es la comprensión de que la democracia es otra cosa que un sistema para registrar votaciones secretas. Frente a una democracia no sólo técnica, sino también, en un sentido vital, directa, el parlamento, generado a partir de un encadenamiento de ideas liberales, parece como una maquinaria artificial”<sup>37</sup>. Basta una aproximación *prudente*<sup>38</sup> a los escritos de SCHMITT para afirmar que, más que un defensor de la democracia directa era un defensor de la *democracia plebiscitaria*. Contrariamente, KELSEN –defensor férreo del parlamentarismo–, consideraba que sin éste no era posible la democracia: “aunque la democracia y el parlamentarismo no son términos idénticos, no cabe dudar en serio –puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno– de que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente”<sup>39</sup>.

Sin duda, la Constitución de Weimar (1919) es la primera Constitución de referencia que incardina instrumentos de democracia directa en un modelo

---

<sup>35</sup> ESMEIN mostró sus reticencias en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, nº 1, 1884. También MIRKINE GUETZÉVITCH en el anuario de *L’Institut International de Droit Public*, París: Presses universitaires de France, 1932, argumentó en contra de estos instrumentos de participación.

<sup>36</sup> CARRÉ DE MALBERG en debates sobre esta cuestión (en “Consideraciones teóricas a propósito de la relación del referéndum con el parlamentarismo”, GUILLÉN LÓPEZ, E. (trad.), en *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 21, enero-junio 2014, pp. 291 - 305), defendió la compatibilidad entre democracia representativa y figuras de democracia directa, señalando que esta complementariedad pone de relieve la reafirmación de la ley como expresión de la voluntad popular. También DUGUIT en *Manuel du droit constitutionnel*, París, 1907, se mostró favorable considerando estas figuras como instrumentos eventuales de control del Parlamento. Sobre esta cuestión véase CUESTA, V. M. *Participación directa...*, *op. cit.*; AGUIAR DE LUQUE, L. “Democracia directa...”, *op. cit.* y CAPITANT, R. *Démocratie et participation politique*. París: Bordas, 1972.

<sup>37</sup> SCHMITT, C. *Sobre el parlamentarismo. Estudio preliminar de Manuel Aragón*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 22.

<sup>38</sup> ESTEVEZ emplea esta expresión, considerando que toda aproximación a Schmitt debe hacerse *con precaución*. ESTEVEZ ARAUJO, J. A. *La crisis del Estado de Derecho liberal. Schmitt en Weimar*. Barcelona: Ariel, 1989, p. 26.

<sup>39</sup> KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona - Buenos Aires: Labor, 1934, p. 50.

representativo. Esta norma suprema previó los siguientes instrumentos de participación<sup>40</sup>: el referéndum para la reforma constitucional (art. 76); el referéndum *legislativo*; el referéndum de ratificación de leyes cuando un tercio de los diputados o el veinte por ciento de los electores lo solicitase (art. 72 y 73); el referéndum previo a la promulgación de las leyes, si el Presidente así lo considera (art. 73)<sup>41</sup>; el referéndum de arbitraje: convocado por el Presidente cuando hubiese discrepancias entre el Reichstag y el Reichsrat (art. 76); el referéndum de revocación del Presidente de la República (art.43); el referéndum para la modificación territorial del Reich (art. 18); la iniciativa legislativa popular (art. 73, cuyo apartado cuarto especifica los límites materiales: presupuesto, leyes tributarias y leyes relativas a los sueldos de los funcionarios); y la reforma constitucional a iniciativa de los electores<sup>42</sup>.

Paralelamente, las ideas de KELSEN fueron tenidas en cuenta en el momento de elaborar la Constitución de Austria (1920), pues ésta incorporó las instituciones participativas previstas por el autor en *Esencia y valor de la democracia*. En esta obra, KELSEN argumenta la necesidad de reformar el parlamentarismo liberal con tal de incorporar instrumentos de participación directa que favorezcan una mayor participación del pueblo. Las figuras de participación previstas por la Constitución austríaca fueron la iniciativa legislativa popular (art. 41.2), el referéndum legislativo suspensivo (art. 43) y el referéndum de reforma constitucional (art. 44.2). Es de recibo señalar que esta norma suprema incorporó también la justicia constitucional de la que KELSEN es teórico por excelencia. En este sentido, es interesante que nos detengamos en el artículo 141.2, pues allí se establece que será la ley quien determine cuándo y cómo el Tribunal Constitucional podrá

---

<sup>40</sup> Aun así, estos instrumentos de democracia directa sólo se emplearon dos veces, en junio y diciembre de 1926. Sobre esta cuestión: AGUIAR DE LUQUE, L. *Democracia directa...*, *op. cit.* p.102.

<sup>41</sup> Hay que señalar que el refrendo facultativo del Presidente previo a la promulgación de las leyes suscitó controversias en la Asamblea Constituyente. Finalmente, se introduce el artículo 50, que limita esta potestad del Presidente: “todas las órdenes y disposiciones del Presidente del Imperio, incluso las relativas a la fuerza militar, necesitan para su validez el refrendo del Canciller o del Ministro del Imperio competente”.

<sup>42</sup> Art. 76 Constitución de Weimar. “[...] si por iniciativa popular hubiera de acordarse una reforma constitucional en referéndum, será necesario que la apruebe la mayoría de los electores con derecho a votar”.

pronunciarse “sobre las impugnaciones de resultados de iniciativas populares o de votaciones Populares”.

La tercera transformación que indica DAHL es la que se vive actualmente: la globalización. Así como en la segunda transformación las ciudades-estado vieron como perdían capacidad de decisión, en favor de los estados-nación, ahora son los Estados quienes ven reducida su autonomía (especialmente a nivel económico, pero también social, político y culturalmente) en favor de sistemas transnacionales. Aun así, en nuestro caso, abordaremos la tercera transformación desde el punto de vista de la *crisis* de la democracia representativa, que analizamos seguidamente.

### **1.3. ¿Representación versus participación?**

“Dove c’è democrazia, infatti, c’è decisione popolare diretta [...] Dove, invece, vi è rappresentanza non v’è democrazia”<sup>43</sup>. Desde esta posición *radical*, como reconoce LUCIANI, democracia es equivalente a democracia directa, mientras que la democracia representativa sería un oxímoron, “là dove era scritto repubblica abbiamo creato la fittizia continuità storica”<sup>44</sup>. Con el paso de la democracia directa *pura* a la democracia representativa, estaríamos ante un salto en la historia de la democracia, un cambio de paradigma, no una simple continuidad. De hecho, el mismo ROUSSEAU llegó a señalar que “si tomamos el término en todo el rigor de su acepción [democracia], habría que decir que no ha existido nunca verdadera democracia, y que no existirá jamás, pues es contrario al orden natural que el gran número gobierne y que el pequeño sea gobernado”<sup>45</sup>.

Pero ¿estamos realmente ante dos modelos opuestos de democracia?<sup>46</sup> Observada toda la experiencia constitucional, es indispensable contar como premisa

---

<sup>43</sup> LUCIANI, M. *Commentario della Costituzione. Art. 75. La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, Tomo I, 2, Roma: Zanichelli, 2005, p. 14.

<sup>44</sup> SARTORI, G. *Democrazia e definizioni*. Bologna: Il Mulino, 1972, p. 172.

<sup>45</sup> ROUSSEAU, J. J. *El contrato...*, *op. cit.*, p. 131. Aun así, AGUIAR DE LUQUE destaca la importancia del modelo de democracia directa de ROUSSEAU, pues ha dejado huella en el constitucionalismo: “de presentarse como una alternativa democrática frente al sistema representativo, el ideal roussoniano se institucionaliza e incorpora a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtualidad del principio de Soberanía popular”, en AGUIAR DE LUQUE, L. “Democracia Directa...”, *op. cit.*, p. 32.

<sup>46</sup> Para LUCIANI, la democracia directa se opone a la democracia representativa. Así lo observa cuando, entre otros, señala que “la prima si fonda sull’idea dell’interesse comune [e] la seconda si fonda sull’interesse individuale (sul commercio); [...] la prima reclama una “convivenza



de partida la siguiente afirmación: “si el Estado constitucional significa la limitación del poder, tal limitación [...] sería imposible en la democracia directa ya que, de un lado, se confundirían los planos del poder constituyente y del poder constituido y, de otro, se haría impracticable la existencia de un espacio de “deliberación” simultánea y racional en la toma de decisiones”<sup>47</sup>. Por lo tanto, partimos de la base de que todo modelo democrático debe ser representativo, entendiendo este concepto como “la elección por parte [...] del subconjunto de sujetos que poseen la condición de electores de los que, representándolos, están autorizados a tomar decisiones en su nombre y por su cuenta”<sup>48</sup>. Sin embargo, FROSINI va más allá, considerando que “il principio della sovranità popolare non può essere *realizzato e soddisfatto* unicamente per il medium del congegno rappresentativo -cioè di quella forma di esercizio della sovranità popolare che si traduce nella funzione elettorale-” (cursiva añadida)<sup>49</sup>.

Hemos hecho referencia a la crisis de la democracia representativa como la tercera transformación de la democracia. Aun así, ¿estamos ante una crisis del principio de representación? ¿O estamos ante una crisis de representatividad basada, mayormente, en los partidos políticos, pues estos últimos son quienes “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 CE)?

No fue hasta la llegada del sufragio universal y los partidos de masas, como señala PINELLI, que la “democracia [representativa] se convirtió en un sistema de gobierno”<sup>50</sup>. Pero el mismo autor señala los posibles factores de esta *decadencia* de la democracia representativa: “el déficit democrático y crisis de la credibilidad de

---

durevole e genuina”, la seconda si accontenta di una “convivenza passeggera e apparente”, y “la prima può degenerare (e dissolversi) in cesarismo, la seconda può degenerare (e dissolversi) in oligarchia. LUCIANI, M. *Commentario della Costituzione...*, *op.cit.*, p. 27 - 28.

<sup>47</sup> ARAGÓN REYES, M. “La democracia constitucional”, en TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs): *La experiencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 34.

<sup>48</sup> VIZIOLI, N. “La democracia participativa en la legislación regional italiana”, en *Revista catalana de dret públic*, nº 48, 2014, pp. 187-205.

<sup>49</sup> FROSINI, T. E. *Forme di governo e partecipazione popolare*. Turín: Giappichelli, 2008, pp. 44 - 45.

<sup>50</sup> PINELLI, C. y PRESNO, M. A. *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014, p. 17.

la Unión Europea, la toma del poder mediático y la llegada de nuevas oligarquías financieras a escala global”<sup>51</sup> y la crisis de sistemas políticos que se apoyan “en partidos sin cultura política e internamente desestructurados”<sup>52</sup>. Esta fuerte desafección política, ya sea causada por una crisis de representación o de representatividad, ha puesto en entredicho el actual modelo de democracia o, cuando menos, éste ha perdido legitimidad social<sup>53</sup>.

Ante esta tercera transformación –la crisis de la democracia representativa– podemos hallar nuevas oportunidades, puesto que nos abre “nuevas puertas para entender dicha crisis como un proceso de cambio político”<sup>54</sup>. GANUZA insiste en centrar el enfoque ante esta crisis desde la perspectiva de la oportunidad de cambio: “en lugar de entender que el sistema democrático padece un problema grave [debemos entender] que la ciudadanía ha dejado de confiar en las tradicionales formas de implicación política; la ciudadanía demanda nuevas formas de implicación, mediante las cuales aquélla pueda tener una relación más directa con la gestión de los asuntos públicos”<sup>55</sup>.

Nos proponemos abordar la participación desde la perspectiva de su complementariedad respecto de la democracia representativa; considerando la participación ciudadana como un elemento añadido a la representación, pero necesario, para revitalizar la democracia. En este sentido, iremos más allá del simple carácter complementario de la participación. Si queremos una *democracia integral*<sup>56</sup>, la democracia directa y semidirecta es necesaria en nuestro sistema

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>52</sup> El autor cuando menciona la crisis del sistema político, agudizada por la falta de cultura política, se refiere al caso italiano. Aun así, consideramos que es un factor que puede ser extendido a otros países europeos, como es el caso de España. *Ibidem*, p. 50.

<sup>53</sup> HABERMAS señala que, según esta argumentación, “también una dictadura puede considerarse legítima mientras el marco legitimado socialmente reconocido posibilite la estabilidad del Estado”. Para profundizar más sobre esta cuestión: HABERMAS, J. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 2005, p. 366.

<sup>54</sup> GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 4.

<sup>55</sup> Según GANUZA, los cambios deberían reflejar lo establecido en el Informe del Comité de Ministros del Consejo de Europa del año 2001: 1) *Nuevos instrumentos que vinculen la participación a procesos de toma de decisiones*; 2) *Instrumentos que implementen formas más flexibles de participación*. 3) *Instrumentos que incluyan a la ciudadanía no organizada*. GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 22 - 23.

<sup>56</sup> Con este concepto BOBBIO se refiere a la posibilidad de la completa integración de la democracia representativa y la democracia directa: “son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente”. Es decir, no solamente la democracia directa se integra en la democracia

representativo<sup>57</sup>. Y no solo sobre el papel. La participación popular debe estar presente de forma que pueda ponerse en práctica. Para SÁENZ, el referéndum es “la garantía del fundamento último de la democracia representativa, que es la soberanía popular”<sup>58</sup>. No obstante, ¿es el referéndum el único instrumento que cubre esta *necesidad* recíproca entre democracia representativa y democracia directa?

## **2. La consulta popular como institución de participación popular**

### **2.1. Delimitación del concepto genérico de “consultas populares”**

Nuestro estudio se centra en el análisis de la participación ciudadana desde el punto de vista de las consultas populares. Por ello es esencial fijar ahora el enfoque en este último concepto: ¿qué se entiende por consulta popular? Dar respuesta a esta pregunta es una labor compleja, principalmente por dos motivos: por un lado, el término “consulta popular” apenas se encuentra presente a nivel comparado; por el otro, la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional español puede interferir en la delimitación de dicho concepto. En este apartado nuestra voluntad se halla en acotar el término “consulta popular” a nivel teórico (¿de dónde partimos?), dejando para más adelante la integración de dicho concepto en el ordenamiento constitucional español.

---

representativa sino que esta última se integra también en la primera. Véase sobre esta cuestión BOBBIO, N. *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 60 - 61.

<sup>57</sup> Esta necesidad de ambas democracias ha sido señalada por grandes teóricos de la democracia representativa como CONSTANT, CARRÉ DE MALBERG, BÖCKENFÖRDE. El pueblo recurre a la democracia representativa pero paralelamente debe “ejercer una vigilancia activa y constante sobre sus representantes” (CONSTANT), erigiéndose “una relación inmediata e irreductible entre los conceptos [democracia representativa y democracia directa] que ha de servir para fundar el poder parlamentario y las instituciones democráticas” (CARRÉ DE MALBERG). CONSTANT, B. *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Discurso pronunciado en el Ateneo de París, 1819, p. 18; CARRÉ DE MALBERG, R. “Consideraciones teóricas a propósito de la relación del referéndum con el parlamentarismo”, GUILLÉN LÓPEZ, E. (trad.), en *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 21, enero-junio 2014, p. 300; y BÖCKENFÖRDE, E. W. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Valencia: Trotta, 2000, pp. 142 - 143.

<sup>58</sup> SÁENZ, E. “Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del derecho comparado”, en SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.): *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p. 160.

Hay una gran variedad de formas de participación que pueden ser incluidas bajo el paraguas de las consultas populares, ya sea democracia directa y semidirecta, ya sea democracia participativa. No es tarea sencilla enumerar qué instrumentos participativos forman parte de la categoría genérica de “consulta popular”. Como veremos en los apartados sucesivos, los conceptos “consulta popular” y “referéndum”, tanto en el caso español como el italiano, han sido objeto de debate, ya sea por parte de la doctrina, ya sea por parte del intérprete constitucional. Dos términos que a menudo han sido contrapuestos a pesar de que no son instrumentos antagónicos, más bien al contrario: las consultas populares se consideran la especie genérica y el referéndum un subtipo de dicha especie, como veremos seguidamente.

No obstante, la contraposición entre referéndum y consulta popular se lleva realizando de forma habitual, especialmente en España y también en Italia. En el caso español, no es baladí la distinción entre referéndum y las demás consultas populares, pues el primero se engloba dentro de la democracia directa y, las segundas, dentro de la democracia participativa, con las implicaciones que tiene dicha distinción en el ordenamiento constitucional español. Para el caso italiano, esta diferencia es también sustancial, puesto que para la Corte Constitucional italiana, el referéndum regional es la “modalità idonea” para garantizar los principios de “partecipazione delle comunità locali” y de “autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda il loro assetto istituzionale”<sup>59</sup>. A pesar de la preferencia por el referéndum como garantía de los principios constitucionales por parte de la Constitución italiana, su intérprete admite que las Regiones puedan prever formas alternativas, siempre y cuando puedan “assicurare, con pari forza, la completa libertà di manifestazione dell’opinione da parte dei soggetti chiamati alla consultazione, al riparo cioè da ogni condizionamento esterno nel momento del suo svolgimento e quindi con l’osservanza delle opportune forme di segretezza adeguate a tali fini”<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 453/1989. Véase más en profundidad esta cuestión en TROILO, S. “Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale”, en *Federalism.it*, nº 11, 2016, p. 9.

<sup>60</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 453/1989. *Considerato in diritto* 4.2.

Entonces, ¿qué entendemos por “consultas populares”? La definición más concreta que refleja nuestro punto de partida es la efectuada por BUENO ARMIJO: “toda interpelación realizada a un cuerpo político, el pueblo, con el fin de que se pronuncie respecto de una determinada cuestión, sobre la que recaerá una decisión definitiva emanada de un poder público distinto”<sup>61</sup> es una consulta popular. Bajo esta definición, se podría incluir la institución del referéndum. Aun así, nos interesa establecer de dónde partiremos desde el punto de vista teórico: ¿es el referéndum una subespecie del concepto genérico “consulta popular”? Quizás pueda parecer insignificante aclarar ahora si el referéndum es o no una modalidad de consulta popular. Pero como veremos más adelante, para el ordenamiento constitucional español, responder a esta pregunta sí será una cuestión importante e incluso imprescindible. Según nuestro parecer, desde el punto de vista teórico la institución del referéndum debería quedar al margen de la consulta popular, por las siguientes consideraciones<sup>62</sup>.

Para TROILO, una consulta popular es aquella forma de participación mediante la cual “determinati soggetti sono ascoltati ed hanno l’opportunità di (cercare di) influenzare le decisioni degli enti territoriali”<sup>63</sup>. Esta definición general nos permite distinguir los tres aspectos esenciales de las consultas populares: los sujetos –activo y pasivo–, el titular de la iniciativa y de la decisión, y la finalidad de la consulta. Por un lado, el sujeto *pasivo* –quien es escuchado– es normalmente una fracción de la población<sup>64</sup>, pero no necesariamente. Otro elemento clave es el sujeto *activo* de la consulta: *quién escucha*, por lo tanto, quién tiene la iniciativa. En este sentido, por norma general el titular tanto de la iniciativa de la consulta como del poder decisorio final sería el órgano representativo o ejecutivo. Por otro lado, la finalidad de la consulta popular es conocer el punto de vista de la población

---

<sup>61</sup> BUENO ARMIJO, A. “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública*, nº 177, 2008, p. 207.

<sup>62</sup> No obstante, como veremos más adelante en la argumentación, la institución del referéndum será incluida bajo el concepto genérico de “consulta popular”.

<sup>63</sup> TROILO, S. “Fra tra tradizione...”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>64</sup> Como fracción de población se entiende una categoría concreta de ciudadanos (por ejemplo, los jóvenes), las asociaciones, entidades, etc.

sobre un asunto en concreto, de forma previa a la decisión sobre el tema en cuestión, sin la necesidad de que el resultado deba ser jurídicamente vinculante.

En cambio, tradicionalmente, el referéndum ha tenido un carácter decisorio<sup>65</sup>, constituyendo “una forma de consulta popular en la que el cuerpo electoral se expresa a través del voto al objeto de realizar el pronunciamiento popular relativo a una determinada decisión pública” (cursiva añadida)<sup>66</sup>. Desde nuestro punto de vista, estamos ante un referéndum cuando la interpelación al pueblo “persigue, en concreto, la confirmación (“refrendo”) por parte del cuerpo político de una decisión ya tomada por sus representantes”<sup>67</sup>. Habitualmente, *esta decisión ya tomada* será la sanción de una norma jurídica o texto constitucional. Y, a su vez, se distingue de la consulta popular por los elementos anteriormente observados: el sujeto pasivo siempre será el cuerpo electoral; el objeto será una decisión ya tomada – normalmente, una norma jurídica–; y el resultado tendrá por norma general un efecto jurídicamente vinculante. No obstante, hay que subrayar que la diferencia principal, señalada también por BUENO ARMIJO, es la finalidad de ambas instituciones<sup>68</sup>. Por un lado, a través del referéndum el pueblo expresa de forma directa y legítima su voluntad final, que será la definitiva. Por otro lado, a través de las demás consultas populares el pueblo participa en la fase de formación de la voluntad<sup>69</sup>.

Asimismo, esta delimitación trazada respecto de las consultas populares deja al margen de nuestro estudio la iniciativa legislativa popular, pues a pesar de ser un instrumento *ex ante* a la decisión final, se trata de la participación de los ciudadanos solo en la iniciativa del procedimiento legislativo. No estamos ante una consulta,

---

<sup>65</sup> Como recuerda LÓPEZ BASAGUREN en “Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional (Consideraciones con motivo de la STC 103/2008)”, en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, 2009, nº 9, p. 210; y como defiende LINDE PANIAGUA, E. en “Artículo 92”, ALZAGA, O. (dir.). *Comentarios a las Leyes Políticas*. Madrid: Edersa, tomo VII, p. 370.

<sup>66</sup> SALERNO, G. M.: *Il referendum*. Padua: CEDAM, 1992, p. 85.

<sup>67</sup> BUENO ARMIJO, A. “Consultas populares...”, *op. cit.*, p. 207.

<sup>68</sup> Esta diferencia contrasta con aquella subrayada por CASTELLÀ, quien define la consulta popular como “una manifestación de opinión de la ciudadanía por cauces distintos al voto”, mientras que un referéndum es aquella “llamada al cuerpo electoral para que se pronuncie a favor o en contra de una ley o decisión pública y se expresa mediante el voto”, siendo el medio de expresión la diferencia relevancia entre ambos instrumentos. Sobre esta cuestión obsérvese CASTELLÀ, J. M. “Consultas populares...”, *op. cit.*, pp. 129 - 130.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

sino ante una propuesta legislativa en la que los ciudadanos solo participan en la fase de activación. Aun así, hay que resaltar que este instrumento adquiere diferentes rasgos más allá de nuestra frontera constitucional, dotándole en algunos casos de un significado completamente diferente. Por ello, encontraremos instrumentos de participación como la iniciativa ciudadana de los Estados de Estados Unidos, cuyas características son esencialmente diferentes respecto de la ILP de nuestro ordenamiento jurídico-constitucional. También en alguna Región italiana observaremos diferencias en relación con este instrumento ya que, para dotar de garantía a la ILP, se incorpora la institución del referéndum en el momento de la decisión, implicando así un cambio sustancial en la misma y conduciéndonos a un nuevo instrumento de participación, el referéndum *propositivo*<sup>70</sup>.

## **2.2. Las consultas populares más allá del referéndum**

El concepto “consulta popular” va más allá del referéndum, superando la clásica participación directa de los ciudadanos y situándonos en un nuevo escenario participativo. KELSEN señaló que “podría intentarse una reforma del parlamentarismo fortaleciendo el elemento democrático [donde cupiese] hacer partícipe [al pueblo] en la legislación en mayor medida de lo que es común en el sistema parlamentario, donde el pueblo queda limitado al acto de la elección”<sup>71</sup>. Actualmente existe un *tertium genus* al que PIZZORUSSO se refirió como *democracia participativa*. Este concepto engloba las instituciones que “si realizzano quando singoli cittadini o rappresentanti di formazioni sociali, possono esprimere il loro pensiero in circostanze tale per cui la manifestazione di esso non costituisca soltanto l’espressione di un’opinione rivolta verso un complesso più o meno vasto di destinatari, ma altresì un atto di un procedimento destinato a concludersi con l’emanazione di un provvedimento avente effetti giuridici”<sup>72</sup>, pero

---

<sup>70</sup> Cabe señalar que actualmente está en tramitación una iniciativa de reforma constitucional que implicaría introducir en el art. 71 CI una modalidad de ILP “reforzada”, análoga al referéndum propositivo regional.

<sup>71</sup> KELSEN, H. *Esencia y valor...*, *op. cit.*

<sup>72</sup> PIZZORUSSO, A. *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*. Nápoles: Jovene Editore, 1992, p. 389.

que, a diferencia de la democracia directa, en este caso la decisión final se halla en manos de los representantes.

Asimismo, también es necesario señalar la presencia del concepto de democracia deliberativa, a veces incorporado dentro de la democracia participativa y, otras veces, diferenciándola de la misma<sup>73</sup>. Ante estas diferentes aproximaciones, OVEJERO define la democracia deliberativa como un “sistema de decisiones colectivas en el que los participantes se ven obligados a defender sus argumentos en público dialogo regido por principios de racionalidad e imparcialidad”<sup>74</sup>, poniendo de relieve sus dos elementos principales: la confrontación pública y argumentada y “la inclusión de todos los intereses y puntos de vista afectados por el asunto en discusión”<sup>75</sup>. Para COHEN, el “procedimiento ideal” de la deliberación sería el siguiente: a) que sea argumentada, con un intercambio de información y argumentos, partiendo de propuestas previas; b) que sea inclusiva y pública: todos los que puedan verse afectados por la decisión final deben tener la oportunidad de participar; c) que esté exenta de coerciones externas; y d) que también esté exenta de coerciones internas que puedan alterar el principio de igualdad entre los participantes<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Autores como VIZIOLI la consideran una subcategoría de la democracia participativa (VIZIOLI, N. “La democracia participativa...”, *op. cit.*, p. 190); otros como BIFULCO sostienen que esta expresión es un concepto teórico que englobaría también la democracia participativa (BIFULCO, R. “Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?”, en *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*. Vol. I. Nápoles: Jovene Editori, 2010, pp. 111 y ss.), mientras que para ALLEGRETTI, tanto la democracia deliberativa como la participativa son “dos maneras de acercarse a la democracia destinadas a cruzarse y a ganar recíprocamente” (ALLEGRETTI, U. “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa”, en *Rivista AIC*, nº 1, 2011, p. 4). GANUZA considera que la mayor diferencia entre la democracia participativa y la deliberativa es la proyección social que tienen. Los procesos deliberativos en ocasiones sus participantes son elegidos mediante el sorteo, por lo que garantiza cierta representatividad pero, en cambio, son mecanismos puntuales, discontinuos: “el proceso deliberativo se proyecta como una experiencia personal, desconectada de la vida cotidiana de la ciudadanía” (GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 29.). Por otro lado, FONT observa la democracia deliberativa como un conjunto de instrumentos que “intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones”, cuyo rasgo principal es el fomento de “la capacidad de reflexión y diálogo de los ciudadanos comunes” (FONT, J. “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en ZICCARDI, A. (ed). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM, 2004, pp. 32-33).

<sup>74</sup> OVEJERO, F. “Democracia deliberativa, en serio”, *El País*, 30 de diciembre de 2004.

<sup>75</sup> VIZIOLI, N. “La democracia participativa...”, *op. cit.*, p. 190.

<sup>76</sup> COHEN, J. “Deliberación y legitimidad democrática”, MELERO, M. C. (trad.), 2007, pp. 132 - 133.



Fuere como fuere, la aparición de estas nuevas formas de participación suscitó un gran debate acerca de su necesidad y de sus efectos en la democracia representativa<sup>77</sup>. CUESTA considera que la deliberación democrática es “el proceso de argumentación pública previo a la toma de decisiones políticas donde los participantes defienden sus razones en aras del interés general”. No obstante, en nuestro estudio englobaremos la democracia deliberativa dentro de la participativa, teniendo ambos conceptos la finalidad de perfeccionar las decisiones tomadas por los representantes. Si se tiene en cuenta a los ciudadanos en la toma de decisiones, éstos apoyarán y respetarán más fácilmente las normas adoptadas, lo cual conllevará un aumento de la legitimidad social de la democracia. En definitiva, la democracia participativa es un “mezzo utile ad incrementare l’accountability istituzionale e la stessa responsività dei soggetti titolari di potere politico”<sup>78</sup>.

Aun así, hay quienes consideran –la teoría elitista economicista– que actualmente el ciudadano no está dispuesto a renunciar a parte de su tiempo libre para hacerse presente en procesos participativos, por lo que el éxito de estas figuras participativas será nulo: de nuevo se reproducirá el índice de abstención de los procesos electorales en los procesos participativos. Otra crítica importante es la relativa a la legitimidad de las asociaciones y otras organizaciones sociales: ¿pueden ser considerados realmente como portavoces de la sociedad civil? ¿O simplemente representan sus propios intereses particulares? Paralelamente, GANUZA se plantea si “puede la ciudadanía efectivamente participar en las decisiones públicas que afectan a todos”<sup>79</sup>, implicando esto un desafío para las instituciones representativas. Estas últimas gozan de legitimidad política puesto que los representantes son elegidos por todos los ciudadanos. En cambio, la participación podría implicar un problema de legitimidad, por lo que el autor considera que es necesario centrarse en los sujetos (*quiénes participan*) y en los resultados de la participación (en qué medida estos son racionales)<sup>80</sup>. Según nuestro parecer, lo esencial radica en conocer cuales son los efectos de la participación de

---

<sup>77</sup> Para una lectura más profunda véase CUESTA, V. M. *Participación directa...*, *op. cit.*, pp. 29 - 35.

<sup>78</sup> DELLA MORTE, M. *Rappresentanza vs. Partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*. Milán: FrancoAngeli, 2012, p. 107.

<sup>79</sup> GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 24.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Incluso asumiendo los riesgos que conlleva la misma participación, la clave se halla en la eficacia de los instrumentos participativos: si los efectos favorecen de algún modo la calidad democrática y su legitimación.

Seguidamente, se expondrán diferentes instrumentos participativos que consideramos que forman parte del concepto genérico de consultas populares. Por lo tanto, quedarán al margen los demás instrumentos que, aun formando parte de la democracia participativa (y deliberativa)<sup>81</sup>, no pueden ser considerados como “consulta popular”.

### **2.2.1. Tipología de consultas populares. Instrumentos de democracia participativa**

Los instrumentos de participación pueden ser analizados desde diferentes puntos de vista: el carácter estable o temporal del mecanismo, su composición, la periodicidad de las reuniones y atribuciones, el carácter territorial o sectorial, y en función de los sujetos participantes (individuos y/o colectivos), entre otros<sup>82</sup>. No obstante, ahora nos centraremos en aquellos instrumentos que consideramos que se encuentran bajo el umbral de las consultas populares. Para ello, partimos de los tres elementos esenciales de toda consulta popular, anteriormente observados: el sujeto pasivo, que habitualmente es una fracción del pueblo; el sujeto activo –quien tiene la iniciativa y el poder de decisión–, que son los poderes públicos; y la finalidad –conocer el parecer del pueblo sobre un asunto concreto–.

---

<sup>81</sup> De ahora en adelante, nos referiremos solo a “democracia participativa”, quedando incorporado en dicho concepto la democracia deliberativa.

<sup>82</sup> FONT distingue dos tipologías de instrumentos de participación: los mecanismos de consulta a las comunidades y los mecanismos deliberativos. Con el primero de ellos se refiere a instrumentos cuya finalidad es la interlocución y diálogo de forma permanente con los representantes de los grupos o comunidades más reconocibles. De este modo, vemos que se pretende sacar provecho al capital social que implica la existencia de colectivos ya organizados. Con el segundo, se refiere a aquellos en los que se facilita al ciudadano la información, el entorno y el tiempo necesario para que pueda participar en la toma de decisiones públicas. A su vez, dentro de estos mecanismos de deliberación, el autor diferencia aquellos basados solamente en el acceso a la información y la deliberación ciudadana y, por otro lado, los instrumentos que, a través de la selección aleatoria de los sujetos (ciudadanos o entidades) –siendo éstos una muestra representativa de la sociedad– posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Véase FONT, J. “Nuevos mecanismos participativas y democracia participativa”, en *Jornadas sobre democracia participativa* [ponencia online], UPV-EHU, Sarriko, 2003.

Pero para empezar a delinear y dibujar el ámbito de las consultas populares a partir de instrumentos concretos, hay que señalar que partiremos de dos subespecies de consulta popular: por un lado, los instrumentos participativos y, por el otro, la consulta popular como instrumento propio de participación, que observaremos en el siguiente apartado.

Dentro de los mecanismos de democracia participativa incluimos aquellos que “intentan combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones”<sup>83</sup>. Es decir, son aquellos instrumentos que, en un primer lugar, proporcionan información al ciudadano para que éste sea capaz de pensar, debatir y argumentar sobre un asunto concreto. Asimismo, FONT distingue dos tipologías: aquellos instrumentos basados en proporcionar información y en la deliberación ciudadana y un segundo grupo de instrumentos que se centran en seleccionar los participantes de forma que estos sean una muestra representativa de la sociedad.

Por lo tanto, dejaremos al margen aquellos instrumentos que son, simplemente, una vía para que el ciudadano (o entidad ciudadana) que lo desee pueda realizar las aportaciones oportunas relacionadas con un asunto público en concreto, exista o no una deliberación previa; aquellos instrumentos organizados a iniciativa social<sup>84</sup>; y los instrumentos relativos a la participación sectorial.

*a) Mecanismos de información y deliberación*

1) “Future Search”, “Community Visioning”, “European Awareness Scenario Workshops”, “Open Space”

El mismo autor agrupa estos diferentes mecanismos en una misma categoría puesto que las diferencias entre ellos son mínimas: se dirigen principalmente a grupos organizados haciendo hincapié en ofrecer una determinada información y

---

<sup>83</sup> FONT, J. “Decisiones públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana”. Disponible en <[http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1110-fichero/25.Decisiones\\_publicas\\_y\\_ciudadania\\_nuevos\\_mecanismos\\_e\\_instrumentos\\_\(Joan\\_Font\).pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1110-fichero/25.Decisiones_publicas_y_ciudadania_nuevos_mecanismos_e_instrumentos_(Joan_Font).pdf)>, p. 12. No obstante, el autor se refiere a “mecanismos deliberativos”. Aun así, como hemos señalado, nuestro estudio no distinguirá la democracia deliberativa de la participativa, sino que lo analizaremos de forma conjunta, bajo este último concepto.

<sup>84</sup> Por ejemplo, los círculos de estudio o fóruns temáticos, pues son organizados por la propia sociedad civil (organizaciones como iglesias, asociaciones o sindicatos).

su posterior deliberación, que se puede alargar hasta uno o más días. Las técnicas empleadas en estos mecanismos son el *brainstorming*, los grupos mixtos (tanto colectivos como ciudadanos, técnicos y políticos), pequeños grupos, asambleas conjuntas, etc.

## 2) Conferencias de consenso<sup>85</sup>

Su origen se halla en Dinamarca, a finales de la década de los ochenta, pero posteriormente han sido aplicadas también en el Reino Unido, Holanda, Finlandia y Estados Unidos. Este instrumento implica la formación de un grupo reducido de ciudadanos (entre 10 y 20). Son ellos quienes solicitan participar, habiendo sido anunciado el proceso participativo previamente en los medios de comunicación (aunque en Estados Unidos los participantes son seleccionados aleatoriamente). El asunto por tratar es siempre de carácter científico o tecnológico y de relevancia social y política.

El proceso participativo se basa en tres encuentros: en los dos primeros se debaten aspectos generales y se plantean preguntas, que son respondidas en el tercer encuentro. Este último encuentro es un foro público que cuenta con la asistencia de expertos, académicos y representantes de grupos de interés. Después de escuchar las respectivas aportaciones, se abre un proceso deliberativo en el que los ciudadanos deben lograr un consenso, contando con la ayuda de un moderador externo. El informe final recoge este consenso, que es presentado a través de los medios de comunicación y presentado al Parlamento correspondiente.

## 3) Presupuestos participativos

Los presupuestos participativos han sido ampliamente desarrollados en Brasil, donde se halla su origen, a finales de la década de los ochenta. Más tarde, en los años noventa, se extiende a otros países latinoamericanos como Ecuador, Perú, Colombia y Argentina. No es hasta el año 2000 que empieza a aplicarse en Europa, especialmente en España, Italia, Alemania y Francia. Es un instrumento eminentemente empleado a nivel local, cuyo objetivo es “implicar a la ciudadanía

---

<sup>85</sup> También nombradas por GANUZA como “foros de consulta”. Para profundizar en este mecanismo participativo: FONT, J. *Ibidem*, p. 13 y GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 15.

en un proceso de toma de decisiones vinculado a la gestión de la administración”<sup>86</sup>. Por lo general, toda la población es invitada a participar, aunque en algunos casos (especialmente en Europa) se han elegido los participantes de forma aleatoria. El proceso participativo consta de tres fases. La primera de ellas consiste en dar a conocer el proceso, rendir cuentas de lo llevado a cabo en el último año y fijar cuáles serán las normas internas del proceso. En segundo lugar, se abre el proceso de deliberación, en el que se recogen todas las aportaciones y propuestas de los ciudadanos participantes. Finalmente, la tercera fase se centra en tomar una decisión final que aglutine las diferentes propuestas en una única propuesta conjunta, que será presentada ante la Administración correspondiente.

GANUZA destaca que uno de los problemas que presenta este instrumento, dejando de lado el tema de la representatividad, es la articulación del interés general y los intereses particulares, primando éstos sobre los generales. En algunos casos, para intentar combatir esta disfunción se han definido previamente criterios de justicia social, con tal de “vincular lo particular y lo general de acuerdo con un horizonte de justicia distributiva”<sup>87</sup>.

#### *b) Mecanismos que priman la representatividad*

Esta categoría se centra en aquellos mecanismos participativos que consideran que la participación de los ciudadanos debe ser representativa de la sociedad. FONT señala que “la principal virtud de este tipo de mecanismos reside en que permiten construir un microcosmos de la población, con gente de perfiles muy diversos, con opiniones y con sensibilidades diferentes, a pesar de que esa diversidad no mantenga exactamente las mismas proporciones que en el conjunto de la población”<sup>88</sup>.

#### 1) Encuestas deliberativas

---

<sup>86</sup> GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> FONT, J.; GOMÀ, R.; BLANCO, I.; JARQUE, M. “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, XIV Concurso de ensayos del CLAD, *Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas, 2000, p. 127.

El origen de este instrumento deliberativo se halla tanto en el Reino Unido como en los Estados Unidos. Normalmente se ha usado a nivel estatal, pero también ha sido aplicado, en menor medida, a nivel regional y local. Dicho mecanismo consiste en una doble encuesta: la primera se realiza en un primer momento; la segunda, después de todo el proceso de información y deliberación. Los participantes son elegidos aleatoriamente y deben ser una muestra representativa de la sociedad, pudiendo llegar a ser un total de aproximadamente 300 ciudadanos participantes. La gran dimensión del proceso ha implicado que, a menudo, se haya seguido por televisión.

Después de rellenar la encuesta previa, los participantes se reúnen en varias ocasiones y, mediante las aportaciones de expertos y políticos, son informados sobre el asunto objeto de deliberación<sup>89</sup>. Seguidamente, se dividen en grupos más pequeños para debatir sobre el tema. Finalmente, se realiza la segunda encuesta, en la que expresan su juicio en relación con el asunto tratado. Con esta doble encuesta se pretende observar si el proceso deliberativo ha hecho cambiar la opinión de los participantes y en qué medida. El resultado de las encuestas se entrega a la Administración correspondiente. El objetivo final de dicho mecanismo sería, como señala GANUZA, “permitir que un microcosmos del país realice recomendaciones después de implicarse en un proceso deliberativo”<sup>90</sup>.

## 2) Paneles ciudadanos

Este instrumento participativo tiene una característica que lo distingue de los observados hasta ahora: incorpora el elemento de la continuidad. Pretende convertir a los participantes, a partir de la elección aleatoria de los mismos y la correspondiente deliberación, en un grupo permanente, en forma de foro de debate o simplemente como interlocutor con la Administración correspondiente en relación con los temas que le sea asignado. Este mecanismo, a pesar de que ha sido

---

<sup>89</sup> Normalmente las encuestas deliberativas pivotan alrededor de un tema en concreto. Por ejemplo, en el Reino Unido, ha habido encuestas que han tratado el tema de los centros penitenciarios y también la integración europea. En el caso de los Estados Unidos, también ha habido encuestas que han girado alrededor de un proceso electoral, con el objetivo de mejorar la información disponible por parte de los ciudadanos y de dar a conocer los candidatos electorales.

<sup>90</sup> GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 14.

poco utilizado, normalmente se ha aplicado para cuestiones relativas a un colectivo en concreto, por lo que los participantes son representantes del mismo (por ejemplo, los jóvenes, comerciantes y vecinos de un determinado distrito, etc.).

### 3) Jurados o consejos ciudadanos<sup>91</sup>

Este instrumento tiene su origen en Alemania y los Estados Unidos, durante la década de los años setenta. No obstante, en los años noventa se expandió a otros países como España, Australia y el Reino Unido, donde se han llegado a realizar cien jurados ciudadanos.

El proceso participativo es muy similar a los instrumentos anteriormente observados. Los participantes (entre 15 y 30), que son seleccionados aleatoriamente, asisten a una sesión en la que tanto expertos como grupos de interés realizan sus aportaciones sobre el tema. Los participantes se agrupan para discutir y deliberar acerca de lo expuesto y, finalmente, realizan las recomendaciones pertinentes. Los asuntos que se han llegado a tratar son muy amplios, y normalmente suelen ser de relevancia política, como son cuestiones territoriales, urbanismo, sobre el medioambiente, la salud, la agricultura, entre otros<sup>92</sup>.

Antes veíamos como las encuestas deliberativas podían llegar a ser un debate público totalmente accesible por todos los ciudadanos (al ser retransmitidas por televisión), pero cuya finalidad era simplemente obtener la opinión de un grupo de ciudadanos representativos de la sociedad y, que a su vez, este proceso participativo llegase al máximo de ciudadanos posible. La principal diferencia de las encuestas respecto a los jurados ciudadanos es que, estos últimos, “han estado mucho más vinculados al proceso de toma de decisiones real”<sup>93</sup>. Por lo tanto, la eficacia de este

---

<sup>91</sup> FONT nombra este instrumento como “jurados ciudadanos”, pero GANUZA se refiere al mismo tanto con el término “jurado” como el término “consejos ciudadanos”.

<sup>92</sup> En España, este instrumento –donde ha sido empleado en municipios del País Vasco y Cataluña–, ha sido aplicado a nivel local, habiéndose tratado sólo temas urbanísticos mayoritariamente, nunca cuestiones de relevancia política que resultaran controvertidas socialmente. Como subraya GANUZA, esto explicaría que el grado de rechazo a participar en este mecanismo en España haya sido entre el 1 y el 10%, mientras que en países como Alemania en ocasiones se haya llegado al 80%.

<sup>93</sup> No obstante, FONT señala que en Estados Unidos este instrumento ha adquirido un carácter muy diferente, pues han sido ampliamente “desarrollados durante los últimos 25 años por la sociedad civil, con escasos vínculos con la administración pública”. En cambio, la vinculación de dicho instrumento al proceso de toma de decisiones sí ha tenido lugar tanto en Alemania

instrumento –si la medimos en cuanto a la capacidad de influencia sobre las decisiones públicas– es muy notable en comparación con otras formas de deliberación popular. No obstante, no tiene carácter vinculante, pero sí que tiene como finalidad dar prioridad a una actuación pública determinada: “con los jurados ciudadanos es más sensible el grado de efectividad existente entre la priorización surgida del proceso y su aplicación ejecutiva”<sup>94</sup>.

Como hemos observado, los mecanismos participativos en general se centran en ofrecer información a los participantes para que a su vez ellos puedan debatir y discutir sobre un asunto en concreto. Además, algunos de ellos también pretenden que los participantes sean una muestra representativa de la sociedad o colectivo en cuestión, aportando así mayor legitimidad al proceso participativo. No obstante, estos instrumentos no se han aplicado en numerosas ocasiones, puesto que el coste de organización y funcionamiento de alguno de ellos es elevado.

### **2.3. La consulta popular como instrumento propio de participación**

Todos los instrumentos observados hasta ahora bajo la categoría de mecanismos de democracia participativa se hallan dentro del concepto genérico de “consultas populares”, ya que son formas de participación que permiten a una fracción de los ciudadanos ser escuchada y de este modo influir en la decisión del poder público en un asunto concreto.

No obstante, de la misma forma que estos instrumentos observados prevén una fase de deliberación, ninguno de ellos implica una participación de todos los ciudadanos<sup>95</sup>. Si fijamos ahora el enfoque en instrumentos que, más allá de prever la deliberación en el proceso participativo, impliquen el posicionamiento de los ciudadanos sobre un asunto antes de la toma de decisiones de los poderes públicos,

---

como en el Reino Unido, países donde se han tratado temas como la planificación urbanística, la sanidad, las nuevas tecnologías, etc. FONT, J. “Nuevos mecanismos...”, *op. cit.*, p. 13.

<sup>94</sup> GANUZA, E. “Novos Instrumentos...”, *op. cit.*, p. 16. También, sobre esta cuestión, FONT realiza un análisis de doce jurados ciudadanos realizados en España, donde constata que nueve de ellos tuvieron una clara vinculación al diseño final de los programas o actuaciones públicas. En FONT, J.; GOMÀ, R.; BLANCO, I.; JARQUE, M.: “Mecanismos de participación...”, *op. cit.*

<sup>95</sup> A excepción del presupuesto participativo que, en el ámbito local, en ocasiones sí se invita a todos los ciudadanos a participar.



el abanico se reduce principalmente a un instrumento concreto: el instrumento que canaliza la expresión de la opinión de los ciudadanos acerca de un asunto político. Esta expresión se realizará normalmente mediante el voto, ya sea para mostrar el acuerdo o no sobre una cuestión, ya sea para mostrar la preferencia entre dos o más propuestas alternativas dentro de un proceso participativo. Ubicados en este supuesto, ¿ante qué instrumento de participación estaríamos? CASTELLÀ considera que el *voto* es uno de los elementos que distingue el referéndum de otros instrumentos de participación<sup>96</sup>. Efectivamente, parte de la doctrina considera este supuesto de participación bajo el concepto de referéndum –concretamente, el referéndum consultivo–. Anteriormente hemos observado que la finalidad era el elemento distintivo del referéndum respecto de las demás consultas. Entonces, si se considera que el referéndum se limita principalmente a la aprobación o derogación de normas, ¿qué institución tiene como objeto los asuntos políticos de especial trascendencia?<sup>97</sup>

Llegados a este punto, debemos hacer un inciso refiriéndonos al concepto de *plebiscito*. LÓPEZ BASAGUREN considera que “el referéndum, en los sistemas democráticos representativos, se articula como un elemento vinculado al proceso de decisión del sistema institucional representativo y se contempla con gran desconfianza la participación directa del cuerpo electoral si se desvincula de aquel proceso de toma de decisiones, porque corre el peligro de asumir *connotaciones plebiscitarias*”<sup>98</sup> (cursiva añadida). De hecho, el autor nos recuerda que tradicionalmente la diferencia entre referéndum y plebiscito ha venido realizándose, por un lado, respecto de la vinculación o no a la adopción de una decisión por parte de los poderes públicos de la democracia representativa y, por el otro, observando la existencia de una regulación previa en el ordenamiento jurídico constitucional de

---

<sup>96</sup> CASTELLÀ, J. M. “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional”, en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, pp. 561 - 592. Véase también “Consultas populares...”, op. cit. pp. 129 - 130, donde se distingue la consulta popular del referéndum, cuestión observada anteriormente.

<sup>97</sup> En el ordenamiento constitucional español, la institución que tiene como objeto las decisiones políticas de especial trascendencia es el referéndum consultivo del art. 92 CE. Como veremos en el Capítulo V, el concepto jurídico indeterminado “decisiones políticas de especial trascendencia” será esencial para establecer la distinción entre el referéndum consultivo previsto en la CE y la *hipotética* consulta popular *híbrida*.

<sup>98</sup> LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum...”, op. cit., p. 213.

la figura de participación. Ante esta distinción, es indudable cuestionarse acerca del rol de las consultas populares: ¿qué elementos diferenciarían un plebiscito de una consulta popular *no referendaria*?<sup>99</sup> En este sentido, según BISCARETTI DI RUFFIA, el plebiscito se refiere “a una manifestación del cuerpo electoral no actuada en relación con un acto normativo (como el referendo), sino más bien, respecto a un simple hecho o suceso, concerniente a la *estructura esencial del Estado* o de su gobierno”<sup>100</sup>. Paralelamente, la consulta popular “es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión [...] Es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas”<sup>101</sup>. Por lo tanto, a través de tres instrumentos se convoca al pueblo para que se pronuncie, pero con

---

<sup>99</sup> Para esta distinción entre referéndum, plebiscito y consulta popular nos ayuda el derecho comparado, siguiendo el argumento llevado a cabo en el Proyecto de ley n° 92/1992 de Colombia, “Por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana”, revisada por la respectiva Corte Constitucional, en la sentencia C-180/94.

También la *Ley de participación ciudadana*, del Distrito Federal de México, de 27 de mayo de 2010, distingue el plebiscito, del referéndum y de la consulta popular. El primero de ellos, es aquel instrumento cuya finalidad es someter a consideración de los ciudadanos, por parte del Jefe de Gobierno, “los actos o decisiones trascendentes para la vida pública del Distrito Federal” (art. 17); el referéndum, es el instrumento a través del cual los ciudadanos aprueban o rechazan “la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa” (art. 28); por último, la consulta popular es el instrumento “a través del cual el Jefe del Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal” (art. 47).

<sup>100</sup> Véase la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-180/94, pp. 69 -72. También BISCARETTI DI RUFFIA (en *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965, p. 425) manifiesta que el término referéndum queda reservado a la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”.

No obstante, AGUIAR DE LUQUE (en *Democracia directa...*, *op. cit.*, pp. 101 - 102 y p. 407) además de analizar las características teórico-históricas del plebiscito, a partir de la teoría constitucional francesa, pone de relieve una cuestión central que deja abierta. La idea teórico-histórica del plebiscito respecto de las demás instituciones de participación directa se sitúa en relación con el rol que juega el plebiscito en el proceso de ratificación y conquista del poder, con lo cual, se cuestiona si “dicho papel no es en la práctica igualmente desempeñado por las otras formas de participación directa”. Asimismo, se refiere a las definiciones primeras del concepto de “referéndum” y “plebiscito” del Diccionario Manual de la Real Academia (1927), indicando que el primero es aquella “consulta que se hace al pueblo sobre asuntos de interés común” mientras que el plebiscito es la “consulta al voto popular directe para que apruebe la política de poderes excepcionales, mediante la votación de las poblaciones interesadas”. Todo ello pone de relieve la necesidad de ampliar la concepción teórica de referéndum más allá del carácter aprobatorio o derogativo del mismo.

<sup>101</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C.180 de 1994.

finalidades diferenciadas. Mientras que el referéndum tiene la finalidad de aprobar o rechazar una decisión ya tomada por los representantes, el plebiscito tiene como finalidad el pronunciamiento del pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. Finalmente, la consulta popular se distingue de este último puesto que su fin es recabar la opinión de los ciudadanos sobre asuntos de interés general que no impliquen un cambio fundamental respecto para la vida del Estado y la sociedad<sup>102</sup>, recogida por la Constitución.

No obstante, a pesar de que la institución del referéndum ha tenido mayoritariamente un carácter decisorio, nuestro punto de partida teórico no puede obviar la presencia en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional de una modalidad de referéndum que va más allá de la definición teórica de referéndum planteada hasta ahora<sup>103</sup>: el referéndum consultivo del art. 92 CE. Estamos ante una modalidad referendaria doblemente excepcional. Por un lado, porque su característica principal –su efecto “jurídicamente no vinculante”– es la excepción al tercer rasgo definitorio de referéndum, anteriormente observado<sup>104</sup>. Aun así, estamos ante un instrumento a través del cual el pueblo expresa de forma directa y legítima su voluntad acerca de una cuestión de especial trascendencia política<sup>105</sup>. A pesar de que su efecto no vincula jurídicamente, sí tiene vinculaciones políticas<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Un ejemplo de decisión fundamental que afectaría a la vida del Estado y de la sociedad sería el cambio de forma de estado (monarquía o república) o la anexión o separación de alguno de los territorios del Estado.

<sup>103</sup> Como señala BASAGUREN (en “Sobre referéndum...”, *op. cit.*, pp. 209 - 210), “a partir de la forma que el referéndum asume en Suiza [...] como forma necesaria de ratificación de las leyes aprobadas por las Asambleas Parlamentarias, el referéndum se caracteriza por ser una forma de participación directa en la que el electorado se pronuncia en vía electoral, de forma afirmativa o negativa, sobre una cuestión sometida a su consideración”. En este sentido, el referéndum ha tenido mayoritariamente un carácter decisorio “vinculado siempre a un acto cuya validez requiere de la decisión mayoritaria del cuerpo electoral expresada a través de esta forma de participación directa”. Para el autor, esta sería la forma tradicional de referéndum aprobatorio, como sería el caso del referéndum originario suizo y todas las demás modalidades referendarias de aprobación o reforma “de textos constitucionales u otros de carácter institucional básico o fundamental -como los Estatutos de Autonomía, p. e.-, o en el referéndum de tipo abrogatorio característico del sistema constitucional italiano”. Pero esta concepción clásica “no ha impedido la proliferación de otras formas de referéndum, especialmente, por contraposición a esta última, de la forma consultiva de referéndum”.

<sup>104</sup> Como ya hemos apuntado, nos referimos al tercer elemento definitorio de referéndum establecido por TROILO: el resultado del referéndum tendrá efectos jurídicamente vinculantes. Véase TROILO, S. “Fra tra tradizione...”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>105</sup> Sobre el concepto “decisión política de especial trascendencia” nos referimos en el Capítulo V.

<sup>106</sup> Véase DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. *El régimen constitucional español*. Barcelona: Labor Universitaria, 1980-1982, vols. I y II, p. 97; TORRES DEL MORAL, A.

o, por lo menos, mientras el resultado exprese mayoritariamente una posición clara<sup>107</sup>, como considera parte de la doctrina<sup>108</sup>. Por otro lado, el referéndum consultivo es excepcional por la naturaleza de su objeto: las “decisiones políticas de especial trascendencia”. Como veremos en el Capítulo V, consideramos que el objeto es una cuestión esencial respecto de la institución del referéndum.

A la luz de la distinción teórica entre referéndum, plebiscito y consulta popular, se pone de manifiesto que la modalidad del referéndum consultivo entraría dentro de la definición de plebiscito, con lo cual nuestro estudio necesariamente incorporará la concepción teórica del plebiscito anteriormente señalado dentro de la institución del referéndum. De hecho, como es sabido, los términos “referéndum” y “plebiscito” son dos conceptos complejos: tantas veces contrapuestos y tantas veces asimilados a un único concepto<sup>109</sup>. No obstante, se ha considerado relevante partir en primer lugar de la distinción teórica entre referéndum y plebiscito para poner de relieve estas dos acepciones del referéndum –el referéndum con carácter decisorio y el referéndum con carácter consultivo–, adquiriendo esta última una primordial relevancia respecto del concepto de consulta popular, como veremos más adelante.

Por ello, por la *excepcionalidad* del referéndum consultivo –en el sentido antes indicado– y por el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de consultas populares, nuestro análisis del modelo de democracia autonómico (y también estatal) incorpora el referéndum como una especie del

---

*Principios de Derecho Constitucional español*. Madrid: Átomo Ediciones, 1985 - 1986, vol. I, p. 122. y OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum...”, *op. cit.*, pp. 47 - 48. Contrariamente, véase ALZAGA VILLAAMIL, O. *La Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978, p. 587.

<sup>107</sup> RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. “Participación y pluralismo en la Constitución de 1978”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, pp. 125 - 126.

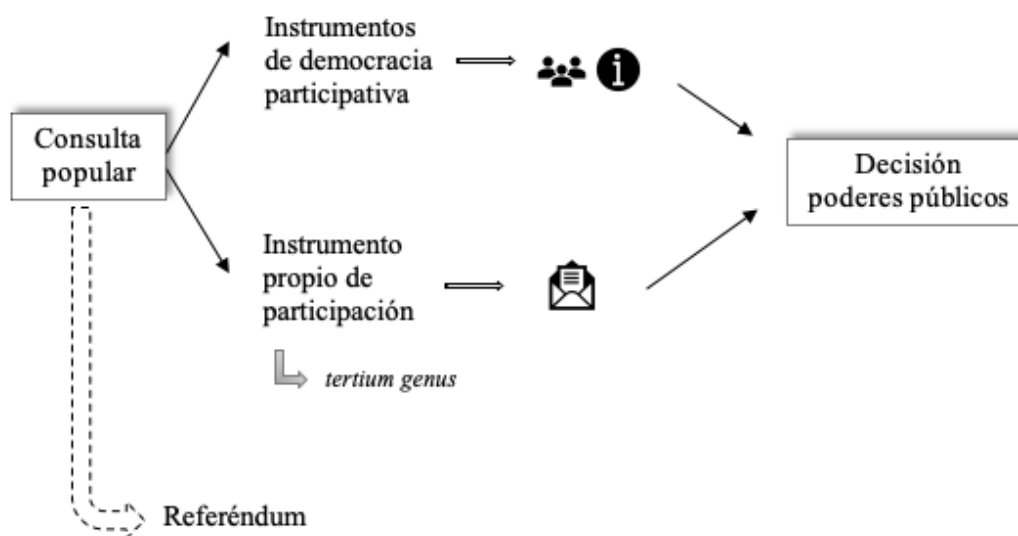
<sup>108</sup> En este sentido, OLIVER ARAUJO señala que debemos remitirnos a la práctica de dicho instrumento para conocer qué interpretación es la que se lleva a cabo. No obstante, como es de sobras conocido, en España solo se ha convocado en dos ocasiones al pueblo para que responda ante un referéndum consultivo. De ambas ocasiones, por ahora, se deduce que este referéndum tendrá efecto vinculante políticamente, por lo menos si así la mayoría manifiesta de forma clara su posición respecto del asunto consultado. Véase sobre esta cuestión OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum...”, *op. cit.*, pp. 47 - 48.

Asimismo,

<sup>109</sup> Como concluye DENQUIN en *Référendum e plébiscite. Essai de theorie generale*. París: Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence, 1976, pp. 330 ss., no se puede encontrar una definición satisfactoria de estos términos.

género de consulta popular. En las siguientes páginas se irán modulando los conceptos de referéndum y de consulta popular, a partir de lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, dando respuesta a las siguientes cuestiones: ¿qué lugar ocupa, entonces, el referéndum consultivo del art. 92 CE? ¿Qué diferencia a este último de las consultas populares *no referendarias*?

Por lo tanto, nuestra propuesta teórica parte de una doble dimensión del concepto de consulta popular: la vertiente genérica y la vertiente concreta. En la primera, las consultas populares aglutinan tanto la institución del referéndum como otros instrumentos de democracia participativa. En la segunda, se observa la consulta popular como una institución propia de participación, siendo el instrumento que canaliza la opinión de los ciudadanos sobre un asunto político concreto. Recuperando el concepto de *tertium genus* de PIZZORUSSO<sup>110</sup>, lo llevamos más allá, proponiendo a nivel teórico la consulta popular como el instrumento de participación situado entre el referéndum y las demás consultas populares de democracia participativa, refiriéndonos a ella como consulta popular como *tertium genus*<sup>111</sup>. Como veremos, esta última cuestión será desarrollada en el capítulo quinto.



<sup>110</sup> Con este concepto el autor se está refiriendo a los instrumentos de la democracia participativa. Véase más sobre esta cuestión en PIZZORUSSO, A. *Sistema istituzionale...*, *op. cit.*, p. 389. También en CASTELLÀ, J. M. "Consultas populares...", *op. cit.*, pp. 121 - 155, y EXÓSITO, E. "Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, 2013, pp. 361 - 401.

<sup>111</sup> También será denominada indistintamente como consulta popular *híbrida*.

CAPÍTULO II  
LAS CONSULTAS POPULARES EN MODELOS  
DE EJERCICIO DE DEMOCRACIA DE ESTADOS COMPUESTOS



## 1ª PARTE

### MODELO DE DEMOCRACIA DE LOS ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS





En la fundación de los Estados Unidos de América y en el transcurso de redactar la Constitución federal, la democracia directa era prácticamente desconocida<sup>112</sup>. Por tanto, el diseño constitucional llevado a cabo por los padres fundadores fundamentó la democracia sobre la idea de la representación<sup>113</sup>.

No fue hasta el siglo XX cuando la democracia directa empezó a estar presente en los Estados norteamericanos. Aun así, ya en 1898 la Asamblea legislativa de South Dakota sometió a votación, con resultado positivo, la enmienda constitucional que modificaba el artículo tercero de la Constitución para introducir la iniciativa y el referéndum<sup>114</sup>. En 1902, Oregon introdujo la iniciativa no solo para promulgar leyes, sino también para realizar enmiendas a la Constitución. A finales

---

<sup>112</sup> BOWLER, S.; DONOVAN, T. y TOLBERT, C. (eds.). *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press, 1998, y KESLER, C. R. “The founder’s view”, en ABRAMS, E. (ed.). *Democracy, how direct?: views from the founding era and the polling era*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers; Washington, D.C.: Ethics and Public Policy Center, 2002. Aun así, sí que hubo estados precursores que sí habían desarrollado en algún momento elementos de democracia directa, como los *town meeting* de New England (que eran asambleas que decidían sobre determinados asuntos y estos eran trasladados al gobierno). Mediante este instrumento de democracia *pura*, los ciudadanos decidían sus propios impuestos, gestionaban las escuelas, elegían a los magistrados, entre otras funciones. Más adelante, la ratificación por parte de los ciudadanos de las constituciones de algunos estados, como fue, en primer lugar, la Constitución de Massachusetts (1780), se convierte en el primer gran hito de la democracia directa a nivel subfederal.

Para EULE, J. N. “Judicial Review of Direct Democracy”, en *The Yale Law Journal*, vol. 99, nº 7, 1990, pp. 1503-1590, sería una especulación considerar que la Constitución contiene previsiones relativas a la iniciativa propositiva o al referéndum, pues ambos instrumentos eran, en aquel entonces, desconocidos para los padres de la Carta Magna. Aunque durante el siglo XVIII apenas hubo alguna forma de participación ciudadana en la toma de decisiones, ya en el siglo XVII, en el Estado de Massachusetts, se tomaron algunas decisiones mediante referéndum.

<sup>113</sup> Los críticos de la democracia directa consideran que la omisión de cualquier forma de democracia directa en la Constitución de los Estados Unidos no fue *accidental* ni por *desconocimiento*, sino que fue la opción que consideraron los fundadores. Sobre esta cuestión véase TARR, A. “For the people, the state tradition”, en ABRAMS, E. *Democracy, how direct..., op. cit.*, p. 88.

<sup>114</sup> La Asamblea legislativa sometió a votación popular dicha enmienda constitucional, como una “legislative referred constitutional amendment”, esto es, un referéndum de reforma constitucional. La principal diferencia entre referéndum e iniciativa popular es el sujeto que lo promueve. En el primero, es la Asamblea legislativa, en el segundo, los ciudadanos. En este sentido, antes de proseguir es necesario hacer una aclaración sobre el concepto “iniciativa” que emplearemos de ahora en adelante. Cuando nos referimos a “iniciativa popular” en los Estados Unidos, no lo hacemos en relación con la “iniciativa legislativa popular” (ILP), sino con el “referéndum propositivo de iniciativa popular” (similar al *referendum propositivo* de algunas Regiones italianas, pero con una diferencia esencial: en el caso italiano el órgano representativo sí que interviene, de una forma u otra, en el procedimiento de aprobación de la normativa en cuestión).

del siglo XX, treinta y dos Estados ya habían previsto la iniciativa en alguna de sus formas<sup>115</sup>. Como veremos más adelante, para muchos Estados la democracia directa fue el instrumento que les dio acceso a la Federación, aprobando sus respectivas constituciones mediante referéndums.

Partimos de la clara premisa de que el modelo de democracia en los Estados Unidos, a nivel federal, se halla fundado en la democracia representativa. Pero, ¿podemos trasladar dicho modelo a nivel de los Estados? ¿Qué papel juega la democracia directa en los Estados norteamericanos? Nuestro objetivo será obtener respuestas a estas preguntas, que nos llevarán a la conclusión final: conocer si existe un modelo de democracia estatal norteamericano diferenciado del modelo federal.

### **1. *We, The People*, y la idea de representación**

*We, The People*, es la archiconocida expresión que abre la Constitución federal de los Estados Unidos. Pero, ¿se puede afirmar que bajo estas palabras se esconde la democracia directa? Como nos recuerda FISHKIN, este ha sido un dilema fundamental para la teoría democrática americana: “that dilemma might seem to pose a choice between representative democracy and increasingly direct forms of public consultation”<sup>116</sup>.

A nivel federal, la respuesta es clara: a pesar de que en aquel momento los instrumentos de democracia directa eran cuasi desconocidos, los fundadores no obviaron la tensión entre representación y democracia: “[s]i los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario [...] Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones

---

<sup>115</sup> Más adelante definiremos el concepto “iniciativa” y distinguiremos dos tipos de la misma: la iniciativa *legislativa* y la iniciativa de modificación de las respectivas constituciones estatales.

<sup>116</sup> FISHKIN, J. S. “Beyond referendum democracy: competing conceptions of public opinion”, en ABRAMS, E. *Democracy, how direct...., op. cit.*, p. 53.

auxiliares”<sup>117</sup>. La Declaración de Independencia proclamaba “the foundations of representative government when it announced that the *just powers* of government were derived from *the consent of the governed*, the people, who were by nature free and equal”<sup>118</sup>, pues los constituyentes consideraron que “la diferencia en que se hace más hincapié, entre América y las otras repúblicas, reside en el principio de la representación, que es el eje sobre el cual se mueve aquella”<sup>119</sup>.

Por lo tanto, la representación es esencial para lograr un buen gobierno: “representation becomes the key to good government or, more precisely, to the ability of popular government to become good government”<sup>120</sup>. La representación implica excluir al pueblo del proceso de toma de decisiones, pero no se trata de una exclusión *total*, donde los representantes actúan de forma independiente; el gobierno se hace responsable ante el pueblo, fuente de su legitimidad, a quien debe rendir cuentas<sup>121</sup>. Asimismo, para los fundadores, la democracia representativa actúa también como un *filtro* necesario, puesto que “las pasiones [del pueblo] han de ser reprimidas y reguladas”<sup>122</sup>. La representación también implica deliberación entre los representantes. Por ello, la legislación que emana de un órgano representativo está “más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo”<sup>123</sup>.

Como avanzábamos, no hay duda de que el modelo de democracia a nivel federal de los Estados Unidos se encuentra fundamentado sobre la idea de la representación. Pero nuestro objeto de estudio se centra en el modelo de democracia

---

<sup>117</sup> HAMILTON, A. o MADISON, J. “The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments”, en *The Federalist Papers*, n° 51, 8 de febrero de 1788. Traducción disponible en [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/51.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/51.html).

<sup>118</sup> KESLER, C. R. “The founder...”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>119</sup> HAMILTON, A. y MADISON, J. “The Senate Continued”, en *The Federalist Papers*, n° 63, 1788. Traducción disponible en [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/63.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/63.html).

<sup>120</sup> KESLER, C. R. “The founder...”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>121</sup> ROSEN, G. “Madison and the Spirit of 1787”, en ABRAMS, E. *Democracy, how direct...*, *op. cit.*, p. 21, hace un paralelismo entre el “derecho de revolución” de Locke y la democracia directa: “serve the people, or the people will replace you with rulers who will”.

<sup>122</sup> HAMILTON, A. o MADISON, J. “Method of Guarding Against the Encroachments of Any One Department of Government by Appealing to the People Through a Convention”, en *The Federalist Papers*, n° 49, 5 de febrero de 1788. Traducción disponible en [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/49.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/49.html).

<sup>123</sup> MADISON, J. “The Same Subject...”, *op. cit.*

a nivel de los Estados. En este sentido, EULE –uno de los críticos contemporáneos principales de la democracia directa– ya planteó la siguiente cuestión: ¿se puede extender la preferencia por el gobierno representativo a la estructura de los gobiernos de los Estados? Según el autor, “the Constitution's exaltation of representative over direct democracy may be less forthrightly expressed than its other preferences”<sup>124</sup>, por lo que, de la misma forma que la Constitución distingue entre los gobiernos estatales del federal (art. VI), también debemos tener en cuenta y plantearnos cuál es el rol de la legislación elaborada por el pueblo directamente.

La principal objeción a la democracia directa se realiza a partir de la *Guaranty Clause*<sup>125</sup>. Dicha objeción pivota sobre la expresión “the republican form of government”: ¿excluye este término cualquier otra forma de gobierno que no sea representativa? Para BOWLER, el uso común que se ha hecho de este concepto no se ha centrado solamente en considerar “republicano” como sinónimo de “*puramente* representativo”. Aun así, añade que aunque se considerara de esta forma, es decir, situáramos el concepto “republicano” igual a “representativo”, esto no implicaría automáticamente la prohibición expresa de la democracia directa, pues “the standard practice in the United States suggests that the default is that if a practice is not forbidden it is allowed”<sup>126</sup>. Por otro lado, para AMAR, el término “gobierno republicano” tuvo un significado principal en la fundación de los Estados Unidos: “the central meaning of Republican Government revolved tightly around popular sovereignty, majority rule, and the people's right to alter or abolish”<sup>127</sup>, lo cual no excluye otras formas de gobierno complementarias al gobierno republicano. De hecho, MADISON se refiere a “república” como a “un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación”<sup>128</sup> y la distingue del concepto de democracia pura: esta consiste en “una sociedad integrada por un reducido número de

---

<sup>124</sup> EULE, J. N. “Judicial Review...”, *op. cit.*, p. 1536.

<sup>125</sup> Esta cláusula está prevista por la Constitución federal: “the United States shall guarantee to every State in this Union a *Republican* Form of Government...” (cursiva añadida) (art. IV, sección 4, Constitución US).

<sup>126</sup> BOWLER, S. “When is it OK to limit direct democracy?”, en *Minnesota Law Review*, mayo 2013, vol. 97(5), p. 1796.

<sup>127</sup> AMAR, A. R. “The Central Meaning of Republican Government: Popular Sovereignty, Majority Rule, and the Problem of the Denominator”, en *Yale Law School Faculty Scholarship Series*, 1994, nº 981, p. 786.

<sup>128</sup> MADISON, J. “The Same Subject...”, *op. cit.*

ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno”, mientras que en una *república* “se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto”<sup>129</sup>.

EULE también se cuestiona sobre qué significa garantizar la *forma republicana*, pues así lo menciona la *Guarantee Clause*. Por un lado, no hay duda que ello implica la prohibición de establecer una monarquía en los Estados. Pero también implica protegerla de otras amenazas, como serían las amenazas a la propiedad, el crédito, la libertad y de los excesos populares. Como el debate en torno al concepto de *forma republicana* es muy amplio, el autor invita a que, ante la imposibilidad de determinar claramente en qué consiste un *gobierno republicano*, al menos se llegue a un punto en común en cuanto a los objetivos a alcanzar: la protección de las minorías, pues es de suma importancia “proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte”<sup>130</sup>. También en esta línea se sitúa LINDE<sup>131</sup>, quien defiende que someter a votación popular determinadas medidas, especialmente aquellas que versan sobre colectivos minoritarios y sus respectivos derechos, deberían quedar excluidas, pues se estaría violando la *Guaranty Clause*.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional tampoco ha entrado en el fondo de esta cuestión. De hecho, este argumento –considerar “gobierno republicano” como sinónimo de “gobierno representativo” – fue empleado en el primer caso que llegó a la Corte Suprema que versaba sobre un proceso de iniciativa: el caso *Pacific States Telephone and Telegraph Co. v. Oregon*<sup>132</sup>. No obstante, la Corte Suprema no entró en la definición de “forma de gobierno republicana”, sino que consideró que era un asunto político, por lo que el poder judicial debía quedar al margen.

---

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> MADISON, J. *The Federalist*, nº 51, 351. Traducción disponible en [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/51.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/51.html).

<sup>131</sup> LINDE, H. A. “When initiatives lawmaking is not republican government: the campaign against homosexuality”, en *Oregon Law Review*, 72, 1993, pp. 20-39 y LINDE, H. A. “Who is responsible for republican government?”, en *University of Colorado Law Review*, 65, 1994.

<sup>132</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon*, 223 U.S. 118, 137, 1912, caso en el que el demandante argumentaba que la naturaleza representativa intrínseca al gobierno republicano implicaba que el pueblo no podía tomar parte directamente en el procedimiento legislativo.

Aceptando la tesis de EULE –que la Constitución también pretende extender a los Estados el gobierno republicano previsto para la Federación, basado en la democracia representativa–, no se debe obviar la notable presencia de la democracia directa en los Estados norteamericanos. Si bien es cierto que la democracia representativa es el pilar fundamental en todos ellos, también lo es el hecho de que la democracia directa, en ocasiones, ha suplantado a la primera<sup>133</sup>. Por lo tanto, ¿podemos afirmar que estamos ante un mismo modelo de democracia, tanto a nivel federal y estatal? Veamos seguidamente cual es el rol de la democracia directa en los Estados norteamericanos.

## **2. La democracia directa en los Estados de Estados Unidos**

“The United States has not one constitution but fifty-one”. Con esta afirmación, TARR quiere mostrar su desacuerdo en considerar a MADISON y los demás padres fundadores como “[the] authoritative because they represent *the American constitutional tradition*”<sup>134</sup>, pues defiende la existencia de dos tradiciones constitucionales diferenciadas: la federal y la estatal. Principalmente, la diferencia entre ambas tradiciones es el lugar que ocupa la democracia directa: “[the] state constitution-makers sought to approximate direct democracy in their systems of representative government”<sup>135</sup>.

Si nos centramos ahora en la tradición constitucional estatal, la perspectiva acerca de la democracia directa cambia sustancialmente respecto al ámbito federal:

“When any government shall be found inadequate or contrary to these purposes, a majority of the community has an indubitable, inalienable, and infeasible right to reform, alter, or abolish it...” (Declaración de derechos de Virginia, sec. 3); y

“[...] the people have a right to alter the government, and to take measures necessary for their safety, prosperity and happiness” (Constitución de Massachusetts, preámbulo); y

---

<sup>133</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Ariz. State Legislature v. Ariz. Indep. Redistricting Comm’n*, 576 U.S.

<sup>134</sup> TARR, A. G. “For the people...”, *op. cit.*, p. 89.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

“[...] the people of this State have the sole, exclusive and inherent right of governing and regulating the internal police of the same” (Declaración de derechos de Pennsylvania, art. III); y

“[...] the people have a right to assemble together, to consult for their common good, to instruct their representatives, and to apply to the legislature for redress of grievances, by address, petition, or remonstrance” (Declaración de derechos de Pennsylvania, art. XVI).

Estos son algunos ejemplos de cómo las constituciones estatales han incorporado referencias a la democracia directa. No obstante, la previsión y desarrollo de los instrumentos de democracia directa en las constituciones estatales es muy heterogéneo: mientras que veintidós Estados solo prevén el referéndum para la aprobación de enmiendas constitucionales y/o para la creación de convenciones constitucionales, veinticinco Estados prevén otros instrumentos como la iniciativa constitucional o legislativa (directa o indirecta), el referéndum legislativo o abrogativo y el *recall*. Los Estados que han desarrollado en mayor medida dichos instrumentos son mayoritariamente Estados del oeste. Por ello, PERSILY sitúa en el centro de su estudio la siguiente cuestión: “...why did direct democracy appear predominantly in the American West during the Progressive Era (1898 - 1918)?”. Una de las explicaciones la encontramos en los antecedentes históricos, es decir, en la fundación de los Estados Unidos y su evolución.

Como es sabido, los Estados del nordeste fueron los Estados fundadores (siglo XVIII) y, poco después, se incorporaron los Estados del sureste (principios del siglo XIX). Por lo tanto, a finales del siglo XIX estos Estados ya habían establecido sus respectivas tradiciones constitucionales. En cambio, la adhesión de los Estados del oeste, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX, tuvo algunas diferencias. Principalmente, fue el Congreso quien fue creando los nuevos Estados, mientras que los ciudadanos de los mismos fueron quienes ratificaron sus nuevas constituciones, mediante referéndums. Es decir, estos Estados nacieron a partir de un proceso de participación ciudadana. PERSILY considera que el Congreso dio apoyo implícito a la democracia directa, pues requirió a algunos Estados la convocatoria de un referéndum para aprobar la Constitución estatal (el primer caso fue el de Minnesota, en 1857). Es relevante



puntualizar que después de 1840, solo los Estados del sur con un gran potencial de votantes negros adoptaron sus constituciones sin la participación del electorado, con tal de asegurarse la ratificación de las mismas: “southern state legislatures and constitutional conventions imposed these new constitutions”<sup>136</sup>.

El autor observa que los Estados del oeste, quienes empezaron su historia política de los Estados Unidos con un referéndum, han seguido dicha práctica, a diferencia de los Estados del este o del sur. Por ello, el momento de adhesión de los Estados a la Unión es relevante: todos los Estados que se unieron a los Estados Unidos después de 1870 han establecido el referéndum (a excepción de Hawaii) y la iniciativa (a excepción de New Mexico). Es interesante esta diferenciación entre los Estados fundadores y los Estados que se incorporaron más tarde a la Federación, ya que, actualmente, los Estados fundadores siguen siendo los que menos instrumentos de democracia directa prevén, a excepción de Massachusetts y Maryland<sup>137</sup>. En cambio, en los Estados que se unieron a posteriori, el referéndum también se contempla para otros asuntos, como sería la deuda pública, la expansión de sufragio o la decisión de la capital del Estado. Como sentencia PERSILY, “the history of the founding of direct democracy in America suggests that in politics, as in comedy and real estate, success is often determined by timing and location”<sup>138</sup>.

Inicialmente, la democracia directa, especialmente en los Estados del oeste, tuvo como principal objeto contrarrestar las presiones que ejercían las corporaciones y compañías sobre la política estatal. Un ejemplo claro es el Estado de Oregon, donde muchas de las 64 medidas aprobadas por los electores directamente en los primeros años de democracia directa (de 1902 a 1910) regulaban e imponían tasas a las grandes corporaciones del Estado (como fue la

---

<sup>136</sup> PERSILY, L. “The Peculiar Geography of Direct Democracy: Why the Initiative, Referendum and Recall Developed in the American West”, en *Michigan Law & Policy Review*, 1997, p. 19.

<sup>137</sup> De los 13 Estados fundadores son 10 los que prevén la institución del referéndum pero solamente para enmendar la Constitución: Carolina del Norte, Carolina del Sur, Connecticut, Georgia, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island y Virginia. En todos estos Estados el referéndum constitucional es el único instrumento de democracia directa que existe, a excepción de Georgia, New Jersey y Rhode Island, que también prevén el *recall*. En cuanto a los otros tres Estados, en el caso de Delaware no existe el referéndum constitucional, pero si el referéndum legislativo, mientras que los Estados de Massachusetts y de Maryland prevén ambos referéndums.

<sup>138</sup> PERSILY, L. “The Peculiar Geography...”, *op. cit.*, p. 21.

*Pacific States Telephone and Telegraph Company*<sup>139</sup>). Situaciones similares vivieron los demás Estados, donde la llegada de la democracia directa favoreció la aprobación de muchas medidas relativas a la regulación e imposición de impuestos a las grandes corporaciones que dominaban la esfera política.

En los años 1950 - 1960, el referéndum y la iniciativa cayeron en desuso. En estas dos décadas solo se sometieron a votación 302 medidas en todos los Estados. En cambio, entre 1980 y 1990 volvió a ascender el uso de estos instrumentos, llegando a 350 medidas en una década (años 90). Este nuevo auge surgió como respuesta –como sucedió de forma similar en el momento inicial de la democracia directa–, ante el temor a las presiones que ocasionaban los grupos de interés sobre el proceso de toma de decisiones públicas.

Por último, hay que señalar que de la década de los 90 hasta 2012 se llevaron a cabo más de 800 iniciativas.

### 3. Las consultas populares

La democracia directa, que podría ser definida como “the delegation of political decisions to the ordinary voter”<sup>140</sup>, en Estados Unidos tiene lugar a través de las siguientes instituciones: la iniciativa popular, el referéndum y el *recall*. Para EULE, la democracia directa se distingue en dos categorías: la democracia directa *sustitutiva* y la democracia directa *complementaria*<sup>141</sup>.

Bajo la democracia directa *sustitutiva* se encuentra toda legislación aprobada directamente por el pueblo, sin que ningún órgano representativo haya intervenido. Ello no implica que en los Estados donde esté presente la democracia directa sustitutiva no exista un gobierno representativo, sino que, en momentos puntuales, los ciudadanos pueden participar directamente en la elaboración de las leyes. El instrumento por excelencia de la democracia directa sustitutiva es la iniciativa popular directa, ya tenga como objeto la legislación o la presentación de enmiendas a la Constitución.

---

<sup>139</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Pacific States Tel. & Tel. Co. v. Oregon*, 223 U.S. 118, 1912.

<sup>140</sup> PERSILY, L. “The Peculiar Geography...”, *op. cit.*, p. 13.

<sup>141</sup> EULE, J. N. “Judicial Review...”, *op. cit.*, pp. 1510 - 1513.

Por otro lado, los instrumentos que prevén la intervención de la Asamblea legislativa de una forma u otra en el proceso participativo forman parte de la democracia directa *complementaria*. Para EULE, cuando los votantes confirman la decisión tomada por la Asamblea estaríamos ante un instrumento de democracia directa *complementaria*, mientras que si la rechazan, estaríamos ante un instrumento de democracia directa *sustitutoria*. No obstante, desde nuestro punto de vista, se considera que si la Asamblea interviene en algún momento, a pesar de que el resultado final sea diferente u opuesto a aquello expresado por la misma, el instrumento en cuestión sigue teniendo un carácter complementario, ya que los representantes han intervenido ya en el procedimiento legislativo. Por lo tanto, la institución del referéndum tiene un carácter complementario respecto a la democracia representativa, así como las iniciativas populares indirectas, tanto legislativas como constitucionales, puesto que la Asamblea legislativa está presente en algún momento del procedimiento legislativo.

En último lugar, hay que señalar que el instrumento del *recall* no será objeto de nuestro estudio. Esta institución de participación –tampoco prevista en la clasificación de EULE– podría ser incluida dentro de la democracia directa complementaria, pues se trata de un instrumento que permite a los ciudadanos “to circulate a petition to force an election to remove an official from office before the normal expiration of his or her term”<sup>142</sup>. No obstante, como hemos avanzado en capítulos anteriores, nuestra tesis se centra en la participación popular desde la perspectiva de las consultas populares, por lo que el instrumento del *recall* debe quedar al margen.

### **3.1. La iniciativa popular**

Habiendo observado anteriormente la singularidad de la democracia directa sustitutiva, es esencial fijar ahora la mirada en su instrumento por excelencia, la iniciativa ciudadana. La iniciativa ciudadana<sup>143</sup> es “an effort to deal with the

---

<sup>142</sup> MILLER, K. P. *Direct democracy and the Courts*. Cambridge University Press, New York, 2009, p. 1 (nota al pie nº 2).

<sup>143</sup> La iniciativa ciudadana o popular, en el caso de los Estados Unidos, no hay que confundirla con la iniciativa legislativa popular (ILP) de nuestro ordenamiento. Podríamos denominarla también *referéndum propositivo de iniciativa popular*, que sería similar al *referéndum*

problem of unresponsive and unaccountable legislators”<sup>144</sup>; es el instrumento a través del cual “the “grassroots” groups outside of the legislative arena can draft their own laws, then petition to have citizens vote directly on the proposed legislation in a statewide election”<sup>145</sup>. Se trata de la institución de democracia directa que más se ha empleado, pues se han llevado a cabo alrededor de 2430 iniciativas desde que dicha institución fue prevista por primera vez<sup>146</sup>. De hecho, aproximadamente el 71% de los norteamericanos vive en un Estado y/o ciudad en el que está presente la iniciativa popular<sup>147</sup>.

En los Estados norteamericanos la iniciativa popular adquiere múltiples formas consiguiendo resultados muy diferentes. En primer lugar, son clasificadas según sean iniciativas directas e indirectas, en función de la participación de la Asamblea legislativa en el proceso participativo. Nos hallamos ante una iniciativa directa cuando esta se somete a votación popular, una vez la proposición de iniciativa ha superado los requisitos necesarios, sin intervención alguna de la Asamblea legislativa. En cambio, la iniciativa indirecta es aquella que, una vez alcanzados los requisitos, pasa a ser considerada por la Asamblea legislativa, quien puede modificar los aspectos que considere y, finalmente, someter a votación popular la iniciativa presentada junto con la alternativa legislativa propuesta por la Asamblea. En segundo lugar, la iniciativa puede ser clasificada según su objeto: la Constitución<sup>148</sup> o las leyes.

---

*propositivo-approbativo* de algunas Regiones italianas, pero con una diferencia fundamental: en el caso italiano la Asamblea representativa sí interviene, de una forma u otra, mientras que no es así en el caso de los Estados norteamericanos.

<sup>144</sup> TARR, A. G. “For the people...”, *op. cit.*, p. 97.

<sup>145</sup> BOWLER, S.; DONOVAN, T. y TOLBERT, C. (eds.). *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*, Ohio State University Press, Columbus, 1998, p. 3.

<sup>146</sup> Datos del año 1904 hasta 2013, de las cuales se aprobaron el 41%, según el *Initiative and Referendum Institute*, disponible online: <http://www.iandrinstute.org/> [27 de junio de 2019]

<sup>147</sup> Véase MATSUSAKA, J. G. *For the many or the few: the initiative, public policy, and American democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 2004, p. 8.

<sup>148</sup> La iniciativa constitucional se emplea tanto para enmendar la Constitución, como para proponer la convocatoria de una convención constitucional que estudie y proponga una reforma constitucional. Esta última está prevista en dieciocho Estados, mientras que la iniciativa para la celebración de una convención constitucional, solo está prevista de forma expresa en cuatro Estados (Arizona, Florida, North Dakota y South Dakota). No obstante, además de estos cuatro Estados, en Oregon, a pesar de que su Constitución no prevé de forma expresa la iniciativa, establece que se puede convocar una convención constitucional si "the law providing for such convention shall first be approved by the people on a referendum vote at a regular general election" (art. XVIII, apartado 1), sin especificar si se podrá realizar a través de la *Legislature* o de una iniciativa.

Por lo tanto, nos encontramos ante cuatro tipos de iniciativa popular: la iniciativa constitucional directa, la iniciativa constitucional indirecta<sup>149</sup>, la iniciativa legislativa directa y la iniciativa legislativa indirecta.

### **3.1.1. Requisitos**

Los requisitos y condiciones de la iniciativa establecidos por los Estados son relevantes, puesto que pueden favorecer el uso y práctica del instrumento o, por el contrario, que éste sea de difícil aplicación.

#### *a) Recogida de firmas*

En cuanto a los requisitos sobre las firmas necesarias para llevar a cabo la votación, estos varían en función del Estado. El total de firmas a recoger se sitúa entre el 3% y el 15% de los votos emitidos en las últimas elecciones generales (Massachusetts 3%, Wyoming, Oklahoma y Arizona, 15%)<sup>150</sup>. Normalmente, estos porcentajes son sobre el total de votos de las últimas elecciones (del gobernador o del presidente<sup>151</sup>). No obstante, en Nebraska el porcentaje se aplica sobre los votantes registrados en el momento de presentar la iniciativa, por lo que los promotores desconocen el número de firmas exactas que necesitan. En cambio, en

---

<sup>149</sup> No obstante, en el caso de la iniciativa constitucional, todos los Estados que la prevén lo hacen de forma directa, a excepción de Massachusetts y Maine. En cambio, doce Estados prevén la iniciativa legislativa de forma directa, siete de forma indirecta y dos Estados, Utah y Washington, la prevén en ambas formas. Sobre esta cuestión, véase en el anexo la Tabla IX. *La iniciativa en los Estados de EE.UU.*

<sup>150</sup> En Massachusetts se requiere el 3% de los votos emitidos en las últimas elecciones al gobernador, excluyendo los votos en blanco. No obstante, en el caso de la iniciativa legislativa, como se trata de una iniciativa indirecta, si la Asamblea declina la propuesta, los promotores pueden realizar una segunda ronda de recogida de firmas, debiendo alcanzar un 0.5% más. En el caso de la iniciativa constitucional, no existe esta segunda ronda, pero la iniciativa será sometida a votación popular si la Asamblea la aprueba con 1/4 de votos afirmativos. En Oklahoma se requiere un 15% de los votos de las últimas elecciones pero solo en las iniciativas constitucionales. En el caso de las iniciativas legislativas se trata de un 8%. En Arizona se requiere un 15% para las iniciativas constitucionales y un 10% para las legislativas. En Wyoming este requisito del 15% es tanto para la iniciativa legislativa (pues la constitucional no está prevista) y para el referéndum. Como veremos más adelante, es el estado con mayor restricción en cuanto al total de firmas necesarias. Sobre esta cuestión, véase en el anexo la Tabla XVI. *Análisis de la institución de la iniciativa popular de los Estados de EE.UU.*

<sup>151</sup> En el caso de Oklahoma, el porcentaje se aplica sobre el total de votos emitidos en las últimas elecciones pero del cargo concreto en el que se obtuvo mayor número de votos.

North Dakota, el porcentaje es aplicado sobre el total de población residente según el censo de los últimos diez años.

Si observamos el total de iniciativas llevadas a cabo en los Estados<sup>152</sup>, vemos que en Wyoming –el Estado con el requisito de total de firmas más elevadas–, solo se han llevado a cabo apenas seis iniciativas hasta el año 2016. No obstante, también se constata que Arizona, a pesar de tener un porcentaje de firmas entre el 10 y 15%, el número total de iniciativas presentadas es elevado, situándose en el cuarto Estado con mayor número de iniciativas. En el caso de Massachusetts, cuyo porcentaje de firmas necesario es el más bajo de todos los Estados, el total de iniciativas votadas en dicho Estado se sitúa por debajo de la media. Estos datos nos muestran a grandes rasgos que el requisito del número de firmas mínimo necesario no influye directamente en una mayor o menor participación de los ciudadanos a través de la iniciativa popular.

Otro elemento a tener en cuenta es el plazo máximo para alcanzar el mínimo de firmas. Mientras que en algunos Estados no existe límite temporal<sup>153</sup>, en Ohio se prevén dos etapas para la recogida de firmas (la primera sin fecha máxima y la segunda con un periodo máximo de noventa días), mientras que en Oklahoma, California y Massachusetts tienen el periodo más corto<sup>154</sup>. Asimismo, otros Estados<sup>155</sup> prevén que las iniciativas se lleven a cabo todas de forma simultánea, durante el mismo periodo de tiempo.

Un último elemento a tener en cuenta, en relación con la recogida de firmas, es la distribución geográfica de las mismas. Hay Estados que no prevén ningún requisito al respecto pero algunos Estados imponen un mínimo de firmas para cada uno de los distritos electorales o condados<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Véase en el anexo la Tabla X. *Iniciativas presentadas en los Estados de EE.UU.*

<sup>153</sup> Los Estados de Arkansas, Idaho, Nebraska, Oregon y Utah.

<sup>154</sup> Por ejemplo, en el caso de Massachusetts, las firmas deben ser presentadas al registro de votantes dos semanas antes del primer miércoles de diciembre del año anterior al año de las elecciones.

<sup>155</sup> Los Estados de Arizona, Colorado, Massachusetts, Missouri, Nevada y Washington.

<sup>156</sup> En Alaska es necesario que cada distrito recoja como mínimo el 7% de las firmas; en Arkansas, cada condado debe recoger la mitad del porcentaje requerido en total; en Florida, como mínimo el 8% en la mitad de los 27 distritos electorales; Idaho, mínimo el 6% en 18 de los 35 distritos electorales; Maryland, la mitad de las firmas no pueden ser de un mismo condado o de la ciudad de Baltimore; Massachusetts, una cuarta parte de las firmas no pueden proceder de un mismo

b) *Materias excluidas*

En ocasiones las iniciativas no pueden tener como objeto la asignación de los fondos públicos, mientras que algún Estado también prohíbe que las iniciativas pretendan revertir una decisión tomada previamente por la Asamblea legislativa. En el caso de California, las iniciativas han sido sobre asuntos muy diversos: impuestos, reformas políticas, derechos civiles, educación, medio ambiente, tabaco, entre otros. En cambio, la Constitución de Illinois limita la iniciativa a cuestiones propias de la *Legislature* <sup>157</sup>. Hay Estados que concretan en sus constituciones aquellas materias que no podrán ser objeto de una iniciativa constitucional. Por ejemplo, en el caso de Mississippi, las materias excluidas son cualquiera que afecte a la *Bill of Rights* de la Constitución, las que modifiquen el *Mississippi Public Employees Retirement System*, y las que tengan como finalidad la modificación del procedimiento para proponer enmiendas a la Constitución a través de la iniciativa. En el caso de Massachusetts, se prohíben materias como la práctica religiosa; la reversión de decisiones judiciales; el nombramiento, remoción o indemnización de los jueces; la creación y abolición de tribunales; los derechos individuales, entre otros. Asimismo, también hay constituciones estatales en las que la iniciativa solo puede ser empleada para *enmendar* la Constitución, no para *revisarla*, pues “the principle that comprehensive changes to the Constitution require more formality, discussion and deliberation than is available through the initiative process”<sup>158</sup>.

Por último, hay que destacar que la mayoría de los Estados aplican la *single-subject rule* para todas las leyes con el objetivo de evitar la confusión y el intercambio de favores. Es decir, toda norma aprobada solo puede referirse a una

---

condado; Mississippi, 1/5 de las firmas no puede concentrarse en un mismo distrito y, en el caso de que sucediera, no se tendrían en cuenta.

<sup>157</sup> “Amendments to Article IV [el artículo legislativo] of this Constitution [...] shall be limited to structural and procedural subjects contained in Article IV” (art. 14.3 de la Constitución de Illinois).

<sup>158</sup> California. Tribunal Supremo. Sentencia *Raven v. Deukmejian*, 276, 326, 1990. Para observar con mayor detenimiento dicha distinción, véanse también del Tribunal Supremo de California las sentencias *Amador Valley Joint Union High School District v. State Board of Equalization*, 149, 1978 y *Legislature v. Eu*, 286, 1991. Véase sobre esta cuestión SEGURA I RENAU, L. “La participación popular en la reforma constitucional de los estados de EE.UU.”, en CASTELLÁ ANDREU, J. M. (ed.). *Parlamento, Ciudadanos y Entes Territoriales Ante la Reforma Constitucional ¿Quién y Cómo Participa?* Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 313-315.



única materia. Algunos Estados aplican esta misma regla para la aprobación de legislación mediante la iniciativa. Un ejemplo sería el caso de Florida, donde en 1994 se presentó una iniciativa para enmendar la Constitución cuyo objetivo era la prevención de la discriminación basada en la raza, el color, la religión, el sexo, el origen nacional, la edad, la discapacidad, los antecedentes étnicos, el estado civil o el estado familiar. Aparentemente, la materia en cuestión era la discriminación. No obstante, la Corte Suprema de Florida consideró que dicha iniciativa establecía una clasificación de posibles colectivos a proteger, ante la cual el votante solo podía responder si o no, sin tener en cuenta que “a voter may want to support protection from discrimination for people base don race and religión, but oppose protection base don marital status and familial status”<sup>159</sup>.

### 3.1.2. Usos de la iniciativa

Un estudio realizado por SMITH y TOLBERT<sup>160</sup> señala que la presencia de la iniciativa “increase overall voter turnout in states with robust direct democracy”<sup>161</sup>. Por ello, la iniciativa es un instrumento usado a menudo para movilizar al electorado y, de este modo, conseguir su apoyo<sup>162</sup>. Asimismo, podríamos señalar una doble vertiente de la iniciativa: por un lado es la puerta de acceso de los ciudadanos para proponer medidas legislativas y, por otro lado, es un acceso adicional para los grupos de interés para tomar parte e incidir en los asuntos públicos<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Florida. Tribunal Supremo. Advisory Opinion, 632 So. 2d 1018, 1994.

<sup>160</sup> SMITH, D. A. y TOLBERT, C. J. *Educated by initiative: the effects of direct democracy on citizens and political organizations in the American states*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004, pp. 39 - 42.

<sup>161</sup> GARRET, E. “Hybrid Democracy”, en *George Washington Law Review*, 2005, vol. 73, p. 1099-1101.

<sup>162</sup> Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2004, en once Estados norteamericanos los electores también estaban llamados a votar medidas que pretendían establecer el matrimonio como una institución disponible solo para parejas heterosexuales, por lo que indirectamente este asunto fue objeto de debate durante la campaña electoral. GARRET, E. “Hybrid Democracy”, *op. cit.*, p. 1101.

<sup>163</sup> Un ejemplo claro de esto sería el de Oregon o Washington, donde en ambos Estados las iniciativas fueron presentadas tanto por grupos de base popular (que promovieron medidas como el sufragio femenino, las ocho horas de trabajo diario, la *enacting Prohibition*, etc.) como por industrias dominantes, para establecer normativas que les favorecieran. Sobre esta cuestión véase BOWLER, S.; DONOVAN, T. y TOLBERT, C. *Citizens as legislators...*, *op. cit.*, p. 3.



De hecho, hay quien se refiere a la *industria* de la iniciativa<sup>164</sup>, por todo el negocio generado a raíz de la misma, especialmente en Estados como California. Ya sea por los requisitos de la iniciativa, ya sea por la dificultad para encontrar voluntarios para la recogida de firmas, entre otros aspectos, se ha llegado a la contratación de promotores de iniciativas (empresas de consultoría dedicadas a recoger las firmas, para realizar campañas a favor de la iniciativa, realizar encuestas, etc.). Esta situación llevó a que algunos Estados prohibieran la contratación de dichos servicios. No obstante, en el caso *Meyer v. Grant*<sup>165</sup>, la Corte Suprema, por unanimidad, consideró que dicha prohibición era contraria a la Constitución federal, pues violaba la I Enmienda<sup>166</sup>. Entre otras cuestiones, el Tribunal argumentó que dicha prohibición vulneraba la libertad de expresión porque implicaba un obstáculo para que las iniciativas llegasen a someterse a votación, por lo que limitaban el debate político que genera la votación de iniciativas. Pero como señalan TOLBERT, LOWENSTEIN y DONOVAN, siguiendo esta argumentación, muchos de los requisitos y condiciones impuestos por los Estados en materia de la iniciativa vulnerarían la I Enmienda puesto que restringen el acceso a la misma. Además, hay que tener en cuenta que la mitad de los Estados norteamericanos no limitan el acceso a la iniciativa, sino que simplemente no la prevén. En este sentido, los autores hacen una propuesta alternativa: un sistema a dos niveles (el de promotores voluntarios y el de promotores contratados), donde “the use of volunteers would be encouraged, and it would be more difficult to succeed with paid circulators alone”<sup>167</sup>. Esta opción fue considerada por el Estado de Nebraska, junto a otras medidas de reforma de la iniciativa, pero finalmente fue rechazada.

---

<sup>164</sup> TOLBERT (en “Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States”, en *Political Science Quarterly*, vol. 118(3), 2003, pp. 467 – 489), DONOVAN (en “Referendums and Initiatives in North America”, en QVORTRUP, M. (eds). *Referendums Around the World*. Londres: Palgrave Macmillan, 2014), MAGLEBY (en *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984), CRONIN (en *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge, MAS: Harvard University Press, 1989, p. 217 ss), entre otros.

<sup>165</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Meyer v. Grant*, 486 U.S., 414, 1988.

<sup>166</sup> I Enmienda de la Constitución federal: “[c]ongress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”.

<sup>167</sup> BOWLER, S.; DONOVAN, T. y TOLBERT, C. *Citizens as legislators...*, *op. cit.*, p. 37.

Por otro lado, también se atribuyen otros usos a la iniciativa, como sería el empleo de la misma por los grupos de interés para desviar recursos y la atención de sus opositores, así como para aumentar sus simpatizantes de base<sup>168</sup> y para la elusión de las normas sobre financiación de campañas electorales<sup>169</sup>, entre otros.

Por último, en cuanto al ámbito material, si analizamos las iniciativas que se han llevado a cabo en los Estados según la temática del objeto, vemos que hay cuestiones *moralmente comprometidas* que a lo largo de las décadas han sido sometidas a votación popular. Por ejemplo, la limitación de los impuestos a través de la iniciativa es uno de los rasgos característicos que distinguen a los Estados con presencia de la democracia directa<sup>170</sup>. Por otro lado, un total de 66 medidas han sido votadas por los ciudadanos sobre el *matrimonio* (en 36 Estados), 61 medidas sobre la *marihuana* (en 23 Estados), 43 sobre el *aborto* (en 22 Estados), 34 sobre la *pena de muerte* (en 14 Estados), 31 sobre las *armas de fuego* (en 23 Estados) y 31 sobre *inmigración* (en 15 Estados)<sup>171</sup>. Hay materias más sensibles en algunos Estados concretos, como es el caso de la pena de muerte en Oregon y Arizona, donde ha sido sometido a votación en ocho y siete ocasiones, respectivamente. Cuestiones relativas a la marihuana han sido votadas por los ciudadanos de Arizona, California y Oregon en siete momentos diferentes en cada uno de estos Estados. La inmigración adquiere mayor atención en California, donde se han votado cuestiones

---

<sup>168</sup> GARRET nos muestra un ejemplo sobre este uso de la iniciativa. Se trata de *Freedom Works*, una coalición de “Citizens for a Sound Economy”, un grupo asociado con el *think tank Representative Dick Arme y (R-TX) and Empower America*. Freedom Works usó varias iniciativas para limitar las tasas y el gasto con el objetivo de construir una base sólida de colaboradores y simpatizantes y de recaudar dinero, pp. 1103 - 1104.

<sup>169</sup> En algunos Estados, y también a nivel federal, existen leyes que regulan las campañas electorales, restringiendo las contribuciones a los candidatos o proporcionando financiación pública. En este sentido, las iniciativas populares a menudo han sido una vía para realizar más gasto del permitido durante la campaña electoral.

<sup>170</sup> En 1978, en el estado de California se limitó el impuesto de propiedades, mediante un proceso participativo: la *Proposition 13*. Esta fue la primera de muchas iniciativas estatales que se presentaron en materia de impuestos: en dos años, 43 Estados habían implementado alguna medida restrictiva en materia de impuestos. La limitación de los impuestos es uno de los rasgos característicos que distinguen a los Estados con presencia de la democracia directa. Paralelamente, PERSILY y ANDERSON han detectado, después de analizar varias reformas electorales a lo largo de la historia de la democracia directa, que la iniciativa ha tenido un rol relevante para la aprobación y adopción de financiación pública en las campañas electorales. Véase PERSILY, N. y ANDERSON, M. C. “Regulating Democracy Through Democracy: The Use of Direct Legislation in Election Law Reform”, en *Southern California Law Review*, 2005, vol.78, n° 4, pp. 1010 - 1013.

<sup>171</sup> Véase en el anexo la Tabla XI. *Materias moralmente controvertidas sometidas a votación popular*.

sobre la misma en nueve ocasiones diferentes. También el aborto ha sido objeto de iniciativas ciudadanas nueve veces en Colorado.

### **3.2. El referéndum**

La institución del referéndum engloba diferentes instrumentos, todos ellos con un común denominador: su carácter complementario respecto a la democracia representativa. A grandes rasgos, el referéndum<sup>172</sup> se puede clasificar según la finalidad del mismo: cuando el objeto es la modificación de una ley –referéndum legislativo<sup>173</sup>– o cuando se trata de la aprobación de una enmienda constitucional –referéndum de enmienda constitucional<sup>174</sup>. La Asamblea legislativa puede actuar por propia iniciativa –referéndum voluntario– o por un mandato previsto en la Constitución estatal –referéndum obligatorio–. El sujeto promotor de ambos referéndums es la Asamblea legislativa, lo cual los distingue de la iniciativa popular, observada anteriormente. No obstante, en el modelo de democracia norteamericano, además del referéndum legislativo y del referéndum de enmienda constitucional, existe un tercer referéndum, al cual nos referiremos como referéndum *abrogativo*<sup>175</sup>.

Tanto el referéndum legislativo como el abrogativo, están presentes en casi la mitad de los Estados<sup>176</sup> y tienen carácter vinculante. No obstante, son dos los

---

<sup>172</sup> Todos los Estados norteamericanos prevén en sus respectivas constituciones la institución del referéndum, excepto los Estados de Alabama, Connecticut, Delaware, Hawaii, Indiana, Louisiana, Minnesota, Mississippi, New Hampshire, South Carolina, Tennessee, Texas, Vermont y West Virginia. No obstante, todos los Estados (excepto Delaware) requieren que el electorado apruebe las enmiendas a realizar en la Constitución.

<sup>173</sup> Los Estados se refieren a él como *legislatively referred state statute, legislative measure, legislative proposition* o *referendum bill* (en Washington).

<sup>174</sup> Cabe señalar que nos referimos al concepto de “referéndum” de forma global, por lo que en él se incluyen también las medidas o proposiciones legislativas (que nosotros nos referimos como “referéndum legislativo”), puesto que en algunos casos (como es el *Initiative and Referendum Institute*), se distinguen las proposiciones legislativas del referéndum, considerándose referéndum solamente el que nosotros nos referiremos como referéndum “abrogativo”.

<sup>175</sup> Este referéndum es denominado por los diferentes Estados como *veto referendum, citizen referendum, statute referendum* o *popular referendum*, pero, con el objetivo de simplificar y unificar los términos empleados en nuestro estudio, nos referiremos a él como “referéndum abrogativo”, puesto que se trata del mismo instrumento. Veinticinco Estados norteamericanos prevén este instrumento: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington y Wyoming.

<sup>176</sup> El referéndum legislativo está presente en 23 Estados y el abrogativo en 22.

elementos fundamentales que los distinguen uno del otro. En primer lugar, en los Estados que prevén el referéndum legislativo, la Asamblea legislativa, después de la deliberación y aprobación de una ley, puede someterla a votación, si así lo expresan por mayoría ambas Cámaras, con la excepción de los *commission-referred*<sup>177</sup>. En caso de recibir el apoyo de los electores, la ley entra en vigor; por el contrario, si es rechazada, esta es anulada. En cuanto al referéndum abrogativo, este se activa a iniciativa de los ciudadanos, respetando los requisitos y condiciones que establece cada Constitución estatal. En segundo lugar, la finalidad del referéndum legislativo es la aprobación o modificación de una ley, mientras que en el abrogativo la finalidad es anular y dejar sin efectos una ley aprobada por la Asamblea legislativa.

Asimismo, todos los Estados que prevén este referéndum *legislativo* también contemplan el referéndum abrogativo, a excepción de Delaware e Illinois. Además, hay Estados en los que el referéndum legislativo no tiene lugar pero sí está presente el abrogativo, como es el caso de Alaska, Colorado y Wyoming<sup>178</sup>.

Seguidamente nos centraremos más detenidamente en el referéndum abrogativo, ya que los requisitos y condiciones impuestas por los Estados requieren una especial atención.

### 3.2.1. El referéndum abrogativo

El referéndum característico del modelo de democracia de los Estados norteamericanos es, sin duda, el referéndum abrogativo<sup>179</sup>, cuya finalidad no es otra que la de vetar una ley recién aprobada por la Asamblea legislativa. Se diferencia del referéndum legislativo en dos aspectos. En primer lugar, el objetivo no es la modificación de una ley, como sería el referéndum legislativo, sino la de invalidar y dejar sin efectos una ley aprobada por la Asamblea legislativa. En segundo lugar,

---

<sup>177</sup> Los *commission-referred*, están presentes en Arizona y Florida. En el caso de Arizona se trata de la comisión *Arizona Commission on Salaries for Elective State Officers*, que establece el salario de los cargos políticos. En el caso de Florida, se trata de la comisión *Taxation and Budget Reform Committee* y la *Constitution Revision Commission*, ambas previstas por la Constitución.

<sup>178</sup> Véase en el anexo la Tabla XII. *Tipología de referéndum por Estados*.

<sup>179</sup> Para observar más detenidamente la evolución del referéndum abrogativo en los Estados de EE.UU., véase en el anexo la Tabla XIII. *Evolución del referéndum abrogativo*.

en este caso, el sujeto promotor del referéndum no es la Asamblea, sino los electores. Por ello, algunas constituciones estatales se refieren a este instrumento como “petition” o “initiative”. Asimismo, también es preciso diferenciarlo de la iniciativa legislativa: el referéndum abrogativo tiene una finalidad de veto, mientras que la iniciativa legislativa tiene como objetivo impulsar el inicio del procedimiento legislativo a partir de la presentación de una propuesta normativa, ya sea para aprobar una nueva norma, ya sea para reformar alguna ya en vigor.

Los efectos de someter a votación una norma aprobada por la Asamblea son relevantes, pues con un resultado positivo –que implica el veto de la nueva norma– se da prioridad a la decisión de los ciudadanos frente a la decisión tomada por sus representantes. Ante este supuesto, podría considerarse que este instrumento tiene un carácter sustitutorio respecto a la democracia representativa. No obstante, desde nuestro punto de vista, estaríamos ante un instrumento cuyo resultado ejercería un contrapoder respecto a la democracia representativa, ya que el pueblo solo interviene para aprobar o no una decisión tomada por la Asamblea legislativa. Es decir, el rol de los ciudadanos es solamente aquel de vetar o confirmar una ley emanada del órgano representativo, la cual ha seguido el procedimiento legislativo y la deliberación parlamentaria correspondientes. Esta es la diferencia fundamental entre el referéndum abrogativo y la iniciativa legislativa: en el primer caso la Asamblea legislativa ha participado plenamente mientras que, en el segundo, puede llegar a no participar en modo alguno en la decisión final adoptada, como sucede con la iniciativa legislativa directa.

### *Requisitos*

En algunos Estados, el mínimo de firmas requerido coincide con el previsto para la institución de la iniciativa<sup>180</sup>. En cambio, hay Estados donde el porcentaje mínimo exigido es inferior al contemplado para la iniciativa<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Como es el caso de Alaska, Colorado, Idaho, Maine, Maryland, Michigan, Nevada, North Dakota, Utah y Wyoming. En los Estados de South Dakota, Montana, California el mínimo de firmas coincide con la iniciativa legislativa, pero no con la iniciativa de enmienda constitucional, donde el mínimo de firmas es superior.

<sup>181</sup> Como sucede en el estado de Arizona (5% respecto al 10 y 15% del mínimo para las iniciativas), Arkansas (6% respecto al 8 y 10% de las iniciativas), Michigan (5% respecto al 8 y 10% de las iniciativas), Ohio (6% respecto al 3 y 10% de las iniciativas), Oklahoma (5% respecto al 8 y

Asimismo, Massachusetts, Montana, Nebraska y New Mexico contemplan la posibilidad de suspender la ley de forma previa al veto de la misma, es decir, hasta que tenga lugar el referéndum. En estos casos, se prevén dos mínimos diferentes en cuanto a la recogida de firmas. El Estado de Massachusetts establece un mínimo de firmas de 1,5% sobre los votos emitidos en las últimas elecciones, pero en el caso de solicitar la suspensión previamente a la realización del referéndum, se necesita alcanzar un 2% de los votos. En Montana se exige un 5% de firmas del total de electores del Estado, pero si se quiere la suspensión de la ley, el porcentaje asciende al 15% de firmas. En cambio, en Nebraska el mínimo se sitúa en el 5% de los votos pero si se quiere la suspensión de la ley hasta la realización del referéndum, el mínimo exigido es el doble, un 10%. En New Mexico la previsión es mayor, pues se prevé un 10% para el referéndum sin la previa suspensión de la ley respecto al 25% para la suspensión de la ley. En cambio, hay Estados<sup>182</sup> donde no es necesario recoger un número de firmas más elevado para que la ley no tenga efectos hasta la celebración del referéndum<sup>183</sup>.

Como hemos observado en el caso de la iniciativa, otro elemento relevante en cuanto a las firmas es la distribución geográfica de las mismas, pues diez de los veintitrés Estados con presencia del referéndum abrogativo contemplan algún requisito sobre esta cuestión. Algunos Estados exigen un porcentaje mínimo del total de firmas en cada condado<sup>184</sup>, mientras que otros establecen un requisito más flexible, pues el porcentaje no es para todos los condados (o distritos) por igual<sup>185</sup>.

---

15% para las iniciativas), Oregon (4% respecto al 6 y 8% para las iniciativas) y Washington (4% respecto al 8% necesario para ambas iniciativas).

<sup>182</sup> Como es el caso de Maryland, Michigan, North Dakota, Oregon, Ohio y Washington.

<sup>183</sup> No obstante, en Washington y en North Dakota, solo la ley queda suspendida si el referéndum abrogativo es sobre la totalidad de la ley. Asimismo, en North Dakota la ley tendrá pleno efecto si se trata de una ley de emergencia o regula materias sobre instituciones públicas estatales. Ohio, por su parte, establece que ninguna ley entrará en vigor hasta pasados 90 días, a excepción de las leyes sobre impuestos, gasto público, seguridad y salud públicas. En el caso de Maryland, se establece que ninguna ley tendrá efectos hasta el 1 de junio, excepto si se trata de leyes de emergencia, de seguridad, salud y orden público.

<sup>184</sup> Como es el caso de Arkansas (el 3% en cada condado), Idaho (6% en los 22 condados) y Utah (10% en los 15 condados).

<sup>185</sup> El porcentaje de mínimo de firmas es de dos tercios de los distritos o condados (Missouri, Wyoming), un tercio de los distritos (Montana), dos quintas partes de los condados (Nebraska) o tres cuartas partes de los condados (New Mexico).

Massachusetts y Maryland fijan un máximo de concentración de firmas en los condados<sup>186</sup>.

El plazo máximo para solicitar el referéndum abrogativo es también una característica importante que hay que tener en cuenta. La mayoría de los Estados establece un plazo máximo de noventa días desde la aprobación de la ley en cuestión<sup>187</sup>. Arkansas e Idaho reducen el plazo a sesenta días y Utah a cuarenta días, mientras que Montana lo amplía a seis meses. Algunos Estados establecen también un límite de plazos respecto a las elecciones: en Arkansas y New Mexico el plazo es de sesenta y noventa días, respectivamente, pero siempre deberá ser antes de los cuatro meses previos a las elecciones, mientras que en Illinois, el plazo expira seis meses antes de las elecciones. Idaho, a pesar de tener un plazo de sesenta días, siempre deberá ser antes del mes de mayo en el que se celebren las elecciones. Finalmente, en Maryland, el plazo se fija para antes del 30 de junio.

Paralelamente, más de la mitad de los Estados especifican qué materias quedan excluidas del referéndum abrogativo. Se trata de materias como los tributos, presupuestos, gasto público, legislación especial, orden, seguridad y salud públicas, instituciones estatales. Hay que destacar el Estado de Massachusetts, donde se excluyen materias de carácter religioso; sobre el poder judicial (y los demás poderes) y cualquier referéndum con la finalidad de revertir cualquier decisión judicial; sobre las divisiones territoriales del Estado; y los derechos de la Declaración de derechos. Missouri prohíbe materias como el gasto público pero haciendo especial hincapié el gasto público en educación. Por último, en Utah ninguna de las leyes aprobadas por dos tercios de ambas Cámaras puede ser objeto de un referéndum abrogativo.

Pero, una vez ha tenido lugar el referéndum, ¿qué mayorías son necesarias para que se vete la ley en cuestión? Solo tres Estados especifican cómo debe ser el

---

<sup>186</sup> En Massachusetts una cuarta parte de las firmas no puede estar concentrado en un mismo distrito; en Maryland, el 1.5% de las firmas no puede concentrarse en el mismo condado o en la ciudad de Baltimore.

<sup>187</sup> Son los Estados de Alaska, Arizona, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Washington y Wyoming.



resultado, por lo que se entiende que en el resto de Estados es suficiente una mayoría simple<sup>188</sup>.

Por otro lado, hay Estados en los que se prohíbe temporalmente que la *Legislature* pueda modificar o revocar una ley que ha sido objeto de referéndum abrogativo. Algunos Estados establecen de forma expresa que podrán ser modificadas y derogadas en cualquier momento<sup>189</sup>, mientras que otros prevén que pueda ser modificada en cualquier momento pero la revocación no podrá tener lugar hasta pasados dos años<sup>190</sup>. En algunos Estados se prohíbe la modificación y derogación de las leyes objeto de referéndum, a no ser que se cumplan los siguientes requisitos: que se realice pasados 3 años del referéndum (Nevada); que se apruebe por una mayoría de tres cuartos en ambas Cámaras (Arizona); por mayoría de tres cuartos de ambas Cámaras o el voto de los electores (Michigan); por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras (North Dakota y Washington), que en caso de no lograr dicha mayoría reforzada, en North Dakota deberán pasar siete años mínimo desde la celebración del referéndum, mientras que en Washington, dos años. En Arkansas no solo se prohíbe la modificación y derogación temporal al poder legislativo, sino también a los tribunales, con la excepción de que haya mayoría de dos tercios de los jueces.

Otros dos elementos que hay que destacar son los siguientes: por un lado, la mayoría de Estados prohíben el veto del gobernador al referéndum abrogativo; y, por el otro, algunos Estados establecen un plazo mínimo entre referéndums sobre una misma materia<sup>191</sup>.

### 3.2.2. El referéndum constitucional

En Estados Unidos, a nivel subfederal, los ciudadanos pueden participar tanto en la proposición y aprobación de enmiendas constitucionales, como en la reforma

---

<sup>188</sup> En Nebraska es necesaria una mayoría favorable al veto de un 35% de los votantes en las elecciones, en New Mexico es necesario un 40% y en Wyoming un 50%.

<sup>189</sup> Así es en los Estados de California y Oklahoma.

<sup>190</sup> Se trata de los Estados de Alaska y Wyoming.

<sup>191</sup> En el caso de California son 12 meses, mientras que en Oklahoma son 3 años (a excepción de que se consiguiera el 25% de firmas del total de votantes).



de las respectivas constituciones. Seguidamente, observaremos los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo dicha participación<sup>192</sup>.

**a) Referéndum de enmienda constitucional**

Todos los Estados, excepto Delaware<sup>193</sup>, prevén que la *Legislature* –ya sea a propuesta del Senado o de la Cámara de los representantes–, apruebe una propuesta de enmienda, que seguidamente es sometida a referéndum. En la mayoría de los Estados una mayoría simple de los votantes en el resultado del referéndum es suficiente para aprobar la enmienda constitucional. Aun así, en cinco Estados se prevé una mayoría reforzada para la aprobación de las enmiendas<sup>194</sup>.

Asimismo, antes de ser sometida a referéndum, la enmienda en cuestión – propuesta a iniciativa de alguna de las dos Cámaras– debe ser aprobada por ambas Cámaras, con una mayoría que varía en función de cada Estado. Gran parte de los Estados prevén que sea una mayoría de dos tercios, mientras que otros Estados prevén que sea por mayoría simple<sup>195</sup>, mayoría de tres quintos<sup>196</sup>, mayoría variable (simple o reforzada) en función de la materia objeto de enmienda o del día de la

---

<sup>192</sup> Antes de avanzar, es imprescindible distinguir el concepto *enmienda* constitucional del concepto de *reforma* constitucional, ya que la participación de los ciudadanos, y también del órgano legislativo, es diferente en función de un procedimiento u otro. Una enmienda constitucional modifica alguna disposición de la Constitución sin afectar a la estructura de la misma. Una reforma constitucional es aquella que implica una revisión parcial de la Constitución. Véase más sobre esta cuestión en SEGURA I RENAU, L. “La participación popular...”, *op. cit.*, pp. 313 - 315.

<sup>193</sup> Es el único estado en el que las enmiendas constitucionales son aprobadas por ambas Cámaras (en una doble votación, donde la mayoría en ambas debe ser de dos tercios) sin la intervención del pueblo.

<sup>194</sup> En Florida e Illinois es necesario que la medida tenga un apoyo del 60% de los votantes. Aun así, en Illinois también se aprobaría en el caso de obtener un apoyo igual o superior al voto mayoritario de las últimas elecciones. En Hawaii se debe obtener un 50% de votos favorables y además estos votos deben ser igual o superiores al total de votos emitidos en las elecciones. En Nebraska se requiere una mayoría simple de votos afirmativos pero esta debe ser igual o superior al 35% de los votantes en las elecciones generales. En New Hampshire es necesaria una mayoría de dos tercios de los votantes. Finalmente, en New Mexico, por norma general se requiere una mayoría simple, excepto para las enmiendas que afecten a los derechos creados por el apartado 1 y 3 del artículo VII y los apartados 8 y 10 del artículo XII, en las que será necesario una mayoría favorable de tres cuartos de los votos de los electores. Se trata de las siguientes materias: requisitos para votar, votación en ausencia, elecciones escolares; igualdad religiosa y racial en el derecho a voto; lenguas que deberán conocer y aprender los maestros (inglés y español); sobre los derechos a la educación de niños de ascendencia hispana.

<sup>195</sup> Arizona, Arkansas, Minnesota, Missouri, North Dakota, Oregon, Rhode Island, South Dakota.

<sup>196</sup> Los Estados de Alabama y Florida.

votación<sup>197</sup>; mediante una doble votación en sesiones sucesivas generalmente<sup>198</sup>; o con el apoyo favorable del 60% de los miembros de las Cámaras<sup>199</sup>; entre otros<sup>200</sup>.

## b) Referéndum para la convocatoria de una convención constitucional

Los Estados pueden convocar convenciones constitucionales para revisar su Constitución. La mayoría de ellos prevén el referéndum para dicha convocatoria<sup>201</sup>, pero lo hacen de diferente forma: a través de un referéndum *preceptivo* o de un referéndum *facultativo*. Por un lado, en casi la mitad de los Estados las convenciones constitucionales son convocadas en el momento que la *Legislature* considere, a través de la ratificación del pueblo mediante referéndum<sup>202</sup>. Por otro lado, son numerosas las constituciones que establecen el referéndum obligatorio, cada diez o veinte años, para la convocatoria de una Convención de reforma constitucional<sup>203</sup>. En algunos casos, esta es la única vía para convocar una

---

<sup>197</sup> En el caso de New Mexico, se requiere una mayoría de tres quintos en ambas Cámaras para aquellas medidas que impliquen enmiendas a los artículos VII, apartado 1 y 3; y artículo XII, apartado 8 y 10. Además, para los apartados 1 y 3 del artículo VII, es necesario una mayoría de dos tercios en cada condado.

En el estado de Oklahoma, si la *Legislature* quiere fijar un día para la votación diferente al de las elecciones generales, la mayoría debe ser de dos tercios.

<sup>198</sup> En Indiana, Iowa, Nevada, New York, Virginia y Wisconsin basta una mayoría simple en ambas votaciones. En el caso de New York, además se precisa de una opinión escrita del Fiscal General del Estado sobre dicha enmienda constitucional, antes de ser debatida y votada en ambas Cámaras.

En Delaware se requiere una mayoría reforzada de dos tercios.

En Tennessee también se prevé una doble votación pero en la segunda votación la mayoría debe ser de dos tercios.

En Connecticut, Hawaii y New Jersey, si en la primera votación no se logra la mayoría reforzada establecida (75% de votos favorables, una mayoría de dos tercios, o 60% de votos favorables, respectivamente), se requiere una segunda votación, con una mayoría simple.

<sup>199</sup> Illinois, Kentucky, Maryland, New Hampshire, North Carolina y Ohio requieren el 60% de votos favorables. En Nebraska, también se establece el apoyo del 60% como requisito. No obstante, se prevé el apoyo del 80% en el caso de querer celebrar la votación en un día diferente al de las elecciones.

<sup>200</sup> Por un lado, Colorado, Illinois y Kansas establecen un número máximo de enmiendas que podrán ser presentarse en una misma elección (seis, tres y cinco enmiendas, respectivamente). Por otro lado, Louisiana y Maryland, cuando se trate de una enmienda que afecte directamente a un condado, distrito, o ciudad concreta, se requerirá una doble mayoría: mayoría a nivel estatal y mayoría en el condado, ciudad o distrito afectado.

<sup>201</sup> Todos los Estados lo prevén excepto Arizona, Arkansas, Indiana, Mississippi, New Jersey, North Dakota, Texas y Vermont. En el caso de Florida, no se contempla tampoco, pero se prevé que cada veinte años se reúna una comisión de revisión constitucional, cuyas propuestas de reforma deberán ser ratificadas por el pueblo mediante referéndum.

<sup>202</sup> Son los Estados de Alabama, California, Colorado, Delaware, Idaho, Kansas, Kentucky, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Carolina, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Utah, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin y Wyoming.

<sup>203</sup> Se trata de las constituciones de los Estados de Alaska, Hawaii, Iowa, New Hampshire, Rhode Island, que prevén la realización de este referéndum cada diez años. En cambio, Connecticut,

convención de reforma<sup>204</sup>, mientras que en otros Estados, se prevén ambos referéndums<sup>205</sup>.

Hemos avanzado que algunos Estados no contemplan esta tipología de referéndum. Esto sucede por dos motivos sustancialmente diferenciados: en algunos casos ni siquiera se prevé la posibilidad de convocar una convención de reforma constitucional<sup>206</sup>, mientras que en otros, sí está prevista, pero sin incorporar la participación ciudadana mediante el referéndum<sup>207</sup>. Aun así, no es posible afirmar que en todos estos Estados los ciudadanos no pueden participar en la convocatoria de convenciones para reformar la Constitución, ya que en Estados como Arizona, Florida y North Dakota, no se prevé dicho referéndum pero sí la iniciativa para la convocatoria de una convención constitucional.

Asimismo, en gran parte de los Estados, los ciudadanos no solo participan en la decisión de convocar una convención, sino que además participan en la elección de sus miembros. Normalmente, después del resultado favorable del referéndum, la convocatoria de la convención constitucional debe ser aprobada por parte de la Asamblea general en el siguiente periodo de sesiones<sup>208</sup>. En cuanto al número de miembros que deben formar parte de la convención constitucional, generalmente viene fijado en las constituciones estatales<sup>209</sup> o, en algunos Estados, se deja abierto

---

Illinois, Maryland, Missouri, Montana, New York, Ohio y Oklahoma, debe llevarse a cabo cada veinte años. En Michigan se prevé cada dieciséis años.

<sup>204</sup> Alaska, Maryland, Michigan, Missouri y Oklahoma.

<sup>205</sup> Hawaii, Illinois, Iowa, Montana, New Hampshire, New York, Ohio y Rhode Island.

<sup>206</sup> Arizona, Arkansas, Indiana, New Jersey, Texas y Vermont.

<sup>207</sup> Connecticut, Georgia, Louisiana, Maine y South Dakota. En estos Estados solo se requiere una mayoría reforzada de dos tercios de la *Legislature*, para convocar una convención de reforma constitucional, excepto South Dakota, donde se precisa un apoyo del 75% de los miembros de ambas Cámaras.

<sup>208</sup> En dicha convocatoria debe constar el número de miembros de la convención, el procedimiento para elegir a los mismos, su salario, los gastos, el plazo para formalizar la convención, entre otras cuestiones.

<sup>209</sup> En Colorado el total de miembros debe ser el doble que los senadores; en Florida, un miembro por cada distrito representativo; en Delaware, 41 delegados; en Kansas, Kentucky, Maryland, Minnesota, New Mexico, North Carolina, Ohio, Rhode Island y South Dakota, tantos miembros como representantes; en Michigan cada distrito representativo elegirá un delegado y cada distrito senatorial escogerá dos; en Missouri se elegirán quince delegados en general más dos delegados por cada distrito senatorial; en Montana y South Carolina, el número de miembros debe ser igual al de la Cámara con mayor representantes; en New York el requisito se halla en quince miembros a nivel general y tres por cada distrito senatorial. Hay Estados que a pesar de prever la convocatoria de convenciones constitucionales, no establecen nada acerca de quien formará parte de dicha convención ni el procedimiento de su nombramiento (como es el caso de Louisiana, Maine, Mississippi y Massachusetts).

a que sea el legislador quien determine el número total<sup>210</sup>, aunque a veces con algunas limitaciones<sup>211</sup>. El procedimiento de elección de los delegados de la convención suele ser el mismo que el procedimiento para escoger a los representantes y se lleva a cabo en las siguientes elecciones o en unas elecciones especiales. Algunos Estados, además, concretan que los miembros de la convención deberán reunir los mismos requisitos de elegibilidad que los representantes<sup>212</sup>, mientras que otros prevén también algunas incompatibilidades<sup>213</sup>. Asimismo, en la Constitución de Ohio se establece que la votación no debe ser partidista, es decir, no se debe mostrar ningún emblema o logo político en las boletas electorales. Por el contrario, en Missouri, para asegurar la representación política, cada partido político presentará solo un candidato en cada distrito senatorial<sup>214</sup>.

### c) Referéndum de ratificación de reformas constitucionales

Una vez se ha convocado y formado la convención para la reforma de la Constitución, y después de un estudio detenido de sus miembros, ésta propone las enmiendas o reformas a la Constitución que considere. Estas propuestas emanadas de la convención deben ser ratificadas por el pueblo, ejerciendo como poder constituyente-constituido. Aun así, solo diecisiete Estados<sup>215</sup> se refieren de forma expresa a este referéndum de ratificación de la reforma constitucional. No obstante, la mayoría de ellos no especifican requisitos necesarios, como sería la necesidad de una mayoría reforzada, entre otras cuestiones. Se entiende, entonces, que para la

---

<sup>210</sup> Alaska, California, Connecticut, Hawaii, Illinois, Iowa, New Hampshire, North Dakota, Oklahoma, Tennessee, Virginia, West Virginia, Wisconsin.

<sup>211</sup> En Idaho y en Wyoming (el límite es el siguiente: como mínimo el doble de los representantes de la Cámara más numerosa); en Nebraska (no más de cien miembros); en Nevada y en Utah (como mínimo igual al total de los miembros de ambas Cámaras); y en Washington (como mínimo igual al número de representantes de la Cámara más numerosa).

<sup>212</sup> Como es el caso de Illinois, Kansas, Kentucky y Montana.

<sup>213</sup> Missouri prevé que ser miembro de una convención sea incompatible con cargos de confianza y otros cargos (como director de colegio, juez de paz, notario u oficial de la armada). Además, se contempla también que todos los delegados de la comisión deberán prestar juramento a la Constitución federal y estatal.

<sup>214</sup> En Missouri se escogen dos delegados por distrito senatorial y quince delegados a nivel general. Estos últimos se votarán de forma separada sin ninguna designación de partido alguna.

<sup>215</sup> Arizona, Colorado, Connecticut, Florida, Georgia, Kansas, Louisiana, Massachusetts, Minnesota, Montana, Nebraska, New Hampshire, New Mexico, North Carolina, Utah, West Virginia y Wyoming.

ratificación de una reforma constitucional, basta una mayoría simple de los votantes<sup>216</sup>.

#### **4. Constituciones estatales: ¿rigidez o flexibilidad?**

El análisis de la participación de los ciudadanos en la reforma de las constituciones estatales pone de manifiesto un elemento relevante: el carácter rígido o flexible de las mismas<sup>217</sup>, entendiendo como “flexible” aquella Constitución que no requiere de una mayoría reforzada respecto a la mayoría prevista para la aprobación de la legislación. El resultado del análisis nos muestra varios elementos a tener presente. En primer lugar, en Nevada y Colorado, en cuanto a la iniciativa ciudadana, los requisitos mínimos necesarios son los mismos ya sea para la iniciativa legislativa, ya sea para la iniciativa constitucional. Esta ausencia de diferenciación entre ambas iniciativas evidencia una cierta flexibilidad de las constituciones de estos Estados<sup>218</sup>.

Por otro lado, el elemento característico para determinar la flexibilidad o rigidez de una Constitución se centra en la comparación de la mayoría requerida para la aprobación de la reforma o enmienda constitucional respecto a la mayoría para aprobar legislación<sup>219</sup>. En este sentido, la mayoría de Estados requieren de una mayoría reforzada para enmendar sus constituciones. En cambio, para las reformas constitucionales –que emanan de una convención constitucional–, la mayoría reforzada solo se prevé de forma expresa en los Estados de New Hampshire y

---

<sup>216</sup> Este no es el caso de los Estados de New Hampshire y Minnesota. Además de preverse la necesidad de ratificar las reformas emanadas de la convención constitucional, en New Hampshire se establece que la mayoría para la ratificación será de dos tercios de los votantes, mientras que en el estado de Minnesota es necesario el apoyo del 60% de los votantes. En este sentido, hay que señalar que, en el caso de Minnesota, esta mayoría reforzada para aprobar las propuestas de la convención contrasta con la mayoría necesaria para la aprobación por parte de los ciudadanos de enmiendas propuestas por la *Legislature* (mayoría simple). Esta diferenciación puede ser debida, sin duda, a la potestad exclusiva que posee la convención para proponer reformas constitucionales, frente a la potestad de la *Legislature* de proponer enmiendas únicamente.

<sup>217</sup> Este análisis se realizó con mayor profundidad en SEGURA I RENAU, L. “La participación popular...”, *op. cit.*, pp. 322 - 329.

<sup>218</sup> Para observar los datos de forma más detallada, véase en el anexo la Tabla XIV. *Comparación iniciativa legislativa v. iniciativa constitucional*.

<sup>219</sup> Véase sobre esta cuestión en el anexo la Tabla XV. *Comparación mayorías para legislación ordinaria v. enmiendas y reformas constitucionales*.

Minnesota<sup>220</sup>. Asimismo, hay algunos Estados en los que no se contempla esta mayoría reforzada ni para enmendar la Constitución ni para reformarla<sup>221</sup>, por lo que queda de manifiesto el carácter flexible de estas constituciones.

Por último, hay que destacar que en algunos de estos Estados<sup>222</sup>, el carácter flexible de sus constituciones se ve redimensionado por la presencia de la iniciativa constitucional directa, puesto que se pueden presentar y aprobar enmiendas constitucionales directamente por los ciudadanos –sin intervención del órgano representativo– con la misma mayoría requerida para la aprobación de legislación ordinaria. En estos Estados, la participación de los ciudadanos juega un rol relevante en el proceso de enmienda constitucional.

## 5. El carácter sustitutivo de la democracia directa: *check and balances*

Como hemos avanzado, la democracia directa en ocasiones puede llegar a sustituir a la democracia representativa. A través de la iniciativa popular directa, los ciudadanos proponen medidas que, en el caso de recibir el apoyo del electorado, son aprobadas sin la intervención alguna de la *Legislature*. Este instrumento permite al pueblo proponer y aprobar medidas directamente, sustituyendo la deliberación parlamentaria. En alguna ocasión, como es el caso que veremos a continuación, esta sustitución ha implicado a su vez una suplantación de la Asamblea legislativa. Por ello, es necesario conocer más profundamente y distinguir estas dos características, pues son un rasgo diferencial importante respecto a la democracia directa en otros Estados descentralizados. Para aproximarnos a ello, no hay mejor forma que hacerlo a partir de un hecho que sucedió en uno de los Estados norteamericanos, cuya constitucionalidad se confirmó en 2015 por la Corte Suprema.

En el año 2000, los electores del Estado de Arizona aprobaron la *Proposition 106* con el objetivo de dar respuesta al problema del *gerrymandering* que padecían

---

<sup>220</sup> Respecto de Minnesota, es interesante destacar que prevé una mayoría reforzada para la reforma constitucional pero, en cambio, para la aprobación de enmiendas es suficiente una mayoría simple.

<sup>221</sup> Arizona, Arkansas, Missouri, New Mexico, North Dakota, Rhode Island y South Dakota.

<sup>222</sup> Arizona, Arkansas, Missouri, North Dakota y South Dakota.

desde hacía años. Esta iniciativa popular directa<sup>223</sup> comportó la delegación de la autoridad de distribuir los distritos electorales (tanto para las elecciones federales como las estatales), que hasta entonces era competencia del órgano representativo del Estado, a una comisión independiente, la *Arizona Independent Redistricting Commission* (AIRC)<sup>224</sup>.

En el año 2012, la Asamblea legislativa de Arizona interpuso un recurso contra la AIRC porque consideraba inconstitucional tanto el mapa de los distritos electorales para el Congreso (elaborado en el 2010, por parte de la AIRC) como la misma Comisión, pues según la Asamblea, de este modo se violaba la *Elections Clause* de la Constitución.

Años después, el Tribunal Supremo de Estados Unidos, con la sentencia nº 13-1314, de 29 de junio de 2015, se pronunció sobre este asunto. La argumentación del Tribunal, a grandes rasgos, gira alrededor del término “legislature” que contiene la *Elections Clause*: “the Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the *Legislature* thereof...” (cursiva añadida). La Asamblea legislativa de Arizona, por su parte, defendía que con este término la Constitución federal se refiere a ella misma, es decir, al órgano representativo de cada Estado. En cambio, la Corte consideró que con “legislature” la Constitución se refiere al “*legislative process used in [a] state, determined by that state’s own constitution and laws*”<sup>225</sup> (cursiva añadida). En el caso de Arizona, su Constitución prevé que “the legislative authority of the state shall be vested in the legislature, consisting of a senate and a house of representatives, but *the people* reserve the power to propose laws and amendments to the constitution and to enact or reject such laws and amendments at the polls, independently of the legislature” (art. IV, 1.1) (cursiva añadida) y, más adelante,

---

<sup>223</sup> En este caso concreto se trata de una iniciativa directa de enmienda constitucional.

<sup>224</sup> El procedimiento para elegir los miembros de la AIRC es el siguiente. En primer lugar, la Comisión de nombramientos de la Corte de apelación (*Arizona’s Commission on Appellate Court Appointments*), elabora un listado de veinticinco posibles candidatos (diez demócratas, diez republicanos y cinco independientes). Acto seguido, los líderes de los partidos de las dos Cámaras (*House of representatives* y *Senate*) escogen cuatro de los candidatos, dos de cada partido. Estos cuatro miembros son los que decidirán el quinto miembro de la AIRC, de entre los candidatos independientes, que será quien presidirá la Comisión.

<sup>225</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Arizona State Legislature v. Arizona Indep. Redistricting Comm’n*, 997 F.Supp.2d 1047, 2014.



establece que “any law which may be enacted by the Legislature under this Constitution may be enacted by the people under the Initiative” (art. XXII, 14). Por lo tanto, al prever la Constitución de Arizona la facultad de aprobar leyes mediante iniciativas populares, la *Proposition 106* que creaba la AIRC sí estaría en sintonía con la *Elections Clause*.

Por lo tanto, ante esta argumentación –y sin entrar en el detalle de cada uno de los argumentos del Tribunal–, observamos que hay materias, como la distribución de los distritos electorales, que no dependen solamente de la *Legislature* en sentido estricto (como órgano representativo), sino también de otros participantes en el procedimiento legislativo, como es el pueblo. Sin duda, estamos ante un caso en el que la democracia directa se superpone a la democracia representativa; su carácter complementario se convierte en sustitutorio, puesto que los ciudadanos proponen y aprueban una medida directamente, sin que esta haya sido sometida a la deliberación de los representantes.

## 6. El control constitucional de la democracia directa: ¿*hard look*?

“Quorum Court Authority. No measure approved by a vote the electors shall be amended or repealed by a quorum court except by affirmative vote of two-thirds (2/3) of the whole number of justices comprising a court. On the passage of an amendment or repealing measure, the yeas and nays shall be called and recorded in the minutes of the meeting”<sup>226</sup>.

Como observamos, en Arkansas la regulación de la democracia directa incluye un requisito para que una ley aprobada por los electores pueda ser enmendada o rechazada por una autoridad judicial: que la decisión sea tomada por una mayoría reforzada (2/3) de los jueces que forman el tribunal.

Por ello es interesante observar cómo los Estados norteamericanos responden a la siguiente cuestión: ¿debe el poder judicial –no elegido por el pueblo directamente– resolver asuntos sobre leyes aprobadas por el pueblo de forma directa, de igual manera que lo hace con las leyes de las Asambleas legislativas de los Estados?

---

<sup>226</sup> *Arkansas Statutes*, Título 7, capítulo 9.



Sin entrar en el debate del supuesto conflicto entre justicia constitucional y legitimidad democrática, partimos de la premisa fundamental de que toda Constitución es norma suprema, por lo que dicha jerarquía implica, necesariamente, un árbitro que observe la producción legislativa, ya sea a través de un órgano concreto, ya sea de forma difusa. Asimismo, todas las normas deben someterse a dicho control, sean creadas y aprobadas por la Asamblea de representantes o mediante mecanismos de participación directa. Por lo tanto, tanto la voluntad de los representantes, como la voluntad “directa” de los ciudadanos, deben adecuarse a la norma suprema.

HAMILTON defendió ya la *judicial review* en *El Federalista*: “[cuando] la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras”<sup>227</sup>. Por lo tanto, los fundadores de la Carta Magna norteamericana conscientes de los riesgos que podía implicar una mayoría sin límites y sin filtros, previeron en la Constitución federal un sistema de mecanismos de filtración. De este modo, cuando una norma llega hasta el poder judicial significa que esta ha pasado todos los filtros, lo cual es “el plus del *mayoritarismo*”: “it is the plus that reflects the Framers' unique version of democracy, and it is the plus that warrants judicial caution in substituting its own judgment”<sup>228</sup>.

## **6.1. Sistema de *filtros***

A grandes rasgos, veamos los filtros que prevé el sistema de *check and balances* norteamericano para evitar que la voluntad de la mayoría sea *tiranzada*.

### **6.1.1. El filtro de la representación**

Dejando de lado la democracia directa *pura*, pues sería imposible que tuviera lugar en un país como Estados Unidos, el mayor impulso de la representación es la oportunidad que nos ofrece para debatir y deliberar. Pero la representación también puede implicar algunos riesgos: que los representantes olviden sus obligaciones o

---

<sup>227</sup> En “The Judiciary Department”, en *The Federalist*, nº 78, 1788. Traducción disponible en [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/78.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/78.html).

<sup>228</sup> EULE, J. N. “Judicial Review...”, *op. cit.*, p. 1532.

que los mismos sean demasiado sensibles a las presiones populares y acaben sometiéndose a la tiranía de la mayoría. Como ya advirtió MADISON, “en una República no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte [...] si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro”<sup>229</sup>.

### 6.1.2. El filtro de la división de poderes

Los federalistas dividieron el poder a nivel vertical, distinguiendo entre los gobiernos estatales y el federal (idea de federalismo) y a nivel horizontal, a partir de la separación de poderes.

### 6.1.3. La “red garantizadora de los derechos”

Sobre esta cuestión básica, solamente recordar que los padres fundadores consideraron que para proteger los derechos individuales respecto de la mayoría era más efectivo hacerlo a través de la fragmentación del poder. No obstante, también eran necesarias varias medidas para garantizar dicha protección: *the Bill of Rights*. Como puntualizó MADISON, “the invasion of private rights is chiefly to be apprehended, not from acts of Government contrary to the sense of its constituents, but from acts in which the Government is the mere instrument of the major number of the Constituents”<sup>230</sup>. Por ejemplo, el voto de la mayoría no sería suficiente en determinados asuntos. Así mismo, el procedimiento de enmienda solo puede ser impulsado por parte de los representantes, sin que el pueblo pudiera directamente entrar en esta cuestión (art. V). Además, es necesaria la concurrencia de ambas Cámaras y también de las *Legislature* de los Estados. También, a nivel federal se exige una mayoría de dos tercios y a nivel estatal se requiere el apoyo de tres cuartas partes.

No obstante, el control de constitucionalidad de las leyes no fue previsto de forma expresa en la Constitución norteamericana. Fue la Corte Suprema, mediante la más que conocida sentencia *Marbury v. Madison*, quien confirmó la *judicial*

---

<sup>229</sup> HAMILTON, A. o MADISON, J. “The Structure...”, *op. cit.*

<sup>230</sup> MADISON, carta a T. Jefferson, *The papers of James Madison* (digital edition) The University of Virginia Press, 17 de octubre de 1788.

*review* como una de las funciones del poder judicial. Como sentenció Marshall, "... o la Constitución es una ley superior y suprema, inalterable por medios ordinarios; o se encuentra al mismo nivel que las leyes y, como cualquiera de ellas, puede reformarse o dejarse sin efecto siempre que al Legislativo le plazca. [...] Si es cierta la primera alternativa, entonces una ley contraria a la Constitución no es ley; si en cambio es verdadera la segunda, entonces las Constituciones escritas son absurdos intentos del pueblo para limitar un poder ilimitable por naturaleza"<sup>231</sup>.

Observado el sistema de filtros (*check and balances*), ¿podemos considerar también la *judicial review* como el último filtro para la voluntad de la mayoría?

La mayoría de las leyes son aprobadas por los órganos representativos, pero aproximadamente la mitad de los Estados autorizan al electorado en sus constituciones a participar directamente en el procedimiento de elaboración de la ley. Además, es relevante tener en cuenta que, como hemos visto anteriormente, en ocasiones la iniciativa legislativa no pasa ningún filtro antes de ser aprobada. Por ello, en estos casos de democracia directa, la *judicial review* puede ser vista no solo como el *último* filtro, sino como el *único* filtro.

#### **6.1.4. *Hard look***

La *judicial review* sería el último filtro del sistema de *check and balances* por el que pasa la voluntad de la mayoría. Pero, en lo que nos atañe al respecto, ¿esta *judicial review* debe ser diferente en función de cómo han sido elaboradas y aprobadas las leyes? Es decir, ¿el control de constitucionalidad debe ser diferente si la ley en cuestión ha sido aprobada mediante instrumentos de democracia directa?

EULE es el defensor por excelencia del control constitucional *diferenciado* de las leyes, pues la "direct democracy is constitutionally suspect, not impermissible"<sup>232</sup>. Según él, las leyes aprobadas mediante instrumentos de democracia directa deberían someterse a un *hard look*. Su argumentación se basa en dos aspectos. En primer lugar, considera que esta es una de las formas más eficaces para proteger a las minorías frente a la mayoría. En segundo lugar, señala

---

<sup>231</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Marbury v. Madison*, nº 5 U.S. 137, 1803.

<sup>232</sup> EULE, J. N. "Judicial Review...", *op. cit.*, p. 1545.

que el marco constitucional da “normative preference for representative government demands”<sup>233</sup>. Como concluye EULE, los tribunales deberían prestar mayor atención a aquellas leyes aprobadas directamente por el pueblo que a aquellas emanadas de los órganos representativos, pues “the filtering system has been removed, courts must play a larger role –not because direct democracy is unconstitutional, nor because it frequently produces legislation that we may find substantively displeasing or short sighted, but because the judiciary stands alone in guarding against those evils incident to transient, impassioned majorities that the Constitution seeks to dissipate”<sup>234</sup>. En cambio, para otros autores<sup>235</sup>, este *hard look* de EULE podría dificultar aún más el sistema constitucional de *check and balances*.

Sobre esta cuestión no ha habido respuesta por parte del poder judicial, sino que éste se ha limitado a resolver los conflictos sin considerar si éstas habían sido aprobadas por el órgano representativo o a través de instrumentos de democracia directa. Aun así, es relevante mencionar el caso *Citizens Against Rent Control / Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley*, en el que el Presidente del Tribunal Supremo señaló que “it is irrelevant that the voters rather than a legislative body enacted [this law] because the voters may no more violate the Constitution by enacting a ballot measure than a legislative body may do so by enacting legislation”<sup>236</sup>. Asimismo, la Corte Suprema ya consideró en la conocida sentencia del caso *Pacific States Telephone & Telegraph v. Oregon*<sup>237</sup>, que la presencia o no de la democracia directa era una “cuestión política” de cada Estado norteamericano.

### *Las minorías*

La principal preocupación para algunos autores<sup>238</sup> se encuentra en los efectos sobre las minorías que pueden llegar a producir los instrumentos de democracia directa. Esta misma preocupación estaba latente en la fundación y elaboración de

---

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 1533.

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 1525.

<sup>235</sup> Véase en este sentido, CHARLOW, R. “Judicial Review, equal protection and the problem with plebiscites”, en *Cornell Law Review*, nº 79, 1994, pp. 527 - 570.

<sup>236</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Citizens Against Rent Control / Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley*, nº 454 U.S. 290, 295, 1981.

<sup>237</sup> Estados Unidos. Tribunal Supremo. Sentencia *Pacific States Telephone & Telegraph v. Oregon*, nº 223 U.S. 118, 1912.

<sup>238</sup> Como es el caso de EULE y HANS LINDE.

la Constitución federal. A través de la Constitución se quiso buscar el equilibrio entre la regla de la mayoría y los derechos de las minorías. Para garantizarlo, la Constitución previó diferentes mecanismos, que hemos observado anteriormente: el sistema representativo, la división de poderes (también de los legisladores: con un sistema bicameral y separando nivel federal y estatal), la preservación de determinados principios cuya modificación necesita una mayoría superior a la ordinaria, y, finalmente, estos mecanismos son reforzados por la *judicial review*.

Las instituciones de democracia directa son mecanismos de agregación, cuyo resultado, sin previo proceso deliberativo ni debate parlamentarios, podría afectar directamente a algún derecho concreto. EULE observa esta situación como una *amenaza* estructural, no como un *error* del sistema (como sería en el caso de que sucediese a partir de una normativa aprobada en el órgano representativo). Por lo tanto, el autor considera que la igualdad y los derechos individuales sufren mayor riesgo mediante instrumentos de democracia directa del que podría sufrir en el proceso representativo. Por ello, EULE es el máximo defensor de la *hard look*; de la revisión más detenida de los tribunales de aquellas modificaciones constitucionales que tengan origen en un plebiscito o iniciativa, especialmente de aquellos que afecten a los derechos individuales y a la igualdad.

El caso *Washington v. Seattle School District No. 1.2*, sería un ejemplo de cómo el instrumento de la iniciativa puede llegar a evitar todos los filtros previstos, y, por ello, esta necesidad de revisar más detenidamente las modificaciones emanadas de instituciones de democracia directa. En este caso concreto, las autoridades de Seattle llevaron a cabo varias medidas para lograr el equilibrio racial en materia de transporte escolar. Ante esta decisión, un grupo de residentes se opusieron y promovieron la *Initiative 350*, cuyo objetivo era prohibir que los estudiantes pudieran asistir a escuelas que no se encontrasen dentro de su zona geográfica de residencia. Finalmente, el Tribunal, en sus conclusiones, aunque no entra sobre esta cuestión, se refiere al control de constitucionalidad de las leyes, independientemente de cómo hayan sido aprobadas: “although Initiative 350 was adopted by a referendum vote, it is clear that the sovereignty of the people is subject to constitutional limitations just as are legislative enactments. For that reason the

initiative is necessarily subject to *the same scrutiny* that it would be had it been adopted by the legislature”<sup>239</sup> (cursiva añadida).

Por otro lado, el caso *Crawford v. Board of Education*, también sobre discriminación racial, nos muestra una vertiente diferente de los efectos de la democracia directa. En este asunto, a diferencia del anterior, se trataba de un referéndum *complementario*, el cual había pasado los filtros de la *Legislature* y había sido aprobado por los electores. Aunque la propuesta de EULE es que los Tribunales deberían prestar más atención a los referéndums *substitutivos*, considera que también hay que mostrar una atención especial a los referéndums *complementarios*, especialmente a aquellos que son “voluntarios” (es decir, que no constan como obligatorios en la Constitución estatal), pues “the selective use of the voter veto is fraught with danger to unpopular minorities”<sup>240</sup>. Otro instrumento que hay que observar detenidamente sería el referéndum abrogativo, presente en 24 Estados, y que permite a los electores forzar a la *Legislature* a que ponga a votación una medida aprobada pero que aún no ha entrado en vigor. Para el autor, esta tipología de referéndum “has the potential to be the most dangerous of direct democracy devices”<sup>241</sup>, aunque el corto plazo de recogida de firmas hace que este referéndum haya sido llevado a cabo pocas veces.

Según nuestro parecer, esta distinción que establece EULE entre las normas aprobadas por los representantes y las normas aprobadas mediante instrumentos de participación ciudadana, no es una cuestión necesaria ni imprescindible, ni tan siquiera opcional. La justicia constitucional vela por la correcta interpretación y cumplimiento de la Constitución respecto de todas las leyes emanadas de la voluntad popular. El Alto Tribunal es el máximo intérprete de la Constitución, y lo es siempre y en todas las circunstancias, independientemente del procedimiento que haya dado lugar a la norma en cuestión. Toda ley aprobada por un Parlamento se presume constitucional, ya que la voluntad del pueblo no es ir en contra de su norma

---

<sup>239</sup> Washington. Tribunal Supremo. Sentencia *Washington v. Seattle School District No. 1*, 2, nº C78-753V.

<sup>240</sup> EULE, J. N. “Judicial Review...”, *op. cit.*, p. 1576.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 1578.

suprema. ¿Por qué esta presunción no se admite para las normas aprobadas a partir de instrumentos de participación?

La crítica de EULE se centra en el sistema de filtros: las normas aprobadas mediante instrumentos participativos no han pasado los mismos filtros que las normas aprobadas en el Parlamento. Aunque en el caso de las leyes aprobadas mediante la iniciativa directa esto es así, la diferencia de filtros no debería otorgar una mayor o menor presunción de constitucionalidad a las normas. Todos sabemos que la *tiranía* de la democracia conduce al ataque hacia las minorías. Pero a esta tiranía no solo se puede llegar a través de instrumentos de democracia directa, sino también a través del mismo órgano representativo. ¿Por qué el autor no plantea una *hard look* para aquellas normas aprobadas por una mayoría perteneciente a un único partido político, quizás mayoritario en la Cámara representativa? En estos casos, podrían considerarse alterados los filtros de la representación al permanecer la mayoría absoluta de los representantes a un mismo partido político, por lo que la deliberación y debates parlamentarios quedarían alterados. ¿Se debería entonces establecer una escala de *hard look* en función de las modalidades de aprobación de las leyes? Un *hard look* más intenso para las leyes fruto de la iniciativa directa; en menor intensidad, para las leyes aprobadas mediante participación ciudadana; con otro grado menor de intensidad, para aquellas leyes aprobadas por mayoría de un mismo partido político; y así, sucesivamente. Establecer una escala de presunción de constitucionalidad y, consiguientemente, un control constitucional de mayor a menor intensidad, sería algo poco coherente, como lo es pretender un *hard look* para una legislación aprobada mediante unos mecanismos concretos. El control de constitucionalidad tiene un mismo objeto de estudio para toda la legislación emanada de la voluntad popular –de forma directa o a través de los representantes–: la interpretación de la norma conforme a la Constitución. Si los derechos de una minoría –como son los casos observados anteriormente– se observa que han podido ser vulnerados, la respuesta del Alto Tribunal será la misma independientemente del origen de la ley en cuestión. Que esta respuesta sea el *único* filtro para algunas leyes concretas –aquellas aprobadas mediante la iniciativa popular directa–, no justifica la atribución de forma implícita a estas leyes la duda de la

constitucionalidad por su mera existencia<sup>242</sup>. No hay que olvidar que toda ley es expresión de la voluntad popular, independientemente de su origen. Si presumimos la constitucionalidad de las mismas, lo debemos hacer sin establecer diferencias de origen u objeto.

## 7. Recapitulación

La democracia representativa y la democracia directa son completamente complementarias; se trata de “two imperfect systems of governance, both designed to help the people, and both carefully constructed to balance the weaknesses of one with the strengths of the other”<sup>243</sup>, y así queda reflejado en el modelo de democracia de los Estados norteamericanos. A modo de recapitulación, señalamos que el modelo de democracia de los Estados norteamericanos se distingue en tres aspectos esenciales.

En primer lugar, el modelo estatal se diferencia del modelo de democracia federal. A pesar de estar ambos modelos fundados sobre la democracia representativa, la democracia directa adquiere un lugar esencial en el modelo estatal: todos los Estados norteamericanos contemplan algún instrumento de democracia directa, mientras que, a nivel federal, ésta no tiene cabida. Asimismo, en la mitad de los Estados aproximadamente, los instrumentos de democracia directa adquieren un papel relevante, especialmente en Estados como Arizona, California, Colorado, Oregon y Washington. Por lo tanto, la democracia directa, en cuanto a su lugar en la función legislativa, cobra un rol esencial en algunos de los Estados norteamericanos.

En segundo lugar, a través de la iniciativa popular directa, el pueblo propone y aprueba medidas directamente, sin ninguna intervención del órgano

---

<sup>242</sup> En estos casos, el filtro por excelencia –y único– será el Alto Tribunal, quien conocerá el caso sin interesarle el origen de la misma sino su contenido. Por ello, si analizáramos el origen de las leyes que se someten a control constitucional, podríamos encontrar más litigios cuyas leyes en cuestión hayan sido aprobadas directamente por el pueblo. Y ello, no implicaría necesariamente que las leyes fruto de la democracia participativa vulneran más a menudo los derechos de las minorías, sino que estas leyes, al no haber pasado por ningún filtro previo, es en el Alto Tribunal donde se lleva a cabo el filtrado correspondiente.

<sup>243</sup> WATERS, M. D. “People Power: Initiative in the U.S.”, en ABRAMS, E. (ed.). *Democracy, how direct?: views from the founding era and the polling era*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham; Ethics and Public Policy Center, Washington, D.C., 2002, p. 110.



representativo, sustituyendo así a la democracia representativa. Son diecinueve los Estados que prevén este instrumento, por lo que este es un rasgo fundamental del modelo de democracia de los Estados norteamericanos.

En tercer lugar, hemos observado como el pueblo –a través de un instrumento de democracia directa– ha llegado a suplantar a la Asamblea legislativa sustrayéndole una de sus funciones. Este hecho, que además ha sido declarado conforme a la Constitución federal –aunque con varios votos disidentes– empodera notoriamente a los ciudadanos frente a las Asambleas legislativas. En este sentido, la iniciativa ciudadana va más allá de la función del pueblo como *check and balances*, adquiriendo éste un rol análogo al poder soberano. Asimismo, el único filtro que hace de contrapoder de la iniciativa directa es la justicia constitucional. Para algunos, este filtro debería ser un *hard look*; según nuestro parecer, la presunción de constitucionalidad de las leyes lo es independientemente del origen de las mismas, pues toda ley es expresión de la voluntad popular. Actualmente este *hard look* no está previsto ni se ha llevado a la práctica por la justicia constitucional norteamericana.

Fuere como fuere, sin duda el modelo de democracia de los Estados norteamericanos se distingue completamente del modelo de democracia a nivel federal. Además, entre los Estados existen dos tradiciones diferenciadas: aquellos Estados con democracia directa complementaria y aquellos Estados con democracia directa sustitutiva<sup>244</sup>. Es esta última la que dota al modelo de democracia de los Estados norteamericanos del rasgo distintivo respecto a otros Estados descentralizados, como serían España e Italia.

---

<sup>244</sup> Estos Estados, además de la democracia directa sustitutiva (presente en los Estados con el instrumento de la iniciativa popular directa), también gozan de la complementaria, mediante la institución del referéndum.

## 2ª PARTE

### MODELO DE DEMOCRACIA REGIONAL EN ITALIA



## 1. Marco constitucional italiano

La Constitución italiana (CI) no contempla la participación política como *derecho* de forma explícita, pero sí el “derecho de voto” (art. 48 CI). Como indica DE SANTIS, si la soberanía es atribuida al pueblo –conjunto formado por *cada ciudadano*–, todo ciudadano “tiene un derecho personal de participar”<sup>245</sup>. De esta forma, el derecho de participación se encuentra vinculado al ejercicio concreto de la soberanía, por lo que la elección constitucional se basa en un modelo de democracia representativa. Pero la participación es también principio constitucional; es instrumento de “integración y transformación social, económica y política” (art. 3.2 CI). Asimismo, la Constitución italiana prevé de forma expresa instituciones de democracia directa (y semi directa): el referéndum abrogativo (art. 75 CI) y la iniciativa legislativa popular (art. 71 CI).

### 1.1. La iniciativa legislativa popular

La Constitución italiana, en su artículo 71, prevé la iniciativa legislativa de todos los ciudadanos inscritos en las listas electorales para la Cámara de los diputados, mediante la propuesta de un proyecto articulado por parte de 50.000 electores. Esta institución prevista en el marco constitucional italiano, regulada en la ley 352/1970<sup>246</sup>, no confiere efecto de carácter vinculante. Es decir, la potestad que se le otorga al pueblo es únicamente aquella de impulsar el procedimiento legislativo, “un semplice stimolo dell’attività legislativa”<sup>247</sup>, sin la obligación, por parte de los poderes públicos, de pronunciarse sobre la ILP. La única garantía para este instrumento la encontramos en el Reglamento del Senado, donde se establece que las ILP sean examinadas por la respectiva comisión como máximo un mes después desde su traslado y que un representante de los promotores presentará, mediante audición, el proyecto ante la comisión correspondiente (art. 74.3). Además, tanto el Reglamento del Senado como el Reglamento de la Cámara

---

<sup>245</sup> DE SANTIS, V. *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*. Turín: Giappichelli, 2013.

<sup>246</sup> También la ley nº 53, de 1990 regula aspectos de la ILP, en relación a la autenticación de las firmas por parte de las autoridades competentes.

<sup>247</sup> BIFULCO, R.; CELOTTO, A. y OLIVETTI, M. *Commentario alla costituzione*, vol. II, Turín: Utet Giuridica, 2006, p. 1369.

establecen que los proyectos legislativos de iniciativa popular no decaen con el fin de la legislatura (arts. 74.2 y 107.4, respectivamente).

No obstante, como yo hemos expresado anteriormente, la iniciativa legislativa popular tal y como se encuentra prevista en Italia, queda fuera de nuestro objeto de estudio, ya que no implica una participación del pueblo mediante la consulta popular<sup>248</sup>.

## 1.2. El referéndum abrogativo

El instrumento por excelencia en Italia es el referéndum, el cual “consente non solo di completare, o, come recentemente sostenuto, di *correggere*, quanto, propriamente, di *dinamizzare* la funzione rappresentativa del Parlamento; [...] è comunque idoneo ad alterare l’agenda politica, a *rompere* [el monopolio de las Cámaras parlamentarias], ad incidere immediatamente sull’ordine legislativo”<sup>249</sup>. Con la aprobación de la Constitución italiana se introdujo un nuevo precepto<sup>250</sup> que daría lugar a la participación de los ciudadanos permitiéndoles el veto total o parcial de leyes aprobadas por sus representantes. El artículo 75, que prevé el referéndum abrogativo, fue ampliamente debatido por los padres constituyentes italianos<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> No obstante, hay que señalar que el proyecto de ley constitucional “Disposiciones para la superación del bicameralismo igual, la reducción del número de parlamentarios, la contención de los gastos de funcionamiento de las instituciones, la supresión del *Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro* y la revisión del Título V de la Parte II de la Constitución”, aprobada por mayoría absoluta en segunda discusión por ambas Cámaras y publicada el 15 de abril de 2016, preveía, entre otras cuestiones, el aumento de las firmas mínimas necesarias para la ILP (de 50.000 a 150.000) e introducía el referéndum propositivo. Finalmente dicho proyecto de ley fue rechazado por el pueblo mediante referéndum popular el 4 de diciembre de 2016. Respecto del referéndum propositivo, cabe recordar que actualmente, está en tramitación una iniciativa de reforma constitucional que implicaría introducir en el art. 71 CI una modalidad de ILP “reforzada”.

<sup>249</sup> DELLA MORTE, M. *Rappresentanza vs. partecipazione...*, op. cit., p. 59.

<sup>250</sup> El referéndum no estaba recogido en el Estatuto Albertino. Aunque, como señalan PIZZOLATO, F y SATTI, V. “Art. 75”, en BIFULCO, R; CELOTTO, A. y OLIVETTI, M. *Commentario alla Costituzione*. Turín: UTET Giuridica, 2006, la *ley Giolitti* (ley 103, de 1903) preveía el referéndum obligatorio para la ratificación de aquellas decisiones de los *Consigli comunali* que implicaran una activación de los servicios públicos municipales.

<sup>251</sup> No obstante, de la lectura de los debates constituyentes, se observa que el referéndum era considerado contenido necesario de la Constitución, como manifestó en su momento Ruini, “il principio del *referendum* è stato ammesso, come concetto generale, da tutti gli oratori all’Assemblea; anche gli onorevoli Corbi, Preti, Di Gloria ed altri comunisti e socialisti hanno riconosciuto la necessità dell’istituto del *referendum* nella nuova Costituzione, pur sostenendo che deve essere sottoposto a cautele e se ne deve fare un savio e corretto uso”, Asamblea constituyente, 16 de octubre de 1947.

Desde un punto de vista teórico, el referéndum era visto como un elemento conservador frente a la innovación de los poderes públicos<sup>252</sup>. También se le atribuía una función de equilibrio, pues a través del mismo se podía promover la educación política de la sociedad, influir sobre los partidos políticos acercándolos al pueblo y permitiéndoles una mayor consciencia acerca de los problemas reales concretos<sup>253</sup>. Para otros, el referéndum era visto como un instrumento práctico; un instrumento que podía dar respuesta a determinados problemas<sup>254</sup>. También, sin duda, hubo quienes subrayaron los peligros del instrumento: “il referendum può diventare una arma pericolosa e nociva [...] può scavare solchi profondi fra Regione e Regione [y] le minoranze non avrebbero più nessuna funzione nella vita parlamentare se non quella di protestare”<sup>255</sup>. Otros expresaban su preocupación considerando *nefasto* que una fracción del cuerpo electoral pudiera “sconvolgere l’espressione stessa della sovranità popolare quale emana dal Parlamento”<sup>256</sup>, y resaltaban los peligros para el sistema del abuso de dicho instrumento<sup>257</sup>. Sin embargo, algunos de los peligros que se ponían de manifiesto solo se observaban a nivel nacional –o, al menos, a nivel regional y local– la peligrosidad descendía notoriamente<sup>258</sup>. Finalmente, el referéndum formó parte del texto constitucional, erigiéndose como instrumento de democracia directa por excelencia: “è una delle conquiste della nostra Costituzione [...] non si può rinunciare”<sup>259</sup>.

<sup>252</sup> Según EINAUDI. No obstante, él mismo declara avanzado el debate constituyente, que “il referendum deve essere ammesso, perché è un correttivo del sistema della rappresentanza con un elemento della democrazia diretta”, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 823.

<sup>253</sup> MORTATI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 3 de septiembre de 1946, p. 94.

<sup>254</sup> UBERTI y MANNIRONI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 21 de diciembre de 1946, p. 816.

<sup>255</sup> CORBI se muestra completamente en contra de la institución del referéndum, suscitando un gran debate entre los padres constituyentes. *Assemblea Costituente*, 17 de setiembre de 1947.

<sup>256</sup> FABBRI, *II Sottocommissione*, 17 de enero de 1947, p. 818.

<sup>257</sup> FABBRI señala que “se si ammette che un referendum, al quale abbia partecipato uno scarso numero di elettori, abbia la possibilità [...] di sconvolgere l’espressione stessa della sovranità nazionale quale emana dal Parlamento [...] si ammette un principio che può essere gravido di conseguenze molto importanti e pericolosissime”, *II Sottocommissione*, 17 de enero de 1947, p. 818. GRIECO, en cambio, sitúa este *pericolo* a escala nacional y refiriéndose a la práctica abusiva del mismo: “un abuso del referendum appesantirebbe il sistema”, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 823.

<sup>258</sup> Un ejemplo sería UBERTI, quien consideró que “almeno, inizialmente, il referendum avrebbe possibilità di successo solo in campo regionale”, *II Sottocommissione*, 21 de diciembre de 1946, p. 816.

<sup>259</sup> RUINI, *Assemblea Costituente*, 19 settembre 1947.

Seguidamente, nos adentraremos en la institución del referéndum según el marco constitucional italiano, desgranando el precepto constitucional<sup>260</sup> que prevé dicha institución para destacar los elementos más significativos del mismo, ya sea observando el debate constituyente previo, ya sea trazando el régimen jurídico actual.

a) “Se someterá a referéndum popular la decisión sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley...”. Objeto del referéndum.

En primer lugar, si abordaremos dicho precepto respecto de la *tipología* de leyes objeto de referéndum, observamos que el debate fluctuó alrededor de las leyes aprobadas ya sea con una mayoría reforzada, ya sea con carácter de urgencia. En este sentido, PERASSI propuso un límite al referéndum: que éste no tuviera lugar para aquellas leyes aprobadas por el Parlamento con una mayoría elevada<sup>261</sup>. NOBILE y MANNIRONI extendían dicha exclusión también a las leyes declaradas *urgentes* pero siempre y cuando hubieran sido aprobadas por “una maggioranza qualificata delle due Camere e non dichiarate tali d’arbitrio dal Capo dello Stato o dal Capo del Governo o dalle stesse Camera a maggioranza semplice”<sup>262</sup>. CAPPI también observa esta posible arbitrariedad sobre la declaración de urgencia de las leyes, por lo que considera que no deben quedar excluidas del objeto del referéndum las leyes aprobadas con carácter de urgencia. En cambio, para MORTATI, “una maggioranza qualificata nel Parlamento potrebbe non corrispondere a una

---

<sup>260</sup> Artículo 75 CI: “Se someterá a referéndum popular la decisión sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales.

No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni para las leyes de autorización para ratificar tratados internacionales.

Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de los Diputados.

La propuesta sometida a referéndum será aprobada si han participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y se haya obtenido la mayoría de los votos válidos.

La ley determinará las modalidades de celebración de referéndum.”

<sup>261</sup> También defendieron esta postura LUSSU y CAPPI.

<sup>262</sup> *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 822. Véase también el debate en el que el Presidente TERRACINI propone que sean objeto de referéndum solamente aquellas leyes aprobadas por menos de tres quintas partes del Parlamento, *II Sottocommissione*, 18 de enero de 1947, p. 830.

maggioranza nel Paese”<sup>263</sup>, pues como señala ENAUDI, el Parlamento se encuentra compuesto por muchos grupos políticos, “in cui le leggi sono spesso il frutto di compromessi ed accordi. In queste condizioni disegni di legge che rappresentino soltanto la volontà di piccole minoranze di elettori, possono essere approvati da una grande maggioranza del Parlamento”<sup>264</sup>. Para él, no tiene especial importancia la mayoría que respalde una ley, ya que el referéndum es un instrumento *correctivo* del sistema representativo. Finalmente, a pesar de que en la *II Sottocommissione* se aprobó excluir del referéndum todas aquellas leyes aprobadas por tres quintas partes de las Cámaras parlamentarias –no así las leyes declaradas de urgencia–, la Asamblea constituyente suprimió esta exclusión<sup>265</sup>, ampliando el texto constitucional el objeto del referéndum al término genérico “ley o acto con fuerza de ley”.

En segundo lugar, otro elemento que hay que destacar sobre el objeto del referéndum fueron las leyes rechazadas por el Parlamento. LACONI y CAPPI propusieron incorporar estas leyes como materia de referéndum, mientras que para BULLONI y MORTATI, “un progetto di legge, una volta respinto non esiste più”<sup>266</sup>. En esta línea se encontraba también NOBILE, quien además puso de manifiesto que el proyecto de ley rechazado por parte del Parlamento podría tener como origen una iniciativa legislativa popular, por lo que se estaría ofreciendo una segunda *oportunidad* a la misma. Aun así, esto fue matizado por EINAUDI, ya que para la iniciativa legislativa popular solo se requeriría la firma de 100.000 electores, mientras que para el referéndum sería una cifra notablemente superior. Aunque en un primer momento esta cuestión obtuvo el apoyo en la *II Sotocommissione*<sup>267</sup>, finalmente la misma comisión acabó rechazando que las leyes no aprobadas por el Parlamento pudieran ser objeto de referéndum<sup>268</sup>.

---

<sup>263</sup> *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 826. Recibe también el apoyo de BULLONI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 18 de enero de 1947, p. 830.

<sup>264</sup> *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 823.

<sup>265</sup> *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 16 de octubre de 1947, véase el debate sobre el mismo disponible online <<http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm>>.

<sup>266</sup> *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 18 de enero de 1947, p. 829.

<sup>267</sup> *Ibidem*.

<sup>268</sup> *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 20 de enero de 1947, p. 840.



Después del debate constituyente en la *II Sottocommissione*, el proyecto de Constitución incorporó que sería objeto de referéndum toda “legge non dichiarata urgente a maggioranza assoluta, o non approvata da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi” (art. 72, proyecto de Constitución). No obstante, finalmente se acordó eliminar dicha limitación, extendiendo el referéndum a las leyes o actos con fuerza de ley (art. 75 CI).

En tercer lugar, es de recibo destacar un elemento que tuvieron en común varios padres constituyentes: “il problema principale è quello di distinguere tra gli argomenti che meritano di essere sottoposti a *referéndum* e quelli che non lo meritano”<sup>269</sup>. UBERTI, por su parte, muestra su convencimiento de que el referéndum será aplicado solo “para questioni di grande importanza”<sup>270</sup>. También defienden la limitación del referéndum a casos excepcionales LUSSU, PERASSI, LAMI STARNUTI, RAVAGNAN y NOBILE<sup>271</sup>. A pesar de no dotar al referéndum de un carácter excepcional, se intuye de forma clara que este instrumento ya desde su origen tenía como finalidad resolver cuestiones de especial importancia para la sociedad italiana<sup>272</sup>.

b) “... Cuando lo soliciten quinientos mil electores<sup>273</sup> o cinco Consejos Regionales”. El referéndum a iniciativa del *Capo dello Stato*

Por un lado, en el proyecto inicial de MORTATI, que articulaba la institución del referéndum, se preveían cuatro tipologías de referéndum: dos a iniciativa del

---

<sup>269</sup> EINAUDI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 819.

<sup>270</sup> UBERTI, *ibidem*, p. 819.

<sup>271</sup> En este sentido, NOBILE, además muestra un ejemplo sobre estas “questioni ben determinate”: la introducción o no del divorcio. UBERTI, por su parte, se refiere al carácter práctico del referéndum para resolver determinados problemas para “sganciare questo istituto dall’idea di un voto di fiducia politica”. *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 820 y 21 de diciembre de 1946, p. 816, respectivamente.

<sup>272</sup> Sobre estas cuestiones de *especial importancia para la sociedad* volveremos a referirnos más adelante, en el Capítulo V.

<sup>273</sup> Inicialmente se previó que fuera el 20% de los electores el requisito mínimo para promover el referéndum abrogativo. En este sentido, hubo quienes consideraron demasiado elevado este requisito (TERRACINI, UBERTI, MORTATI, FABBRI) y quienes, en cambio, propusieron elevarlo al 40% (CAPPI). Finalmente, se aprobó la propuesta de MORTARI, quien sugirió establecer el mismo requisito previsto para el referéndum de reforma constitucional que ya había sido aprobado: 500.000 electores.

Gobierno y dos a iniciativa de los ciudadanos<sup>274</sup>. No obstante, el elemento que hay que destacar es el referéndum a iniciativa del *Capo dello Stato*, pues originó un gran debate en el sí del poder constituyente, tanto para la suspensión de leyes aprobadas por el Parlamento, como para la aprobación de leyes rechazadas por el mismo. Por un lado, hay quienes se opusieron muy notoriamente a otorgar dicha facultad al *Capo dello Stato*<sup>275</sup>, expresando perplejidad y subrayando la gravedad de dicha previsión constitucional, ya que permitía “entrare in conflitto permanente col Parlamento”<sup>276</sup> e implicaba un cambio sustancial del régimen constitucional previsto en la Constitución, convirtiendo la República parlamentaria en un régimen presidencial. También hay quienes vieron este referéndum como un derecho de veto<sup>277</sup> o sanción<sup>278</sup> que debía rechazarse, pues “tutto il sistema che si è costituito è formato in modo da escludere che nella vita dello Stato una persona sola possa avere un potere determinante”<sup>279</sup>. No obstante, PERASSI, a pesar de mostrarse también perplejo sobre dicha tipología de referéndum, no se opuso de forma taxativa a la misma, sino que lo hizo señalando la necesidad de limitarlo a aquellas leyes que hubieran sido votadas en el Parlamento con una mayoría “non molto elevata”, pero sin realizar ninguna concreción al respecto<sup>280</sup>. Por otro lado, quienes defendieron

<sup>274</sup> El referéndum a iniciativa parlamentaria se descartó desde un inicio, porque “il Parlamento, qualificato a fare leggi, verrebbe in tal modo a dubitare del valore della sua funzione di rappresentante del popolo: nell’ipotesi che il popolo con il referendum non approvasse un progetto, si avrebbe un esautoramento del Parlamento”. MORATATI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 21 de diciembre de 1946, p. 815.

<sup>275</sup> AMBROSINI, RAVAGNAN, LAMI STARNUTI, BULLONI, LUSSU, LA ROCCA, FUSCHINI, GRIECO.

<sup>276</sup> RAVAGNAN, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 821.

<sup>277</sup> LA ROCCA, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 823.

<sup>278</sup> El Presidente de la *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione* considera que el referéndum a iniciativa del *Capo dello Stato* implica una forma de derecho de sanción, “avendo negato questo diritto quando si trattava delle funzioni del Capo dello Stato”. *II Sottocommissione*, 17 de enero de 1947, p. 824.

<sup>279</sup> Afirmación del Presidente en el debate durante la *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 824. En contraposición, TOSATO defiende que el referéndum no dota al *Capo dello Stato* de un poder dictatorial, pues él “rimette la decisione allà volontà popolare. Ove il popolo approvasse quello che è stato approvato dalle Camere, il Capo dello Stato dovrebbe dimettersi [...] è bene mantenere la possibilità che, in determinate situazioni particolarmente gravi, una persona assuma su di sé l’estrema responsabilità di opporsi allà volontà delle Camere, ricorrendo direttamente al responso della volontà popolare”. *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 824.

<sup>280</sup> PERASSI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 821

dicho instrumento lo hicieron considerando que con este referéndum “il Capo dello Stato interviene soltanto come supremo regolatore della vita della Nazione per proporre un giudizio”, siendo siempre el pueblo quien decide<sup>281</sup>. Además, “negare la possibilità di un conflitto tra Parlamento e popolo gli sembra contrario a quel dinamismo a cui tanto si tiene”, ya que durante los cinco años de la legislatura es completamente habitual que se ponga de manifiesto la “frattura tra le esigenze del popolo e la volontà del Parlamento”<sup>282</sup>. Finalmente, ambos referéndums a iniciativa del *Capo dello Stato* no lograron tener el suficiente apoyo, por lo que el referéndum se redujo a la iniciativa popular<sup>283</sup> y a la iniciativa de las Regiones.

c) “No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni para las leyes de autorización para ratificar tratados internacionales”. Materias excluidas del contenido del referéndum.

En el proyecto de MORTATI se excluían del referéndum las leyes financieras, de autorización de tratados internacionales y las leyes de *ratificación*. En la *II Sottocommissione*, el debate giró alrededor de las leyes financieras, principalmente, y también sobre las leyes de ratificación, pero en un nivel más bien terminológico. Por un lado, en cuanto a las leyes financieras, PERASSI propuso sustituirlas por las leyes tributarias, mientras que EINAUDI defendió la sustitución de dicho término por leyes presupuestarias. Ambos consideraron que las leyes financieras debían ser objeto de referéndum. En cambio, para CAPPI, FUSCHINI y MORTATI la materia tributaria debía estar reservada a un órgano especializado,

---

<sup>281</sup> MANNIRONI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 822.

<sup>282</sup> CAPPI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 822.

<sup>283</sup> En cuanto iniciativa popular hay que destacar que inicialmente se previó que fuera el 20% de los electores el requisito mínimo para promover el referéndum abrogativo puesto que con una cifra demasiado baja se correría el riesgo de que “possa prestarsi ad azioni sabotatrici da parte di gruppi organizzati”, BULLONI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 18 de enero de 1947. En cambio, hubo quienes consideraron demasiado elevado este requisito (TERRACINI, UBERTI, MORTATI, FABBRI) y quienes, en cambio, propusieron elevarlo al 40% (CAPPI). Finalmente se acordó extender al referéndum abrogativo, a propuesta de MORTATI, el mínimo de 500.000 electores ya aprobado para el referéndum de reforma constitucional. Curiosamente, nadie se opuso a esta idea de igualar la iniciativa popular para el referéndum constitucional con la iniciativa popular para el referéndum abrogativo, sin tener en cuenta la distinta naturaleza de ambos objetos.

como el Parlamento<sup>284</sup>. Por otro lado, se concretó que las leyes de aprobación eran aquellas que “non hanno contenuto normativo per la generalità dei cittadini e che per tanto nel diritto costituzionale sono considerate leggi formali”<sup>285</sup>. No obstante, la comisión consideró no excluir las leyes de aprobación del objeto de referéndum. Finalmente, en Asamblea constituyente, se puso énfasis sobre nuevas materias a excluir: las leyes constitucionales<sup>286</sup>, de amnistía<sup>287</sup>, electorales<sup>288</sup> y la política exterior<sup>289</sup>, a pesar de que no llegaron a aprobarse como materias excluidas del referéndum.

Aun así, además de las materias previstas de forma expresa en la Constitución, a partir de la interpretación de la Corte Constitucional se han trazado unos límites materiales sustanciales. Todo referéndum pasa por un procedimiento que, en su última fase, debe ser puesto bajo control de legitimidad y de admisibilidad. La primera la lleva a cabo el *Ufficio centrale per il referendum*<sup>290</sup>, la segunda, es competencia de la Corte Constitucional. En cuanto a la admisibilidad, la Corte no se limita al contenido del artículo 75.2 CI, sobre las materias excluidas,

<sup>284</sup> Debate llevado a cabo en la *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, el 20 de enero de 1947.

<sup>285</sup> FABRI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 20 de enero de 1947, p. 843.

<sup>286</sup> NOBILE declara necesario incorporar como dentro de las materias excluidas las leyes constitucionales, porque “se qui non si dice nulla in proposito avverrà che anche di una legge in materia costituzionale si potrà chiedere l'abrogazione per referendum”, *Assemblea Costituente*, 16 de octubre de 1947.

<sup>287</sup> La exclusión de las leyes de amnistía fue propuesta por MEDA, CLERICI, BENVENUTI, BIANCHINI LAURA, ROSELLI, SALIZZONI, ZACCAGNINI y TITOMANLIO VITTORIA, *Assemblea Costituente*, 16 de octubre de 1947.

<sup>288</sup> La exclusión de las leyes electorales fue propuesta por ROSSI MARIA MADDALENA, GIOLITTI, GRIECO, LOMBARDI CARLO, MOLINELLI, SICIGNANO, RUGGERI, FERRARI, MUSOLINO y GERVAZI. RUINI se mostró completamente contrario, pues “se c'è qualche cosa in cui il popolo può manifestare la sua volontà, è proprio il sistema elettorale. La sovranità popolare si esprime qui con tutta la sua ragion d'essere ad impedire — in ipotesi — che i membri del Parlamento abusino, nel regolare a comodo loro le elezioni...”. *Assemblea Costituente*, 16 de octubre de 1947.

<sup>289</sup> LUCIFERO considera la política exterior como muy *grave* y *seria*, considerando que “le Camere sono emanazione del popolo e possono dare una garanzia sufficiente. La politica estera è legata con tante questioni che si presentano fuori di casa nostra: non dobbiamo complicare la situazione del nostro Paese, il che porterebbe a conseguenze diverse da quelle che noi realmente vogliamo”. *Assemblea Costituente*, 16 de octubre de 1947.

<sup>290</sup> La ley que regula la institución del referéndum es la Ley n° 352, de 25 de mayo de 1970. En su artículo 12 se establece que “presso la Corte di cassazione e' costituito un Ufficio centrale per il referendum [...] verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge [...] decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta...”.

sino que debe tenerse en cuenta “[i] nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo”<sup>291</sup>. Los criterios de admisibilidad pueden clasificarse según dos categorías: por un lado, acerca de la estructura formal de la pregunta y, por el otro, acerca del contenido material. En cuanto a la categoría formal, la pregunta debe ser homogénea, unívoca, clara y coherente<sup>292</sup>. Pero, como señala SATTA, “la preoccupazione dei giudizi costituzionali risiede oltre che nella valutazione in sé della struttura formale del quesito, [...] anche nel tipo di effetti che da essa potrebbero scaturire sulla normativa risultante dall’abrogazione a mezzo di referendum”<sup>293</sup>. En este sentido, un referéndum abrogativo parcial, mediante “strategie di manipolazione del testo legislativo”<sup>294</sup>, puede llegar a tener un efecto introductorio o propositivo, como ha sucedido en varias ocasiones en materia electoral, lo cual no es admisible para el Alto Tribunal italiano. Además, este último entra a valorar también la idoneidad del referéndum respecto a la finalidad que persiguen los promotores con el mismo.

Por otro lado, en cuanto a los límites materiales del referéndum, estos van más allá del apartado segundo del art. 75 CI, como ya hemos avanzado. La Corte excluye del contenido del referéndum las normas constitucionales, las leyes de revisión constitucional y las demás leyes del art. 138 CI, puesto que la Constitución ya prevé, en el procedimiento de elaboración y aprobación de estas leyes, la posibilidad de consultar al pueblo, por lo que admitir el referéndum abrogativo implicaría “una forma di duplicazione incompatibile con il sistema prefigurato dai Costituenti”<sup>295</sup>. Además, la Corte excluye también aquellas leyes ordinarias “a contenuto costituzionalmente vincolato”; aquellas leyes “il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altri leggi

---

<sup>291</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 16/1978. Véase también la Sentencia nº 19/1987 sobre los límites del referéndum.

<sup>292</sup> Para un análisis en profundidad sobre esta cuestión, véase PIZZOLATO, F. y SATTA, V. “Art. 75”, *op. cit.*, pp. 1477 s., además de las sentencias de la Corte Costituzionale nº 29/1987, nº 47/1991 y nº 5/1995.

<sup>293</sup> PIZZOLATO, F. y SATTA, V. “Art. 75”, *op. cit.*, p. 1478.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> *Ibidem*. Véase también de la Corte Costituzionale la Sentencia nº 16/1978.

costituzionali)”<sup>296</sup>. Asimismo, el Alto Tribunal hace extensivo el concepto de “constitucionalmente vinculado” a aquellas leyes que cuya eliminación implicaría privar de eficacia a un principio u órgano constitucional<sup>297</sup>. También quedan fuera del contenido material del referéndum tanto las leyes que desarrollan un derecho protegido por la Constitución, como las que garantizan el “nucleo costituzionale irrinunciabile” de la tutela de un principio constitucional<sup>298</sup>; también aquellas que implican la supresión de la protección mínima para “situazioni costituzionalmente garantite”<sup>299</sup>; todas aquellas leyes inherentes a la adhesión de Italia a la Unión Europea, como sería la transposición del derecho comunitario; y también las leyes regionales y los reglamentos parlamentarios<sup>300</sup>.

d) “Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de los Diputados”. Sujetos.

Solamente resaltar que este precepto constitucional fue aprobado de forma unánime sin ninguna objeción al respecto.

e) “La propuesta sometida a referéndum será aprobada si han participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y se haya obtenido la mayoría de los votos válidos”. *Quorum* de participación

---

<sup>296</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencias nº 16/1978 y 25/1981. SATTÀ, a partir de la interpretación constitucional, señala la necesidad de distinguir estas leyes de las leyes “constitucionalmente necesarias”: “non già perché a quest’ultime [las leyes constitucionalmente necesarias] manchi la capacità di concretare specificate norme della Costituzione, ma per il fatto di costituire uno tra i tanti possibili modi di attuazione legislativa [...] esisterebbero leggi che contengono “l’única necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale”, per le quali il referendum va senz’altro escluso, e leggi attraverso le quali si manifesta una scelta política del legislatore ordinario che potrebbe essere diversa”. Véase también sobre el concepto jurídico indeterminado “contenuto costituzionalmente vincolato”, PENASA, S. “L’ondivaga categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 de abril de 2005. Disponible en [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old\\_pdf/550.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/550.pdf)

<sup>297</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 25/1981.

<sup>298</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 42/2000.

<sup>299</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 35/1997. Como analiza PENASA, un ejemplo de ley que implicó la supresión de la protección mínima para “situazioni costituzionalmente garantite” sería la Ley nº 40, de 2004, en materia reproducción asistida. Para ver más sobre esta cuestión: PENASA, S. “L’ondivaga categoria delle leggi...”, *op. cit.*

<sup>300</sup> A pesar de que la doctrina ha querido relacionar el art. 75 con el art. 134 CI, relativo a las controversias que la Corte Constitucional italiana debe resolver, como señala SATTÀ esta relación es imperfecta ya que las leyes regionales quedan fuera del objeto de referéndum.

Otro elemento objeto de debate en sede constituyente fue la necesidad de un *quorum* de participación para dotar de validez los resultados de un referéndum. LAMI STARNUTI consideró que una baja participación del electorado reducía considerablemente el valor de un referéndum. No obstante, señaló que “tale inconveniente si rimedia col fissare una quota elevata di elettori per la richiesta del referéndum”<sup>301</sup>, considerando que el requisito sobre el mínimo de firmas situado en el 20% de los electores previsto en el proyecto MORTATI resuelve esta cuestión<sup>302</sup>. Por otro lado, tanto GRIECO como TERRACINI no comparten el establecimiento de un *quorum* mínimo de participación, porque “se si considera il *quorum* nel *referendum*, non si potrebbe non considerarlo nelle elezioni”.<sup>303</sup> También se halla en la misma línea MORTATI, quien considera que si se adopta el *quorum*, este debería ser también aplicado a las elecciones, declarando “essere favorevole al *quorum* solo a patto che si introduca il voto obbligatorio”<sup>304</sup>. Finalmente, el proyecto de Constitución incorporó que “la proposta soggetta a *referendum* è approvata se hanno partecipato alla votazione i due quinti degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi” (art. 73 del proyecto de Constitución). Con la enmienda de PERASSI el *quorum* acabó fijándose simplemente en la mayoría con derecho a voto<sup>305</sup>, teniendo en cuenta que tanto el voto en blanco como el voto nulo se consideran votos válidos<sup>306</sup>. Además, en caso de resultado negativo

---

<sup>301</sup> LAMI STARNUTI, *Il Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 821.

<sup>302</sup> En cambio, para BULLONI, este 20% lo consideró excesivo, ya que haría impracticable la institución del referéndum. Propuso que se redujera a 500.000 firmas; requisito que se aprobó finalmente. *Il Sottocommissione*, 17 de enero de 1947, p. 826.

<sup>303</sup> TERRACINI no comprende “perché un deputato eletto col voto del trenta per cento degli elettori debba essere riconosciuto come capace di esprimere la volontà di un determinato raggruppamento della popolazione, mentre poi quando il trenta per cento di quel gruppo popolare esprime direttamente la sua volontà, questa non dovrebbe avere valore”. *Il Sottocommissione*, 17 de enero de 1947, p. 825.

<sup>304</sup> MORTATI, *Il Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947, p. 825.

<sup>305</sup> Asamblea constituyente, 16 de octubre de 1947. Disponible en <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s2/075/index.htm>

<sup>306</sup> El voto en blanco y el voto nulo se consideran “manifestazione di partecipazione al voto referendario e dunque concorrono al raggiungimento del quorum di validità, mentre non sono computate come volontà validamente assumibili ai fini dell’effetto abrogativo”, en PIZZOLATO, F. y SATTA, V. “Art. 75”, *op. cit.*, p. 1474.

del referéndum<sup>307</sup>, no puede volver a ser objeto la misma cuestión hasta pasados cinco años de su celebración.

### 1.3. El referéndum de reforma constitucional

El 4 de diciembre de 2016, por tercera vez, los ciudadanos italianos participaron en un referéndum de reforma constitucional, cuya previsión constitucional la hallamos en el artículo 138 de la Constitución. A pesar de que la Constitución italiana no fue ratificada mediante referéndum popular<sup>308</sup>, la misma previó la institución del referéndum para la reforma constitucional, con una excepción: no serán objeto de referéndum las reformas aprobadas, en la segunda votación, por una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras. Asimismo, este referéndum solo es preceptivo si así lo solicita una minoría parlamentaria (un quinto de una de las Cámaras), a iniciativa popular (500.000 electores) o a iniciativa regional (cinco Consejos regionales), y siempre dentro del plazo de tres meses desde la publicación de la reforma<sup>309</sup>. Si nos centramos en el referéndum a iniciativa popular, observamos que el poder constituyente no estableció diferencia alguna respecto al referéndum abrogativo, también de iniciativa popular, en cuanto al número de electores mínimo para activar el instrumento, a pesar de la distinta naturaleza de las leyes objeto de ambos referéndums y del claramente diferente procedimiento de aprobación de las mismas.

---

<sup>307</sup> Como resultado negativo se entiende cuando, una vez superado el *quorum* de participación, la opción “no” supera a la opción “sí”. Si no se logra el *quorum* mínimo, este requisito no es aplicable.

<sup>308</sup> Los ciudadanos italianos se pronunciaron mediante referéndum sobre la forma de estado (monarquía o república) y para escoger a los miembros de la Asamblea constituyente, pero no para ratificar la Constitución. En este sentido, LUSSU inicialmente se muestra contrario al referéndum de reforma constitucional por este mismo motivo, porque “non essendo sottoposta al *referendum* la Costituzione che si sta ora elaborando, trovava strano che dovessero esserlo le sue revisioni”. No obstante, finalmente acabará aceptando y votando a favor de este referéndum. *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 16 de enero de 1947.

<sup>309</sup> Todo el procedimiento con los requisitos para la solicitud del referéndum y su posterior celebración se encuentra recogido en los artss. 4-26 de la Ley nº 352, *reguladora de la institución del referéndum y la iniciativa legislativa popular*, de 25 de mayo de 1970.



#### 1.4. El referéndum a nivel regional y local

Si en el plano estatal el referéndum era visto, en alguna ocasión, con cierto recelo, a nivel regional y local la visión es totalmente opuesta. Para los padres constituyentes, es en este nivel subestatal donde el referéndum cobra especial relevancia<sup>310</sup>. En este sentido, el debate constituyente giró alrededor de diferentes asuntos relevantes, muchos de los cuales quedaron abiertos, sujetos a la posterior previsión estatutaria de las Regiones.

##### a) Nivel local

Inicialmente el debate constituyente se centró en el referéndum a nivel regional, aunque finalmente acabó abarcando también el nivel local: “la facoltà concessa al popolo di esprimere il suo pensiero su determinati problema amministrativi è di importanza radicale [...] anche per le deliberazioni comunali”<sup>311</sup>. Como señala PIZZOLATO, “il referendum a livello locale sembrava [...] colmare così quel difetto di educazione politica che ancora sconsigliava di aprirsi fiduciosamente a forme referendarie nazionali più incisive”<sup>312</sup>.

##### b) Regulación

Durante la discusión en la *II Sottocommissione*, hubo quienes eran partidarios de regular de forma conjunta el referéndum regional con el referéndum nacional (AMBROSINI, FUSCHINI y LACONI), mientras que otros consideraron que la aplicación del referéndum a nivel regional podía ser muy diferente del referéndum

---

<sup>310</sup> Para LACONI, el referéndum “è un istituto comprensibile in un Comune o in una Regione ove si tratta di problemi locali che interessano direttamente i cittadini, ma non è altrettanto concepibile nell’ambito nazionale...”, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero 1947. Coincide con él LUSSU, quien argumenta que “il referendum deve costituire un mezzo di espressione di volontà democratica, da usarsi non tanto nell’ambito del territorio nazionale, quanto in quello più ristretto delle Regioni e dei Comuni”, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 20 de enero de 1947. Como declaró RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*, el 17 de julio de 1947, “per il referendum regionale vi possono essere ragioni in cui tutti sono unanimi anche se vi sono dubbi per il referendum nazionale”.

Asimismo, PERASSI y CAPPI, señalan que el referéndum deberá ser contenido de los Estatutos regionales.

<sup>311</sup> UBERTI, *II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 17 de enero de 1947. También en esta línea se encuentran PERASSI y CAPPI, aunque este último propone la siguiente redacción: “Gli Statuti regionali disciplineranno l’istituto del referendum e per le Regioni e per gli altri enti minori”.

<sup>312</sup> PIZZOLATO, F. y SATTA, V. “Art. 75”, *op. cit.*, p. 1465.

nacional, por lo que lo más conveniente era separarlos<sup>313</sup>. En este sentido, TERRACINI propone que sean los Estatutos regionales quienes regulen la institución del referéndum, pero no con carácter facultativo, sino obligatorio. A ello se opuso LACONI quien consideraba que la norma sobre el referéndum debía ser idéntica para toda la nación, por lo que el reenvío a los Estatutos regionales de la regulación del mismo podía implicar una regulación desigual en este asunto. A pesar de que la redacción inicial del artículo otorgaba al Estatuto regional la facultad para regular el referéndum pero de forma facultativa (“Gli Statuti regionali *potranno* disporre l’impiego del referéndum...”), finalmente, se aprueba que el referéndum sea contenido esencial y necesario de los Estatutos regionales<sup>314</sup>.

### c) Tipología

Como hemos observado, se estableció la obligación para los Estatutos regionales de establecer el referéndum para aquellos casos previstos a nivel nacional pero, como veremos más adelante, se dejó la puerta abierta a la posibilidad de prever diferentes tipos de referéndum a aquellos previstos por la Constitución. Por lo tanto, a nivel regional se reproduce el referéndum nacional, de carácter facultativo<sup>315</sup> y a iniciativa del pueblo o del *Consiglio regionale*<sup>316</sup>, incorporando dos modalidades más para las Regiones. Por un lado, el referéndum para la ratificación de los Estatutos o cualquier modificación de los mismos, si así lo solicitan 50.000 electores de la Región o una quinta parte de los representantes del

---

<sup>313</sup> MORTATI y también PERASSI, quien declaró en la *II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione*, el 30 de noviembre de 1947, que “[p]uò darsi che nella legislazione statale il *referendum* non abbia alcuna o abbia scarsa applicazione, il che non esclude affatto che nel campo più ristretto delle Regioni e dei Comuni possa avere vasta applicazione”.

<sup>314</sup> MORTATI también apoya esta opción, que finalmente es aprobada e incorporada al texto constitucional el 13 de diciembre de 1947.

<sup>315</sup> A excepción del referéndum de reforma constitucional.

<sup>316</sup> En este sentido, PERASSI defendió esta postura, adoptada finalmente: “[È] meglio lasciare agli Statuti regionali la determinazione dei casi in cui il *referendum* sarà applicato e del suo valore (obbligatorio o consultivo)”. No obstante, MORTATI defendió la modalidad del referéndum regional obligatorio para determinadas cuestiones como “la contratación directa de servicios públicos; la contracción de préstamos no destinados a la conversión de deudas anteriores superiores a una cifra que será establecida; previsión de gastos que comprometan el presupuesto de la entidad en cuestión por más de cinco años en más de una décima parte de los ingresos ordinarios anuales” (traducción propia). *II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione*, 30 de noviembre de 1947.

*Consiglio regionale*<sup>317</sup>. Por el otro, el referéndum regional para la fusión de Regiones ya existentes o para la creación de nuevas Regiones (art. 132 CI)<sup>318</sup>.

#### d) Objeto

En el artículo 123 CI observamos qué puede ser objeto de referéndum: “lo statuto regola l'esercizio [...] del referendum su *leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali*”, y cuya redacción no fue baladí, pues se quiso “non limitare costituzionalmente la possibilità d'impiego del *referendum* al campo legislativo”<sup>319</sup>. Es interesante destacar que en el debate constituyente hubo quien resaltó la necesidad de establecer límites al referéndum regional<sup>320</sup>, con tal de evitar que el mismo excediera las competencias regionales. Finalmente, se entendió que dicha limitación se encontraba ya presente en la redacción constitucional, especialmente con la previsión “in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica”, recogida en el artículo 123 CI.

## 2. La participación popular en los Estatutos regionales

La Constitución italiana previó una mayor apertura para las Regiones respecto a la participación de los ciudadanos y, como señala LUCIANI, con la reforma del Título V de la Carta Magna –a partir de las leyes constitucionales 1 del

<sup>317</sup> Previsto en la Ley constitucional de 22 de noviembre de 1999.

<sup>318</sup> Se podrán fusionar Regiones o crear nuevas Regiones (siempre con un mínimo de un millón de habitantes), a solicitud de los *Consigli comunali* que representen como mínimo un tercio de la población y que, además, dicha propuesta sea aprobada por la población interesada mediante referéndum, y siempre mediante ley constitucional. El procedimiento para llevar a cabo fusiones o para crear nuevas Regiones se halla recogido en los arts. 41-47 de la ley n° 352, de 25 de mayo de 1970, reguladora de la institución del referéndum y la iniciativa legislativa popular.

<sup>319</sup> TOSATO, *II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione*, 30 de noviembre de 1946. En la misma línea se expresó FUSCHINI, considerando la opción de no “aggiungere alcuna specificazione” en la Constitución. En cambio, para LUSSU, se debía excluir del referéndum regional todo lo relativo a la actividad legislativa, limitándolo a los actos administrativos. Finalmente, se acabó aprobando la propuesta de AMBROSINI, que implicó sustituir “referendum per la formazione della legge della Regione” por “referendum popolare”.

<sup>320</sup> LACONI manifestó la “necessità di specificare che anche agli effetti del referéndum valgono i limiti stabiliti per l'attività legislativa degli enti locali, ad evitare che una Regione indica un referendum su una materia che esorbita dalla competenza regionale”, *II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione*, 30 de noviembre de 1946.

1999 y 3 del 2001<sup>321</sup>—, se crea un espacio nuevo para las Regiones<sup>322</sup>. No obstante, ¿este nuevo espacio para la participación popular ha sido desarrollado de algún modo por las Regiones italianas? Para poder dar respuesta a esta pregunta, debemos centrarnos en los Estatutos regionales.

En este sentido, vemos que los Estatutos de *primera generación* (años 70), a pesar de disponer de un margen de maniobra constitucional amplio, se limitaron a reproducir las formas clásicas de democracia directa ya previstas a nivel estatal (referéndum, iniciativa legislativa y petición). En cambio, los Estatutos de *última generación* (a partir del año 2000), aunque hay autores que los consideran *continuistas* respecto a los Estatutos originarios<sup>323</sup>, sí incluyen un título relativo a la participación<sup>324</sup>, en el que además de los instrumentos *tradicionales* se prevé, en algún caso, nuevas formas de democracia participativa<sup>325</sup>. Esta innovación en materia de participación, que no ha sido uniforme, la observamos desde tres

<sup>321</sup> Principalmente, la reforma implicó un cambio en el procedimiento de aprobación de los Estatutos regionales, pasando estos a aprobarse exclusivamente a nivel regional. Anteriormente a la reforma, después de ser aprobados por la Asamblea regional, debían ser aprobados por el Parlamento. Como señala VIZIOLI, el Parlamento no tenía potestad para modificar el texto pero “estableció un procedimiento oficioso de negociación con cada una de las Regiones con el fin de modificar las propuestas regionales en los aspectos especialmente indeseables”, VIZIOLI, N. “La democracia participativa...”, *op. cit.*, p. 191. Asimismo, con dicha reforma se reforzó el principio de subsidiariedad, ya que “[lo] Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” (art. 118.4 CI). Véase sobre esta cuestión BENEDIKTER, T. *Democrazia diretta più potere ai cittadini. Un approccio nuovo alla riforma dei diritti referendari*. Sonda: Casale Monferrato, 2008, p. 161 - 162.

<sup>322</sup> LUCIANI, M. “I referendum regionali (a proposito de la giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)”, *Le regioni*, fasc. 6, noviembre-diciembre de 2002, p. 1397.

<sup>323</sup> TROILO, S. “Fra tra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale”, *Federalismi.it*, nº 11, 2016, p. 6.

<sup>324</sup> La mayoría de las Regiones (excepto Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol y Valle d’Aosta) prevén en sus respectivos Estatutos un título expreso sobre participación popular, en el que se incluye la misma como principio, se establecen las instituciones de participación y, en algún caso, también se incluyen otros principios, como es la transparencia o el acceso a la información. En las Regiones de Abruzzo y Veneto, este título *ad hoc* se centra solo en la institución del referéndum

<sup>325</sup> Por ejemplo, las Regiones de Basilicata y Emilia Romagna introducen en sus Estatutos la *istruttoria pubblica*. Por otro lado, en el Estatutos de Lazio se prevén *altre istituzioni di consulta* (art. 75), sin concretarlas, mientras que tanto en Lombardia como en Emilia Romagna, también se contempla la participación en el procedimiento legislativo (arts. 36 y 19, respectivamente, aunque en este última la participación se prevé para las asociaciones). Además, en el caso de Calabria, dentro del Título II sobre participación popular, se incluye “particolari forme di cooperazione con le confessioni religiose presenti in Calabria” (art. 4.3).

aspectos diferenciados: la participación como principio, la participación como derecho y la participación como instrumento.

En primer lugar, la mayoría de los Estatutos de *última generación* incorporan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas como principio, ya sea como principio general o principal, ya sea dentro del título *ad hoc* dedicado a la participación. En segundo lugar, pocas Regiones prevén la participación como un derecho y, las que lo hacen, se centran de forma expresa en el derecho de petición<sup>326</sup>, a excepción de la Región Emilia Romagna, en cuyo Estatuto se hace referencia a los *diritti di partecipazione*, que incluyen tanto el referéndum como las demás formas de consultas populares (art. 15)<sup>327</sup>. En tercer y último lugar, en cuanto a las instituciones de participación, los Estatutos reproducen los instrumentos clásicos: el referéndum –contenido preceptivo de los Estatutos–, la iniciativa legislativa popular y la petición. No obstante, algunas Regiones también prevén de forma expresa la *istruttoria pubblica* y otras formas de consultas populares.

Por lo tanto, nos encontramos ante un modelo de democracia regional que reproduce el modelo estatal, basado en la democracia representativa, complementado con instituciones de participación popular clásicas y, en algunos casos, por nuevos instrumentos participativos.

## **2.1. Las consultas populares en las Regiones italianas**

A pesar de que las Regiones italianas recogen en sus Estatutos, además del referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición, como hemos motivado anteriormente, en el presente estudio nos centraremos en aquellos instrumentos participativos que puedan ser considerados dentro del concepto genérico de “consulta popular”. No obstante, consideramos conveniente trazar un breve esbozo acerca de la ILP en las Regiones italianas, puesto que ésta, en algunas

---

<sup>326</sup> Así está previsto en los Estatutos de las Regiones Basilicata (art. 14), Calabria (art. 10), Molise (art. 11) y Umbria (art. 20.3).

<sup>327</sup> Esta ausencia de la participación como derecho en los Estatutos italianos, seguramente sea debido a que los Estatutos regionales no incluyen cartas de derechos, como sí sucede en los Estatutos de Autonomía españoles de última generación.

Regiones, se halla reforzada con el referéndum propositivo, adquiriendo este último un carácter garantista respecto de la primera.

La ILP, considerada como “una possibilità per far arrivare al Parlamento la voce dei cittadini”<sup>328</sup>, fue ampliamente discutida en el debate constituyente italiano<sup>329</sup>. A nivel regional, dicha institución se prevé en el artículo 123 de la Constitución: “el Estatuto regulará asimismo el ejercicio del derecho de iniciativa y de referéndum sobre las leyes y disposiciones administrativas de la Región...”<sup>330</sup>. Como es sabido, estamos ante un instrumento que concede la posibilidad de impulsar el procedimiento legislativo por parte de los electores y otros sujetos promotores, pero con límites materiales: la ley tributaria y de presupuesto, la ley financiera regional y la modificación o revisión del Estatuto regional<sup>331</sup>. Si la contrastamos con la ILP estatal, se presenta una única diferencia: en la ILP regional, la obligación de los poderes públicos de responder a la misma se establece directamente en los Estatutos, mientras que a nivel estatal se halla en el reglamento parlamentario. Este es el caso de Campania, Piemonte y Molise, cuyos Estatutos establecen que el *Consiglio regionale* tendrá la obligación de discutir la propuesta en un periodo de tiempo determinado. En el caso de que no se llegue a discutir, la ILP será inscrita automáticamente en el orden del día parlamentario<sup>332</sup>. Esta mínima diferencia es relevante puesto que, como indica DE SANTIS, esto podría facilitar

---

<sup>328</sup> Intervención de MORTATI en el debate constituyente, *II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione*, 24 de octubre de 1946, p. 423.

<sup>329</sup> LUSSU y EINAUDI se oponían a que la Constitución italiana incluyera dicho instrumento puesto que consideraban que no respondía a una necesidad democrática: “le due Camere, grazie alla loro composizione, e le Assemblee regionali [...] danno ogni garanzia che i cittadini posano esprimere legalmente la loro volontà” (LUSSU). Además añade que “l’iniziativa popolare è raramente applicata nei paesi più democratici”. Por otro lado, MORTATI, BOZZI y LA ROCCA se mostraron favorables a dicha institución. Para más detalle, véase el debate de la *II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione*, del 24 de octubre de 1946.

<sup>330</sup> Respecto al ámbito estatal, la iniciativa legislativa popular está prevista en el artículo 71.2 CI, la Ley 352 de 1970 y los reglamentos de ambas Cámaras.

<sup>331</sup> Esta materia la excluyen explícitamente el Estatuto de Campania (art. 12.3).

<sup>332</sup> El Estatuto del Piemonte, en su artículo 76 señala que “Il Consiglio prende in esame la proposta d’iniziativa popolare entro due mesi dalla relazione della Commissione. 4. Ove il Consiglio non esamini entro detto termine la proposta, è riconosciuta facoltà a ciascun Consigliere di chiedere ed ottenere il passaggio all’esame e alla votazione finale entro il mese successivo. 5. Scaduto il termine di cui al comma 4, la proposta è iscritta di diritto all’ordine del giorno della prima seduta del Consiglio”.

la introducción de instrumentos para garantizar dicha obligación estatutaria aunque, actualmente, ninguna Región lo ha contemplado<sup>333</sup>.

### **2.1.1. El referéndum: contenido esencial y obligatorio de los Estatutos regionales**

El referéndum constituye contenido necesario de los Estatutos regionales (art. 123 CI), ofreciendo a las Regiones amplia discrecionalidad en su regulación. Este precepto constitucional se debe, principalmente, a que en la Asamblea constituyente italiana no hubo acuerdo sobre esta materia, a pesar de que fue ampliamente debatido, por lo que el referéndum pasó a ser *cláusula dilatoria* respecto a las Regiones. En este sentido, nos surge una duda que en su momento ya se planteó MORTATI<sup>334</sup>: ¿pueden los Estatutos establecer nuevas modalidades de referéndum no previstas a nivel constitucional?

La Corte Constitucional italiana ha declarado que las Regiones pueden “articular de forma variada” la regulación relativa a la tipología de referéndums regionales (puesto que esta es materia obligatoria de los Estatutos), siempre que lo hagan en armonía con la Constitución<sup>335</sup>. A pesar de este gran margen de maniobra en favor de las Regiones, éstas no han desarrollado ampliamente la institución del referéndum.

#### **a) Referéndum consultivo**

El referéndum consultivo tiene como objetivo interpelar al cuerpo electoral sobre un asunto de competencia regional con la finalidad de obtener su punto de vista previamente a la adopción de una decisión por parte de órgano correspondiente. Estamos ante una modalidad de referéndum no prevista a nivel estatal, pero sí contemplada para el nivel regional, aunque no de forma expresa. El referéndum consultivo es la “*modalità idonea*” para garantizar los principios recogidos en la Constitución italiana en relación con los preceptos 132 y 133 CI, en

---

<sup>333</sup> DE SANTIS, V. *La partecipazione democratica...*, op. cit.

<sup>334</sup> En la *II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione* del 22 de enero de 1947, MORTATI se pregunta “se il Comune o la Regione possono indire un *referendum* all’infuori di questi casi [i casi per cui è fissato il *referendum* nazionale]”, considerando que si, siempre y cuando el referéndum no contradiga la Constitución o cualquier ley constitucional sucesiva.

<sup>335</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia n° 372/2004.

los que se prevén las variaciones territoriales de las Regiones, provincias y municipios, según ha declarado la Corte Constitucional italiana<sup>336</sup>. Por lo tanto, para la fusión, modificación o creación de Regiones será preceptivo emplear el referéndum consultivo<sup>337</sup>. No obstante, además de este carácter obligatorio, los Estatutos regionales prevén dicho instrumento con también carácter facultativo.

El referéndum consultivo facultativo tiene una función orientativa, de “vivificare la rappresentanza”<sup>338</sup>. Por ello, está previsto para leyes o cuestiones de particular interés regional<sup>339</sup> y sobre asuntos que sean competencia de las Regiones. Generalmente es activado durante el procedimiento legislativo, pero también en procedimientos administrativos del *Consiglio* y en procedimientos que sean competencia de la *Giunta*<sup>340</sup>. No obstante, hay que destacar que en Sardeña se prevé que puedan ser objeto de referéndum consultivo las iniciativas regionales de leyes estatales, incluso constitucionales, pero nunca a iniciativa popular<sup>341</sup>. En cuanto a las materias excluidas de dicho instrumento, a diferencia del referéndum abrogativo, no todas las Regiones las prevén para el referéndum consultivo. Otras

---

<sup>336</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 453/1989. Véase más en profundidad esta cuestión en TROILO, S. “Fra tradizione e innovazione...”, *op. cit.*, p. 9.

<sup>337</sup> Este referéndum consultivo también es nombrado por la doctrina como referéndum “territorial”, LUCIANI, M. “I referendum regionali...”, *op. cit.*, p. 1393. Véase también RATTO TRABUCCO, F. “Referendum di variazione territoriale regionale e locale: natura di due consultazioni distinte ma spesso equivocate in giurisprudenza”, en *Diritto Pubblico*, nº 2, mayo-agosto de 2015.

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 1390.

<sup>339</sup> No obstante, las únicas Regiones que contemplan de forma expresa los proyectos de ley como objeto de referéndum consultivo son Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia y Toscana).

<sup>340</sup> En la Región Valle d’Aosta se prevé el referéndum consultivo para procedimientos legislativos o administrativos de relevancia general (art. 15 de la ley regional nº 19, de 25 de junio 2003, modificado por la ley regional nº 3, del 20 de marzo de 2017).

En Friuli Venezia Giulia se prevé el referéndum consultivo para procedimientos que sean competencia del *Consiglio regionale*, o a propuesta de la *Giunta*, sobre cuestiones competencia de la misma (art. 21, ley regional nº 5, 7 marzo de 2003).

En Sardeña el referéndum consultivo se prevé también para actos administrativos y reglamentos de la *Giunta*.

<sup>341</sup> Previsto en el art. 5.2 de la ley regional estatutaria de Sardeña nº 1, de 2008. Sobre la conexión entre el referéndum y las materias competencia de las Regiones, véase VILLONE, M. “Gli istituti di democrazia diretta nella recente legislazione regionale”, en BARRERA, P. “Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La dimensione regionale e locale”, *Democrazia e diritto*, suplemento al nº 4-5, julio-agosto de 1989, pp. 30 - 31.



Regiones, en cambio, sus respectivos Estatutos extienden la limitación material del referéndum abrogativo al referéndum consultivo<sup>342</sup>.

Para la iniciativa del instrumento encontramos dos modelos diferenciados: las Regiones en las que solo puede ser activado por parte del *Consiglio regionale*<sup>343</sup> o de los municipios y provincias<sup>344</sup>; y las Regiones que prevén el referéndum consultivo a iniciativa del pueblo o una minoría del órgano representativo<sup>345</sup>. Esta diferenciación es importante, puesto que en función de la iniciativa, el instrumento tendrá un significado diferente. Por un lado, si la iniciativa parte del *Consiglio*, el referéndum sirve para conocer la orientación de la población respecto a un asunto. No obstante, podría llegar a adquirir un carácter *plebiscitario*, es decir, que se convirtiera en un instrumento para reforzar una decisión ya tomada por la mayoría<sup>346</sup>. En cambio, si se prevé para el cuerpo electoral –o de una minoría parlamentaria–, éste puede ser un instrumento de contrapoder, equilibrando así el exceso de poder concentrado en el ejecutivo con la introducción de asuntos para ser debatidos.

Como bien es sabido, el referéndum consultivo facultativo no tiene efectos jurídicamente vinculantes, sino de carácter político. No obstante, algunas Regiones contemplan “obligaciones procedimentales” respecto al resultado positivo del referéndum, como sería el deber de deliberar y pronunciarse acerca del objeto de

---

<sup>342</sup> Se trata de las Regiones Emilia-Romagna y Veneto. Además, en el caso de la primera se prevé que no pueda ser objeto de referéndum consultivo aquellas materias que hayan sido ya objeto de referéndum abrogativo durante la legislatura (art. 21.2 del Estatuto).

<sup>343</sup> Normalmente, por mayoría absoluta de los miembros del *Consiglio*, y también a petición de la *Giunta*, en el caso de las Regiones de Friuli-Venezia Giulia (art. 21, ley regional nº5, de 2003) y Sicilia (art. 25 ley regional nº 1, de 2004).

<sup>344</sup> En el caso de la Región autónoma de Trento, la iniciativa, además del *Consiglio*, puede llevarse a cabo por parte diez *consigli comunali* que representen el 5% de los residentes, la *Giunta* y el *Consiglio* de las autonomías locales. Para los asuntos sobre minorías lingüísticas, solamente podrán llevarse a cabo por parte de los *consigli comunali* de la mayoría de municipios de la minoría lingüística en cuestión.

<sup>345</sup> Es así en el caso de Calabria, cuyo Estatuto prevé el referéndum consultivo cuando “ne faccia richiesta il quaranta per cento dei Consiglieri regionali ovvero il dieci per cento del corpo elettorale” (art. 12). En Emilia Romagna, además se contempla la iniciativa por parte de diez consejos municipales (art. 21.1).

<sup>346</sup> Véase más sobre esta cuestión en TROILO, S. “Fra tra tradizione e innovazione...”, *op. cit.*, p. 14; VIZIOLI, N. “La democrazia partecipativa...”, *op. cit.*, pp. 195-196; BARRERA, P. “A proposito dei referendum regionali”, en *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, agosto de 2001, p. 354.

referéndum en un plazo de tiempo determinado<sup>347</sup> y, si la postura es diferente a la apoyada por los electores, la obligación de motivar la decisión tomada<sup>348</sup>. En el caso del Piamonte, se prevé que el Presidente de la *Giunta* proponga al *Consiglio regionale* un proyecto de ley sobre el asunto objeto de referéndum<sup>349</sup>.

Por otro lado, la mayoría de las Regiones requieren que, además del resultado positivo, sea preciso alcanzar un *quorum* de participación para que el resultado sea válido. Normalmente este *quorum* es igual al requerido para el referéndum abrogativo, excepto en el caso de Calabria<sup>350</sup>, en el que se contempla un *quorum* de participación para el referéndum consultivo pero no para el abrogativo, o la Región de Sardegnna<sup>351</sup>, donde se prevé *quorums* diferentes para ambas modalidades de referéndum. Además, en esta última Región, dentro del referéndum consultivo encontramos dos *quorum* diferentes: como norma general, se sitúa en un tercio de los electores, excepto para aquellos referéndums a iniciativa popular, que se establece en un cuarto<sup>352</sup>. En Veneto<sup>353</sup>, el resultado es válido sin alcanzar el quórum; aun así, éste se requiere para que el *Consiglio* esté obligado a pronunciarse sobre el resultado y a motivar su actuación. En cambio, las Regiones de Sicilia y Valle d'Aosta indican de forma expresa que el referéndum es válido

---

<sup>347</sup> Se prevé así en la provincia autónoma de Bolzano (art. 16.3 de la ley provincial de Bolzano nº 11, de 2005), también en Veneto (art. 27.2 del Estatuto) y Calabria, si se supera el *quorum* del 30% (art. 12.2 y 12.3 del Estatuto).

<sup>348</sup> Art. 27.2 del Estatuto de Veneto. También otros Estatutos regionales señalan que si el *Consiglio* o *Giunta* proceden de forma diversa a aquello expresado por el cuerpo electoral, estos deberán motivar su actuación. En esta línea se encuentran las Regiones Toscana (art. 56 ley regional 62/2007), Abruzzo (art. 35, ley regional 44/2007) y Sicilia (art. 29, ley regional 1/2004).

<sup>349</sup> VIZIOLI, N. señala este precepto de “oscuro”, puesto que el objeto del referéndum consultivo son “iniciativas legislativas o determinadas medidas administrativas” (art. 83.1), por lo que “no se entiende por qué, en caso de resultado positivo del referéndum, el presidente del Gobierno tenga que presentar un proyecto de ley...”. Véase más sobre esta cuestión en VIZIOLI, N. “La democracia participativa...”, *op. cit.*, pp. 196 - 197, nota al pie nº 33.

<sup>350</sup> En Calabria, el *quorum* para el referéndum consultivo se sitúa en el 30% del electorado (art. 12.2 de la ley regional nº 25, de 2004).

<sup>351</sup> En Sardegnna, el *quorum* para el referéndum consultivo se sitúa en 1/3 de los electores, mientras que para el referéndum abrogativo debe participar como mínimo el 50% + 1 de la población con derecho a voto (art. 2.2 de la ley regional estatutaria nº 1, de 2008).

<sup>352</sup> Arts. 2.2 y 5.1 de la ley regional estatutaria de Sardegnna nº 1, de 2008.

<sup>353</sup> Art. 27.2 del Estatuto de Veneto.

“indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto che vi hanno partecipato”<sup>354</sup>.

Por lo tanto, esta modalidad de referendo va más allá de un simple sondeo de opinión, como bien matiza OLIVETTI y así ha declarado el Alto Tribunal italiano. El referéndum consultivo “tiene un *elevado valor político*, constituyendo incluso una particular manifestación de la soberanía popular y, por tanto, puede tener lugar sólo bajo específicas condiciones y sólo sobre materias de competencia o, por lo menos, de interés regional”<sup>355</sup>.

## **b) Referéndum abrogativo**

El referéndum abrogativo –previsto en el artículo 75 CI a nivel nacional– también está presente en las Regiones, quienes reproducen en lo esencial el referéndum abrogativo nacional. Se trata de un instrumento cuya finalidad es la derogación parcial o total de una ley aprobada por el Parlamento regional, generalmente a iniciativa popular, pero también previsto para las entidades locales<sup>356</sup> –tanto municipios<sup>357</sup> como provincias<sup>358</sup>–, siendo esta última iniciativa el “legame con el pluralismo autonomistico dell’ordinamento italiano”<sup>359</sup>. Si nos

<sup>354</sup> Art. 28.2 de la ley regional de Sicilia nº 1, de 2004. También de forma idéntica se observa en la ley regional de Valle d’Aosta nº 19, de 2003, art. 47.1.

<sup>355</sup> OLIVETTI, M. “Los referendos en serio: la experiencia italiana”, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 15, de 2007, p. 169. Véanse también las Sentencias de la Corte Costituzionale nº 256, de 1989 y nº 496, de 2000.

<sup>356</sup> En el caso de la Región de Campania también puede solicitarse a iniciativas de las *Comunità Montane* (art. 13.1 del Estatuto).

<sup>357</sup> Los requisitos previstos para la iniciativa del referéndum abrogativo por parte de los municipios son muy variados, aunque la mayoría de las Regiones combina dos requisitos: un mínimo de municipios que representen un mínimo del electorado o de la población. En Abruzzo (art. 75.1) y Umbria (art. 24) los municipios deben representar 1/5 de la población. En Emilia-Romagna (art. 20) y Lombardia (art. 51.1) diez y cinco municipios, respectivamente, que representen un décimo de la población y, en el caso de Lombardia, también es posible a iniciativa de 150 municipios independientemente de la población que representen. En le Marche (art. 42) y Campania (art. 13.1) veinte municipios (o los municipios que representen un mínimo de 1/5 de la población) y 15 municipios (o 5 municipios que representen 150.000 habitantes), respectivamente. En Puglia (art. 18) se requiere un mínimo de 30 municipios que representen ¼ de la población. En Piemonte (art. 78), Lazio (art. 61) y Calabria (art. 11.1) un mínimo de 10 municipios que representen 1/5 de los electores, 50.000 electores, 100.00 electores, respectivamente.

<sup>358</sup> Se requiere un mínimo de una provincia en Umbria; dos provincias en Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Marche y Emilia-Romagna; tres provincias en Piemonte y Puglia; y cuatro provincias en Lombardia.

<sup>359</sup> OLIVETTI, M. “I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane”, en *Studi in Onore di Vincenzo Atripaldi*. Napoli: Joven, 2010, p. 739.

centramos en el referéndum a iniciativa popular, se observa que el requisito del mínimo de firmas necesarias a nivel regional es en números relativos superior al previsto a nivel estatal (500.000 firmas). De hecho, la mayoría de Estatutos de *nueva generación* ha aumentado el número de firmas, a excepción de Calabria. Los Estatutos fijan el mínimo de firmas ya sea estableciendo un número mínimo absoluto<sup>360</sup> o un porcentaje del cuerpo electoral<sup>361</sup>, sin prever la concentración o dispersión geográfica de los firmantes. Asimismo, el mínimo de firmas se prevé respecto de los electores de la Región o respecto de los electores de las últimas elecciones<sup>362</sup>.

Por norma general, el objeto previsto para esta modalidad referendaria es la ley regional o provincial en el caso de las provincias autónomas. No obstante, algunas Regiones también contemplan como objeto los reglamentos<sup>363</sup> y procedimientos administrativos regionales, lo cual es una de las principales diferencias respecto al referéndum abrogativo estatal. Pero lo relevante son los límites que se establecen en cuanto al objeto, que podemos clasificarlos según sean límites materiales, finalistas, temporales, o sobre la formulación de la pregunta<sup>364</sup>.

En primer lugar, los Estatutos regionales establecen aquellas materias que quedan excluidas del referéndum abrogativo: las leyes fiscales y presupuestarias, las de ratificación o ejecución de tratados internacionales y las relativas a la normativa comunitaria. Además, este ámbito material excluido se amplía en función de cada Región: leyes sobre el funcionamiento de órganos constitucionales

---

<sup>360</sup> Se encuentra contemplado así en los Estatutos de la provincia autónoma de Bolzano (13.000), Campania (100.000 electores), Emilia-Romagna (40.000), Friuli-Venezia Giulia (30.000), Lazio (50.000), Lombardia (300.000), Marche (20.000), Molise (7.500), Piemonte (60.000), Puglia (60.000), Sardegna (15.000), Sicilia (50.000), Toscana (40.000), provincia autónoma de Trento (13.000), Umbria (10.000), Valle d'Aosta (4.000) y Veneto (30.000). No obstante, si se relacionan los datos de forma proporcional al total de electores de cada Región, observamos que en números relativos, el mínimo requerido oscila desde el 0.99% en Sicilia al 10% Basilicata. Para observar más datos sobre esta cuestión véase BENEDIKTER, T. *Democrazia diretta...*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>361</sup> Se prevé el 2%, 4%, 3.5% y 10% en Abruzzo, Calabria, Liguria y Basilicata, respectivamente.

<sup>362</sup> Como es el caso de Liguria.

<sup>363</sup> En algunos Estatutos los reglamentos son competencia de la *Giunta*, por lo que en estos casos, el referéndum abrogativo afectaría directamente a la función de *indirizzo* del órgano ejecutivo. Sobre esta cuestión véase OLIVETTI, M. "I referendum...", *op. cit.*, pp. 719 - 766.

<sup>364</sup> Clasificación llevada a cabo por OLIVETTI en "I referendum...", *op. cit.*, pp. 740 - 742.

o estatutarios<sup>365</sup>; leyes estatutarias<sup>366</sup>; leyes aprobadas con mayoría especial; asuntos sensibles<sup>367</sup>; los reglamentos internos de los órganos regionales<sup>368</sup>; leyes sobre minorías lingüísticas<sup>369</sup>; y el propio Estatuto regional<sup>370</sup>. Como apunta OLIVETTI, la exclusión del referéndum abrogativo de estas materias no es una imposición constitucional, incluso en lo referente a las leyes tributarias. En este sentido, el autor considera que hubiera sido suficiente señalar la obligación de respetar los principios fundamentales de la Constitución, ya que “pare sia dimostrato dal fatto che in altri ordenamenti democratico-rappresentativi [...] il referendum ha ad oggetto leggi in materia finanziaria e tributaria, senza che ciò metta in pericolo il funzionamento delle’ente in cui tale referendum è previsto”<sup>371</sup>. Asimismo, es interesante poner de relieve que el Estatuto de Friuli-Venezia Giulia, además de enumerar las materias excluidas, cierra dicho precepto estatutario estableciendo de forma expresa que “trovano inoltre applicazione i principi e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla non ammissibilità del referendum abrogativo di leggi statali o regionali”<sup>372</sup>. En segundo lugar, en Campania se establece un límite *finalista*, pues no establece un límite material concreto sino la finalidad que pueda llegar a tener el mismo: “Il referendum abrogativo non è ammesso se l’esito positivo determina una riduzione del principio

<sup>365</sup> Dentro de esta tipología de leyes encontramos las leyes electorales regionales (Piemonte (art. 79.1 del Estatuto) y en Emilia-Romagna (art. 20.2. e) del Estatuto), las leyes que desarrollan obligaciones constitucionales de las Regiones de Marche (art. 43.1 del Estatuto) y Abruzzo (art. 76 del Estatuto) y leyes sobre el Estatuto jurídicos de los diputados regionales (Campania, art. 13.4 del Estatuto). También se hallarían dentro de esta tipología de materias excluidas las leyes ligadas de una forma u otra a la autonomía del *Consiglio*, como es el caso de las Regiones de Valle d’Aosta (art. 17.2 b) ley regional nº 19, de 2003), Sicilia (art. 2.2 d) ley regional nº 1, de 2004) y Friuli-Venezia Giulia (art. 4.1 g) ley regional nº 5, de 2003).

<sup>366</sup> Friuli-Venezia Giulia (art. 4.1 e) ley regional nº 5, de 2003), Sicilia (art. 2.2 b) ley regional nº 1, de 2004) y provincia autónoma de Trento (art. 18.2 ley provincial nº 3, de 2003).

<sup>367</sup> Se trata de materias que, por temor a un uso populista del referéndum, quedan excluidas del mismo, siendo un ejemplo las leyes medioambientales. Campania (13.4 del Estatuto), Liguria (art. 10.1 del Estatuto) y Calabria (art. 11.2 e) del Estatuto) excluyen del referéndum la legislación sobre el medio ambiente. Además, las dos últimas extienden dicha exclusión a las leyes urbanísticas.

<sup>368</sup> En este sentido, OLIVETTI subraya que esta exclusión es una “inutile barriera” pues implica un límite no tanto a la autonomía de los órganos, sino de los partidos que los controlan. OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, p. 732.

<sup>369</sup> Tanto Valle d’Aosta como las provincias autónomas de Trento y Bolzano, excluyen del referéndum abrogativo leyes que regulen derechos de grupos lingüísticos.

<sup>370</sup> Previsto en las Regiones de Piemonte (art. 79.1 del Estatuto), Puglia (art. 18.2 del Estatuto) y Emilia-Romagna (art. 20.2 del Estatuto).

<sup>371</sup> OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, p. 733.

<sup>372</sup> Art. 4.2 de la ley regional de Friuli-Venezia Giulia nº 5, de 2003.

di pari opportunità<sup>373</sup>. Con esta disposición estatutaria cualquier objeto cuyo resultado final implique una desigualdad queda excluido del referéndum abrogativo. Por lo tanto, se trata de una limitación genérica que otorga al órgano de garantía un amplio margen sujeto a interpretación. En tercer lugar, hay que destacar la presencia de límites también temporales: la celebración del referéndum no será posible en caso de disolución de las *Consiglio*<sup>374</sup> ni seis meses posteriores de las elecciones<sup>375</sup>; y la prohibición de volver a solicitar un referéndum abrogativo sobre una cuestión que ya haya sido objeto de dicho instrumento si no se ha agotado la legislatura<sup>376</sup> o si no han pasado más de tres<sup>377</sup> o cinco años<sup>378</sup>. Por último, algunas Regiones establecen que la pregunta del referéndum debe formularse con claridad, homogeneidad o unidad<sup>379</sup>.

La presencia de estos límites indudablemente nos lleva a preguntarnos acerca de su control: ¿quién interpreta y garantiza el cumplimiento de los límites y, a su vez, resuelve los posibles conflictos derivados? Esta es una de las problemáticas más relevantes que presenta la institución del referéndum. A diferencia del referéndum a nivel estatal, en los Estatutos regionales se prevé un único órgano, el de control de la admisibilidad<sup>380</sup> que, a su vez, en algunas Regiones asume también el control de legitimidad<sup>381</sup>. Con la *segunda generación* estatutaria, el juicio de admisibilidad ha sido previsto como competencia del órgano de garantías estatutaria<sup>382</sup>. No obstante, en cuanto a la eficacia jurídica de las decisiones de dicho órgano estatutario, la Corte Constitucional las considera como *atti a contenuto*

<sup>373</sup> Art. 13.6 del Estatuto de Campania.

<sup>374</sup> Campania (art. 13.6) y Puglia (art. 18.4).

<sup>375</sup> Abruzzo (art. 76.2), Calabria (art. 11.6), Liguria (art. 8.5), Marche (art. 42.7), Piemonte (art. 79.2), Umbria (art. 24.4). En Calabria se prevé la suspensión del referéndum en caso de disolución anticipada del *Consiglio* (art. 11.6).

<sup>376</sup> Abruzzo (art. 77.4).

<sup>377</sup> Calabria (art. 11.7), Campania (art. 13.3) y Toscana (art. 75.5).

<sup>378</sup> Liguria (art. 8.3), Marche (art. 42.6), Piemonte (art. 79.3), Umbria (art. 24.8).

<sup>379</sup> Se trata de las Regiones Abruzzo (art. 77.1), Emilia-Romagna (art. 20.6), Liguria (art. 10.3) y Lazio (art. 63.2). En Toscana se establece que el objeto del referéndum no podrá ser sobre una ley de forma parcial.

<sup>380</sup> Las Regiones de Campania (art. 57.3), Emilia-Romagna (art. 20.6), Lazio (art. 68.6 a), Lombardia (art. 51.5) y Umbria (art. 82.2) solo prevén el órgano de control de admisibilidad del referéndum, sin constar el órgano encargado de la legitimidad de la solicitud.

<sup>381</sup> Abruzzo (art. 77.1), Calabria (art. 11.5 y art. 7.2 d) de la ley regional n° 2, de 2007), Liguria (art. 10.3), Piemonte (art. 81.1), Puglia (art. 18.5) y Toscana (art. 78.1 y art. 14 de la ley regional n° 34, de 2008).

<sup>382</sup> Anteriormente, era potestad del *Ufficio di Presidenza* del *Consiglio*.

*autorizzatorio*, impugnables ante el *giudice amministrativo*. Como señala OLIVETTI, esta *soluzione disfunzionale* presenta dos cuestiones relevantes: la deslegitimación del órgano estatutaria en el caso de una sentencia contraria y la inseguridad jurídica en un ámbito tan delicado como la organización política regional<sup>383</sup>.

Por último, a pesar de que el resultado es vinculante<sup>384</sup> –si cumple con el correspondiente requisito de la mayoría–, la mayoría de las Regiones prevén un *quorum* de participación para que el referéndum sea válido. En términos generales, este *quorum* es el mismo que el previsto a nivel estatal: la mitad de los electores más uno. No obstante, en Lombardia el *quorum* se sitúa en dos quintos del electorado, mientras que en la Región de Toscana se prevé un *quorum* flexible<sup>385</sup>, puesto que deberá participar la mayoría simple de los votantes de las últimas elecciones regionales.

Este carácter vinculante del referéndum ha sido debatido por la doctrina italiana como especial problema en cuanto al equilibrio entre democracia directa y democracia representativa<sup>386</sup>, pues hay quien considera no justificada la posición separada del referéndum en la jerarquía del sistema de fuentes y porque es contraria a la relación de confianza entre los ciudadanos y los representantes, lo cual conduce a la “devalorizzazione della nozione di responsività”<sup>387</sup>. La Corte Constitucional se ha posicionado en este sentido<sup>388</sup>, remarcando la imposibilidad de restaurar una ley derogada a través de un referéndum. Pero DELLA MORTE considera que esta prohibición no debería ser interpretada *in senso assoluto*, pues la Corte en su

---

<sup>383</sup> En este sentido, el autor considera que una buena solución hubiera sido la adopción de órganos inspirados en las cortes constitucionales de los estados de estados federales, cuyas decisiones son vinculantes. Véase más sobre esta cuestión en OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, pp. 743 - 745.

<sup>384</sup> El resultado positivo del referéndum abrogativo implica la derogación de la ley en cuestión. En algunos Estatutos además se señala que quedan derogadas también otras “norme regolamentari ad esse collegate” (art. 20.3 del Estatuto de Emilia Romagna).

<sup>385</sup> Sobre esta cuestión, véase la sentencia de la Corte Costituzionale n° 372/2004 en la que se declaraba que el *quorum* flexible se encontraba de acuerdo con la Constitución italiana. Véase también OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.* y. SALERNO, G. M. “Statuti regionali e referendum: alcune osservazioni”, en DI COSIMO, G. *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2007.

<sup>386</sup> DELLA MORTE, M. *Rappresentanza vs. partecipazione...*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>387</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>388</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia n° 199/2012.

sentencia no soluciona los problemas de contenido y temporalidad que ello conlleva: el tiempo entre el referéndum y la entrada en vigor del resultado es muy breve (23 días), lo cual podría acarrear graves efectos, especialmente en el caso de leyes específicas o estructurales. Como vemos, nos hallamos ante un supuesto de referéndum en el que éste se sobrepone a la decisión de los representantes, ocasionando situaciones de conflicto en el equilibrio entre democracia directa y democracia representativa.

### c) Referéndum propositivo / aprobativo

El referéndum propositivo fue introducido con la *nueva generación* estatutaria, con la ley constitucional 2/2002. Se encuentra presente en algunas Regiones ordinarias y en todas las Regiones de Estatuto especial (excepto Sicilia). No obstante, la regulación de esta figura de participación ciudadana no es la misma para las diferentes Regiones. Por ello, nos aproximaremos a dicho instrumento clasificándolo en tres categorías<sup>389</sup>.

En primer lugar, GORLIANI se refiere al referéndum propositivo de “refuerzo” o “sostegno” de la iniciativa legislativa popular ante el órgano representativo. Se trata del referéndum previsto en Friuli-Venezia Giulia<sup>390</sup>, Lazio<sup>391</sup> y Sardegna<sup>392</sup>, donde este mecanismo se activa si después de un periodo de tiempo determinado<sup>393</sup> de la presentación de una ILP<sup>394</sup> el *Consiglio* no ha deliberado sobre la propuesta. El éxito del referéndum, que además deberá cumplir

---

<sup>389</sup> Así es como expone GORLIANI los diferentes referéndums propositivos de las Regiones italianas. No obstante, se ha optado por clasificarlos en tres apartados diferentes: el referéndum propositivo de *refuerzo*, el referéndum propositivo vinculante y el referéndum propositivo de *indirizzo*. Véase GORLANI, M. “Il referendum propositivo e l’iniziativa legislativa popolare: l’esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane”, en *Le Regioni*, nº 3, 3 de mayo de 2008, pp. 473 - 475.

<sup>390</sup> El referéndum propositivo se encuentra regulado en la ley regional nº 5, de 2003.

<sup>391</sup> Se trata de la única Región de Estatuto ordinario que prevé el referéndum consultivo, instrumento previsto en el art. 62 de su Estatuto (ley estatutaria nº 1, de 2004).

<sup>392</sup> El referéndum propositivo se introdujo en Sardegna con la ley regional estatutaria nº 1, de 2008.

<sup>393</sup> Este plazo de tiempo es de seis meses en Sardegna (art. 4.3 de la ley regional estatutaria nº 1, de 2008) y de un año tanto en Friuli-Venezia Giulia (art. 23.2 de la ley regional nº 5, de 2003) como en Lazio (art. 62.2 del Estatuto).

<sup>394</sup> El mínimo de firmas requerido es el siguiente: en Lazio son 50.000 electores (art. 62 del Estatuto (ley estatutaria nº 1, de 2004) remite al art. 61, que regula el referéndum abrogativo) y en Friuli-Venezia Giulia y Sardegna la iniciativa corresponde a un mínimo de 15.000 electores (art. 22.1 de la ley regional nº 5, de 2003 y art. 4.1 de la ley regional estatutaria nº 1, de 2008, respectivamente).



con el *quorum* de participación correspondiente<sup>395</sup>, solamente implica la obligación de examinar la propuesta por parte del *Consiglio*, además de las consecuencias políticas que puedan llegar a generarse<sup>396</sup>. Por lo tanto, estamos ante un instrumento que permite que la ILP sea más *completa*.

En segundo lugar, encontramos el referéndum propositivo *vinculante*. Dentro del mismo se ubican los referéndums propositivos previstos en Valle d'Aosta<sup>397</sup>, Campania<sup>398</sup> y la provincia autónoma de Bolzano<sup>399</sup>. En las dos primeras Regiones, una iniciativa legislativa popular con un mínimo de firmas determinado<sup>400</sup>, si no es examinada y aprobada en el plazo correspondiente<sup>401</sup>, o es aprobada pero sin respetar los principios inspiradores de la propuesta y el contenido esencial<sup>402</sup>, o con modificaciones substanciales<sup>403</sup>, la ILP es sometida a referéndum. Si se supera el *quorum* de participación<sup>404</sup> y una mayoría simple de los votantes apoya la propuesta, la ley es promulgada<sup>405</sup>. Como se observa, con este instrumento la

---

<sup>395</sup> El *quorum* de participación previsto es de una mayoría de los electores tanto en Friuli-Venezia Giulia (art. 23.3 de la ley regional n° 5, de 2003), en Lazio (art. 62.3 de su Estatuto (ley estatutaria n° 1, de 2004), como en Sardegna (art. 2.2 de la ley regional estatutaria n° 1, de 2008).

<sup>396</sup> RODEAN incluye también el referéndum propositivo para la Región de Calabria. RODEAN, N. "La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de mejora", en *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 7, n° 5, 2017, pp. 1134 - 1136. De hecho, DE SANTIS observa cómo el referéndum consultivo previsto en los Estatutos de Calabria y Piemonte tiene efectos similares al referéndum propositivo. En el primer caso, si el referéndum consultivo logra el apoyo del 30% del electorado, el *Consiglio regionale* debe pronunciarse sobre la cuestión. En el caso de Piemonte, si el referéndum logra el apoyo favorable de los electores, el Presidente de la *Giunta* debe proponer al *Consiglio* un proyecto de ley sobre la cuestión planteada mediante referéndum. Sobre esta cuestión véase DE SANTIS, V. "Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della regione Campania", en *Federalismi.it*, n° 10, mayo de 2009, p. 3.

<sup>397</sup> Las diferentes tipologías de referéndum se encuentran reguladas en la ley regional n° 19, de 2003, modificada por la ley regional n° 5, de 2006.

<sup>398</sup> El Estatuto de Campania se refiere a este instrumento como referéndum aprobativo (art. 15).

<sup>399</sup> La regulación de la institución del referéndum se encuentra en la ley provincial n° 11, de 2005. El referéndum propositivo se recoge en el artículo 15 de la mencionada ley.

<sup>400</sup> En Valle d'Aosta es el 5% de los electores (art. 12.1 de la ley n° 19, de 2003) y en Campania el mínimo se sitúa en 50.000 electores (art. 15.1 del Estatuto (ley regional n° 6, de 2009).

<sup>401</sup> En Valle d'Aosta, la ley regional n° 19, de 2003 establece un plazo máximo de 60 días para debatir en la comisión correspondiente y 60 días más que la propuesta sea aprobada en el *Consiglio regionale* (art. 13). En Campania el plazo se sitúa en 6 meses (art. 15.2 del Estatuto (ley regional n° 6, de 2009).

<sup>402</sup> Art. 13.4 de la ley regional de Valle D'Aosta n° 19, de 2003.

<sup>403</sup> Art. 15.2 del Estatuto de Campania (ley regional n° 6, de 2009).

<sup>404</sup> En Valle d'Aosta el *quorum* de participación se sitúa en el 45% del censo electoral. En la Región de Campania se sitúa en la mayoría de los electores con derecho a voto (art. 15.4 del Estatuto de Campania (ley regional n° 6, de 2009).

<sup>405</sup> En el caso de la Región de Campania, se desconoce el efecto que tiene un resultado positivo del referéndum, puesto que el Estatuto remite a una ley regional que regule la consulta popular,

deliberación del *Consiglio regionale* no es suficiente, por lo que el referéndum ejerce una función de garantía respecto de las iniciativas legislativas, corrigiendo “la inacción o la falta de cumplimiento formal o sustancial del órgano legislativo”<sup>406</sup>. En cambio, el referéndum propositivo previsto en Bolzano va más allá: la propuesta de ley debe ser sometida a referéndum<sup>407</sup>. Si el resultado es afirmativo y se logra el *quorum* de participación (40%), la propuesta es promulgada. En caso de resultado negativo, la misma propuesta no puede volver a ser presentada hasta pasados cinco años del referéndum. Además, se prevé que los promotores puedan retirar la propuesta si así lo consideran<sup>408</sup>. El referéndum propositivo, tal y como está previsto en Bolzano, ha sido considerado por parte de la doctrina como un “proprio e vero procedimento di legislazione popolare”<sup>409</sup>.

En tercer lugar, se observa el referéndum propositivo de “indirizzo”. Se trata del referéndum previsto en la provincia autónoma de Trento y es similar al anteriormente explicado<sup>410</sup>. No obstante, en este caso, se establece que “qualora il referendum abbia esito positivo la Giunta provinciale o il Consiglio provinciale, secondo la rispettiva competenza, adottano, entro tre mesi, le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum”<sup>411</sup>. Por lo tanto, un resultado positivo no implica un efecto directo sobre la legislación, por ello, como

---

pero que hoy en día aún no ha sido aprobada. No obstante, tal y como prevé el Estatuto dicho instituto –el cual se lleva a cabo si la propuesta no es aprobada por el *Consiglio* o es aprobada con modificaciones sustanciales– el efecto jurídico seguramente sea la promulgación de la propuesta de ley, por ello se ha considerado incluir la Región de Campania dentro de la tipología de referéndum propositivo vinculante. También es de la misma opinión OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, pp. 697 - 698.

<sup>406</sup> RODEAN, N. “La iniciativa ciudadana...”, *op. cit.*, p. 1134.

<sup>407</sup> A no ser que “il Consiglio provinciale approva una legge provinciale che corrisponde al progetto di legge da sottoporre a referendum, apportando unicamente eventuali adeguamenti tecnici, redazionali e linguistici [en el plazo de 180 días]” (art. 15.4 bis). Por lo tanto, en caso de aprobación de la propuesta legislativa, el referéndum no tendría lugar.

<sup>408</sup> Art. 1.2 de la ley provincial n° 4, de 2009.

<sup>409</sup> BOVA, C. *L'iniziativa legislativa popolare in Italia e in Svizzera*, CEDAM, 2012, p. 72. La autora destaca como elemento interesante de dicho instrumento la facultad que se le otorga al *Consiglio* de “riappropriarsi della funzione legislativa dopo aver ascoltato e fatto propria l'istanza avanzata dai cittadini”.

<sup>410</sup> En este caso, el plazo que dispone el *Consiglio regionale* para deliberar y aprobar la propuesta es de dos meses (art. 19 ley provincial n° 3, de 2003).

<sup>411</sup> Art. 16 de la ley provincial n° 3, de 2003.

señala PICCHI, estaríamos ante “un referendum sostanzialmente di indirizzo, sebbene gli organi regionali sembra siano tenuti ad attuare i risultati referendari”<sup>412</sup>.

#### **d) Referéndums estatutarios**

En último lugar, en cuanto a la institución del referéndum, hay que mencionar también que la Constitución admite que en la formación de los Estatutos, éstos puedan ser sometidos a referéndum. Aunque no atribuye de forma expresa a las Regiones la competencia para regular la reforma de sus respectivos Estatutos, el artículo 123 de la Constitución establece que los Estatutos regionales podrán ser sometidos a referéndum si así lo solicita un cincuentaavo del electorado o un quinto de los miembros del *Consiglio regionale*.

En este sentido, algunos Estatutos recogen esta tipología de referéndum estatutario, de los cuales es relevante destacar el Estatuto de Emilia Romagna<sup>413</sup>. En él, se prevé que el objeto del referéndum sea el texto íntegro del Estatuto aprobado por la Asamblea legislativa pero con una particularidad: el referéndum se dividirá en tantas preguntas como temas homogéneos sean tratados en dicha reforma estatutaria<sup>414</sup>.

Por otro lado, otro Estatuto que hay que destacar es el de la Región de Toscana, donde se recoge que será el reglamento del *Consiglio* quien establezca “le procedure di consultazione del Consiglio delle autonomie local e dagli altri enti e delle organizzazioni rappresentative della società toscana sulle proposte di modifica dello statuto”<sup>415</sup>. Como señala OLIVETTI, es el único Estatuto que “interviene in maniera più incisiva” aprovechando la apertura facilitada por el art. 123 CI “di

---

<sup>412</sup> PICCHI, M. “Modelli di governance regionale: i referendum”, en CARLI, M; CARPIANI, G.; SINISCALCHI, A. *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*. Bolonia: Mulino, 2006, p. 392.

<sup>413</sup> El referéndum estatutario está previsto en el artículo 22 del Estatuto, bajo la denominación de referéndum *confermativo statutario*.

<sup>414</sup> OLIVETTI señala la problemática que lleva asociado esta división en preguntas según la temática del texto estatutario a reformar: se pone en duda la unidad del acto y la admisibilidad de una posible revisión total del Estatuto en un futuro. En cuanto a la unidad, hay que destacar la sentencia de la Corte Costituzionale n° 445/2005, en la que se subraya que el referéndum recogido en el art. 123.3 CI se refiere “alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti”. Véase sobre esta cuestión OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, pp. 672 - 673.

<sup>415</sup> Art. 79.2 del Estatuto de la Región de Toscana.

integrare con regole ulteriori sulla futura riforma degli statuti, ad es. allargando la platea dei soggetti abilitati a proporre referendum statutario agli enti locali...”<sup>416</sup>.

## 2.2. Más allá del referéndum: las otras consultas populares

### 2.2.1. *Istruttoria pubblica*: Región Emilia Romagna

El Estatuto de la Región de Emilia Romagna<sup>417</sup>, además de ser el Estatuto regional que recoge derechos de participación<sup>418</sup> –a diferencia de otras Regiones italianas–, así como los demás institutos de participación ya observados<sup>419</sup>; introduce dos elementos destacables.

Por un lado, prevé la participación de las asociaciones en el procedimiento legislativo<sup>420</sup> y, por el otro, incorpora la *istruttoria pubblica* como mecanismo de participación en la formación de actos normativos o administrativos de carácter general, cuyos sujetos participantes pueden ser tanto las asociaciones, los consejeros regionales y de la *Giunta*, y grupos de ciudadanos con un interés de carácter no individual<sup>421</sup>. Como hemos avanzado anteriormente, nuestro estudio se centra en aquellos mecanismos en los que los ciudadanos participan de forma directa en la toma de decisiones, por lo que el primer caso –la participación de las asociaciones– quedará al margen de nuestro análisis, centrándonos en la *istruttoria pubblica*, instituto que permite la participación de los ciudadanos, aunque de forma colectiva (“gruppi di cittadini”), pero sin la necesidad de dotarse de una persona jurídica que les represente.

La *istruttoria pubblica*, que tiene como objeto actos normativos o administrativos<sup>422</sup>, se lleva a cabo mediante un debate público, cuya iniciativa la ejerce la Asamblea legislativa, y también a solicitud de 50.000 personas<sup>423</sup>,

---

<sup>416</sup> OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, p. 674.

<sup>417</sup> Ley regional 13/2005.

<sup>418</sup> Estos derechos de participación se desarrollan en el art. 15 del Estatuto regional.

<sup>419</sup> La iniciativa legislativa popular (art. 18), el referéndum consultivo (art. 21), el referéndum abrogativo (art. 20) y el referéndum confirmativo estatutario (art. 22).

<sup>420</sup> Véase el art. 19 del Estatuto de la Región Emilia Romagna.

<sup>421</sup> Véase el art. 17.2 del Estatuto de la Región Emilia Romagna.

<sup>422</sup> Art. 50 bis.2 de la ley regional nº 34, de 1999, modificada por el art. 32 de la ley regional nº 8, de 2008.

<sup>423</sup> Deben ser mayores de 16 años, pudiendo ser los ciudadanos italianos residentes en Emilia Romagna; los extranjeros y apátridas residentes en la Región durante al menos un año; las

identificando un sujeto responsable para el desarrollo del procedimiento. Este instrumento fue objeto de impugnación ante la Corte Constitucional italiana por parte del gobierno, pues se consideró que no respetaba el principio de eficacia, el buen funcionamiento y la imparcialidad, recogidos en el artículo 97 CI. Finalmente la Corte consideró que la finalidad del instrumento no es la expropiación de las potestades del órgano legislativo, ni obstaculizar ni ralentizar su actividad, sino que su fin es el de mejorar dotando de transparencia los procedimientos llevados a cabo por el órgano representativo<sup>424</sup>.

En el momento en que la asamblea legislativa inicia la *istruttoria pubblica* con la apertura del debate público, se suspende el procedimiento sobre el cual se ha solicitado dicha *istruttoria pubblica*<sup>425</sup>. El Presidente de la Asamblea convoca de forma pública las diferentes sesiones –en las que ejercerá las funciones de presidencia– que se llevarán a cabo siempre dentro de los treinta días siguientes a la primera sesión. La persona responsable del procedimiento debe establecer las diferentes fases del debate para garantizar la máxima información y fomentar la participación de los sujetos involucrados, garantizando la plena igualdad de expresión de todos los puntos de vista<sup>426</sup>. Durante las sesiones, una vez realizadas las intervenciones de los participantes, estos últimos podrán preguntar a los expertos, según los criterios de modalidad y temporalidad establecidos por el Presidente. A su vez, los sujetos participantes también podrán presentar informes escritos que serán adjuntados al informe final de la sesión.

Concluidas todas las sesiones, el Presidente declara la clausura de la *istruttoria pubblica* y presenta un informe que recoge tanto las modalidades de desarrollo del instrumento llevadas a cabo, como los diferentes argumentos planteados y las propuestas conclusivas a las que se ha llegado. La decisión final

---

personas que lleven mínimo un año ejerciendo alguna actividad en la Región, ya sea por estudio o por trabajo. Art. 50 bis.1 de la ley regional nº 34, de 1999, modificada por el art. 32 de la ley regional nº 8, de 2008.

<sup>424</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia nº 379/2004.

<sup>425</sup> Asimismo, una vez iniciada la *istruttoria pubblica*, no podrá llevarse a cabo un referéndum consultivo con el mismo objeto en cuestión (art. 50-quinquies de la ley regional nº 34, de 1999, modificada por el art. 32 de la ley regional nº 8, de 2008.).

<sup>426</sup> Art. 50.3 de la ley regional nº 34, de 1999, modificada por el art. 32 de la ley regional nº 8, de 2008.

respecto del objeto de la *istruttoria pubblica* deberá estar motivada de acuerdo con el informe final.

### 2.2.2. *Dibattito pubblico* y el apoyo a procesos participativos locales: Región Toscana

En 2007 se aprobó en la Región de Toscana la ley “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e local”, a través de la cual se introducía una idea sobre la participación completamente innovadora. No por casualidad esta nueva legislación sobre participación se había llevado a cabo en esta Región. Toscana es una de las Regiones italianas dotada de mayor capital social. De hecho, el mismo Estatuto regional se fundamentó sobre “una tradizione molto forte degli enti locali elettivi e si coniugava con una volontà di rinnovamento sociale, di trasformazione istituzionale e di espansione della democrazia”<sup>427</sup>. Pero esta cultura política ha ido transformándose y adaptándose a las nuevas realidades. FLORIDIA señala tres elementos relevantes que hay que tener en cuenta acerca del contexto toscano: en primer lugar, los cambios en el rol y las características del tejido asociativo<sup>428</sup>; en segundo lugar, la crisis de partidos y la nueva estructura institucional de los gobiernos locales<sup>429</sup>; y en tercer lugar, la evolución del modelo de gobierno regional<sup>430</sup>.

---

<sup>427</sup> PIERACCI, S. “L’esperienza della Toscana”, en BARRERA, P. *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La dimensione regionale e locale*. Roma: Editori Reuniti, 1989, p. 55.

<sup>428</sup> El autor señala la situación contradictoria actual: por un lado, permanece un rico tejido asociativo y, por el otro, este potencial asociativo no consigue hallar los canales adecuados de comunicación e interacción con las instituciones. Estamos ante un espiral negativo: los movimientos y protestas finalizan por ser aplacados u olvidados, alimentando de este modo la desafección y la desconfianza por las instituciones. Véase sobre esta cuestión FLORIDIA, A. “Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione”, en *Stato e mercato*, fasc. 1, n° 82, abril 2008, pp. 87 - 88.

<sup>429</sup> Tradicionalmente los partidos desarrollaban de forma plena su función de atención y articulación de las demandas de los ciudadanos. Por lo tanto, lograban ser el mecanismo de canalización y nexo entre las instituciones y la sociedad. FLORIDIA considera que “questo ruolo [de los partidos] appare largamente compromesso e comunque, se appare dubio che possa essere recuperato, certamente non potrà esserlo nelle forme del passato”. *Ibidem*, p. 88.

<sup>430</sup> Hoy el sistema de gobierno regional se encuentra fundado “su una complessa architettura di concertazione sociale e istituzionale, tradotta nelle stesse normative che regolano la programmazione regionale”. En este complejo sistema, se observa cómo los canales de comunicación e intercambio entre la sociedad y las instituciones se hallan poco claros y confusos. A su vez, el autor señala la gran dificultad de responder a las demandas sociales cuando estas a menudo se encuentran fragmentadas, son contradictorias, incoherentes y mutables en el transcurso del tiempo. Por ello, el autor se cuestiona en qué medida es posible –y justo– que el decisor público se “ajuste” a estas demandas. *Ibidem*, p. 88 - 89.

Es en este contexto en el que se lleva a cabo la elaboración de la nueva legislación toscana, cuyos elementos destacables a nivel general son el procedimiento participado de elaboración de la normativa en cuestión<sup>431</sup> y la duración limitada de su vigencia a cinco años para su posterior evaluación y modificación. Paralelamente, si nos centramos en la estructura propiamente de la ley regional, hay que destacar dos ejes esenciales: el debate público y las acciones de apoyo a los procesos locales de participación.

*a) El debate público regional*

Este instrumento es definido como “un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale,

---

<sup>431</sup> La participación en la elaboración de la ley en cuestión puede distinguirse a través de diferentes etapas cronológicas. La primera de ellas, es la *fase de apertura*, a través de una asamblea llevada a cabo el 13 de enero de 2006, cuya finalidad fue transmitir un mensaje de apertura e investigación. En este momento participaron los *stakeholders* de la participación, es decir, los sujetos, asociaciones e instituciones potencialmente interesados en la ley en cuestión.

La segunda etapa, la *fase de escucha*, se desarrolló a partir de diferentes encuentros en varias ciudades toscanas. En primer lugar, se recogieron experiencias y sugerencias a tener en cuenta. Seguidamente, la fase culminó con una conferencia internacional sobre los diferentes modelos de democracia participativa –realizado el 19 de mayo de 2006 y coordinado por Luigi Bobbio–, a partir de una metodología inspirada en la democracia deliberativa: el *Electronic Town Meeting* (E-TM). De forma muy sintetizada, dicho instrumento consiste en un primer lugar, facilitar a todos los participantes el dossier con una guía para la discusión posterior. En segundo lugar, los participantes son organizados en mesas de 10-12 personas. Estos grupos están conectados informáticamente a un coordinador central, quien recibe el resumen de todas las discusiones que se llevan a cabo. Estos grupos debaten a lo largo de dos o tres sesiones acerca de diferentes temas. Al finalizar cada sesión, se resumen públicamente los aspectos debatidos y, si se considera, se vota sobre las diferentes alternativas suscitadas a lo largo del debate.

En tercer lugar, una vez finalizado el E-TM, se eligieron 40 “delegados de mesa” con la finalidad de mantener las conexiones con la Región y a su vez informar a los participantes del E-TM sobre el desarrollo del proceso. Estos delegados participaron en la evaluación del Documento Preliminar (debatido por el *Consiglio regionale* el 27 de marzo de 2007). Asimismo durante la elaboración de la ley también se llevaron a cabo dos seminarios: un *seminario interno* de la Región, en el que participaron dirigentes y funcionarios; y un seminario en el que juristas, politólogos y sociólogos discutieron el borrador preliminar de la ley. Además de los seminarios, como clausura se organizaron las “mesas de concertación”, una a nivel institucional –donde se sentaron representantes de las entidades locales– y otra a nivel general –donde estuvieron presentes los agentes sociales–.

En último lugar, el 30 de julio de 2007, la *Giunta regionale* dio por finalizado todo el proceso y lo traspasó al *Consiglio regionale*, cuya comisión de “asuntos institucionales” lo sometió a discusión. Finalmente, hay que poner de manifiesto que la norma fue aprobada con mucho mayor consenso del que hubo en la discusión inicial acerca del Documento preliminar. Véase con mayor detalle la elaboración participada de la normativa en cuestión en FLORIDIA, A. “Democrazia deliberativa...”, *op. cit.*, pp. 90 – 95.

paesaggistica, sociale, culturale ed economica”<sup>432</sup>, cuyo objeto no solo *pueden ser* las grandes intervenciones, obras públicas o cuestiones de relevante impacto, sino que el debate público será obligatorio en determinados supuestos<sup>433</sup>. Su duración es de seis meses y es organizado y conducido por parte de la *Autoridad regional para la garantía y la promoción de la participación*<sup>434</sup>. Este órgano colegiado formado por tres miembros<sup>435</sup> (uno designado por la *Giunta* y dos por el *Consiglio*) puede ejercerlo toda persona de reconocida competencia en el ámbito del derecho público, de la ciencia política o de las técnicas participativas, y su principal tarea es evaluar y admitir las propuestas sobre procesos participativos (debate público y las solicitudes de apoyo a los procesos participativos locales)<sup>436</sup>, además de la elaboración de un informe anual sobre la actividad llevado a cabo.

Son diferentes los sujetos que pueden solicitar la realización de un debate público: el mismo sujeto titular de la gran intervención u obra (sea público o privado); un sujeto que a pesar de no ser el titular, contribuye de forma relevante en la misma; entidades locales afectadas territorialmente; un mínimo del 0.50% de los ciudadanos y residentes de la Región mayores de 16 años. Una vez el sujeto correspondiente presenta la solicitud, la *Autoridad regional* debe en treinta días dar respuesta a la misma, evaluando la relevancia del impacto. Como la ley no concreta más acerca de esta evaluación, se otorga una gran discrecionalidad a dicho órgano responsable<sup>437</sup>. Una vez es admitida la solicitud, la Autoridad nombra al

---

<sup>432</sup> Esta definición fue introducida por la ley regional nº 46, de 2013 (art. 7). En la legislación anterior no se concretaba el concepto de “debate público”.

<sup>433</sup> La obligatoriedad para algunos supuestos fue introducida por la ley regional nº 46, de 2013 después de observar la baja aplicación que tuvo la institución del debate público, ya sea por el carácter opcional del debate público, ya sea por la amplia discrecionalidad de la Autoridad regional. En todo caso, la nueva regulación incorpora de forma detallada los supuestos en los que dicho instrumento será obligatorio, como son las obras públicas que comporten una inversión superior a cincuenta millones de euros (art. 8.1a) de la ley nº 46, de 2013).

<sup>434</sup> Se inspira en la *Commission Nationale du Débat Public*, del modelo institucional francés.

<sup>435</sup> Con la normativa anterior (ley regional nº 69, de 2007), se trataba de un órgano unipersonal.

<sup>436</sup> No entra dentro de sus funciones la de indicar cuál es la modalidad concreta a través de la cual deba desarrollarse el proceso participativo. No obstante, sí puede aconsejar sobre modalidades de desarrollo teniendo en cuenta el mayor respeto de los principios deliberativos: la discusión pública, la igualdad, la inclusividad y la racionalidad de las decisiones, o solicitar la coordinación entre diferentes proyectos de naturaleza similar, indicando la modalidad de desarrollo más idónea.

<sup>437</sup> No obstante, es relevante destacar que uno de los cambios introducidos por la nueva legislación (la ley nº 46, de 2013) implicó una reducción significativa de la discrecionalidad de la *Autoridad regional*: la fijación de criterios concretos de admisión con tal de garantizar los



responsable del debate público. Concluido el debate, el mismo órgano elabora un informe que incluye el proceso adoptado, las diferentes argumentaciones generadas y las propuestas finales a las que se ha llegado. Una vez publicado este informe, el sujeto responsable de la gran intervención u obra, debe pronunciarse en una de las siguientes direcciones: a) renunciando al proyecto inicial; b) proponiendo un proyecto alternativo; c) modificando el proyecto y especificando dichos cambios; d) prosiguiendo con el proyecto inicial, motivando de forma concreta las razones de dicha decisión.

Por último, durante el debate público se excluye la posibilidad de celebrar un referéndum consultivo, puesto que el debate público no tiene como finalidad “informasi, discutere per poi decidere a maggioranza” sino aquella de “arrivare ad una decisione comune”<sup>438</sup>.

*b) Las acciones de apoyo a los procesos de participación local*

Los sujetos que pueden solicitar el apoyo a procesos participativos locales son las entidades locales, un grupo de ciudadanos o asociación, o una empresa. La forma de proceder es la siguiente: en primer lugar, el sujeto presenta una solicitud preliminar ante la Autoridad regional, quien evalúa su admisibilidad<sup>439</sup>. Una vez admitida, el sujeto dispone de treinta días para presentar el proyecto concreto del proceso participativo, cuyo objeto esté bien definido y se prevea una duración máxima de seis meses. El apoyo regional al proceso de participación puede ser de carácter financiero, metodológico o logístico.

Antes de empezar el proceso participativo<sup>440</sup>, el ente correspondiente encargado de la materia objeto del proceso, debe declarar que tendrá en cuenta el resultado de la participación, argumentando de forma adecuada y pública su

---

principios fundamentales de todo proceso deliberativo, como son la información, la confrontación pública, la inclusividad, las reglas o los plazos y la obligación de motivar.

<sup>438</sup> DE SANTIS, V. “La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione”, en *Osservatorio de l’associazione italiana dei costituzionalisti*, octubre de 2013, pp. 7 - 8.

<sup>439</sup> La nueva ley regional nº 46, de 2013 introdujo una primera fase en la solicitud de dicho instrumento (la solicitud preliminar), con la finalidad de simplificar y hacer más accesible el apoyo a los procesos de participación local.

<sup>440</sup> A diferencia del debate público, en este caso, el proceso participativo puede llevarse a cabo aunque el proceso decisonal ya haya iniciado, no solamente en la fase inicial.

decisión final. En este sentido, al tratarse del apoyo de la Región a procesos participativos locales, podemos encontrarnos ante un conflicto entre la Región y una entidad local. Por ello, cobra especial importancia la cooperación inter-institucional que, en este caso, viene concretado con la posibilidad de firmar un “Protocolo de acuerdo” entre la Región y las entidades locales<sup>441</sup>. Como señala FLORIDIA, estamos ante un mecanismo de “obligación preventiva” del principio de responsabilidad: la entidad responsable “accetta volontariamente un vincolo alla propria azione in cambio di risorse e di opportunità politiche”<sup>442</sup>. Por lo tanto, la responsabilidad se encuentra en la obligación de respuesta, de motivar adecuadamente las decisiones tomadas respecto al proceso participativo llevado a cabo.

La normativa también prevé que para que el proyecto sea admitido, deberá contener el objeto de la discusión, de forma concreta; el plazo; las reglas y los métodos que se emplearán; los sujetos que participarán, teniendo en cuenta siempre la inclusividad; los supuestos sobre los que pivotará la discusión; y los efectos de la misma.

c) *Aspectos relevantes de la participación en Toscana*

Como avanzábamos, uno de los elementos esenciales de la regulación de la participación en la Región Toscana fue la duración limitada a cinco años de la normativa elaborada de forma participada. Trascurrido ese periodo de tiempo, la norma se sometió a una evaluación y, finalmente, se aprobó la ley definitiva, nº 46, de 2013. De la observación de toda la evolución de la regulación de la participación, hay que destacar los siguientes aspectos básicos que caracterizan a la Región toscana en materia de participación ciudadana.

---

<sup>441</sup> Estamos ante un pacto voluntario, que se halla dentro de la lógica de incentivación institucional. En el caso de que una entidad local requiera del apoyo de la Región para poder disponer de sus recursos y promover el correspondiente proceso participativo, tiene dos opciones: adherirse previamente a este Protocolo o realizar una declaración, cada vez que solicite dicho apoyo regional, en la que se comprometa a tener en cuenta los resultados del proceso en la toma de decisiones final.

<sup>442</sup> FLORIDIA, A. “Democrazia deliberativa...”, *op. cit.*, p. 103.

Por un lado, a diferencia de la mayoría de los Estatutos regionales<sup>443</sup>, la legislación toscana reconoce la participación como un *derecho*. Pero no se trata de un derecho de todos los ciudadanos, ni tampoco de los residentes, sino un derecho de toda aquella persona que tenga un interés respecto a la Región y el objeto del proceso participativo en cuestión<sup>444</sup>. En cuanto a la titularidad del derecho, se excluye que puedan ser titulares las asociaciones o grupos sociales, sino solamente las personas físicas<sup>445</sup>. Es relevante esta cuestión –y así se observó en la fase de elaboración participada de la norma– puesto que de este modo se pretendía evitar que los grupos sociales organizados, las asociaciones o los partidos, monopolizaran la participación en favor de sus intereses.

Por otro lado, como ya se ha observado, el modelo toscano prevé y refuerza la responsabilidad de las instituciones públicas respecto de los resultados de los procesos participativos. Ya sea con el *Protocolo de acuerdo entre Región y entidades locales*, ya sea con la declaración de conformidad en cada proceso, se prevé un mecanismo de “obligación preventiva del principio de responsabilidad”. El objeto de dicho vínculo es la simple –y a veces tan compleja– rendición de cuentas de las propias decisiones respecto al resultado de la participación<sup>446</sup>.

Finalmente, como señala DE SANTIS, la legislación toscana acoge el significado último<sup>447</sup> del concepto constitucional de participación como un aspecto que califica al sistema representativo<sup>448</sup>. No se trata de sustituir la democracia representativa por instrumentos participativos, sino de construir una esfera pública capaz de influenciar en las decisiones tomadas por los representantes. Pero el

---

<sup>443</sup> A excepción del Estatuto de la Región Emilia Romagna.

<sup>444</sup> Por lo tanto, la legislación toscana adopta claramente un criterio de completa inclusividad, puesto que el sujeto del derecho de participación serán tanto los ciudadanos, los extranjeros residentes, las personas que trabajan y estudian en el territorio, y todas aquellas personas que tengan un interés demostrable en relación con el objeto del proceso participativo en cuestión, sin la necesidad de que exista un vínculo con la Región. Este interés concreto deberá ser evaluado por la Autoridad regional, teniendo en cuenta la “utilidad” de la participación de dicho sujeto.

<sup>445</sup> A pesar de que en el Estatuto toscano se haga referencia a los partidos como el “strumento fondamentale della partecipazione (art. 72.3)

<sup>446</sup> Véase en mayor profundidad esta cuestión en FLORIDIA, A. “Democrazia deliberativa...”, *op. cit.*, p. 103.

<sup>447</sup> Sobre el significado último del modelo constitucional de participación, véase DE SANTIS, V. “La nuova legge...”, *op. cit.*, pp. 2 - 3.

<sup>448</sup> *Ibidem*, p. 3.

modelo toscano no solo pretende introducir la deliberación para complementar los institutos representativos, sino como una “forma *ordinaria* de administración y de gobierno de la Región en todos los sectores y en todos los niveles administrativos”<sup>449</sup> (cursiva añadida) y en todo el proceso de toma de decisiones (no solamente en la fase inicial). El carácter obligatorio en algunos casos introducido por la ley nº 46, de 2013 ponen de manifiesto esta voluntad de “sollecitare il radicamento dei processi partecipativi come *modalità normale* di formazione delle politiche pubbliche regionale” (cursiva añadida), con el claro objetivo de que “il metodo deliberativo deve integrare i meccanismi decisionali basati sulla logica rappresentativa”<sup>450</sup>. Por lo tanto, a través de la democracia deliberativa se crea un “nuovo sistema di opportunità e apre così gli spazi ad una possibile creatività progettuale “dal basso”, sollecitando gli attori istituzionali e gli attori sociali ad impegnarsi nella ricerca di nuove pratiche partecipative”<sup>451</sup>.

### 2.2.3. *Consultazione*: Región Umbria

En la Región de Umbria, además de prever la iniciativa legislativa y el referéndum, en la ley regional 14/2010, de 16 de febrero, se introduce un nuevo instrumento de participación: la consulta. Con este instrumento “se permite la implicación del ciudadano en el ejercicio de las funciones de las instituciones regionales, a través de canales de escucha inmediata y directa de sus opiniones”<sup>452</sup> y, como señala el art. 63 de la norma, la consulta se encuentra “garantizada en todas las fases de los procedimientos administrativos y normativos, de tal modo que la contribución participativa esté asegurada tanto en la fase de valoración previa como en la fase de evaluación posterior [...] como medida de verificación de la eficacia y de la calidad de la regulación aplicada”<sup>453</sup>.

La iniciativa de la consulta puede ser impulsada por tres miembros de la comisión que sea competente del objeto de la consulta; a solicitud de una quinta

---

<sup>449</sup> Art. 1.2.b) ley regional nº 46, de 2013.

<sup>450</sup> DE SANTIS, V. “La nuova legge...”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>451</sup> FLORIDIA, A. “Democrazia deliberativa...”, *op. cit.*, p. 97.

<sup>452</sup> Art. 62.1 de la ley regional nº 14, de 2010 (traducido por VIZIOLI, N. en “La democrazia partecipativa...”, *op. cit.*, p. 204).

<sup>453</sup> Art. 63. *Ibidem*.

parte de los miembros del *Consiglio regionale*<sup>454</sup> y también a iniciativa de la propia comisión (por mayoría de sus componentes)<sup>455</sup>. La modalidad a través de la cual se concreta la consulta dependerá de la decisión tomada por los miembros de la comisión (decisión tomada por mayoría). Las modalidades previstas por la legislación regional son los encuentros consultivos públicos<sup>456</sup>, que pueden llevarse a cabo mediante congresos o conferencias de estudio; la audiencia directa de las entidades locales, de las autonomías funcionales, de los sindicatos, de las organizaciones sociales, económicas, profesionales y de las asociaciones de los consumidores interesadas; y la solicitud de opiniones escritas, a partir de un cuestionario específico<sup>457</sup>. Asimismo, se establece un mandato a la Región para promover la difusión de las tecnologías útiles para garantizar el acceso de todos los sectores de la población al proceso participativo en la toma de decisiones<sup>458</sup>.

Antes de concluir, es necesario apuntar –como hace VIZIOLI– que, a diferencia de la mayoría de los instrumentos de democracia participativa, en el caso concreto de la consulta, Umbria solo la ha previsto para sus ciudadanos, sin incluir a los extranjeros residentes en la Región<sup>459</sup>.

#### **2.2.4. El referéndum consultivo de Veneto<sup>460</sup>**

“Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”. Esta fue la pregunta del referéndum

---

<sup>454</sup> La solicitud debe dirigirse al Presidente de la comisión correspondiente antes de los dos días hábiles siguientes a la fecha del orden del día en que se inscriba la materia objeto de la consulta (art. 65.2 de la ley regional nº 14, de 2010).

<sup>455</sup> Para aquellos casos en los que se solicita el procedimiento de urgencia, la activación de la consulta deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de la respectiva comisión. En este supuesto, la consulta solo podrá desarrollarse a través de las modalidades de la audiencia directa de los entes locales o la solicitud de informes escritos (art. 65.3 de la ley regional nº 14, de 2010).

<sup>456</sup> Es el Presidente del *Consiglio regionale* quien emite la invitación a participar en los encuentros consultivos públicos, en un plazo máximo de quince días previos a la fecha del encuentro (art. 64.2 de la ley regional nº 14, de 2010).

<sup>457</sup> Estas opiniones deben presentarse dentro de los veinte días posteriores a la publicación de los actos objeto de la consulta y los sujetos que pueden participar en la audiencia directa pueden también participar en esta modalidad (arts. 64.3 y 64.4 de la ley regional nº 14, de 2010).

<sup>458</sup> Art. 64.5 de la ley regional nº 14, de 2010.

<sup>459</sup> Véase VIZIOLI, N. “La democracia participativa...”, *op. cit.* p. 205.

<sup>460</sup> En este caso, no estamos ante una nueva tipología de instrumentos de participación ciudadana. No obstante, se ha querido destacar el caso de Veneto puesto que es relevante respecto al caso catalán.

consultivo llevado a cabo en la Región de Veneto el 22 de octubre de 2017<sup>461</sup>, conforme a la ley regional nº 15, de 2014, "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto"<sup>462</sup>. Asimismo, en 2014 se aprobó también la ley nº 16, de 2014, "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto"<sup>463</sup>. Ambas normas fueron recurridas por el gobierno estatal ante la Corte Constitucional italiana. La respuesta de la Corte pone de relieve algunos aspectos que deben ponerse de manifiesto.

En primer lugar, todas las cuestiones que impliquen un cambio a nivel constitucional solo estarán sujetas a los poderes constituyentes constituidos y no podrán ser objeto de un referéndum regional<sup>464</sup>. Un ejemplo de ello es la ya nombrada ley nº 16, de 2014, que preveía un referéndum sobre la independencia del Veneto. Como se deduce, el objeto de este referéndum no solo contradice los principios fundamentales de unidad e indivisibilidad de la República italiana (art. 5 CI), sino que estos son elementos esenciales del ordenamiento constitucional italiano y, por lo tanto, solamente sujetos al poder de reforma constitucional<sup>465</sup>. En la misma línea se encuentra la ley regional nº 15, de 2014, cuando incorpora la posibilidad de que Veneto se convierta en una Región especial, puesto que es la misma Constitución quien enumera cada una de las Regiones especiales en su artículo 116. Al ser una cuestión constitucional, por lo tanto, queda sujeta a revisión constitucional, sin poder ser objeto de un referéndum regional.

No obstante, en segundo lugar vemos que en cuanto al objeto material del referéndum consultivo regional, como ya había señalado la Corte anteriormente<sup>466</sup>, "non v'è dubbio che le questioni di interesse della comunità regionale, [...] possono

---

<sup>461</sup> También en la misma jornada en Lombardia se celebraba un referéndum consultivo sobre una mayor autonomía para la Región.

<sup>462</sup> Modificada por la ley regional nº 7, de 2017.

<sup>463</sup> Tanto la ley regional nº 15, de 2014 como la ley regional nº 16, de 2014 fueron fruto de una iniciativa de un comité cívico, quien organizó una consulta informal mediante un sondeo online, realizado entre el 16 y el 21 de marzo de 2014. Véase más sobre esta cuestión CONTE, F. "La corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Nonc'è due senza tre. Anche se...", en *Quaderni costituzionali*, nº 3, 2015, pp. 759 - 761.

<sup>464</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencias nº 496/2000, nº 470/1992 y nº 256/1989.

<sup>465</sup> Asimismo, la Corte señala que el pluralismo y la autonomía "non consenteno alle Rgioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale". Italia. Corte Costituzionale. Sentencias nº 1146/1988, nº 365/2007, nº 306/2002, nº 106/2002 y nº 118/2015.

<sup>466</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencias nº 496/2000, nº 470/1992 y nº 256/1989.

riguardare anche ambiti che superano i confini delle materia e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale”<sup>467</sup>. Por lo tanto, un referéndum consultivo regional puede versar sobre una cuestión que vaya más allá de las competencias regionales, siempre y cuando respete la Constitución y el Estatuto regional correspondiente<sup>468</sup>.

En tercer lugar, la Corte Constitucional define el referéndum como “uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all’intero corpo elettorale”<sup>469</sup>, siendo incorrecto comparar el referéndum con cualquier otra forma de manifestación de la libertad de opinión de los ciudadanos. Por ello, aunque un referéndum no produzca efectos jurídicos directamente, éste tendrá la función de iniciar, influenciar u oponerse a procesos decisionales públicos y, por ello, deben seguir las formas y límites que prevé la Constitución.

En último lugar, el artículo 116.3 CI establece que el Estado puede atribuir otras formas y condiciones particulares de autonomía a las Regiones ordinarias. Para ello, es necesario seguir el siguiente procedimiento: es necesaria la aprobación de una ley estatal con la mayoría absoluta en ambas Cámaras, a iniciativa de la Región interesada, habiendo tomado en consideración los entes locales. La ley n° 15, de 2014, en uno de sus apartados, mencionaba de forma literal parte del contenido del art. 116.3 CI: ““Vuoi che alla Regione del Veneto siano *attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?* (cursiva añadida)”. En este sentido, aunque no se especifica a qué ámbitos afectarían estas condiciones particulares de mayor autonomía, y a pesar de que no se sigue el procedimiento previsto constitucionalmente, la Corte considera que el referéndum consultivo precede a “ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto”<sup>470</sup>. Es decir, el referéndum consultivo es

---

<sup>467</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia n° 118/2015, *Considerato in diritto* n° 5.

<sup>468</sup> En este sentido, la ley n° 15, de 2014, plantea cuestiones de materia tributaria, lo cual contradice el mismo Estatuto de la Región de Veneto, donde no se admite un referéndum sobre cuestiones tributarias. Además, esta referencia a materias tributarias y presupuestarias contradicen “alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all’interno della Reppubblica”. Italia. Corte Costituzionale. Sentencia n° 118/2015, *Considerato in diritto* n° 8.4.

<sup>469</sup> *Ibidem*, n° 5.

<sup>470</sup> *Ibidem*, n° 8.3.

constitucionalmente válido porque se sitúa en una fase previa al procedimiento constitucional que debe seguirse para lograr una mayor autonomía regional.

### 3. Recapitulación

El modelo de ejercicio de democracia en Italia a nivel estatal, desde el punto de vista de las consultas populares, se halla fundado sobre la democracia representativa complementada con la institución del referéndum. Aunque este modelo se reproduce en las Regiones, hay elementos relevantes que no debemos pasar por alto: la introducción de nuevas tipologías de consultas populares, tanto referendarias como no referendarias.

Es la misma Constitución italiana quien prevé un mayor margen de maniobra para la participación ciudadana en las Regiones<sup>471</sup>, siendo cada Región quien “puo' stabilire forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti; puo' introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione (sentenza n. 372 del 2004); puo' pure coinvolgere in tali consultazioni i soggetti che prendano parte consapevolmente e stabilmente alla vita della comunità, ancorché non titolari del diritto di voto e della cittadinanza italiana (sentenza n. 379 del 2004)”<sup>472</sup>. No obstante, ese nuevo espacio proporcionado a partir de la reforma del Título V de la Carta Magna ha sido desarrollado de forma desigual por las Regiones italianas.

En primer lugar, en cuanto a las consultas populares referendarias, las Regiones reproducen el referéndum abrogativo estatal, sin cambios sustanciales. Asimismo, se introducen dos nuevas tipologías de referéndum: el referéndum consultivo y el referéndum propositivo. El primero de ellos, el consultivo, puede llegar a tener dos finalidades diferenciadas: la de reforzar una decisión ya tomada por la mayoría parlamentaria<sup>473</sup> o la de contrapoder, equilibrando el poder concentrado en el ejecutivo<sup>474</sup>.

---

<sup>471</sup> Especialmente a partir de la reforma del Título V de la Constitución, a través del cual se crea un espacio nuevo para las Regiones en materia de participación.

<sup>472</sup> Italia. Corte Costituzionale. Sentencia n° 118/2015, *Considerato in diritto* n° 6.

<sup>473</sup> En el caso del referéndum consultivo a iniciativa del *Consiglio regionale* o la *Giunta*.

<sup>474</sup> En el caso del referéndum consultivo a iniciativa de una minoría parlamentaria o de una fracción del cuerpo electoral.



En segundo lugar, el referéndum propositivo se encuentra presente en las Regiones especiales<sup>475</sup> y en la Región de Campania. Pero no en todas ellas dicho instrumento tiene un efecto vinculante. En Valle d'Aosta, Bolzano y Campania se observa como el referéndum propositivo es vinculante jurídicamente de forma directa si se dan las condiciones correspondientes. Es decir, la propuesta de ley es promulgada en caso de éxito del referéndum. En cambio, en la provincia de Trento este efecto vinculante del resultado no pasa por la promulgación de la propuesta votada sino por un mandato al legislador de iniciar el procedimiento correspondiente para hacer efectiva la propuesta.

Este último instrumento pone de relieve aquellas Regiones italianas en las que se ha desarrollado más ampliamente la institución del referéndum, diferenciándose del modelo estatal<sup>476</sup>. A pesar de que la democracia directa es complemento de la democracia representativa, se observa que a través del referéndum propositivo vinculante los ciudadanos pueden llegar a la “espropriazione [de la] funzione normativa la quale è dallo statuto speciale rimessa in via principale e comunque definitiva al Consiglio”<sup>477</sup>. Es decir, a través de este instrumento, una fracción del electorado *propone* al *Consiglio regionale* una propuesta legislativa que, en caso de resultado positivo del referéndum, el cuerpo electoral le *impone* su promulgación. Este efecto del referéndum propositivo, que puede ser visto como un peligro para la democracia representativa<sup>478</sup>, también ofrece una oportunidad

---

<sup>475</sup> Excepto Sicilia. Además, también lo prevé una Región de Estatuto ordinario: Lazio.

<sup>476</sup> Se trata de las Regiones de Valle d'Aosta, y las provincias autónomas de Bolzano y Trento y de la Región ordinaria de Campania.

<sup>477</sup> ROSINI, M. “Le leggi statutarie delle regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario”, en *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3, 2013, p. 25.

Según la autora, en estas Regiones, el órgano representativo se encuentra ante la “dettadura del comitato promotore”. A pesar de que la propuesta legislativa pasa por la Asamblea legislativa antes de ser sometida a referéndum, es cierto que el margen de maniobra de la misma se reduce esencialmente a lo estipulado en la propuesta presentada. Por ello, algunos autores proponen la introducción de una propuesta alternativa para que los ciudadanos puedan escoger entre aquella propuesta de una fracción del cuerpo electoral y aquella propuesta del órgano representativo. De este modo, se corregiría “lo squilíbrio tra istituto di democrazia diretta e sistema rappresentativo” y se ofrecería al cuerpo electoral la posibilidad de escoger de una forma efectiva. Véase también sobre esta cuestión PANUNZIO, S. “Riforme costituzionali e referendum”, en LUCIANI, M. y VOLPI, M. *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Bari, 1992, p. 9, y DE SANTIS, V. “Il referendum approvativo...”, *op. cit.*, pp. 5 - 8.

<sup>478</sup> LOUVIN, R. analiza el referéndum propositivo llevado a cabo el 18 de noviembre de 2012 en la Región de Valle d'Aosta. En su análisis pone especial énfasis en el proceso vivido, subrayando que durante la campaña los argumentos para promover la abstención (y de este

diferente hasta el momento; una oportunidad de equilibrio y complemento entre la mayoría parlamentaria (*Consiglio regionale*) y una minoría electoral (promotores del referéndum), con una validación final vinculante del entero cuerpo electoral. No obstante, como señala DE SANTIS, este nuevo instrumento es “aparentemente innovador”, ya que no ofrece al cuerpo electoral la opción de escoger entre varias alternativas, sino solamente la posibilidad de posicionarse ante una única opción mediante el voto. Por lo tanto, a través del referéndum propositivo se otorga al cuerpo electoral una potestad de control y de decisión con la finalidad de equilibrar “una forma di governo che tende a rafforzare il ruolo dell’esecutivo e a cristallizzare i rapporti tra maggioranza e opposizione”<sup>479</sup>.

Son las Regiones italianas de Estatuto especial<sup>480</sup>, quienes prevén el referéndum propositivo y que a su vez disfrutan de un mayor grado de autonomía. Por lo tanto, es en estas Regiones donde podría llegar a tener un papel más significativo la institución del referéndum aunque, hoy en día, todo apunte en la dirección contraria. No obstante, dicho instrumento podría llegar a adoptar un rol de equilibrio en la forma de gobierno regional, ofreciendo “un’occasione di trasversalità nell’iniziativa politica, capace di superare la lógica della

---

modo no lograr el quórum de participación) se centraron en señalar “la contrapposizione fra la legittimà dell’assemblea rappresentativa e quella del corpo elettorale”. En lugar de aceptar la opción de los ciudadanos como un momento integrativo entre representantes y el pueblo, se destacaron los peligros de la deslegitimación de los representantes por parte de los ciudadanos, llegando a producirse un “effetto político aggiunto che si è sovrapposto all’effetto giuridicamente prescritto dall’ordinamento”. LOUVIN, R. “Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza”, en *Astrid Rassegna*, n° 63, 2008, pp. 3 - 4.

Mientras que ROSINI pone en cuestión el referéndum propositivo porque éste sustrae la potestad normativa del *Consiglio regionale*, DE SANTIS señala que “la Costituzione non riesce a ricavare un principio che imponga di riconoscere la potestà legislativa solo ed esclusivamente al Consiglio”. Dicho órgano ejercita la función legislativa pero la Constitución también prevé en su artículo 123 la competencia de los Estatutos regionales para regular la institución del referéndum que, como instrumento de democracia directa que es, dicha regulación afectará siempre de una forma u otra al ejercicio de la función normativa. Por lo tanto, es el Estatuto regional “la fonte costituzionalmente deputata a regolare il rapporto tra istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta”. DE SANTIS, V. “Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della regione Campania”, en *Federalismi.it*, n° 10, mayo de 2009, p. 4. Por ello, consideramos que el referéndum propositivo –especialmente el referéndum propositivo previsto en Campania (Región ordinaria que no cuenta con la habilitación constitucional expresa introducida por la ley constitucional n° 2, de 2001, para las Regiones especiales)– se encuentra en armonía con la Constitución italiana, como señalan también OLIVETTI y DE SANTIS. Véase OLIVETTI, M. “I referendum e gli altri istituti...”, *op. cit.* y DE SANTIS, V.: “Il referendum approvativo...”, *op. cit.*

<sup>479</sup> DE SANTIS, V. “Il referendum approvativo...”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>480</sup> A excepción de Lazio.

contrapposizione frontale che caratterizza attualmente il contesto regional e di dare forma e significato alle peculiari identità delle singole comunità regionale<sup>481</sup>.

Aun así, como sucede con el referéndum abrogativo a nivel regional, la práctica del referéndum propositivo ha sido muy baja<sup>482</sup>. Pero no solo el referéndum propositivo se encuentra en vías de desarrollo, sino el referéndum regional en su globalidad. Esta singularidad contrasta con el referéndum a nivel nacional, pues la frecuencia de uso del mismo sitúa a Italia como el segundo país europeo con mayor recurrencia a instrumentos de democracia directa<sup>483</sup>. El poco éxito del referéndum regional ha sido atribuido por parte de la doctrina a diversos factores, que aquí recogeremos bajo el paraguas del regionalismo italiano. Como señala GORLANI, “[u]n conto, infatti, è motivare i cittadini intorno a tematiche come il livello della pressione fiscale, il sistema scolastico, la riforma elettorale, l’orario minimo di lavoro [...] un’altro è convincere alla partecipazione elettori sulle attuali competenze concorrenti e residuali regionali [...] di scarza importanza<sup>484</sup>. Por lo tanto, la poca relevancia socio-política de las competencias atribuidas a las Regiones es una de las causas principales de la baja presencia del referéndum a nivel regional<sup>485</sup>. Asimismo, como señala OLIVETTI, otro elemento que consideramos relevante es la ausencia de una opinión pública bien forjada en las Regiones, capaz de dialogar con los poderes públicos<sup>486</sup>. Y a su vez, esta carencia probablemente haya impedido ver el referéndum como instrumento de contrapoder, de equilibrio<sup>487</sup>.

---

<sup>481</sup> GORLANI, M. “Il referendum propositivo...”, *op. cit.*, p. 492.

<sup>482</sup> Provincia autónoma de Bolzano, 2009; Valle d’Aosta 2012; Friuli Venezia Giulia, 2016.

<sup>483</sup> Por detrás de Suiza. Véase sobre esta cuestión OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, pp. 701 - 702.

<sup>484</sup> GORLANI, M. “Il referendum propositivo...”, *op. cit.*, p. 491.

<sup>485</sup> OLIVETTI, M. añade a este elemento el carácter intersticial de la regulación regional y la ejecución reductiva del diseño regional italiano previsto en la Constitución. OLIVETTI, M. “I referendum...”, *op. cit.*, p. 702.

<sup>486</sup> *Ibidem*.

<sup>487</sup> En este sentido, un ejemplo de la importancia de una opinión pública fuerte sería el caso de Bolzano. En Bolzano, por parte de la sociedad civil, se está llevando a cabo un largo proceso para aprobar una nueva ley de democracia directa. La actual ley de democracia directa data de 2005 (nº 11, de 2005). En 2007 se llevó a cabo un referéndum propositivo para modificar la normativa pero no se logró el *quorum* de participación (situado en un 40%). Se realizaron varias acciones y el 5 de junio de 2013 el *Consiglio regionale* aprobó una nueva ley a propuesta del SVP, el partido mayoritario, solo con los votos del mismo. Semanas más tarde, se solicitó un referéndum abrogativo (“confirmativo”, según art. 47 del Estatuto), que se llevó a cabo el 9 de febrero de 2014, y con el que se rechazó la entrada en vigor de la nueva ley. Los

Otro elemento destacable del modelo italiano es el *quorum* de participación. Este *quorum*, si lo relacionamos con lo observado anteriormente, constituye ya un elemento de equilibrio respecto a este efecto “expropiatorio” del referéndum propositivo. Dicho *quorum* tiene como finalidad la expresión obligatoria de un porcentaje de los electores, ejerciendo de este modo una función garantista: el *Consiglio regionale* deberá promulgar una propuesta de ley ciudadana si así lo expresa el cuerpo electoral, pero solamente si participan en la votación la mayoría de los ciudadanos<sup>488</sup>. No obstante, teniendo en cuenta la actual difícil tarea de alcanzar el *quorum* requerido, hay quienes proponen la reducción del *quorum* o su eliminación. Aunque no nos vamos a detener en esta cuestión, nuestro parecer se decantaría por una opción de mayor equilibrio: establecer el *quorum* de participación en función de la participación obtenida en las últimas elecciones<sup>489</sup>.

En tercer lugar, en cuanto a los instrumentos de consulta popular no refrendarios, hay que subrayar los siguientes elementos que caracterizan al modelo regional italiano en materia de participación popular. Por un lado, la mayoría de los instrumentos observados –a excepción de las consultas, en el caso de Umbria– pueden ser iniciados por parte de los ciudadanos<sup>490</sup>. Otro elemento relevante son los sujetos participantes: se adopta un criterio de máxima inclusividad, incorporando no solamente a los residentes en la Región, sino a todo aquel que tenga un interés relevante sobre el objeto en cuestión y pueda demostrar dicho

---

promotores del referéndum propusieron una mesa redonda para elaborar una propuesta de ley sobre la democracia directa. Finalmente, por iniciativa propia, la comisión legislativa del *Consiglio regionale* inició un proceso participativo para elaborar la nueva ley. Después de todo el proceso participado, en octubre de 2016, la Presidenta de la comisión legislativa presentó el proyecto de ley ante la comisión pero no se obtuvo respuesta. En febrero de 2017, ante tal silencio, diferentes organizaciones escribieron una carta abierta en la que comunicaban a los representantes regionales que si el proyecto de ley pendiente no era sometido a deliberación parlamentaria con la consiguiente votación, procederían a presentar dicho proyecto como iniciativa legislativa popular, obligando de este modo al *Consiglio regionale* a debatir sobre el mismo. En abril de 2017 se depositó la iniciativa legislativa popular y entre enero y febrero de 2018 el *Consiglio* trató la iniciativa pero no hubo acuerdo en el grupo parlamentario mayoritario. Como se observa, todo este proceso, aun inacabado, ha sido fruto de una opinión pública suficientemente formada como para promover año tras año, haciendo uso de los diferentes instrumentos de participación disponibles, una propuesta concreta que, en este caso, se centra en la misma democracia directa.

<sup>488</sup> O el respectivo *quorum* que se prevea en cada Región.

<sup>489</sup> Como se ha observado anteriormente, así se lleva a cabo en la mayor parte de los Estados de Estados Unidos.

<sup>490</sup> También podemos referirnos a ellos como instrumentos participativos *top-down*.

vínculo. Por otro lado, aunque este estudio ha dejado al margen la participación de las asociaciones y otros grupos o entidades, se observa como la Región Emilia Romagna otorga mayor relevancia a la participación colectiva mediante grupos organizados, mientras que en la Región de Toscana se rehúye de dicha participación, fomentando la participación directa de las personas. Finalmente, la cuestión más relevante se halla en el modelo toscano, donde se introduce la deliberación como una forma ordinaria de administración y gobierno en todo el proceso de toma de decisiones. En ningún caso se sustituye la democracia representativa pero, aun así, esta democracia participativa adquiere un rol mucho más allá del carácter complementario y extraordinario tradicionalmente asociado a dichas formas de democracia respecto a la democracia representativa. La introducción de la deliberación como forma “ordinaria”, además de crear nuevos espacios de participación real y de contribuir reforzando las instituciones democráticas, puede también ser una herramienta útil de transparencia y control de la corrupción, especialmente en los niveles más subsidiarios.

Por último, aunque no nos detendremos ahora en esta cuestión, no hay que olvidar el caso de Veneto, una Región que, junto con Lombardia, se distingue de las demás Regiones italianas por el desarrollo llevado a cabo del referéndum consultivo para reivindicar una mayor autonomía regional. A diferencia de las demás Regiones, Veneto ha seguido la vía referendaria con la finalidad de conseguir mayores espacios de autonomía, llegando incluso a plantear un hipotético referéndum sobre la independencia de Veneto –declarado inconstitucional por el Alto Tribunal italiano–.

## 3ª PARTE

### RECAPITULACIÓN MODELOS COMPARADOS



Del análisis de ambos modelos subestatales comparados de ejercicio de democracia, destacan algunos elementos esenciales que no debemos pasar por alto. En primer lugar, la participación ciudadana a nivel subnacional goza de amplio margen de maniobra tanto en los Estados de EE.UU, como en las Regiones italianas. De hecho, los Estatutos regionales de estas últimas deben prever, como contenido esencial, la institución del referéndum. No obstante, a pesar de este amplio margen para la participación respecto del caso español, las Regiones italianas se han limitado a reproducir el modelo estatal, con alguna excepción – como es el referéndum propositivo abrogativo–. Esto último contrasta con el objeto de nuestro estudio: mientras que el margen para la participación en las CC.AA. es reducido –a la luz de la interpretación jurisprudencial–, éstas han desarrollado la participación, ya sea en los Estatutos de Autonomía, ya sea en el desarrollo legislativo. En ocasiones, como veremos, con una finalidad última clara: el “derecho a decidir” (tanto en el País Vasco como, especialmente, en Cataluña), pero no únicamente en esta dirección. De ello son una muestra las leyes de participación de Navarra, La Rioja, Andalucía y Canarias, que analizamos en el capítulo IV.

En segundo lugar, en cuanto a los instrumentos de participación, hay que destacar la iniciativa ciudadana directa del modelo estatal norteamericano y el referéndum propositivo del modelo regional italiano. A pesar de la diferente nomenclatura empleada, estamos ante instrumentos de una misma naturaleza, no previstos, por el contrario, en el caso español. Aun así, hay una diferencia fundamental entre la iniciativa *directa* norteamericana y el referéndum propositivo italiano: la función que realizan cada uno de ellos. La primera implica una *suplantación* de la función normativa del Parlamento, mientras que, en el segundo, se está ante una función correctora de la inactividad del Parlamento o la falta de cumplimiento formal del órgano legislativo.

Acerca de la institución del referéndum como tal –denominado ya sea iniciativa ciudadana, ya sea referéndum propositivo– hay que destacar algunos aspectos. Por un lado, el *quorum* de participación –previsto en ambos modelos– aunque no siempre de forma generalizada. Este *quorum* versa en función del censo



electoral o de los votantes participantes en las últimas elecciones. Por otro lado, hay ámbitos que quedan fuera del objeto del referéndum, pero éstos son de distinta naturaleza. En el caso norteamericano no siempre se establecen materias excluidas pero, cuando sí se prevén, se hace con la finalidad de proteger a las minorías. En el caso italiano, las materias excluidas suelen ser sobre aspectos relevantes, como son los tributos o el presupuesto de la Región. En último lugar, el elemento que sin duda destaca en mayor medida respecto de la institución del referéndum es la ausencia de autorización de este último por parte del Estado central, a diferencia del modelo autonómico. Como se observará, el referéndum autonómico requeriría la autorización de su convocatoria por parte del Estado (art. 149.1.32 CE). En cambio, en ninguno de los modelos comparados analizados existe una autorización estatal de tal naturaleza.

En tercer lugar, es interesante poner de manifiesto un elemento en común, aunque desarrollado en ámbitos diferentes, tanto del modelo de democracia de los Estados de EE.UU como del modelo de democracia regional italiano: las cuestiones *moralmente comprometidas*. Éstas se resuelven mediante la participación de los ciudadanos, pero en diferentes niveles territoriales. En el primer caso, se encauzan habitualmente mediante la participación de los ciudadanos en cada uno de los Estados, mientras que en el segundo caso, la participación en estas cuestiones se desarrolla a nivel nacional. Este es un reflejo claro de la lógica del Estado federal respecto del regional, pues en el primero estas cuestiones de carácter moral o esencial para la sociedad son competencia de cada Estado, mientras que en el caso italiano, es competencia del Estado central. En cambio, en España estos asuntos no se han resuelto convocando a los ciudadanos a participar a nivel nacional ni autonómico, sino que se debaten y desarrollan únicamente a través de los representantes en sede estatal. La diferencia, por lo tanto, entre estos dos últimos modelos –italiano y español– correspondería a una lógica más bien de cultura política en materia de referéndum.

Aun así, es interesante subrayar el rol que han desempeñado en ocasiones las consultas populares a nivel genérico, tanto en el nivel subestatal italiano como en el español. Es común denominador del modelo italiano y español la consulta popular como medio de expresión de los territorios singulares, particularmente en

los últimos años. Por un lado, el desarrollo de dicho instrumento para reivindicar mayor autonomía y autogobierno –como sería el referéndum consultivo de Lombardía y Trento y Bolzano de 2017– y, por el otro, con finalidad de ejercer el “derecho a decidir” –pretendido por Veneto, con la Ley nº 16, de 2014; también por el País Vasco; y materializado en Cataluña, especialmente con el falso referéndum de 2017–.

Antes de finalizar, la comparativa de estos tres modelos subestatales pone de relieve dos roles diferenciados que desempeña el pueblo mediante su participación en los asuntos públicos. Por un lado, el pueblo participa como poder constituido ejerciendo la función de *check and balances*, mientras que por el otro, mediante la participación el pueblo ejerce de poder soberano. El primer rol –de contrapoder– se observa claramente en los tres modelos. El segundo rol –el poder soberano ejercido por el pueblo mediante la participación de éste–, mientras que en el modelo español e italiano solo se contempla en el proceso de reforma constitucional y también mediante la ratificación de las reformas estatutarias mediante referéndum, en los Estados de EE.UU. destaca notoriamente esta segunda función a través de la iniciativa –directa e indirecta– y el referéndum de enmienda o reforma constitucional. Respecto de este último modelo, hay que remarcar la institución de la iniciativa ciudadana directa, a través de la cual el pueblo puede llegar a ejercer este rol de poder soberano, no solo en procesos de enmienda o reforma constitucional, sino en materia también legislativa.



CAPÍTULO III  
MODELO DE DEMOCRACIA EN ESPAÑA



En España, a pesar de considerarse un Estado descentralizado, no existe relación entre democracia directa y federalismo, como sí ocurre en países como Estados Unidos o Suiza. Hay que tener en cuenta, como señala CASTELLÀ, que “en los principales Estados federales, las figuras participativas acostumbran a tener un mayor protagonismo en las esferas de gobierno subnacionales”<sup>491</sup>. El modelo principal español es la democracia representativa y, a diferencia de otros Estados descentralizados, la democracia directa es una excepción, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. Alguno de los motivos que pudo favorecer el decantarse por el modelo de democracia representativa sería, según el parecer de TORRES DEL MORAL, que el constituyente “se vio muy inclinado a potenciar el Parlamento y los partidos y creyó que lo conseguiría mejor menguando la participación directa”<sup>492</sup>. Asimismo, como subraya PRESNO LINERA, detrás de la voluntad de reducir al máximo la presencia del referéndum (y también de la iniciativa legislativa popular) estaba presente la tesis del riesgo<sup>493</sup>, como se observa en los debates constituyentes: “En el fondo, estamos aquí ante un problema valorativo de si vale más la pena que asentemos con nitidez el sistema parlamentario en toda su pureza, en nuestra Constitución, o lo podamos hacer convivir con otros sistemas cuya

---

<sup>491</sup> CASTELLÀ, J. M. “Las consultas populares en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en ÁLVAREZ, E.; ROSADO, C.; SANJUÁN, F. J. *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2011, p. 203.

<sup>492</sup> TORRES DEL MORAL, A. “La participación política a través de las instituciones de democracia directa”, en AAVV. *La participación, Anuari de la Facultat de Dret*. Barcelona: Estudi General de Lleida, PPU, 1985, p. 28.

<sup>493</sup> La “tesis del riesgo” tiene su origen en Albert Hirschman. PRESNO LINERA se refiere a la misma cuando analiza los debates constituyentes en torno a la participación popular. En dichos debates se detecta un común denominador (con excepciones): la defensa de un modelo de democracia que acogiese la participación de los ciudadanos implicaba un riesgo para el desarrollo de una democracia estable y permanente. En este sentido, el autor señala en relación con las *tesis del riesgo* que también fue un presunto riesgo en su momento la apertura del sufragio a los hombres no propietarios, a las mujeres y a la reducción de la edad mínima. Asimismo, estas reticencias respecto de la participación de los ciudadanos llegan hasta la fecha: “si en 1978 se invocó el riesgo de “conflictos graves” para el sistema, hoy se pretenden justificar como una forma de proteger los derechos de las minorías, olvidando que aquella forma de intervención política ha sido constitucionalizada de manera expresa en el artículo 23 de la Norma Fundamental española”. Véase más sobre esta cuestión en PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, 2012, nº 27, pp. 86 - 92.

eficacia en un sistema parlamentario no está probada”<sup>494</sup>. Efectivamente, se optó por un modelo de democracia representativa, dejando así que “el sistema parlamentario funcione, se enraíce –cosa difícil– en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez solidificado, una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado [...] entonces le puedan adjuntar unas formas de actuación de democracia directa o semidirecta”<sup>495</sup>. PÉREZ LLORCA se refirió a “dejar la puerta abierta” a la participación ciudadana; pero ¿permite la CE una regulación amplia de la participación en el futuro? ¿Cómo es este modelo de democracia representativa recogido en la Constitución y cuáles las opciones de las Comunidades Autónomas respecto del mismo?

Seguidamente se pretende dar respuesta a estas preguntas, recordando antes de proceder que, como ya se ha indicado en un inicio, dejaremos al margen aquellos preceptos en los que la Constitución prevé la intervención de los ciudadanos para defender derechos e intereses propios, para centrarnos en la participación ciudadana en los asuntos públicos (aquellos que afectan a toda la colectividad), desde la perspectiva de las consultas populares.

## 1. La participación política en la CE: necesaria e indispensable

“España se constituye en un Estado social y democrático de derecho” (art. 1.1 CE), de ello se deriva que la participación de los ciudadanos es indispensable en un Estado democrático. El mismo precepto, en su apartado segundo, señala que la soberanía nacional reside en el pueblo español. Por lo tanto, una cuestión que nos planteamos es si la participación popular en la democracia sólo se limita a aquellos sujetos en los que reside la soberanía popular. Hay que observar, entonces, qué establece el precepto relativo al derecho de participación ciudadana: “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente o por medio de representantes*, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (art. 23.1 CE) (cursiva añadida). Formalmente, la Constitución previó por igual la participación a través de representantes y la participación directa.

<sup>494</sup> PÉREZ LLORCA, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 13 de julio de 1978, nº 109, p. 4213.

<sup>495</sup> *Ibidem*.

Aparentemente, estaríamos ante un modelo de democracia mixto, en el que la democracia representativa conviviría con diferentes formas de democracia directa. No obstante, si interpretamos sistemáticamente el texto constitucional, se observa que estamos ante “una democracia estrictamente representativa [...] se ha optado por mantener formalmente el referéndum y la iniciativa popular, haciéndolas al mismo tiempo imposibles o inoperantes”<sup>496</sup>.

Es de sobras respaldado por toda la doctrina, que la democracia representativa constituye el pilar fundamental sobre el cual se erige la democracia constitucional española. Esto lo observamos también en la voluntad del constituyente. Por un lado, los partidos políticos –sujetos protagonistas en una democracia representativa– fueron nombrados y reconocidos como el “instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 de la CE). Por otro lado, también hallamos escasas referencias en el texto constitucional a mecanismos de democracia directa<sup>497</sup>. De hecho, según el mismo autor, el referéndum consultivo previsto en la Constitución española sería “el tipo de referéndum propio de aquellas constituciones que no contemplan la eventualidad de la consulta popular; es decir, aquellas constituciones estrictamente representativas y parlamentarias, heredadas en general del siglo

---

<sup>496</sup> Por una parte, CRUZ VILLALÓN tilda el referéndum consultivo de “inoperante” puesto que con el posterior desarrollo legislativo en materia de referéndum (Ley orgánica 2/1980), “se le ha vaciado de toda su posible razón de ser en un régimen representativo y parlamentario”, ofreciendo “a los partidos políticos el monopolio del protagonismo en toda la operación referendaria, como si de unas elecciones se tratase”. Por otra parte, el autor se refiere a la iniciativa legislativa popular como “imposible”, por su previsión constitucional tan restringida que “con toda seguridad, hubiera sido preferible haberse olvidado por completo de ella antes que hacer tan aparatosa e inútil ostentación de desconfianza respecto a la madurez política de los ciudadanos”. Véase sobre ambas cuestiones CRUZ VILLALÓN, P. “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, 1980, nº 13, pp. 164 - 168.

<sup>497</sup> En este sentido, es interesante observar la enmienda nº 736, presentada al artículo 23.1 del Anteproyecto de Constitución, presentada por Unión de Centro Democrático (cuyo portavoz fue José Miguel Orti Bordas). En ella, UCD pretendía que se hiciera mención expresa del referéndum para referirse a la participación directa, por lo que consideraban que el precepto debía quedar de la siguiente forma: “Todos los ciudadanos mayores de edad tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente a través del referéndum* o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (cursiva añadida). A pesar de que la enmienda no fue aprobada, es un indicador de que en aquel momento eran pocos los mecanismos de democracia directa que se preveían o, al menos, que se pretendían establecer; el referéndum es, sin duda, el instrumento de democracia directa por excelencia. Boletín Oficial de las Cortes, nº 4-1; de fecha 5 de enero de 1978.



pasado y anteriores, por tanto, a la introducción, en el período de entreguerras, del referéndum como técnica correctora, entre otras, del parlamentarismo”<sup>498</sup>.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia confirma lo anteriormente observado: que la participación política, es decir, la “manifestación de la soberanía popular”, se ejerce normalmente “a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo” (STC 119/1995, FJ 3). Asimismo, anteriormente el Alto Tribunal ya había hecho hincapié en que el derecho de participación política “se encarna [...] en el sistema democrático de un Estado social y democrático de derecho, que consagra el artículo 1º, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español” (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2). Con estos dos pronunciamientos obtenemos respuesta a dos cuestiones esenciales. En primer lugar, la participación política directa es, como intuíamos en un inicio, necesaria en un Estado democrático como el nuestro, siempre y cuando sea entendida como *la manifestación de la soberanía popular*<sup>499</sup>. En segundo lugar, esta participación política es necesaria,

<sup>498</sup> CRUZ VILLALÓN, P. “El referéndum consultivo...”, *op. cit.*, p. 153.

<sup>499</sup> Aun así, hay que hacer un inciso relevante. PÉREZ ALBERDI se cuestiona que, si “participación política” es la *forma de ejercitar la soberanía*, entonces “las elecciones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales” (p. 32) serían una forma también “de ejercicio de la soberanía popular por parte del pueblo español”. A su juicio, las únicas elecciones donde se ejercita la soberanía son las elecciones generales, ya que en las autonómicas y locales sólo participan parte del pueblo español –titular de la soberanía–. El fundamento de la participación política se encontraría en el principio democrático (art. 1.1 CE) y no tanto en el artículo 1.2 CE, puesto que el primer apartado es “un principio de legitimación del poder que debe predicarse no únicamente del Estado, sino además de todos los demás poderes públicos de distribución vertical o territorial del poder” (p. 35). Alternativamente, teniendo en cuenta la diferencia entre poder constituyente y poder constituido, hay quien parte de otro punto de vista, considerando que “el poder constituyente impulsa el surgimiento del Estado [...] debe determinar sin embargo el nacimiento mismo del Estado y del Derecho y debe, a la vez, quedar encuadrado –constituido– en la propia Constitución al establecerse la definición del principio de soberanía” (PORRAS, A. “Notas sobre la Teoría del poder constituyente y la experiencia española”, en *Revista de Estudios Políticos*, noviembre-diciembre 1981, nº 24, p. 176). Es en este momento en el que actúa el pueblo, titular de la soberanía. En cambio, una vez aprobada la Constitución, el poder soberano *se retira*, dejando paso al poder constituido, que se encuentra limitado y determinado por la regla que define sus competencias y establece sus límites: la Constitución. Por ello, también se considera que este poder constituido se manifiesta no sólo en las elecciones generales, sino también en las demás Asambleas legislativas a nivel autonómico, por lo que no se trata de una *fragmentación* de la soberanía popular. Véase PÉREZ ALBERDI, M. R. *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados, Serie Monografías, 2013, nº 95.

pero *no sustitutiva*<sup>500</sup>, de la democracia representativa. Más adelante volveremos sobre el concepto de *necesaria*, en cuanto a la participación política se refiere.

Por lo tanto, concluimos que, como vuelve a confirmar el Alto Tribunal en la STC 103/2008, el modelo español se basa en una democracia representativa como norma general, complementada y reforzada por instrumentos de democracia directa previstos de forma expresa en la Constitución. Veamos, seguidamente, las instituciones de participación política previstas en la Carta Magna para, acto seguido, observar qué lugar ocupan las consultas populares en nuestro ordenamiento constitucional.

## **2. Instituciones de participación política**

El Alto Tribunal, en la STC 199/1995 (FJ 3), identificaba los referéndums previstos en la Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151, 152, 167 y 168 de la CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 de la CE) y el Concejo Abierto del artículo 140 de la CE para el ámbito local, “como los únicos instrumentos a través de los cuales puede satisfacerse el derecho de participación directa que ampara el artículo 23.1 de la CE”. Veamos seguidamente las instituciones de participación política previstas expresamente en la Constitución española.

### **2.1. El Concejo Abierto**

Nos encontramos ante el mecanismo de verdadera democracia directa, puesto que se substituye la democracia representativa por el autogobierno de la comunidad política (a nivel local) sin que exista la intermediación de los representantes. Aun

---

<sup>500</sup> Consideramos interesante poner de relieve alguna de las intervenciones llevadas a cabo en el debate suscitado en la *Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas* alrededor del Anteproyecto de Constitución. En este sentido, Roca Junyent (del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), en relación con la consagración por parte de la Constitución de la soberanía popular, señala que “la sustitución de unas prácticas restrictivas de la libertad deberá alcanzarse –recordémoslo y tengámoslo bien presente– por vías generosas de participación democrática que redescubran al pueblo el valor de la democracia y sus formas. Ello *no sustituye* –y lo decimos para aquellos que en este sentido puedan poner interrogante– ni debe empequeñecer el papel del Parlamento, del que emana la dirección de la vida política del país...” (cursiva añadida). Podemos entrever que con las expresiones “vías generosas de participación” y “la democracia y sus formas” se estaba haciendo referencia a formas de participación diferentes a la democracia representativa, es decir, a formas de participación directa. Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 59, de 5 de mayo de 1978.

así, la Constitución española (art. 140) sólo se limita a garantizar su reconocimiento remitiendo al legislador su regulación.

No haremos más referencia a este mecanismo de democracia directa, ya que el régimen de Concejo Abierto sólo opera a nivel local, mientras que el objeto de nuestro análisis se centra en la participación ciudadana a nivel autonómico.

## 2.2. La Iniciativa Legislativa Popular

A través de esta institución de democracia directa –o, como señala PÉREZ ALBERDI, deberíamos referirnos a ella más técnicamente como semidirecta<sup>501</sup>–, contemplada en el artículo 87.3 de la CE, “una porción del cuerpo electoral tiene la facultad de presentar una proposición de ley ante el órgano no legislativo para que éste proceda a su tramitación”<sup>502</sup>. Aunque la ILP no se encuentra bajo el paraguas de las consultas populares, algunas pinceladas acerca de la ILP en nuestro ordenamiento son necesarias, respecto de aquello observado en el capítulo comparado.

La CE sólo prevé la participación de los ciudadanos en el momento de formular las propuestas de leyes, es decir, en la primera fase del procedimiento legislativo. Por lo tanto, no se trata de un derecho de imponer a la Asamblea legislativa un texto normativo determinado; se trata de presentar una proposición de ley que, acto seguido, será el Pleno del Congreso quien determine si acoge o rechaza su tramitación y consiguiente debate.

Por otro lado, en relación con el contenido de las proposiciones de ley, la Constitución señala aquellas materias que no podrán ser objeto de la iniciativa legislativa popular: aquellas propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, la prerrogativa de gracia y la reforma constitucional (arts. 87.3 y 166 CE).

La iniciativa legislativa popular ha sido desarrollada legislativamente en la LOILP. Asimismo, debemos avanzar que, a diferencia de la institución del referéndum, las Comunidades Autónomas mayoritariamente prevén la ILP en sus

---

<sup>501</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R. *El derecho fundamental...*, *op. cit.*, p. 312.

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 305.

Estatutos y han aprobado respectivas normas reguladoras también de este mecanismo de democracia semidirecta a nivel autonómico<sup>503</sup>.

### **2.3. El referéndum**

La Constitución de 1978 fue muy cauta en cuanto a las modalidades de referéndum, mientras que el Anteproyecto de Constitución fue mucho más generoso, pues en él se incorporaba el referéndum legislativo y el referéndum abrogativo (art. 85.1 Anteproyecto CE), pudiendo ser este último a iniciativa de los ciudadanos<sup>504</sup>, además del referéndum consultivo. Aun así, este precepto sufrió modificaciones a su paso por la Ponencia constitucional y, finalmente, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas recibió una modificación completamente transformadora<sup>505</sup>. El constituyente español, en lugar de “depurar y rescatar [el referéndum] para la democracia”<sup>506</sup>, lo redujo a su mínima expresión, respecto de las modalidades de referéndum del procedimiento para su adopción práctica. Como señala PRESNO LINERA, el papel que se le brindó al

---

<sup>503</sup> En este sentido, si nos cuestionamos acerca del artículo 87 de la CE –regulador de la iniciativa legislativa popular–: ¿se refiere éste a las ILP a nivel estatal o también a nivel general (por lo que quedarían incluidas las Comunidades Autónomas)? En primer lugar, podemos ver que la regulación autonómica, en algún aspecto, se diferencia de la estatal (art. 87 CE) como, por ejemplo, respecto del número de firmas mínimo requerido o también respecto de los titulares que, en el caso catalán, son todas aquellas “personas que no están privadas de los derechos políticos [y que] son mayores de dieciséis años” (art. 2, Ley 1/2006). No obstante, por otro lado, observamos que cuando los diferentes Estatutos de Autonomía (tanto los de *última generación* como los *originarios*) regulan esta institución, parte de ellos aluden al artículo 87 de la CE y a su correspondiente Ley orgánica (como es el caso de los Estatutos de Castilla y León (art. 25.2), Andalucía (art. 11.2), Castilla la Mancha (art. 12.1), Galicia (art. 13.1), Navarra (art. 19.2) y el País Vasco (art. 27.4)). Es decir, son los mismos Estatutos los que se incorporan bajo el paraguas del artículo 87 CE. Además, también encontramos algún Estatuto (EACyL, art. 25.2, y el del EAE, art. 23.4) en el que se especifica que la ILP se ejercerá en aquellas materias que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Por lo cual, bajo nuestro punto de vista, habiendo tenido en cuenta las previsiones estatutarias, consideramos que en el artículo 87 de la CE también debemos incorporar las ILP autonómicas.

<sup>504</sup> Este artículo 85 del Anteproyecto de Constitución tuvo como referente la Constitución de 1931 (art. 6).

<sup>505</sup> OLIVER ARAUJO señala las causas principales de este giro constitucional en materia de referéndum: por las connotaciones autoritarias del referéndum durante el régimen franquista; la experiencia italiana sobre el referéndum abrogativo, considerada como negativa por los constituyentes; la experiencia francesa durante la V República; y la necesidad de consagrar a los partidos políticos como los agentes superlativos de la democracia, después de 40 años de haber estado prohibidos. Véase más detenidamente acerca de esta cuestión OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, nº 29, 1989, pp. 141 - 142.

<sup>506</sup> TOMÁS VILLAROYA, J. “Comentario al libro El Régimen constitucional español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 3, 1981, p. 346.

ciudadano con la redacción final del texto constitucional en materia de referéndum fue completamente “pasivo”<sup>507</sup>.

Centrándonos ahora en el actual ordenamiento constitucional, en él se prevén cuatro modalidades de referéndum: el referéndum de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE), el referéndum consultivo para decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE), los referéndums de iniciativa autonómica y para la ratificación de reforma de los Estatutos de Autonomía (arts. 151 y 152 CE) y el referéndum para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco (Disposición Transitoria 4ª). Observemos más detenidamente qué contemplan los diferentes preceptos constitucionales relativos al referéndum.

### 2.3.1. Tipología de referéndums previstos en la Constitución

#### a) Referéndum de reforma constitucional

La Carta Magna establece dos procedimientos para que ésta pueda ser reformada. El primero de ellos, relativo a la reforma ordinaria de la Constitución, prevé un referéndum de carácter facultativo: “aprobada la reforma [...] será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras” (art. 167.3 CE).

En segundo lugar, el texto constitucional prevé, en el procedimiento extraordinario de reforma constitucional, un referéndum con carácter obligatorio: “aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación” (art. 168.3 CE).

---

<sup>507</sup> Como ejemplo de esta pasividad, PRESNO recuerda el rol de los ciudadanos en el referéndum consultivo previsto en nuestro ordenamiento constitucional (art. 92 CE): es el Presidente quien propone dicho mecanismo y éste debe ser autorizado por el Congreso de los Diputados mediante mayoría absoluta. Durante todo este proceso, a diferencia de otros estados descentralizados, los ciudadanos no pueden participar. De hecho, durante la misma campaña del referéndum consultivo, la misma Ley Orgánica 2/1980 señala que solo “tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los grupos políticos con representación”. Es decir, de nuevo, en este mecanismo de participación directa de los ciudadanos pivota sobre los partidos políticos, sin que los ciudadanos puedan participar en momento alguno –excepto en la votación final– a través de entidades u otros colectivos sociales interesados. Este es un elemento sustancialmente diferenciado respecto del modelo italiano, como veremos más adelante. Véase más sobre esta cuestión en PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 113 - 115.

## **b) Referéndum consultivo**

Esta modalidad de referéndum se recoge en el artículo 92 de la CE; una modalidad “excepcional en los textos constitucionales de Derecho comparado”<sup>508</sup>, pues como ya señaló SANTAMARÍA PASTOR, el artículo 92 CE “es uno de los preceptos más equívocos y polémicos de toda nuestra Constitución”<sup>509</sup>. Veamos a través de qué elementos subyace la excepcionalidad de este precepto constitucional.

En primer lugar, hay que resaltar su carácter facultativo, puesto que, como indica el primer apartado del precepto constitucional, el objeto del referéndum –las decisiones políticas de especial trascendencia– “*podrán* ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos” (cursiva añadida). Por otro lado, en relación con el objeto, nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado: “decisiones políticas de especial trascendencia”<sup>510</sup>. De este modo, se brindó un amplio margen de maniobra a los poderes públicos, siendo éste el sujeto que decide qué y cuando. No obstante, como señala la doctrina, no podrán ser objeto de la aprobación o derogación de proyectos de ley, a pesar de que versen sobre decisiones políticas de especial trascendencia<sup>511</sup>.

En segundo lugar, el artículo 92 de la CE en su apartado segundo establece que la convocatoria la realizará el Rey, “mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados”. Por lo tanto, la iniciativa únicamente pertenece al Presidente del Gobierno, pero la consulta deberá ser avalada con la autorización del Congreso.

En tercer lugar, el rasgo más característico de esta modalidad de referéndum –si lo comparásemos con el referéndum de otros estados compuestos– es el efecto

---

<sup>508</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R. *El derecho fundamental...*, op. cit., p. 255. Aun así, según el *Código de Buenas Prácticas en materia de referéndum* de la Comisión de Venecia esta modalidad referendaria no debería de ser excepcional para aquellas cuestiones de principio o sobre propuestas de redacción general, pues se recomienda que éstas no deberían ser vinculantes jurídicamente. Y, en caso de serlo, el procedimiento posterior debería preverse en normas específicas. Véase el *Guidelines on the Holding of Referendums*, de la Comisión de Venecia, de 13 - 14 de octubre de 2006, punto 8.

<sup>509</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A. “Comentario al artículo 92”, en GARRIDO FALLA, F. (coord.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid, 1980, p. 934.

<sup>510</sup> Tampoco la LOMR (art. 6) presta atención en la concreción del objeto, ni tampoco de los efectos del resultado de un referéndum de esta modalidad. Más adelante, volveremos sobre este concepto, que será determinante en nuestra propuesta interpretativa del Capítulo V.

<sup>511</sup> El argumento principal se centra en el proceso constituyente, pues en él se excluyó de forma expresa la incorporación del referéndum legislativo en la Constitución española. Sobre esta cuestión OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum...”, op. cit., pp. 158 - 159.

político del mismo, que no jurídico. No obstante, este es un asunto que sigue levantando controversias a nivel doctrinal, como sucedió también en el proceso constituyente<sup>512</sup>. Como ya hemos avanzado, hay quienes defienden su carácter jurídicamente vinculante, como TORRES DEL MORAL, quien señaló que “cuando el pueblo habla, no aconseja, ni sugiere, ni recomienda: decide”<sup>513</sup>; mientras que hay quienes consideran que esta obligatoriedad jurídica solamente vincula a los poderes públicos si el resultado muestra un amplio respaldo electoral, pues “resulta impensable que el órgano que tuviese que adoptar la decisión consultada lo tildase en un sentido contrario al *pronunciamiento neto y rotundo* de la voluntad popular” (cursiva añadida)<sup>514</sup>; y, finalmente, la interpretación vigente actualmente: el referéndum consultivo tiene efectos políticos pero no jurídicamente vinculantes<sup>515</sup>.

Como se señaló durante el proceso constituyente y como volvió a ponerse en evidencia con el Estatuto de Autonomía de Cataluña –referendado por el pueblo catalán, pero declarado inconstitucional e interpretado parcialmente–, hay situaciones en las que la decisión final no corresponde con aquello expresado por el pueblo<sup>516</sup>. En estos casos, consideramos que no se produce un *alejamiento* de la democracia, sino que estos hechos ponen de manifiesto el valor supremo de la voluntad del poder constituyente, quien estableció el marco democrático y de

<sup>512</sup> SOLÉ TURA concebía el referéndum consultivo como un sondeo de opinión, mientras que HERIBERT BARRERA, entre otros, mostró su desacuerdo exclamando que en una democracia era “inadmisible pensar que alguien puede oponerse a la voluntad del pueblo, expresada en referéndum”. Véase el debate constituyente sobre este asunto en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), nº 81, 6 de junio de 1978, pp. 2941 - 2942 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión Plenaria), nº 109, 13 de julio de 1978, pp. 4212 - 4215.

<sup>513</sup> TORRES DEL MORAL, A. *Principios de derecho constitucional español*. Madrid: Ediciones Átomo, vol. I, 1988, p. 122. También se encuentran en la misma línea doctrinal DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. “Referéndum consultivo y decisión política”, en *El País*, 30 de enero de 1986, pp. 11 - 12 y en DE ESTEBAN, J. *El régimen constitucional español II*. Barcelona: Labor Universitaria, 1982, p. 97; OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum...”, *op. cit.*, pp. 161 - 163.

<sup>514</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A. “Artículo 92”, en *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, p. 1317. También, entre otros, RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. *La participación política*. Madrid: Tecnos, 1985, pp. 125 - 126.

<sup>515</sup> Como señala TOMÁS VILLARROYA, J. en “Comentario...”, *op. cit.*, p. 346, “el resultado del referéndum no vincula al órgano que debe adoptar la decisión consultada; pero, políticamente, parece difícil imaginar que tal órgano ignore el resultado”. Y así se ha observado en los referéndums consultivos llevados a cabo hasta la fecha.

<sup>516</sup> Hay que recordar que el EAC fue aprobado por las Cortes Generales y posteriormente ratificado mediante referéndum por los ciudadanos. No obstante, acto seguido fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por parte del Partido Popular, el Defensor del Pueblo y los Gobiernos de algunas CC.AA., cuya resolución se expresa en la STC 31/2010, de 28 de junio.

derecho en el que deben jugar los poderes constituidos y el mismo pueblo soberano<sup>517</sup>. Centrándonos en el referéndum consultivo, según nuestro parecer, a partir de todo lo observado anteriormente, cuando la Constitución tildó de “consultivo” esta modalidad de referéndum lo hizo con la finalidad expresa de que no tuviera efectos jurídicamente vinculantes. Es decir, nuestra Carta Magna quiso situar al referéndum del artículo 92 en el plano del ejercicio del poder político: son los poderes públicos quienes deciden qué se pregunta, cuando se pregunta y qué efecto tiene el resultado. Ahora bien, así como *lo jurídico* se encuentra previsto en el texto constitucional, *lo político* no goza de un patrón normativo. Por ello los efectos del referéndum consultivo son indeterminados y nos plantean preguntas que obtendrán respuesta solo con la práctica política de dicha modalidad referendaria<sup>518</sup>, hoy en día, prácticamente nula<sup>519</sup>.

### **c) Referéndum en el proceso autonómico**

No nos centraremos en el referéndum de iniciativa autonómica (tampoco en el referéndum de aprobación de los Estatutos de Autonomía), puesto que hoy en día ya no es objeto de aplicación al haber concluido el proceso de distribución territorial del poder.

Respecto del referéndum de modificación o reforma estatutaria, el artículo 152.2 de la CE prevé lo siguiente: “una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”<sup>520</sup>. En este sentido, debemos recordar la doble vía de acceso a la autonomía: las CC.AA. de *primer grado* –País Vasco, Galicia,

---

<sup>517</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ se refiere a que “en cierto modo [estamos ante] una paradoja, ya que para la Constitución es Estado democrático no el que promueve cualquier concepto de democracia, sino sólo el que la propia Constitución diseña, pero, al mismo tiempo, el Estado constitucional ha de aspirar a la realización del principio democrático”, en “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”, *Revista de Derecho Público* (UNED), nº 96, 2016, p. 5.

<sup>518</sup> Por ejemplo, ¿qué sucede si se adopta una decisión contraria a aquello expresado por la mayoría del censo electoral? ¿Se deberían disolver las Cámaras legislativas y convocar elecciones?

<sup>519</sup> Desde la entrada en vigor de la Constitución española, solo se han llevado a cabo dos referéndums consultivos: el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN (12 de marzo de 1986) y el referéndum sobre la Constitución Europea (20 de febrero de 2005).

<sup>520</sup> Este precepto sólo se refiere a los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo 151 de la CE.



Cataluña y también Andalucía— y las CC.AA. *ordinarias* (art. 147.3 CE). Las primeras, en materia de referéndum, se rigen por el art. 152 CE, anteriormente observado, por ello el referéndum para la reforma de los Estatutos es obligatorio. No obstante, como veremos más adelante, actualmente hay CC.AA. ordinarias que han incorporado el referéndum para la reforma estatutaria como modalidad referendaria en sus EE.AA.

#### **d) Referéndum para la incorporación de Navarra al País Vasco**

Una última modalidad de referéndum en sede autonómica es el referéndum previsto en la Disposición Transitoria IV de la CE. En dicho precepto se prevé la posibilidad de que Navarra se incorpore a la Comunidad Autónoma del País Vasco, indicando el proceso a seguir y el requisito *sine qua non* del referéndum para ratificar la adhesión por parte del pueblo navarro. Según nuestro parecer, a pesar de tratarse de un referéndum de ámbito autonómico, su objeto nos lleva a considerarlo como una submodalidad dentro del referéndum previsto para el proceso autonómico<sup>521</sup>.

¿Podría entenderse que este precepto va más allá de la configuración del Estado autonómico, considerándose como un referéndum propiamente autonómico? ¿O, simplemente, se trata de una modalidad del referéndum del proceso autonómico, la única que queda vigente actualmente? Resaltar ambos puntos de vista no es una cuestión vana, puesto que la primera visión nos llevaría a considerar que la Constitución sí prevé la modalidad del referéndum autonómico, mientras que con la segunda, el referéndum autonómico sigue sin estar previsto de forma expresa en la Carta Magna.

Siguiendo el punto de vista de la doctrina —la segunda visión—, nos surgen de nuevo dos cuestiones. Por un lado, si son posibles otras modalidades referendarias aunque no estén incorporadas en el texto constitucional, como sería el caso de un hipotético referéndum autonómico. Por otro lado, cuando la Constitución hace referencia al instrumento de consultas populares, sólo se refiere a las diferentes modalidades de referéndum. A pesar de ello, ¿serían posibles *otras consultas*

---

<sup>521</sup> Especialmente porque dicho precepto remite al art. 143 CE, cuyo objeto es el proceso autonómico.

*populares* diferentes al referéndum como tal? Para poder dar respuesta a estas dos cuestiones es necesario poner de relieve la existencia de un referéndum no previsto de forma expresa en nuestra Constitución. Una vez observada esta modalidad de referéndum, pasaremos a observar la definición constitucional de *referéndum* y sus respectivas diferencias respecto del concepto genérico de *consulta popular*.

### **2.3.2. Modalidades de referéndum no previstas en la CE: el referéndum municipal**

Observados los referéndums previstos en la Constitución, necesariamente nos planteamos qué cabida constitucional tendrían otras modalidades de referéndum. Por ello, no podemos obviar la presencia del referéndum municipal en nuestro modelo de democracia estatal como ejemplo de referéndum vigente previsto más allá de la CE. Por lo tanto, nuestra premisa parte de la efectiva existencia de modalidades de referéndum fuera de los expresamente previstos constitucionalmente.

Como veremos más adelante, pese a que la Constitución no prevé de ningún modo el referéndum local como una modalidad de la institución del referéndum, en el debate constitucional se puso de manifiesto la relevancia que había tenido hasta entonces el referéndum municipal<sup>522</sup> en el constitucionalismo español<sup>523</sup>. Si a nivel constitucional no se hallan referencias a esta modalidad de referéndum, a nivel legislativo, en cambio, sí las encontramos: “Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por

---

<sup>522</sup> Especialmente en los debates acerca del artículo 149.1.32, sobre la competencia exclusiva del Estado de la convocatoria de consultas referendarias. Volveremos sobre esta cuestión más adelante, cuando analicemos dicho precepto constitucional.

<sup>523</sup> Como señala FONT, el referéndum en el ámbito local goza de cierta tradición en nuestro ordenamiento. Desde el Real Decreto de 25 de noviembre de 1897; pasando por el Estatuto Municipal de 1924 (durante la dictadura de Primo de Rivera) –en el que se preveía el referéndum local también a iniciativa de los electores y también se contemplaba el referéndum local obligatorio para algunas materias–, la Ley Municipal republicana de 1935 –que también preveía el referéndum a iniciativa ciudadana–; hasta llegar a la Ley Municipal de Cataluña. Esta última regulación es la que se considera la más completa en materia de referéndum municipal e incorporaba el referéndum abrogativo (a iniciativa también de los ciudadanos) – que podía ser facultativa o obligatoria en algún supuesto–; la consulta popular –previa a la adopción de una decisión, siendo facultativa pero con resultado jurídicamente vinculante–; la iniciativa popular de disposiciones vinculada a un referéndum en caso de que el pleno rechazase o modificase la propuesta y así lo soliciten los electores; y la revocación del mandato a solicitud de los electores. Véase más sobre esta cuestión en FONT I LLOVET, T. “El referéndum local en España”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 2-3, 1985, pp. 123 - 127.

los Ayuntamientos...”<sup>524</sup>. De este modo, la ley orgánica que regula las modalidades de referéndum previstas de forma expresa en la CE –siguiendo el mandato constitucional del artículo 92.3– excluye de la misma una modalidad de referéndum a pesar de que no está prevista constitucionalmente. Además, no estamos solamente ante una exclusión, sino que la misma disposición señala que esta modalidad referendaria deberá respetar la competencia exclusiva del Estado para la convocatoria de consultas por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE).

No será hasta la aprobación de la *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* 7/1985 que el referéndum local será regulado legislativamente de forma expresa, aunque de forma genérica y ambigua, pues en ella ni se determina si la consulta se realiza antes de tomar una decisión o a posteriori, ni si el resultado de la misma es jurídicamente vinculante. Por ello, como señala FONT, cobra mayor importancia el consiguiente desarrollo legislativo de la LBRL llevado a cabo por las Comunidades Autónomas, en materia de referéndum local.

Pero lo más relevante para nuestro estudio, más allá de las características concretas de la regulación del referéndum local, es su encaje en nuestro ordenamiento constitucional. Las CC.AA. han regulado esta materia a partir del desarrollo legislativo de la LBRL<sup>525</sup>, es decir, a partir de la competencia autonómica sobre régimen local. Por lo tanto, el encaje constitucional de esta modalidad referendaria viene a través del título competencial del régimen local. Es decir, el referéndum local forma parte de esta competencia de las Comunidades Autónomas y, por lo tanto, bajo este paraguas competencial, se hallan habilitadas para regularlo. No obstante, con la STC 103/2008, parte de la doctrina dio un giro replanteándose esta interpretación<sup>526</sup>. Dicha sentencia exige a las CC.AA. la incorporación en los Estatutos de Autonomía de una competencia expresa en materia de referéndum para

---

<sup>524</sup> Ley Orgánica 2/1980, Disposición Adicional.

<sup>525</sup> Las primeras Comunidades Autónomas en regular de forma completa el referéndum local fueron Cataluña (Decreto 294/1996, Reglamento sobre consultas populares municipales), Andalucía (Ley 2/2001, sobre el régimen de consultas populares locales, y Navarra (Ley foral 27/2002), reguladora de las consultas populares de ámbito local).

<sup>526</sup> Véase CORCUERA ATIENZA, J. “Soberanía y autonomía. Los límites del “derecho a decidir”. Comentario de la STC 103/2008”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 86, 2009, p. 319 y AGUADO RENEDO, C. “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, nº 28, 2011, p. 547. Este último destaca la problemática que implica la interpretación constitucional introducida por la STC 103/2008, especialmente para los municipios de las CC.AA. cuyos EE.AA. no prevean de forma expresa el referéndum entre sus competencias.

poder regular esta institución a nivel autonómico. Si este requisito se traslada al ámbito local, todas las Comunidades Autónomas que hoy en día no incorporasen el referéndum como competencia expresa en su respectivo Estatuto, no podrían regularlo a nivel local, implicando ello la inconstitucionalidad de los preceptos legislativos vigentes en materia de consultas municipales<sup>527</sup>. Pero no solamente la legislación autonómica, sino la propia LBRL se vería cuestionada. La LBRL, en su artículo 71, regula el referéndum local. Pero esta legislación básica se sustenta sobre la competencia de “las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE). De este modo, esta interpretación situaría el art. 71 LBRL en una situación de inconstitucionalidad, por no gozar de título competencial habilitante<sup>528</sup>. Como señala IBÁÑEZ, el referéndum –instrumento de participación directa– forma parte de la autonomía organizativa (ya sea de las CCAA o ayuntamientos), por lo que no es necesaria una competencia expresa en materia de consultas populares. Por lo tanto, “el Estado y las CCAA pueden regular el referéndum local [como han venido haciendo] en virtud, respectivamente, de su competencia sobre las bases del régimen local (bases de funcionamiento y organización de las Corporaciones locales) y sobre el desarrollo legislativo de dichas bases, y sin necesidad de una asunción competencial expresa sobre referéndum local”<sup>529</sup>.

Paralelamente, como se ha avanzado, la Ley 2/1980 en su Disposición Final, pese a que excluye el referéndum municipal de la misma, subraya la obligación de respetar la autorización por parte del Estado de la convocatoria de las consultas por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE). Esto nos llevaría a plantear diferentes cuestiones: ¿este precepto constitucional se refiere a todas las modalidades de referéndum o solamente a aquellas previstas en la CE? Si se considerase que el referéndum municipal no tiene naturaleza referendaria, ¿por qué este artículo se aplica igualmente a nivel local? Pero lo relevante ahora, en cuanto al referéndum

---

<sup>527</sup> Otra parte de la doctrina niega que las consultas municipales tengan naturaleza referendaria. Véase LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum...”, *op. cit.*, pp. 202 - 240.

<sup>528</sup> También en esta situación se encontraría la iniciativa legislativa popular reglamentaria, prevista en el art. 70bis.2 LBRL.

<sup>529</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, A. “Los referendos regional y local en el Estado autonómico. Sus bases y límites constitucionales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 97, setiembre-diciembre 2013, p. 114.

municipal, es la aplicabilidad de este precepto a nivel municipal, pues alguna parte de la doctrina considera que el art. 149.1.32 CE no abarca el ámbito local, sino solo el autonómico<sup>530</sup>. Por un lado, porque la ubicación de este precepto se halla en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA<sup>531</sup>. Por otro lado, por la finalidad misma de este precepto constitucional. Para IBÁÑEZ, este precepto tiene la finalidad de “evitar la eventualidad de que se celebren referendos de carácter secesionista en alguna Comunidad Autónoma”<sup>532</sup>. No obstante, según nuestro parecer, esta finalidad señalada por el autor, es más bien la que encontramos en el trasfondo de la interpretación constitucional efectuada por el Alto Tribunal *a posteriori*, no en el momento de elaborar y aprobar la Constitución. Efectivamente, de los debates constitucionales acerca de este precepto 149.1.32 CE se vislumbra una gran cautela y un cierto temor ante la posibilidad de la existencia de referéndums autonómicos. Pero no se deduce que ello sea por un posible referéndum secesionista. Más bien, en el fondo se observa la gran cautela con la que se debatía acerca del Estado autonómico en general y respecto de la misma institución del referéndum. En cuanto a este último, de igual forma que la ILP, fue un elemento más en entresijo y, por lo tanto, a limitar constitucionalmente, otorgando un peso protagonista a los partidos políticos en el marco de la democracia representativa.

### **2.3.3. Pero ¿qué es un referéndum, según nuestro ordenamiento constitucional?**

En el marco teórico identificábamos el referéndum como el instrumento a través del cual se manifiesta la voluntad popular, no durante la formación de la misma mostrando su opinión, sino en la toma de decisiones y, generalmente, expresada normativamente. La Constitución española confiere al referéndum este carácter normativo decisonal, excepto el referéndum consultivo (art. 92 CE) y los

---

<sup>530</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>531</sup> Capítulo III del Título VIII CE.

<sup>532</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, A. “Los referendos...”, *op. cit.*, p. 122. Se encuentra en la misma línea AGUIAR DE LUQUE, L.; véanse “Participación, política y referéndum. Aspecto teóricos y constitucionales”, en *Revista de Derecho Público*, nº 102, 1986, p. 13 y “Referéndum”, en ARAGÓN REYES, M. (coord.): *Temas básicos de derecho constitucional, Tomo I, Constitución, Estado Constitucional y Fuentes del Derecho*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 125 - 131.

referéndums de acceso a la autonomía y de reforma estatutaria. Para AGUIAR DE LUQUE, “parece difícil conciliar el enunciado del mencionado art. 92, con el principio de soberanía popular que consagra el artículo 1.2, la configuración de la participación política directa como un derecho fundamental (art. 23.1) o la fuerza vinculante que se otorga a la voluntad popular manifestada en el referéndum constitucional (artículos 167 y 168)”<sup>533</sup>, no obstante, como veremos seguidamente, la interpretación constitucional del concepto “referéndum” dista ampliamente de lo observado en nuestro marco teórico.

La primera vez que el Tribunal Constitucional se planteó esta misma cuestión fue en relación con la Ley vasca 9/2008<sup>534</sup>, cuyo objeto material era el derecho a decidir de los vascos. Observamos que en el preámbulo de la ley vasca se señalaban dos argumentos para sustentar la afirmación de que la consulta planteada no implicaba la realización de un referéndum. Estos argumentos eran los siguientes: la consulta no constituye una de las modalidades de referéndum previstas en la Constitución y la consulta no tiene carácter vinculante desde el punto de vista jurídico<sup>535</sup>.

En este sentido, el Alto Tribunal afirma de forma rotunda que será referéndum todo instrumento de participación que pretenda una manifestación directa de la voluntad del cuerpo electoral, “conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el ejercicio del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23” (STC 103/2008, FJ 2). Además, respecto al argumento del carácter no vinculante, la sentencia afirma también que “la circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta (...) irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado” (STC

---

<sup>533</sup> AGUIAR DE LUQUE, L. “Democracia directa...”, *op. cit.*, pp. 795 - 796.

<sup>534</sup> 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.

<sup>535</sup> El preámbulo se refiere a una “plena validez política y social para abordar e impulsar el fin definitivo de la violencia...”.

103/2008, FJ 3). De hecho, como hemos visto anteriormente, el referéndum previsto en el artículo 92 de la CE no tiene carácter jurídico vinculante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional señala que el referéndum es un tipo concreto de consulta popular, que se diferencia de las demás consultas por cumplir diferentes requisitos imprescindibles. En primer lugar, debemos detenernos en el sujeto. Como en todo mecanismo de participación política, el sujeto es el cuerpo electoral. Seguidamente, el objeto del mismo debe ser una cuestión de naturaleza política. En tercer lugar, vemos que el procedimiento debe ser de tipo electoral: basado en el censo, bajo la gestión de la Administración electoral y con las garantías jurisdiccionales específicas (SSTC 103/2008, FJ 2 y 31/2010, FJ 69). Por lo tanto, según la jurisprudencia constitucional, estaremos ante un referéndum cuando se cumplen los tres elementos observados.

#### **2.3.4. El régimen jurídico del referéndum**

No entraremos en detalle acerca del régimen jurídico del referéndum, sino que lo analizaremos de forma que podamos encontrar respuesta a la prácticamente nula puesta en práctica del referéndum en España; ¿cuál es la causa de la misma, la baja cultura referendaria, la excepcionalidad del referéndum y/o la inoperabilidad del mismo?

La normativa reguladora del referéndum la hallamos no solamente en la LO 2/1980, sino también en la LO 5/1985, *del régimen electoral general* y, como hemos observado ya, en la LO 7/1985 LBRL. Centrándonos ahora en la LO 2/1980, ésta da respuesta al mandato al legislador incorporado en el precepto constitucional 92.3: “una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”. Por lo tanto, los representantes debían legislar en materia de referéndum para desarrollar las modalidades de referéndum que prevé la CE. No obstante, la aprobación de dicha ley orgánica no tuvo como finalidad real este mandato al legislador, sino que su desarrollo normativo estuvo estrechamente enmarcado en el proceso de acceso a la autonomía llevado a cabo en Andalucía<sup>536</sup>. Por ello, hay quien considera que la LO

---

<sup>536</sup> Como es sabido, en el proceso autonómico andaluz, a nivel político, el compromiso fue el de convocar un referéndum de iniciativa autonómica, pero, a nivel legal, para llevar a cabo dicho referéndum era necesario que la ley reguladora de las diferentes modalidades de referéndum

2/1980 –vigente actualmente–, sufrió una aprobación (y posterior modificación) de forma precipitada, sin llevar a cabo un debate parlamentario riguroso acerca de la institución del referéndum. De hecho, fruto de esta aprobación exprés se observa como el referéndum consultivo sufrió una regulación *llana e insuficiente*<sup>537</sup>. Además, tanto la aprobación inicial de la ley, como su modificación, ponen de manifiesto la poca relevancia del referéndum como instrumento de participación política y, por consecuencia, la prácticamente nula posibilidad de acercamiento de los ciudadanos al juego político, ejercitando la democracia, más allá de las elecciones.

Llegados a este punto, uno se cuestiona de nuevo acerca de la *necesidad* de la participación política. Si esta se entiende como *necesaria* –aun siendo complementaria–pero a su vez la puesta en práctica es prácticamente nula, ¿no habría que replantearse dichos instrumentos –en este caso, el referéndum– para hacerlos más operativos y, al fin y al cabo, más accesibles? Quizás haya llegado ya el momento que señaló PÉREZ LLORCA: “una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado”<sup>538</sup>, es el turno de la participación ciudadana. *Solamente* falta la voluntad política. En las siguientes páginas observaremos cómo se ha ido desarrollando este *momento propicio* de la participación de los ciudadanos: cómo la única voluntad política ha surgido a nivel subnacional y cuales han sido los instrumentos, la mayoría de ellos, más allá de los observados hasta ahora. Esto último nos lleva directamente al concepto de consulta popular: ¿será éste el instrumento que canalice este *momento propicio* de la participación ciudadana?

---

fuese aprobada. Esta desavenencia entre lo político y lo legal implicó que el proyecto de ley fuese tramitado por el procedimiento legislativo de urgencia. Por ello, como señala la doctrina, “la temprana aprobación de la Ley Orgánica del referéndum no se debió al deseo del legislador de articular rápidamente cauces de participación directa, sino a la necesidad de contar con la normativa precisa para poder convocar el referéndum andaluz de iniciativa autonómica” (OLIVER ARAUJO). Véase más sobre esta cuestión en OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum...”, *op. cit.*, pp. 144 - 146 y AGUIAR DE LUQUE, L. “La Ley Orgánica de Referéndum: Un comentario”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 58, 1980, p. 168.

<sup>537</sup> Su regulación se encuentra en el artículo 6 de la LO 2/1980, y así lo consideran autores como LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. “Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, nº 6, 1980, pp. 87 - 89 y OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum...”, *op. cit.*, p. 145.

<sup>538</sup> PÉREZ LLORCA, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 13 de julio de 1978, nº 109, p. 4213.



### 3. Las consultas populares, ¿la apertura constitucional a la participación ciudadana?

Llegados a este punto, debemos cuestionarnos qué lugar ocupan las consultas populares en el marco constitucional español. Como hemos visto, nuestro modelo de ejercicio de la democracia se fundamenta en la democracia representativa y a su vez se halla complementada por instrumentos de democracia directa o semidirecta. De hecho, en varias ocasiones el Alto Tribunal ha manifestado cuales son estos instrumentos: “las consultas populares previstas en la Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)<sup>539</sup>; la iniciativa legislativa popular<sup>540</sup> (art. 87.3 CE); y el concejo abierto (artículo 140 CE), analizados anteriormente. Según el Tribunal, estas instituciones son aquellos “supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante una llamada directa al titular de la soberanía” (STC 119/1995, FJ 3). Se trata, pues, de mecanismos que “permiten una intervención del titular de la soberanía en el ejercicio del poder legislativo (iniciativa legislativa popular: art. 87.3 de la CE) o ejecutivo (referéndum consultivo: art. 92 de la CE) con un carácter marcadamente restringido”<sup>541</sup>.

El pueblo español, soberano, se manifiesta más allá de las elecciones periódicas para escoger a sus representantes. Estas manifestaciones, de diferente naturaleza, se encuentran bajo un mismo paraguas: la participación ciudadana. Este concepto genérico engloba varios elementos que hay que tener en cuenta.

En primer lugar, nuestro modelo constitucional prevé dos vías para el ejercicio de la democracia más allá de la democracia representativa: la democracia directa (y semidirecta) y la democracia participativa. La primera de ellas, hace referencia a aquellos instrumentos que son contenido esencial del derecho fundamental de participación política, anteriormente observados. No obstante, el mismo TC ha reconocido la posibilidad de ampliar los instrumentos de participación directa mediante la ley: “aunque se admitiera que la ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos deberían de ser, en todo caso,

<sup>539</sup> En la STC 63/1987 y ATC 399/1990 el Tribunal Constitucional identifica las consultas populares con las diferentes modalidades de referéndum.

<sup>540</sup> Según la STC 76/1994 y ATC 570/1989.

<sup>541</sup> EXPÓSITO, E. “Participación ciudadana...”, *op. cit.*, p. 366.

excepcionales” (STC 119/1995, FJ 3). Como bien señala CASTELLÀ, el Tribunal parece dejar una puerta abierta a otros posibles supuestos de democracia semidirecta, por lo que sí podrían tener lugar otras formas de participación política<sup>542</sup>. Respecto de la segunda vía, la democracia participativa, esta queda fuera del contenido del derecho de participación política de los ciudadanos. Estaríamos, por lo tanto, ante un concepto aglutinador –a pesar de incidir en la toma de decisiones públicas– que “permite agrupar, en una visión unitaria, diversas modalidades participativas previstas en el ordenamiento constitucional español”<sup>543</sup>.

En el primer caso –la democracia directa y semidirecta– los ciudadanos gozamos de las garantías propias de los derechos fundamentales. En el segundo caso, la democracia participativa forma parte del principio de participación; del mandato constitucional previsto en el artículo 9.2 de la Constitución<sup>544</sup>. En este sentido, hay que subrayar que dicho precepto constitucional no ha sido desarrollado a nivel estatal ni por la doctrina constitucional<sup>545</sup>, sino por los Estatutos de Autonomía, como veremos más adelante. Pero como señala EXPÓSITO, este precepto no es solamente un mandato a los poderes públicos, sino también una “cláusula legitimadora que ofrece cobertura constitucional a cualesquiera otras manifestaciones del fenómeno participativo que, no habiéndose contemplado expresamente en su articulado, canalicen la intervención de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones colectivas”<sup>546</sup>.

Por otro lado, otra distinción esencial entre ambas formas de participación ciudadana se encuentra en el sujeto que ostenta la capacidad de decisión final. En los instrumentos de democracia participativa la decisión final siempre es tomada

---

<sup>542</sup> CASTELLÀ, J. M. “Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional”, en *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Universitas, vol. 3, 2012, p. 3618.

<sup>543</sup> CASTELLÀ, J. M. *Derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*. Barcelona: CEDECS, 2001, p. 84.

<sup>544</sup> Estamos ante el mandato constitucional a los poderes públicos para que estos faciliten “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural” (art. 9.2. CE).

<sup>545</sup> En la doctrina del Tribunal Constitucional, más allá de la delimitación clara del contenido esencial de la participación política, “no ha ofrecido una completa y acabada teoría sobre la participación ciudadana con carácter general”. TUR AUSINA, R. “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, 2012, p. 130.

<sup>546</sup> EXPÓSITO, E. “Participación ciudadana...”, *op. cit.*, p. 368.

por los poderes públicos, mientras que en la democracia directa, la decisión final es la tomada por el pueblo<sup>547</sup>.

En segundo lugar, observada la distinción entre ambas vías de participación ciudadana previstas en nuestro ordenamiento, situamos nuestro punto de mira desde la perspectiva de las consultas populares. La consulta popular es una modalidad de participación ciudadana que puede llevarse a cabo tanto a través de la democracia directa como a través de otras formas de participación, englobadas dentro de la democracia participativa<sup>548</sup>. Estamos ante un concepto genérico y transversal, que se ha ido delineando y delimitando a través de la jurisprudencia constitucional y, también hay que mencionarlo, fruto de diferentes hitos políticos de nuestra democracia<sup>549</sup>.

### 3.1. El art. 149.1.32 CE como cláusula abierta a las consultas populares

En este sentido, hay que referirse al artículo 149.1.32 de la Constitución, en el que se dispone como competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas por vía de referéndum. ¿Por qué y con qué finalidad se incorporó este precepto constitucional? Para obtener una respuesta, es interesante echar la vista atrás y fijarla en los debates constituyentes en relación con este artícululado.

<sup>547</sup> Ya lo expresó inicialmente PIZZORUSO (“Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, en VV.AA.: *Studi in memoria di Carlo Esposito*. Padua: CEDAM, vol. III, 1973, pp. 1473 ss.) y así lo han mantenido CASTELLÀ (“Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2013, nº 5, p. 205), TUR AUSINA (“Participación ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 123 – 124), PÉREZ ALBERDI (“El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales de democracia directa*, Oñati Social-Legal Series, 2017, vol. VII, nº 5, p. 1063), entre otros. Efectivamente, ante este argumento, el lector volverá a pensar en el referéndum consultivo anteriormente observado, puesto que en esta modalidad de referéndum la decisión final se encuentra en manos de los poderes políticos y no del pueblo. De nuevo se pone de relieve aquello que ya hemos apuntado: la peculiaridad del referéndum consultivo de nuestro ordenamiento constitucional.

<sup>548</sup> TUR AUSINA señala que “todo modelo democrático es –o habría de ser– “identitario” para ser auténticamente democrático, entendiendo por tal aquel que articula los mecanismos que les son propios de forma tendencialmente orientada a buscar la identidad entre poderes públicos y ciudadanía...”. En este sentido, la democracia participativa cumpliría dicha finalidad, complementando de este modo la democracia representativa. Véase, en materia de democracia identitaria, TUR AUSINA, R. “Participación ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 125 – 126, y PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana...”, *op. cit.*, pp. 85 – 86.

<sup>549</sup> Nos referiremos detalladamente a dicho concepto de “consulta popular” en el Capítulo V.

Si observamos el Anteproyecto de Constitución –su art. 138, en el que se enumeran las diferentes competencias–, veremos que no consta ninguna competencia exclusiva del Estado sobre esta cuestión. De entre las enmiendas presentadas al Anteproyecto de Constitución, tampoco figuraba ninguna en este sentido. Aun así, en el informe de la ponencia publicado en el BOE, “apareció” un apartado nuevo en el listado de competencias exclusivas del Estado: el artículo 141.29<sup>550</sup>. Sin saber el origen exacto del precepto ni la finalidad del mismo, de los diferentes debates que se suceden, se ponen de manifiesto dos cuestiones relevantes.

En primer lugar, se cuestiona qué se entiende por “consulta popular” y se relaciona inmediatamente con las consultas municipales ya previstas anteriormente a nivel local: “podría interpretarse en el sentido de que toda convocatoria de referéndum precisará la autorización previa del Estado, incluso los referéndum convocados por los municipios [...] Si así fuera interpretado [...] se establecería un texto regresivo en esta Constitución, ya que el derecho de los Ayuntamientos a convocar referéndum sobre asuntos municipales era reconocido por las leyes municipales de antes de la guerra”<sup>551</sup>. Por ello, se presentaron diferentes enmiendas en este sentido, pero ninguna llegó a prosperar. Aun así, la enmienda presentada por BENET MORELL, que pretendía sustituir el texto por “Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum organizados por las Comunidades Autónomas, *salvo las organizadas por los municipios en materia*

---

<sup>550</sup> De hecho, durante el debate en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, el señor ROCA JUNYENT pone de manifiesto esta situación, mediante una enmienda *in voce*: “Muy brevemente, señor Presidente, para solicitar, como se ha expuesto ya por la residencia, la supresión de este apartado *que no figuraba en el primer dictamen de la Ponencia*, en su versión del 5 de enero” (cursiva añadida). Congreso de los Diputados. Diario de sesiones (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), nº 90, 15 de junio de 1978, pp. 3351 - 3352.

<sup>551</sup> BENET MORELL. También en este línea fueron las declaraciones de ROCA JUNYENT: “...yo quisiera recordar que el Estatuto Municipal, por ejemplo, aplicado en Cataluña durante el tiempo de la Generalitat, preveía una figura muy positiva [...] que es la posibilidad de convocatoria por parte de los Ayuntamientos, para temas que fuesen de trascendencia en el municipio, de consultas populares en forma de plebiscitos o en forma de referéndums...”. Senado. Diario de sesiones (Pleno), nº 65, 3 de octubre de 1978, p. 3265 y Congreso de los Diputados. Diario de sesiones (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), nº 90, 15 de junio de 1978, pp. 3351 - 3352, respectivamente.

*municipal*<sup>552</sup>, obtuvo un resultado muy ajustado<sup>553</sup>. Ello nos hace pensar que, efectivamente, la finalidad de autorización que había detrás de dicho precepto constitucional, no iba dirigida precisamente a los municipios, aunque, finalmente, también se vieran incorporados.

En segundo lugar, y enlazando con lo anteriormente observado, hay quienes consideraban que no era necesario dicho precepto puesto que el referéndum ya se encontraba previsto en el artículo 85 CE<sup>554</sup> (del anteproyecto de CE) y la inclusión del mismo sería una reiteración<sup>555</sup>. Los senadores vascos van más allá, manifestando que no había motivos “para excluir de la competencia de las Comunidades Autónomas la decisión última para la utilización de este importante instrumento de participación popular en la vida pública, máxime cuando el artículo 86 establece garantías suficientes para el ejercicio de este derecho”, surgiendo un nuevo concepto en el debate constituyente: el referéndum autonómico, cuando UNZUETA UZCANGA declara que debería “aparecer en la Constitución la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan someter ciertas decisiones políticas a consulta popular por vía de referéndum dentro de su propio territorio”<sup>556</sup>.

De los debates constituyentes se observa que el vigente artículo 149.1.32 CE tenía una finalidad de fondo territorial, centrada en posibles futuros referéndums autonómicos. De hecho, defensores del artículo, como PÉREZ LLORCA, daban por supuesto que dicho precepto no se refería a las consultas populares municipales: “[el precepto constitucional en cuestión] se refiere a lo que se refiere [...] y eso quiere decir lo que dice, y no, por supuesto, abarca a supuestos inferiores de

---

<sup>552</sup> BENET MORELL introdujo esta enmienda puesto que consideraba que el precepto constitucional, tal y como estaba redactado, no respondía a la finalidad real que se encontraba detrás: “... ¿deberán [los referéndums municipales] ser también autorizados por el Estado? Creo que no es esto lo que prevé este número 31 del artículo 143. Por ello, nos parece procedente presentar una enmienda in voce...”. Senado. Diario de sesiones (Pleno), nº 65, 3 de octubre de 1978, p. 3265.

<sup>553</sup> El resultado fue el siguiente: 12 votos en contra, 11 a favor y 2 abstenciones.

<sup>554</sup> El art. 85 CE es el precepto constitucional que se establece que será una ley orgánica la que regulará las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

<sup>555</sup> ROCA JUNYENT. Congreso de los Diputados. Diario de sesiones (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), nº 90, 15 de junio de 1978, p. 3352.

<sup>556</sup> Senado. Diario de Sesiones (Comisión de Constitución), nº 53, 12 de septiembre de 1978, pp. 2610 - 2611.

posibles consultas estrictamente en el ámbito municipal individualizado”<sup>557</sup>. ¿Por qué en el debate se sobreentendía que los referéndums municipales debían quedar al margen y no así los autonómicos, también “supuestos inferiores de posibles consultas”? Quizás ello fuera una expresión más sobre las desavenencias políticas en materia de distribución territorial de poder<sup>558</sup> o, quizás, fuera por el temor a dejar en manos de esos “nuevos territorios autónomos” un instrumento de tal envergadura, pues, recordemos, el referéndum municipal ya era conocido y se había llevado a la práctica<sup>559</sup>, pero no así el referéndum autonómico.

Por otro lado, otra cuestión que no queda resuelta sobre este precepto es el término empleado en el mismo. ¿Por qué se redactó “consultas por vía de referéndum” en lugar de “referéndum”, como sí se hace en los demás preceptos relativos a la institución del referéndum? ¿Estamos ante una puerta abierta al legislador estatuyente en materia de consultas populares<sup>560</sup>? Ello explicaría la redacción del artículo y el motivo de la inclusión del mismo en el listado de competencias exclusivas del Estado. Más adelante, volveremos a incidir sobre esta cuestión.

#### **4. Recapitulación**

Actualmente, el modelo de democracia español se basa principalmente en la democracia representativa, complementada por tres instituciones de democracia

---

<sup>557</sup> PÉREZ LLORCA RODRIGO. Congreso de los Diputados. Diario de sesiones (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), nº 90, 15 de junio de 1978, p. 3352.

<sup>558</sup> Como afirmó AUDET PUNCERNAU durante el debate: “no existe razón alguna para que sean restringidos constitucionalmente los ejercicios de la democracia. Parece absurdo que se prive a las Comunidades Autónomas del derecho a utilizar una de las vías más democráticas de expresión de la voluntad popular. Queda, de nuevo, patente, en este punto 30, el deseo de fiscalización y de control, casi diría caprichoso, de las Entidades autónomas”. Senado. Diario de Sesiones (Comisión de Constitución), nº 53, 12 de septiembre de 1978, p. 2598.

<sup>559</sup> En este sentido, como se deduce del proceso constituyente y como bien señala la doctrina, el constituyente era receloso de la institución del referéndum y los demás mecanismos de participación por la experiencia plebiscitaria vivida durante la época franquista. En parte, de ello se deriva la excepcionalidad de la democracia directa en nuestro ordenamiento. Sobre esta voluntad constituyente de fortalecer la democracia mediante el sistema de partidos y el recelo respecto de la participación popular, véase, entre otros, AGUIAR, L. “Democracia directa...”, *op. cit.*, p. 77, y MARTÍN NÚÑEZ, E. “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, nº 94, septiembre-diciembre 2012, pp. 95-131, p. 98.

<sup>560</sup> Cuestión ya señalada por TORRES DEL MORAL (“La participación política...”, *op. cit.*, p. 28).

directa de forma excepcional: concejo abierto, ILP y referéndum. Entre las modalidades de referéndum, destacan las peculiaridades del referéndum consultivo del ordenamiento constitucional español. Por otro lado, el marco constitucional no prevé las modalidades de referéndum autonómico<sup>561</sup> ni de referéndum a nivel local y, sin embargo, los municipios sí gozan de esta modalidad referendaria. Por lo tanto, consideramos que el referéndum autonómico podría incorporarse en nuestro ordenamiento, como veremos en el siguiente capítulo. Pero ¿es el instrumento idóneo para favorecer la participación de los ciudadanos en el seno de las CC.AA.? En cuanto a las consultas populares, ¿qué podemos encontrar a nivel autonómico más allá de la institución del referéndum?

El reducido margen que deja el modelo de democracia estatal a las Comunidades Autónomas respecto de la participación directa, nos lleva a prever que, en el caso de que exista un modelo de democracia a nivel autonómico diferenciado del estatal, éste será, sin duda, basado en mecanismos de democracia participativa.

---

<sup>561</sup> Más allá del referéndum del proceso autonómico y de reforma estatutaria, como ya hemos señalado.

CAPÍTULO IV  
MODELO AUTONÓMICO DE PARTICIPACIÓN POPULAR





1ª PARTE  
LA PARTICIPACIÓN POPULAR  
EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA



Después de haber observado el marco constitucional del modelo estatal de democracia en España, procedemos con nuestro objeto de estudio principal: el modelo de participación ciudadana en las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de las consultas populares; ¿es un modelo diferenciado del modelo estatal?

A simple vista, vemos que la participación se configura en los Estatutos de Autonomía no sólo como derecho estatutario, sino también como objetivo político<sup>562</sup>, principios –generales y rectores–<sup>563</sup>, como competencias<sup>564</sup> y también como instituciones. Por ello, en primer lugar, analizaremos la participación ciudadana en los diferentes Estatutos de Autonomía, de forma comparada, observando la participación en forma de valores, principios y derechos, competencias e instituciones. Como veremos, nuestro objeto de estudio lo acotaremos a los Estatutos de *última generación*, pues son los que incorporan una auténtica innovación especialmente respecto de las Cartas y Declaraciones de derechos. De esta forma, en la segunda parte del capítulo procederemos a fijar el enfoque en el ámbito legislativo autonómico, observando cómo las CC.AA. han desarrollado la participación ciudadana, desde la perspectiva de las consultas populares.

## 1. Una aproximación general

Los Estatutos *originarios*, como bien señala EXPÓSITO, en materia de participación popular hacían referencias genéricas, ya sea incorporando la cláusula del art. 9.2 CE, ya sea a través de un mandato expreso a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en cuestión<sup>565</sup>. En este sentido, la diferencia principal entre los Estatutos *originarios* y los de *última generación* (con la excepción del EAEx), la hallamos en la innovación incorporada por estos últimos: las Declaraciones y Cartas de derechos. Sin embargo, estas Declaraciones y Cartas de derechos no se encuentran entre las materias enumeradas por la Constitución como propias de los

---

<sup>562</sup> Artículos 1.3 EACV, 4.2 EAC, 10.1 y 10.3 EAAnd.

<sup>563</sup> Son un ejemplo los artículos 43 EAC y 37 EEAnd.

<sup>564</sup> En materia de consultas populares, por ejemplo, los artículos 122 EAC, 78 EAAnd, 31 EAIB y 71.27 EAAR.

<sup>565</sup> EXPÓSITO, E. “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de autonomía”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, nº 5, 2007, p. 148.

Estatutos de Autonomía (art. 147.2 CE)<sup>566</sup>. Aún así, dicha ausencia no implica que las CC.AA. no puedan incorporar estos derechos como “resultado del ejercicio de un poder limitado, la autonomía, que la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas en los ámbitos sobre los que la comunidad autónoma tiene competencias”<sup>567</sup>. Por lo tanto, los derechos no sólo tienen como función limitar el uso arbitrario del poder, sino que también habilitan a los poderes públicos para que actúen y hagan efectivas políticas relativas a las competencias que tienen atribuidas; son “una manifestación expresa de esa capacidad de autogobierno [de las CC.AA.]”<sup>568</sup>. Por todo ello, se ha considerado lícito constitucionalmente la incorporación de estas cartas de derechos en los EE.AA.

No obstante, ¿ante qué tipología de derechos nos encontramos? ¿Estamos ante derechos que forman parte del derecho fundamental de participación política?

### **1.1. Los derechos estatutarios**

El Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010 (FJ 16), distingue dos categorías de derechos respecto de los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía: los derechos fundamentales y los derechos estatutarios. Estos últimos sólo vinculan al legislador autonómico y deben estar vinculadas materialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Por un lado, observamos que los Estatutos *originarios*<sup>569</sup> sólo hacían referencia a los derechos constitucionales. En los Estatutos de *nueva generación*, observamos que en gran parte de ellos se establecen disposiciones estatutarias que reproducen el contenido previsto en el artículo 9.2 de la CE, vinculándose también (los poderes públicos autonómicos) a los derechos previstos en la Constitución y

---

<sup>566</sup> Como señala y argumenta Díez-PICAZO, “existe una reserva de Constitución en materia de derechos fundamentales”. El autor considera que la única apertura que prevé la Constitución a nivel de derechos es a fuentes internacionales, no a fuentes internas, ya que “el único lugar en que el texto constitucional llama a una fuente distinta para integrar su tabla de derechos es el art. 10.2, con su remisión a los tratados internacionales sobre derechos humanos”. Véase Díez-PICAZO, L. M. “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, septiembre-diciembre de 2006, p. 72.

<sup>567</sup> EXPÓSITO, E. “La regulación de los derechos...”, *op. cit.*, p. 154.

<sup>568</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>569</sup> Véase los Estatutos vigentes EACLM (art. 4), EACyL (art. 8) y EACa (art. 5) o los Estatutos antes de ser reformados o derogados EACV (art. 2), EAC (art. 8.1), EAAnd (art. 11) y EAAR (art. 6).

los diferentes textos internacionales<sup>570</sup>. Por lo tanto, los nuevos Estatutos de Autonomía incorporaron como gran novedad las Declaraciones y Cartas de derechos. Derechos que, a su vez, ya existían, por lo que lo único que han realizado ha sido “una *selección* o una *reformulación* conforme a las necesidades, aspiraciones o valores presentes de una manera u otra en la ciudadanía de la respectiva comunidad autónoma”<sup>571</sup>.

Por otro lado, creemos interesante referirnos a la categorización de los derechos estatutarios llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007 y defendida también por PÉREZ ALBERDI<sup>572</sup>. El Tribunal distingue entre los derechos de contenido competencial y los derechos que se proyectan en el ámbito de las instituciones. En primer lugar, la categoría relativa a los derechos de contenido competencial incluye derechos que de forma indirecta atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas y, como señaló el Alto Tribunal, “nada impide que el Estatuto de Autonomía [cuando atribuye competencias] les impongan [a los poderes públicos], de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares” (FJ 15 c). En segundo lugar, en relación con la categoría de derechos que se proyectan en el ámbito de las instituciones (art. 147.2 CE, en conexión con el art. 152.2 CE), el Tribunal señala que son los Estatutos “la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate [...] De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos” (FJ 15 c). No obstante, también señala que en el ámbito de lo dispuesto en el artículo 147.2 c) de la CE (relativo a la denominación, organización y sede de las *instituciones autónomas* propias), los Estatutos “no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos

---

<sup>570</sup> Véase el art. 8.2 del EACV; art. 4.2 del EAC; art.10.1 del EAAnd; art. 13.2 del EIB; arts. 6.2 y 20.a) del EAAr; art. 8.2 del EACyL; y art. 31 del EACan.

<sup>571</sup> EXPÓSITO, E. “La regulación de los derechos...”, *op. cit.*, p. 189.

<sup>572</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R. “Derecho de participación en los Estatutos de autonomía de última generación”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 2, octubre 2012, p. 39.

autonómicos”, indicando que, “aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico” (STC 247/2007, FJ 15 c).

En último lugar, debemos señalar que algunos Estatutos han querido, de forma expresa, acotar el alcance e interpretación de los derechos y principios. Es el caso del EAC y el EAAnd, En ambos, de forma idéntica se declara que los derechos y principios “no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes” (art. 13 EAAnd y art. 37.4 EAC). Además, como garantía, ambos Estatutos señalan que ninguna de las disposiciones podrá ser desarrollada, interpretada o aplicada de manera que implique una reducción o limitación de los derechos fundamentales de la Constitución, tratados y convenios internacionales, ratificados por España.

## **1.2. La doble dimensión de la participación popular**

Anteriormente, en el marco constitucional de ejercicio de democracia en España, hemos visto que podemos distinguir dos categorías diferenciadas relativas a la participación: la democracia directa y la democracia participativa. Por ello, creemos conveniente enfocar nuestro análisis desde estas dos perspectivas de forma paralela.

Aun así, los Estatutos –que incorporan tanto elementos de democracia directa como elementos de democracia participativa–, no diferencian de forma clara esta distinción. Pero hallamos una excepción: el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Creemos interesante ponerlo de relieve ya que es el único Estatuto que diferencia claramente (en su artículo 15, relativo a la participación) la democracia participativa de la democracia directa; diferenciación que consideramos fundamental. Por un lado, establece el derecho a “participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma” (relativo a la democracia participativa, art. 9.2 CE) y, por el otro, el

derecho a “participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes” (relativo a la democracia directa, art. 23 CE).

El análisis que sigue a continuación seguirá esta diferenciación.

## **2. La participación política en los Estatutos de Autonomía. La democracia directa**

### **2.1. Derechos de democracia directa**

Los Estatutos de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña y de las Islas Baleares hacen especial mención al derecho de participación en los asuntos públicos.

En primer lugar, el EAAnd, el EACyL y el EACan mencionan cuales son los titulares de este derecho. El primero sólo se refiere al término “andaluces y andaluzas” (art. 30 EAAnd), mientras que el EACyL señala que gozarán de los derechos de participación “como ciudadanos de Castilla y León, los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla y León y acrediten esta condición en la forma prevista en la legislación estatal. Igualmente gozarán de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles” (art. 7.2 EACyL). En el caso de Canarias, el art. 31 EACan se refiere a “las personas que ostenten la condición política de canarios”, remitiendo al art. 6 EACan<sup>573</sup>.

En segundo lugar, queremos destacar que la mayoría de los Estatutos se refieren en alguno de sus preceptos a la democracia representativa. Por un lado, establecen el derecho de sufragio activo y pasivo. Esto lo podemos observar en el EAC (art. 29.2), el EAIB (art. 15 a), el EAAnd (art. 30 a), el EACyL (arts. 11. 2 y 3) y el EACan (art. 31.b). Son artículos que no añaden nada nuevo, sino que se limitan a reproducir prácticamente los artículos 23.1 y 23.2 de la CE, estableciendo

---

<sup>573</sup> En este precepto estatutario se declara que la condición política de canarios corresponderá a los nacionales españoles con vecindad en algún municipio de Canarias, los españoles residentes en el extranjero cuya última vecindad administrativa hubiese sido algún municipio canario y los descendientes de canarios inscritos como españoles. En los dos últimos casos, siempre y cuando así lo soliciten y acrediten en el consulado español correspondiente.



el derecho a elegir a los parlamentarios autonómicos y a presentarse como candidato. Paralelamente, también se refieren a los diferentes elementos que deberá contener la ley electoral autonómica, debiendo ser aprobada por una mayoría reforzada<sup>574</sup> y previendo un sistema de representación proporcional para que se garantice una representación adecuada de las diferentes zonas territoriales, según establece el artículo 152.1 CE<sup>575</sup>. Un tercer elemento que hay que destacar en materia de democracia participativa se halla en el EAC (art. 29.1), el EAIB (art. 15.2), el EAAnd (art. 30.1), el EAAR (art. 15.1) y el EACan (art. 31.a): éstos EE.AA. añaden al derecho de participación que ésta deberá realizarse *en condiciones de igualdad*.

No obstante, lo que nos atañe ahora es analizar de forma desglosada los derechos de participación directa y semidirecta reconocidos por los Estatutos.

### **2.1.1. Derecho a promover iniciativas legislativas populares**

Este derecho lo prevén el EAC (art. 29.3), el EAAnd (art. 30 b), el EAIB (art. 15 b), el EAAR (art. 15.2), el EACyL (art. 11.4) y el reciente EACan (art. 31.c). Como hemos observado en el marco constitucional, estamos más bien ante “una mera propuesta de iniciativa que deberá ser tomada en consideración por la Cámara correspondiente, perdiendo a partir de entonces los promotores de la misma todo el control sobre ella”<sup>576</sup>, por lo que podría suceder –como también ocurre con las ILP a nivel estatal– que el Parlamento aprobase una ley totalmente contraria a la propuesta popular. Con relación al derecho de promoción de ILP, los Estatutos no añaden nada nuevo. Tendremos que esperar a observar la participación desde el punto de vista de las instituciones y las competencias, para ver si incluyen alguna novedad respecto con la iniciativa legislativa popular en términos generales.

---

<sup>574</sup> Deberá ser mayoría absoluta en los EAAnd (art. 105.1) y EAAR (art. 37.6), 3/5 en el EAEx (art. 17.4), 2/3 en el EACV (art. 24), el EAC (art. 56.2) y el EAIB (art. 41.4).

<sup>575</sup> Este sistema de representación proporcional está previsto tanto en el EACV (art. 24), el EAC (art. 56.2), el EAIB (art. 41.1), el EAAnd (art. 104), el EAAR (art. 37.3), el EACyL (art. 21.1) y el EAEx (art. 17.1).

<sup>576</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R. “Derecho de participación...”, *op. cit.*, pp. 46 - 48.

### 2.1.2. Derecho de petición individual y colectiva

Todos los Estatutos que contemplan el derecho de participación en los asuntos públicos prevén este derecho de petición<sup>577</sup>, tanto a nivel individual como colectivo, excepto Castilla y León, Canarias y Aragón (los dos primeros, art. 11.5 y art. 31.d, respectivamente, no especifican si éste podrá ser individual y colectivo; el segundo, no prevé el derecho de petición). Por otro lado, observamos que el EAC y el EACan establecen además del derecho de petición, el derecho a “formular quejas”<sup>578</sup> (art. 29.5 EAC y art. 31.d), y en el EAC, además del nivel autonómico también se prevé en sede local. Lo relevante de este derecho de petición es la novedad con lo que estos son tratados por parte de los Estatutos de Autonomía. A diferencia de la Constitución (arts. 23 y 29), los EE.AA. prevén el derecho de petición dentro del derecho de participación política, es decir, como un instrumento no autónomo, ligado a la participación.

## 2.2. Instituciones de democracia directa y semidirecta

### 2.2.1. La Iniciativa Legislativa Popular

La institución por excelencia, prevista por todos los Estatutos de Autonomía observados, es la iniciativa legislativa popular. Como señala ASTARLOA, la iniciativa legislativa popular tiene una naturaleza *bifronte*: por un lado “su vertiente institucional como forma particular de la iniciativa legislativa”, por otro lado, “su definición como derecho subjetivo en cuanto a forma de ejercicio del derecho de participación política”<sup>579</sup>. En este sentido, observamos que los Estatutos hacen referencia a este instrumento de democracia semidirecta cuando hacen mención en su texto estatutario a las diferentes formas de iniciativa legislativa.

---

<sup>577</sup> Se trata de los siguientes Estatutos: EAC (art. 29.5), EAIB (art. 15. d), EAAnd (art. 30. d) y EACyL (art. 11.6).

<sup>578</sup> En relación con el derecho de formular quejas, el EACyL, en su artículo 12. f), reconoce el derecho “a formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”, pero hemos considerado no incluirlo puesto que se limita sólo al ámbito de los servicios públicos y forma parte del *derecho a una buena Administración*.

<sup>579</sup> ASTARLOA, F. “La iniciativa legislativa popular en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, pp. 282 - 288.

Sin embargo, que sea la institución de democracia directa prevista en todos los Estatutos no implica novedad alguna respecto de los Estatutos *originarios*, puesto que todos los que aún están en vigor<sup>580</sup> contemplan también esta institución.

Asimismo, la mayoría de los Estatutos de *última generación* sólo mencionan que será una ley autonómica la que regulará la ILP. No obstante, algunos Estatutos hacen mención especial a que este instrumento deberá emplearse para aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma (como es el caso del EACyL, art. 25.2, o el del EAEx, art. 23.4). Pero destacamos el EAEx, ya que introduce una novedad respecto de los Estatutos no reformados, cuando señala dos elementos adicionales: la ley que regule la ILP deberá ser aprobada por mayoría absoluta y, además, deberá estar avalada como mínimo por 45.000 firmas acreditadas del censo (art. 23).

### **2.2.2. Iniciativa de reforma estatutaria**

En segundo lugar, es importante poner de relieve que el EAC (art. 222.1.a) incorpora otra novedad en materia de instituciones de participación: la participación ciudadana en la proposición al Parlamento del ejercicio de la iniciativa de reforma del Estatuto (del Título I y II), siempre y cuando esta propuesta de iniciativa de reforma esté avalada con un mínimo de 300.000 firmas acreditadas.

### **2.2.3. El referéndum**

En último lugar, otra institución de participación presente en los Estatutos es el referéndum, ya sea el referendo para la ratificación de reforma estatutaria, ya sea el referéndum para la incorporación de municipios a la Comunidad Autónoma.

#### **a) Referéndum de ratificación de reforma estatutaria**

Los EE.AA. de *última generación* que establecen el referéndum para su reforma son el EACV (art. 81.5), el EAAR (art. 15.7), el EAEx (art. 91), el EAAnd (art. 248), el EAC (art. 222.1.d) y el EACan (art. 200). También lo incorporan los Estatutos no reformados de Galicia y el País Vasco. Como avanzábamos anteriormente, hallamos diferencias entre los diferentes Estatutos, en función de si

---

<sup>580</sup> EAAs (art. 31.1), EACan (art. 31.c), EACa (art.15.1), EACM (art. 12.1), EACM (art. 15.2), EAGa (art. 13.1), EALR (art. 20), EAN (art. 19.2), EAPV (art. 27.4) y EAMu (art. 30.1).

corresponden a Comunidades Autónomas de *primer grado* o a Comunidades Autónomas *ordinarias*. En el primer supuesto, observamos que tanto en el EAC como en el EAAnd el referéndum siempre será necesario (según art. 151 CE), por lo cual deberá convocarse siempre para ratificar la reforma del Estatuto aprobada por las Cortes Generales<sup>581</sup>. En este sentido, a pesar de que “el referéndum de reforma estatutaria sólo está constitucionalmente impuesto para el caso de los Estatutos elaborados de acuerdo con el procedimiento del art. 151 CE” (STC 31/2010, FJ 147), como señala el Tribunal Constitucional, los demás EE.AA. “pueden arbitrar, ex art. 147.3 CE (que a este respecto confiere un amplio margen de configuración al propio Estatuto), procedimientos de reforma que contemplen ese mismo referéndum de ratificación de la reforma previa a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica que la formalice, o bien refrenda insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión; por ejemplo, antes de la remisión a las Cortes Generales del texto acordado en la Asamblea autonómica” (STC 31/2010, FJ 147).

Por lo tanto, los demás Estatutos, aunque no estén constitucionalmente obligados, podrán prever el referéndum en su procedimiento de reforma. Esta no es una cuestión baladí: con ello, el Tribunal Constitucional abre la posibilidad de crear nuevas modalidades referendarias a nivel autonómico no previstas por la CE.

En este sentido, observamos que el EACV señala que no será necesaria la convocatoria de referéndum cuando la reforma implique sólo una ampliación de competencias, mientras que el EACan lo incorpora como preceptivo para el procedimiento general de reforma (art. 200). Por otro lado, tanto el EAAR (art. 115.6) como el EAEx, establecen que el referéndum se realizará si así lo aprueban las Asambleas legislativas correspondientes. No obstante, el EAEx además concreta que el acuerdo de la Asamblea deberá contar con “el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros” (art. 91).

---

<sup>581</sup> Observamos que sucede lo mismo en el EAPV (art. 46 d) y el EAGa (art. 56.1), todas ellas Comunidades Autónomas *de primer grado*, cuyos Estatutos fueron aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 151 de la CE.

## **b) Referéndum para la incorporación de municipios**

Paralelamente, además del referéndum de reforma estatutaria, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Aragón prevén también el referéndum para la incorporación de municipios a la Comunidad Autónoma<sup>582</sup>. De la misma forma que hay CC.AA. que han introducido el referéndum para la reforma de su EA, sin que ello esté previsto en la CE, es interesante destacar que, de nuevo, con esta modalidad referendaria para la incorporación de municipios, se crea una nueva tipología de referéndum que tampoco se encuentra recogida en la Carta Magna.

## **c) El referéndum autonómico: viabilidad y necesidad**

En este caso, no solamente estamos también ante una modalidad de referéndum no prevista expresamente por la CE, sino que el referéndum autonómico consultivo no se encuentra actualmente en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional. No obstante, prácticamente todos los textos estatutarios recogen la competencia en materia de consultas populares. En este sentido, nuestro estudio nos lleva necesariamente a cuestionarnos acerca de esta modalidad: ¿pueden los EE.AA. prever la subespecie de consulta popular del referéndum autonómico?

El Tribunal Constitucional señaló en la STC 103/2008 que el Estatuto de Autonomía del País Vasco carecía de título competencial que sustentase la Ley de la consulta del derecho a decidir de los vascos. Es decir, no contemplaba ninguna competencia en relación con la figura del referéndum. El mismo TC afirmó en dicha sentencia que “sólo se pueden convocar y celebrar los referéndums que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución” (STC 103/2008, FJ 3).

Por otro lado, el único título competencial reservado al Estado sobre consultas populares por vía de referéndum es el del artículo 149.1.32, relativo a la autorización de la convocatoria. En este sentido, como considera MARTÍN, “parece jurídicamente factible que las Comunidades Autónomas incluyan entre sus competencias la materia de consultas populares por vía referéndum salvando, en

---

<sup>582</sup> Véanse el art. 10 del EAAr y el art. 8 b) del EAPV.

todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”<sup>583</sup>. Por lo tanto, como señala también LÓPEZ BASAGUREN, “nada impide en la Constitución la incorporación de supuestos de referéndum que, aun no estando expresamente previstos en la Constitución para las Comunidades Autónomas, se establezcan en el correspondiente Estatuto de Autonomía”<sup>584</sup> si previamente no se reforma la LOMR 2/1980.

Pero con la posterior sentencia relativa al Estatuto de Autonomía de Catalunya, la STC 31/2010, se cierra “toda posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir la competencia sobre consultas populares por vía de referéndum a través de sus Estatutos”<sup>585</sup>. Respecto de la cláusula del artículo 122 EAC “con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución” – que observaremos con mayor detenimiento en el análisis comparado de los Estatutos–, el Alto Tribunal señala que la competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.32 CE no sólo se refiere a la autorización del referéndum, sino también a la institución del “referéndum en su integridad” (STC 31/2010, FJ 69). Por lo tanto, de esta forma se excluye el referéndum de la competencia exclusiva de consultas populares, quedando el artículo 122 EAC reducido a figuras propias de la democracia participativa.

El TC basa su argumentación en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, *sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*, señalando que ésta es la “llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum de previstas en la Constitución”. Continúa afirmando que la LO 2/1980 es “la *única ley* constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencia del art. 149.1.32: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE” (STC 103/2008, FJ 3) (cursiva añadida). Sin embargo, no compartimos esta argumentación. Por un lado, la reserva específica de ley orgánica para el desarrollo del derecho fundamental de participación política no se circunscribe

---

<sup>583</sup> MARTÍN NÚÑEZ, E. “El referéndum...”, *op. cit.*, p. 110.

<sup>584</sup> LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum...”, *op. cit.*, p. 233.

<sup>585</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R. *El derecho fundamental...*, *op. cit.*, p. 271.

exclusivamente a la LOMR. Como bien nos recuerda MARTÍN, la LOREG establece los requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio, siendo este último “el elemento que determina la condición de sujeto que puede votar en el referéndum”<sup>586</sup>. De este modo, la LOREG también está desarrollando incidiendo y desarrollando el derecho de participación directa. Por lo tanto, a diferencia de lo afirmado por el TC, observamos que no sólo la LORMR desarrolla el derecho fundamental de participación política, sino también la LOREG. Por el otro, el alcance del artículo 81 de la CE no es el de actuar como título competencial, por ese motivo en principio no se pueden excluir las intervenciones autonómicas en los ámbitos regulados. Esto es lo que sucede con la iniciativa legislativa popular<sup>587</sup>: tiene desarrollo orgánico como institución de participación que es, pero a su vez, tiene desarrollo legislativo autonómico. ¿Por qué no es asumible constitucionalmente el desarrollo legislativo autonómico en materia de referéndum, complementando y concretando la regulación orgánica estatal?

Por lo tanto, con lo dispuesto en la STC 31/2010, para que se pueda desarrollar el referéndum autonómico no sólo se requiere que exista un título competencial estatutario relativo al referéndum, sino que además la LORMR regule esta nueva modalidad de referéndum, lo que significa “determinar su régimen jurídico, puesto que es la norma reservada constitucionalmente para ello”<sup>588</sup>. En este sentido, remarcar que, en el primer caso, bastaría con la simple *mención* del referéndum; en lo relativo a ley orgánica, ésta debería *regular* la institución. Por otro lado, como indica CASTELLÀ, las posibles vías de actuación política serían incorporar una disposición adicional a la LO 2/1980 que excluyese la aplicación de esta ley a los referéndums autonómicos<sup>589</sup> o incorporar a la LO 2/1980 algún artículo relativo a los mismos.

Antes de finalizar esta aproximación al marco constitucional actual en materia de participación política, de forma concreta, en lo que respecta a la figura

---

<sup>586</sup> MARTÍN NÚÑEZ, E. “El referéndum...”, *op. cit.*, p. 111.

<sup>587</sup> Regulada en la LO 3/1984, de 26 de marzo, *reguladora de la iniciativa legislativa popular*, reformada por la LO 4/2006, de 26 de mayo.

<sup>588</sup> CASTELLÀ, J. M. “Las consultas populares...”, *op. cit.*, p. 221.

<sup>589</sup> Esta vía fue la propuesta por el grupo de expertos nombrado por el President de la Generalitat de Catalunya. Véase el *Informe sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el EAC*, p. 29.

del referéndum autonómico, consideramos necesario poner de relieve la conclusión a la que llega CASTELLÀ referente al dictamen del Consejo de Estado de 2010<sup>590</sup>. Según el Consejo de Estado, las consultas populares municipales no pueden ser consideradas como referéndum. Ante esta afirmación, EXPÓSITO<sup>591</sup> considera que aparece un *tertium genus*: una institución que se encuentra entremedio de las consultas populares (asociadas a manifestaciones de democracia participativa) y el referéndum (institución de democracia directa), que sería la consulta popular municipal. De este modo, “se está abriendo la puerta a que a nivel autonómico también se pueda crear un tipo de consulta popular más flexible que el referéndum, puesto que no contendría todos los elementos necesarios [...] y al mismo tiempo diferente de las instituciones de democracia participativa previstas literalmente en los propios Estatutos”<sup>592</sup>. Como se observará, la propuesta desarrollada en el Capítulo V partirá de esta idea de “*tertium genus*” ofrecida por EXPÓSITO y CASTELLÀ.

### **3. Otras formas de participación popular en los EE.AA. La democracia participativa**

#### **3.1. Derechos de democracia participativa**

En materia de derechos y principios, los EE.AA. han innovado en el ámbito de la democracia participativa, a diferencia de los derechos de democracia directa, anteriormente observados. La mayoría de los Estatutos analizados (a excepción del EACyL y EAEx) contemplan el derecho a participar en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma (fundamentado en el art. 9.2 CE), ya sea dentro del derecho de participación en los asuntos públicos, o diferenciado del mismo. En el caso catalán, en lugar de establecerse como un derecho se prevé como un mandato al legislador, pues este debe “facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social” (art. 4.2 EAC).

---

<sup>590</sup> Consejo de Estado. Dictamen de la Comisión Permanente, nº de referencia 1618/2010, de 16 de septiembre de 2010.

<sup>591</sup> EXPÓSITO, E. “Participación ciudadana...”, *op. cit.*, p. 365.

<sup>592</sup> CASTELLÀ, J. M. “Las consultas populares...”, *op. cit.*, p. 229.



Por otro lado, hay que mencionar también que el EAAnd prevé el derecho a participar activamente en la vida pública, indicando que “se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas” (art. 30.6 EAAnd).

Veamos seguidamente qué innovaciones han incorporado los Estatutos en materia de democracia participativa.

### **3.2.1. Derecho a promover la convocatoria de consultas populares**

Hemos considerado oportuno incorporar este derecho como parte de la democracia participativa, ya que como hemos visto anteriormente, las consultas populares –a excepción del referéndum–, quedan relegadas del derecho de participación política, por lo que pasan a ser figuras de democracia participativa. No obstante, volveremos sobre este derecho más adelante<sup>593</sup>.

### **3.2.2. Derecho a participar en el procedimiento legislativo**

Observamos que tanto el EAAnd (art. 30 b), el EAC (art. 29.4), el EAIB (art. 15 b), el EAAR (art. 15.2) y el EACan (art. 31.c) contemplan el derecho a participar en el procedimiento legislativo, de forma directa o *mediante entidades asociativas*. Subrayamos la forma de participación *por medio de entidades* ya que, como defiende PÉREZ ALBERDI, consideramos que no puede formar parte del derecho de participación política (art. 23.1 CE) ya que “su realización no sólo de forma directa por los ciudadanos, sino también a través de entidades de base asociativa, sitúan este derecho extramuros de la definición constitucional de la participación política”<sup>594</sup>. Según la autora, el artículo hace referencia a “categorías de personas representativas de intereses sectoriales de carácter económico, profesional, etc.”<sup>595</sup> y no a los ciudadanos *uti cives*.

Respecto de este derecho, observamos que tanto el EAAnd, el EAC, el EAIB y el EACan señalan que esta participación podrá realizarse individualmente o a través de asociaciones, mientras que el EAAR establece el derecho sin indicar cómo será dicha participación, mientras que el EACyL no lo prevé.

---

<sup>593</sup> Véase el apartado relativo a las consultas populares 3.4.1 *Como derecho*.

<sup>594</sup> PÉREZ ALBERDI, M. R. “Derecho de participación...”, *op. cit.*, p. 48.

<sup>595</sup> *Ibidem*.

En último lugar, hay que señalar que la novedad<sup>596</sup> que incorporan los EE.AA. respecto a este derecho es que se eleva el rango del mismo. Pasa de ser un derecho legal –puesto que ya se encontraba reconocido en los Reglamentos parlamentarios<sup>597</sup>– a ser un derecho estatutario de ámbito institucional.

### **3.2. Principios generales, valores y principios rectores de la democracia participativa**

Hemos podido observar que la participación no sólo está prevista por los Estatutos como derecho, sino también como principio, tanto general como rector. Además, es interesante hacer mención expresa del valor de la democracia, contemplado en algunos de los Estatutos reformados.

Los principios y valores de democracia y participación son otra de las diferencias que encontramos entre los Estatutos de *última generación* y los Estatutos *originarios*. La única referencia que hallamos en los Estatutos no reformados (a excepción de los Estatutos de Asturias, Canarias y Navarra) en relación con el principio de participación, es el mandato a los poderes públicos para que éstos faciliten la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma<sup>598</sup>. Además, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid también se refiere a *la participación en la vida política, económica, cultural y social* como a un *valor*, gracias al cual se aspira a hacer realidad otros principios (libertad, justicia e igualdad)<sup>599</sup>.

Veamos seguidamente qué innovaciones incorporan los Estatutos de *última generación* en lo que atañe a la participación reconocida como principio general y valores y como principio rector.

---

<sup>596</sup> En relación con esta cuestión, EXPÓSITO, E. “La regulación de los derechos...”, *op. cit.*, p. 191, y PÉREZ ALBERDI, M. R. “Derecho de participación...”, *op. cit.*, p. 48.

<sup>597</sup> Por ejemplo, obsérvese el artículo 106 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el artículo 46.4 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y el artículo 56.1.c) del Reglamento de las Cortes de Aragón.

<sup>598</sup> Este principio rector lo encontramos en el art. 5.2 EACan, art. 3.2 EACLM, art. 4.2 EAGa, art. 7.2 EALR, art. 9.1 EAPV, art. 7.4 EACM y art. 9.2 e) EAMu.

<sup>599</sup> Artículo 1.3 EACM: “La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños”.

### **3.2.1. Principios generales y valores democráticos**

En los preámbulos de los Estatutos de las Islas Baleares y Andalucía se hace mención de los principios irrenunciables, entre los cuales se encuentra la democracia (EAIB y EAAnd). Respecto de los valores democráticos, éstos están contemplados en los preámbulos del EAAR y del EAIB; valores sobre los que se fundamenta la actuación de las instituciones de autogobierno. Respecto al EAIB, hay que subrayar que éste erige el sistema democrático como el *valor supremo*.

Por otro lado, el EACV establece como *objetivo* de la Comunidad Valenciana “la consecución del autogobierno en los términos de este Estatuto, reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines” (art. 1.3). A pesar de que el texto estatutario se refiere a él como *objetivo*, nos encontramos ante un principio general.

### **3.2.2. Principios rectores**

El EAAnd y el EACV en lugar de referirse a *principios*, se refieren a *objetivos* de la Comunidad (arts. 1.3 EACV y art. 10 EAAnd). Ya hemos concluido que cuando el EACV se refiere a *objetivo* lo hace refiriéndose a principio general. No obstante, no podemos considerar lo mismo respecto del EAAnd, puesto que su artículo 10 se refiere a “los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma”, los cuales son mandatos de actuación de los poderes públicos autonómicos, por lo que debemos considerar que estamos ante principios rectores.

En relación con los principios rectores –los cuales son normas con amplio margen de actuación por parte del legislador–, éstos se recogen en el EAAnd y en el EAC. Ambos Estatutos se refieren al fomento, por parte de los poderes públicos, de la participación en la vida política, económica, cultural y social (arts. 10.1 EAAnd y art. 4.2 EAC), tal y como también prevén los Estatutos *originarios*. La novedad, en este sentido, la encontramos en el Estatuto andaluz, pues concreta aún más dicho principio rector: “la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa” (art. 10.3 19 EAAnd).

Por otro lado, tanto el EAC como el EAAnd establecen mandatos a los poderes públicos para que promuevan los valores democráticos (arts. 11 EAAnd y 4.3 EAC).

En último lugar, hacemos mención del artículo 37.2 del EAC (relativo a las garantías de los derechos estatutarios), pues en él hallamos un mandato al legislador autonómico cuando señala que “el Parlamento debe aprobar por ley la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña” (entre los cuales hallamos derechos de participación).

Podemos concluir que los Estatutos de *última generación* incluyen varias novedades respecto de los principios y valores en materia de participación. En primer lugar, como hemos observado, hay Estatutos que en su preámbulo prevén como principio general y/o valor que deberán orientar toda actuación de las instituciones de autogobierno, la participación y la democracia (EAAR, EACV, EACyL, EAIB, EAEx, EAAnd y EACan). En segundo lugar, respecto de los principios rectores, a pesar de usar la misma fórmula que los Estatutos originarios (*facilitar la participación en la vida política, económica, cultural y social*), hemos observado alguna novedad que es interesante destacar. Por un lado, la concreción que realiza el EAAnd en relación con la participación en materia de políticas públicas (art. 10.3 19º) y el principio de promoción de los valores democráticos. Por otro lado, la otra novedad se observa en el EAC, cuando éste establece como garantía de los derechos estatutarios un mandato al legislador para que apruebe por ley la Carta de derechos y deberes.

### **3.2.3. Otros principios de democracia participativa: la participación social**

Creemos oportuno que observemos por separado los principios generales y rectores a nivel de participación en general, de los principios relacionados con formas de participación social. A pesar de que la participación social no es objeto central de nuestro análisis, consideramos que es importante que hagamos mención, puesto que es una incorporación novedosa de los Estatutos recientemente reformados.

Hemos observado que los EE.AA. establecen mandatos al legislador en relación con la promoción de la participación ciudadana en diferentes ámbitos por

parte de los poderes públicos. Consideramos interesante destacar aquellos principios relativos a una participación ciudadana desde la sociedad y en la sociedad, pero con incidencia directa o indirectamente en los asuntos públicos, la cual denominaremos *participación social*. Como señala ESTEVE PARDO, el artículo 9.2 de la Constitución española “no sólo constituye una habilitación genérica al Estado y a los poderes públicos para actuar sobre la realidad social, sino que postula también una amplia y capilar participación social en las instituciones estatales, reflejando así las dos líneas, el Estado hacia la sociedad y la sociedad hacia el Estado”<sup>600</sup>.

Tanto el EACV, el EAIB, el EAEx, el EAAr y el EAC se refieren a la participación social en términos generales. Por un lado, vemos que el EACV señala que “la Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos” (art. 9.4). En este sentido, tanto el EAE (art. 73.2) como el EAIB (art. 15.1 b) establecen el fomento de la participación de los agentes sociales, pero además añaden también a los agentes económicos.

Paralelamente, el EAAr se refiere a la participación social como tal, cuando establece que los poderes públicos “promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva...” (art. 20). También se sitúa en la misma línea el EAC, pues prevé “la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas” (Art. 43.1). Vemos, por lo tanto, que los Estatutos aragonés y catalán concretan que esta participación se llevará a cabo en las tres fases de las políticas públicas (elaboración, ejecución y evaluación).

El EACyL establece como principio rector de las políticas públicas “el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social” (art. 16.24). También, en este sentido, el EAAnd declara como principio rector “el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo” (art. 37.16), pero sin hacer mención de la participación social.

---

<sup>600</sup> ESTEVE PARDO, J. *La nueva relación entre Estado y sociedad*. Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 52.

Por otro lado, gran parte de los Estatutos objeto de análisis, en sus principios rectores, hacen mención expresa a la promoción y fomento de la participación en determinados colectivos: la juventud<sup>601</sup>, las personas mayores<sup>602</sup>, los discapacitados<sup>603</sup>, las personas inmigrantes<sup>604</sup> y las personas dependientes<sup>605</sup>. Finalmente, consideramos importante destacar que el EAC reconoce que “las organizaciones del tercer sector social tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales” (art. 24.4). A pesar de que estamos ante un derecho y no un principio, hemos creído oportuno considerarlo como contenido de la participación social, puesto que la participación de estas organizaciones en sus quehaceres sociales puede afectar indirectamente a funciones y asuntos públicos.

Por lo tanto, el hecho de que las CC.AA. (aunque sea de forma general) se refieran a la participación social en sus Estatutos, podríamos afirmar que éstas están reconociendo “el protagonismo de la sociedad para la realización de fines públicos y «sociales» [lo cual] supone la reapertura de la distinción entre Estado y sociedad –de otro modo no sería posible hablar de cooperación– tras un periodo en el que se daba por hecho su integración, diluyéndose así el perfil y el protagonismo de la sociedad”<sup>606</sup>.

### 3.3. La consulta popular en los EE.AA.

Observadas las disposiciones estatutarias relativas a la democracia participativa en términos generales, ahora nos disponemos a elaborar el marco de la consulta popular presente en las Comunidades Autónomas, a partir de las

---

<sup>601</sup> Art. 6.16 del EAEx, art. 16.3 del EAIB, art. 10.3 del EACV, art. 74 c) del EAAnd y art. 37.20 del EACan.

<sup>602</sup> Art. 13 del EACyL y art. 37. 3 del EAAnd.

<sup>603</sup> Art. 13.1 del EACV, art. 25.1 del EAAR y art. 13.18 del EACyL.

<sup>604</sup> Art. 29 del EAAR y art. 42.6 del EAC.

<sup>605</sup> Art. 19 del EAEx y art. 13 del EACyL.

<sup>606</sup> ESTEVE PARDO, J. *La nueva relación...*, *op. cit.*, p. 94.

disposiciones estatutarias. Seguidamente se muestra una tabla que sintetiza lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía en materia de consultas populares<sup>607</sup>.

*Tabla I. La consulta popular en las disposiciones estatutarias*

CC.AA.	Disposición	Consulta popular como			Referencia expresa		
		Competencia (C) / Derecho (D) / Institución (I)			Cláusula CE <sup>(1)</sup>	Referéndum <sup>(2)</sup>	
<b>Asturias</b>	11.11	C	Desarrollo legislativo-ejecutivo	-		Si	No
		C	Exclusiva	Régimen jurídico, modalidades, procedimiento, realización y convocatoria			
			Reforma EA	Facultativo, 1/3 Cortes			
<b>Aragón</b>	71.27	Ref.	Incorporación municipios	-		Si	Si
		I	Otras	Encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular.			
		D	Promover convocatoria CC.PP.	-			
		C	Exclusiva	Régimen jurídico, modalidades, procedimiento, realización y convocatoria			
<b>Andalucía</b>	30.1c 78 111.31 17.4	Ref.	Reforma EA	Obligatorio		No	Si
		I	Otras	Encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular			
		D	Promover convocatoria CC.PP.	-		No	(3)
			Exclusiva	Régimen jurídico, modalidades, procedimiento, realización y convocatoria			
<b>Canarias</b>	31.e 49.4 108.a	C	Potestad Presidencia	Proponer por iniciativa propia o de la ciudadanía, CC.PP. ámbito CA, sobre cuestiones de interés general de su competencia.		No	Si

<sup>607</sup> De la tabla se han excluido aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevén nada relativo a las consultas populares, ya sea a través de la institución del referéndum u otras instituciones.

<b>Castilla y León</b>	11.5 71.15 27	C	D	Promover convocatoria CC.PP.	Decisiones políticas competencia CA	Si	No
				Desarrollo legislativo-ejecutivo	-		
<b>Cataluña</b>	29.6 122	C	D	Promover convocatoria	Materias competencia CA	Si	No
				Exclusiva	Régimen jurídico, modalidades, procedimiento, realización y convocatoria		
			Ref.	Reforma EA	Obligatorio		
<b>Comunidad Valenciana</b>	222.1 d + 223.1b	I	I	Otras	Encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular	-	
				Atribuciones Presidente	Cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales		
<b>Extremadura</b>	28.5 50.8	C		Desarrollo legislativo-ejecutivo	-	Si	No
			I	Ref. reforma EA	Obligatorio excepto ampliación competencias		
<b>Galicia</b>	9.50	C		Exclusiva	Régimen consultas populares no vinculantes	No	Si
			I	Ref. reforma EA	Opcional, 2/3 Asamblea		
<b>Islas Baleares</b>	56.1	I	Ref. reforma EA	Obligatorio	No	No	
<b>La Rioja</b>	15.2c	D	Promover convocatoria CC.PP.	-	Si	No	
<b>País Vasco</b>	31.10	C		Desarrollo legislativo-ejecutivo	-	Si	No
			I	Ref.	Reforma EA		
<b>Murcia</b>	9.7	C		Desarrollo legislativo-ejecutivo	-	Si	No
			I	Ref.	Incorporación municipios		

(1) Si el EA hace mención de la cláusula 149.1.32 CE que reserva la autorización de la convocatoria de referéndums como competencia exclusiva del Estado.

(2) Si el EA excluye de forma expresa el referéndum en sus disposiciones estatutarias.

(3) En este caso, no se excluye el referéndum, sino que se indica que el derecho se ejercerá “sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de referéndum” (art. 31.e EACan).



Seguidamente, procederemos a desgranar cada uno de los apartados de la tabla, observando las consultas populares desde sus tres dimensiones: la consulta popular como derecho; la consulta popular como competencia; y la consulta popular como institución.

### **3.3.1. Como derecho**

Anteriormente se ha observado la participación de los ciudadanos como derecho pero, ¿establecen los EE.AA. alguna concreción en materia de consultas populares? Efectivamente, son cinco las Comunidades Autónomas quienes recogen en sus Estatutos el derecho a promover la convocatoria de consultas populares: Andalucía, Castilla y León, las Islas Baleares, Cataluña y Canarias.

En este sentido, observamos que hay Estatutos que establecen este derecho en relación con consultas tanto a nivel local como autonómico (art. 30.c EAnd, art. 15.c EAIB y art. 29.6 EAC), mientras que el EACyL (art. 11.5) sólo lo menciona a nivel autonómico y el EACan no especifica el ámbito de las mismas (art. 31.e). Por otro lado, el EAAR, a pesar de contemplar el derecho de participación en asuntos públicos, no prevé el derecho de promover la convocatoria de consultas populares.

### **3.3.2. Como competencia<sup>608</sup>**

Las Comunidades Autónomas incorporan en sus Estatutos competencias en materia de consulta popular<sup>609</sup>. Asimismo, debemos recordar que estas consultas

---

<sup>608</sup> Además de la competencia en consultas populares, los EE.AA. prevén otras competencias en materia de participación ciudadana, como son la participación de la juventud y la participación social. La primera la recogen el EAAnd y el EAAR como competencia exclusiva (art. 74 c y art. 71.38, respectivamente). Asimismo, el EAAR establece como competencia exclusiva el voluntariado social, comprendiendo ésta “la regulación, promoción y fomento de la participación solidaria ciudadana en actuaciones organizadas de voluntariado por medio de entidades públicas o privadas estables y democráticas, sin ánimo de lucro, así como la ordenación de las relaciones entre las Administraciones públicas y dichas entidades” (Art. 71.35<sup>a</sup>). Consideramos relevante este precepto puesto que va más allá de la participación ciudadana tradicional. Se trata de una participación popular de carácter solidario (según señala el EAAR) en cualquier ámbito –promovida tanto por el sector público como por el privado–.

<sup>609</sup> PÉREZ ALBERDI pone de relieve que las diferentes CC.AA. que incorporan en sus EE.AA. la competencia en materia de consultas populares lo llevan a cabo de forma heterogénea, diferenciando la autora hasta cinco fórmulas de reconocimiento, gran parte de ellas de carácter ambiguo. Véase PÉREZ ALBERDI, M. R. “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, mayo-agosto 2015, pp. 103 - 106.

populares –a excepción del referéndum– no forman parte del derecho de participación política, sino que son instrumentos de democracia participativa.

En primer lugar, ponemos de manifiesto que algunos de los Estatutos *originarios* ya preveían la competencia en materia de consulta popular (los Estatutos de Asturias, art. 11.11, de La Rioja, art. 9.7 y de Murcia, art. 11.8)<sup>610</sup>. Todos ellos recogían la consulta popular como competencia de desarrollo legislativo y ejecutivo. En este sentido, los Estatutos de *última generación* incorporan una primera novedad: algunos de ellos incluyen las consultas dentro de las competencias exclusivas. Se trata de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña<sup>611</sup>, quienes en su respectivo precepto estatutario incorporan como competencia el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de las consultas populares.

También el EA de Extremadura incorpora las consultas populares como competencia exclusiva, pero con una nueva diferencia: se refiere a las consultas populares “no vinculantes”<sup>612</sup>. Como bien se sabe, hoy por hoy, las consultas populares *vinculantes* son prácticamente nulas en nuestro ordenamiento, pues ni siquiera el referéndum consultivo estatal tiene este carácter vinculante. Por lo tanto, ¿qué consultas populares quería excluir el estatuyente extremeño al incorporar dicha adjetivación? Entendemos que no se excluye la entera institución del referéndum, puesto que el mismo puede tener o no carácter vinculante, sino algún subtipo concreto, como sería el referéndum de ratificación de reforma estatutaria o el referéndum para la incorporación de municipios a la Comunidad Autónoma<sup>613</sup>.

Por otro lado, los demás Estatutos autonómicos de *última generación* –el EACV, EAIB y EACyL– siguen recogiendo la competencia en materia de consultas populares como competencia de desarrollo y ejecución.

---

<sup>610</sup> Las demás Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos no han sido reformados, no asumen expresamente nada en materia de consultas populares. Es el caso del País Vasco, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha y Madrid.

<sup>611</sup> Véanse los arts. 122 EAC, 78 EAAnd, 71.27ª EAAr y art. 108 EACan.

<sup>612</sup> Véase el art. 9.50 EAEx.

<sup>613</sup> Estas son las dos modalidades referendarias en sede autonómica con efecto jurídico vinculante presentes actualmente. No obstante, en el caso de Extremadura solo se prevé la primera modalidad, que además tiene carácter facultativo (solo se lleva a cabo si así lo solicitan dos tercios de la Asamblea autonómica). Por lo tanto, el estatuyente extremeño con la expresión “consultas populares no vinculantes” seguramente pretendía excluir la institución del referéndum de ratificación de la reforma del EA.

Pero para este análisis comparado, lo relevante de la competencia de consultas populares se encuentra más allá del tipo de competencia que *formalmente* establezca el texto estatutario. Seguidamente daremos respuesta a dos preguntas relevantes sobre esta cuestión: ¿qué contenido le han dado los respectivos estatuyentes a la competencia exclusiva en materia de consultas populares? ¿Caben realmente las consultas populares como competencia exclusiva autonómica?

En primer lugar, en relación con el contenido de la competencia exclusiva en materia de consultas populares que prevén los Estatutos de Autonomía, tanto el Estatuto de Andalucía, el de Aragón, el de Cataluña y el de Canarias incluyen una lista abierta de las modalidades de consultas populares. En el caso del EAAnd (art. 78) y del EACan (art. 108), esta enumeración abierta se refiere a consultas populares tanto a nivel local como autonómico, señalando explícitamente que el referéndum queda excluido. En la misma línea podemos situar al EAAR (art. 71.71). No obstante, este último no excluye la institución del referéndum en términos generales, sino que se refiere a la *regulación* del referéndum y a la cláusula del artículo 149.1.32 CE. Podríamos entender que el Estatuto andaluz excluye de la competencia exclusiva el referéndum a nivel de la entera institución, por lo que solo serían de competencia exclusiva aquellas consultas populares no referendarias, mientras que el Estatuto aragonés está exceptuando de la competencia exclusiva la *regulación* del referéndum y la autorización de su convocatoria, y no otros ámbitos del mismo, como podría ser la iniciativa para promover la convocatoria de consultas populares referendarias.

El EAC (art. 122) señala que la convocatoria de las consultas la realizará la propia Generalitat (o los entes locales). También en este Estatuto, de igual forma que el EAAnd o el EAAR, se enumera una lista abierta de diferentes instrumentos de consultas populares. Al final del mismo precepto el EAC establece una excepción. A diferencia de los EAAR y EAAnd, no se menciona el referéndum o regulación del mismo, sino que se expresa de la siguiente forma: “con la excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 CE”. Ante este precepto, nos planteamos dos cuestiones fundamentales: ¿pretende incluir el artículo 122 del EAC la institución del referéndum? ¿Estamos ante una competencia realmente exclusiva?

Con una simple lectura de dicho artículo podríamos considerar que el EAC, con la cláusula residual “cualquier otro instrumento de consulta”, podría incluir también el referéndum, puesto que no lo excluye de forma expresa, sino que solo se refiere a la autorización del mismo (art. 149.1.32 CE). Además, la posterior aprobación de la conocida Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum, nos confirmaría dicha sospecha<sup>614</sup>. No obstante, como ya hemos observado anteriormente en el marco constitucional, el Tribunal Constitucional señala que el artículo 122 EAC es constitucional sólo si es interpretado “en el sentido de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum *en su integridad*, y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria” (STC 31/2010, FJ 69) (cursiva añadida). Con lo cual, obtenemos respuesta a la segunda pregunta anteriormente planteada, ¿tienen cabida las consultas populares como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas? En la misma sentencia, el Tribunal ha desarrollado el alcance constitucional que conduce a calificar de *exclusivas* determinadas competencias, entre las cuales se encuentran las consultas populares<sup>615</sup>: “cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» [...] tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva” (STC 31/2010 FJ 69).

---

<sup>614</sup> Es de la misma opinión AGUADO RENEDO (en “Referéndum autonómico...”, *op. cit.*, p. 545), quien pone de relieve que el mismo preámbulo de la Ley 4/2010 sustenta la competencia en materia de consultas populares por vía de referéndum en el art. 122 EAC, considerando que “el legislador catalán hace efectiva y desarrolla la supuesta competencia implícita contenida en el art. 122 EAC, de convocar referéndums”. En este sentido, véase también MARTÍN NÚÑEZ, E. “El referéndum...”, *op. cit.*, p. 118.

Contrariamente, LÓPEZ BASAGUREN señala que “por la trascendencia de la figura, si hubiesen pretendido tal cosa, se hubiese recogido expresamente ese supuesto. En este contexto, no es sostenible la pretensión de utilizar el carácter abierto del inciso final para incluir un contenido que trascendería sustancialmente de la naturaleza de aquellos a los que la norma hace expresa referencia; la forma implícita no puede tener una naturaleza y una trascendencia significativamente distinta a la de las formas contempladas de forma explícita”. Véase LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum...”, *op. cit.*, p. 221. En la misma línea véase también LÓPEZ DE LERMA, J. “La dudosa competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya para promover consultas populares”, en *Diario La Ley*, nº 6810, 30 de octubre de 2007.

<sup>615</sup> El Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010 (FJ 69), señala que para la interpretación de todos los preceptos incluidos en el capítulo II del título IV del Estatuto catalán, es necesario partir de las consideraciones de orden general que [...] hemos desarrollado en los fundamentos jurídicos 59 a 61 y 64 acerca del alcance constitucional que merece la calificación como «exclusivas» de determinadas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador estatutario”.

Por otro lado, en relación con los Estatutos que prevén las consultas populares dentro de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecutivas, destacamos en primer lugar, que el EACV no prevé las consultas populares a nivel autonómico, pues en su artículo 50.8 sólo se refiere a “consultas populares municipales”. Respecto de los otros dos Estatutos, el EAIB y el EACyL, ambos delimitan las consultas populares señalando que deberán ser conformes con la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la CE. Además, el EAIB también señala las consultas deberán ser conformes con el artículo 149.1.32 de la CE. Asimismo, el EACyL se refiere a este artículo, estableciendo, de forma expresa, que corresponderá al Estado “la autorización de su convocatoria” (art. 71.15). Este precepto del EACyL nos suscita una duda: con esta afirmación, ¿el estatuyente pretendía ampliar la autorización del Estado (del art. 149.1.32 CE) a todos los tipos de consultas populares? O si, por el contrario, ¿quería dejar claro que el referéndum quedaba fuera de su competencia?

Concluimos, en lo que atañe a la competencia en materia de consultas populares, que éstas –a pesar de haber sido consideradas por algunos Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva– no pueden ser consideradas como tal. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no puede haber exclusividad en esta materia, tanto por el art. 149.1.18.<sup>a</sup>, referente a la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como por el art. 149.1.1, relativo a la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales y, sobre todo por el art. 149.1.32 CE, respecto al cual el Alto Tribunal ha señalado que se refiere a la entera institución del referéndum –no solo a su autorización–, siendo discutible esta expansión<sup>616</sup>.

Por último, los Estatutos de la Comunidad Valenciana, el de Castilla y León y el más reciente, el de Canarias, atribuyen a sus respectivos Presidentes la potestad de proponer la celebración de consultas populares. En el caso del EA de Castilla y León, se indica que será a iniciativa propia o de los ciudadanos y que el objeto de

---

<sup>616</sup> Anteriormente (en el apartado relativo a la viabilidad constitucional del referéndum autonómico) hemos mostrado ya nuestro parecer acerca de la expansión de la competencia exclusiva del estado a la entera disciplina del referéndum. No obstante, dicha cuestión la estudiamos más en detalle en el Capítulo V.

la consulta popular será sobre decisiones políticas de competencia autonómica. En cuanto a las atribuciones del Presidente valenciano, se prevé que las consultas puedan ser sobre cuestiones de interés general, tanto de materias autonómicas o locales. El EA de Canarias también señala que la celebración de consultas populares podrá ser a iniciativa tanto del Presidente, como a solicitud de los ciudadanos. El objeto de las consultas serán siempre cuestiones de interés general en materias de competencia autonómica.

### **3.3.3. Como institución<sup>617</sup>**

Desde el punto de vista genérico de las consultas populares, la institución por excelencia es el referéndum. No obstante, dicha institución la hemos observado anteriormente, desde el prisma de la democracia directa. Con lo cual, ahora es momento de observar si los Estatutos de Autonomía prevén instituciones más allá del referéndum.

Una lectura rápida de los Estatutos autonómicos nos llevaría a concluir que las Comunidades Autónomas no han incorporado en sus EE.AA. otras consultas populares más allá del referéndum de reforma estatutaria. No obstante, si nos adentramos en las diferentes disposiciones acerca de la competencia autonómica en materia de consultas populares, hemos visto anteriormente que son cuatro los Estatutos que recogen una lista de consultas populares. Esto es así en Aragón, Andalucía, Canarias y Cataluña. En estas Comunidades Autónomas se prevén tres instituciones: las encuestas, las audiencias públicas y los foros de participación.

---

<sup>617</sup> Además de las consultas populares, los EE.AA. prevén otras instituciones de participación ciudadana: la participación en el procedimiento legislativo y la participación en procedimientos administrativos o en la elaboración de disposiciones. En la primera modalidad de participación, los sujetos participantes son tanto los ciudadanos de forma individual como a través de asociaciones. Sin embargo, esta es la diferencia que encontramos entre el EAAR (art. 15.2) respecto con el EAC (art. 29.4) y el EAAnd (art. 113), puesto que, en el primer caso, como no hace mención a que esta institución pueda ejercerse también colectivamente, si que podemos considerarla formaría parte de la democracia directa. La participación ciudadana en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones se prevé en el EAAnd (art. 134), indicándose que se podrá participar en aquellos procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que “puedan afectarles, directamente o a través de asociaciones y organizaciones”.

Aun así, añaden una cláusula abierta a “cualquier otro instrumento de consulta popular”<sup>618</sup>.

Finalmente, es interesante centrarnos de forma concreta en el EA de Andalucía, en el EA de la Comunidad Valenciana y en el reciente EA de Canarias. En el primero, las consultas populares se prevén como derecho (art. 30.1.c), como competencia exclusiva (art. 78), como función del Presidente de la Junta (art. 117.4) y como instrumento de iniciativa legislativa (art. 111.3). Quisiéramos adentrarnos en esta última referencia, la incorporación de las consultas populares en el precepto relativo a la “iniciativa legislativa”, del capítulo II de la “Elaboración de las normas”. En él se establece un mandato al legislador, exhortándole a regular “las modalidades de consulta popular *para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma* en los términos previstos en el artículo 78” (art. 111.3) (cursiva añadida). Asimismo, los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Canarias también se refieren a consultas populares “sobre cuestiones de interés general”<sup>619</sup>. Ante ambos conceptos jurídicos indeterminados, consideramos que se crea de forma implícita una nueva modalidad de consulta popular; aquella consulta popular que tendrá como objeto “asuntos de especial importancia” o “cuestiones de interés general” para la Comunidad Autónoma. ¿Estamos ante una nueva modalidad referendaria? O, por el contrario, ¿estamos ante una nueva consulta popular no referendaria pero con un carácter de *tertium genus*? Seguidamente, en la segunda parte de este capítulo, observaremos cómo ha denominado y concretado el legislador esta nueva modalidad de consulta popular.

#### **4. Recapitulación**

El análisis de los EE.AA. no lleva a constatar la traslación del modelo de democracia estatal al modelo autonómico: éste se fundamenta en la democracia representativa. No obstante, la diferencia entre ambos modelos se halla en la complementariedad de la democracia: mientras que a nivel estatal la democracia representativa se complementa principalmente con la institución del referéndum, a

---

<sup>618</sup> Artss. 71.71 EAAr, 78 EAAnd (en el que se excluye de forma expresa el referéndum), 108.a EACan y 122 EAC.

<sup>619</sup> Art. 28.5 EACV y art. 108.a EACan.

nivel autonómico ello se lleva a cabo a través de instrumentos de democracia participativa. En el modelo estatal se prevé la participación directa de los ciudadanos mediante el referéndum consultivo (art. 92 CE); el referéndum en sede autonómica está reservado solamente para la ratificación de reformas estatutarias y, en algún caso concreto, también para la incorporación de municipios a la Comunidad Autónoma. Ambas tipologías de referéndum, recogidas en los EE.AA., implican en algunos casos la creación de nuevas modalidades referendarias no previstas en la CE. Asimismo, también se ha observado la viabilidad constitucional para la incorporación de un referéndum consultivo en sede autonómica, no presente actualmente.

A expensas del análisis del desarrollo autonómico en materia de participación popular, se puede entrever que la diferencia del modelo de democracia autonómico respecto del estatal se basará fundamentalmente en la democracia participativa.

Por último, como acabamos de observar, las disposiciones estatutarias de Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana incorporan una nueva modalidad de consulta popular, “sobre cuestiones de interés general”. En el apartado siguiente observaremos cual es el desarrollo legislativo de este mecanismo de participación para determinar el rol del mismo en el modelo de democracia autonómico.





2ª PARTE

LA PARTICIPACIÓN POPULAR

EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO AUTONÓMICO



Observada la situación autonómica de la participación a partir de las normas estatutarias, tanto a nivel de democracia directa como de democracia participativa, es momento de avanzar un paso más. A pesar de que las CC.AA. han regulado en materia de participación política –como es el caso del desarrollo normativo autonómico en materia de iniciativa legislativa–, centraremos ahora nuestro estudio en el desarrollo legislativo autonómico<sup>620</sup> relativo a las consultas populares. El motivo de acotar de esta forma el objeto de estudio lo encontramos en las conclusiones extraídas anteriormente en relación con el marco constitucional de la democracia española. Como hemos visto, el modelo estatal actual delimita muy considerablemente el derecho fundamental de participación política, por lo que el margen de maniobra de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas se reduce, prácticamente, a formas de democracia participativa, tanto de forma individual como colectiva<sup>621</sup>.

En esta segunda fase del análisis centraremos nuestro estudio en aquellas normas que regulen la participación desarrolladas por las CC.AA., hayan o no reformado sus respectivos Estatutos<sup>622</sup>. El objetivo principal será observar si existe un común denominador en la legislación autonómica en materia de participación. Esta comparación deberá permitirnos responder a nuestra cuestión principal: si existe un marco autonómico (o de una Comunidad Autónoma concreta) de participación diferenciado del estatal.

El análisis lo acotaremos a aquellas formas participativas que formen parte de la categoría genérica de “consultas populares”, tal y como se ha expuesto en el capítulo primero. Por lo tanto, dejaremos al margen todos aquellos instrumentos

---

<sup>620</sup> En este sentido, no tendremos en consideración el derecho de petición ni el derecho a la iniciativa legislativa popular contenidos en la Ley valenciana 11/2008 (arts. 10 y 11), Ley canaria 5/2010 (arts. 10 y 11) y en la Ley 2/2010 de Castilla y León (arts. 30-32, en relación con el derecho de petición). En lo que atañe a la iniciativa legislativa popular, ésta ha sido desarrollada por estas Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes: Ley valenciana 5/1993, de 27 de diciembre; la Ley canaria 10/1986, de 11 de diciembre; y la Ley de Castilla y León 4/2001, de 4 de julio.

<sup>621</sup> A nivel colectivo, las normas autonómicas se refieren a las “entidades ciudadanas” que, en términos generales, se trata de personas jurídicas sin ánimo de lucro, a través de las cuales los ciudadanos pueden ejercer colectivamente la participación ciudadana.

<sup>622</sup> A pesar de que los Estatutos de *última generación* han incidido en los derechos y principios ciudadanos (a nivel de la participación), encontramos CC.AA., como Canarias, que regularon en materia de participación ciudadana antes de reformar su EE.AA.

orientados al acceso a la información y transparencia de la actividad administrativa y los mecanismos de buen gobierno que permiten la interacción entre la Administración y el ciudadano.

Asimismo, hay que señalar que sólo nos centraremos en la normativa actual relacionada con la participación, sin entrar en el desarrollo de la democracia participativa a través del *soft law* o la *no regulación*, como señala CASTEL<sup>623</sup>. En este sentido, el mismo autor nos recuerda que la regulación legal de la participación ciudadana “se ha convertido en uno de los grandes debates en torno a las políticas de innovación democrática”. A pesar de que el *soft law* puede “ir abriendo camino a una futura actuación auténticamente jurídica del operador del *hard law*”<sup>624</sup>, debemos acotar nuestro objeto de estudio a normas de rango de ley, puesto que éstas pueden hacer realidad la participación ciudadana como un auténtico derecho subjetivo frente a la Administración, facilitando un marco autonómico de participación ciudadana mucho más estable. Como indica CASTEL, a pesar de que la participación no depende tanto de su reconocimiento jurídico, sino de la cultura democrática de los ciudadanos, “una legislación moderna y adaptada a las realidades actuales [...] puede facilitar y fomentar una participación real y de calidad”<sup>625</sup>.

## **1. Análisis general de la normativa autonómica en materia de participación**

Cabe señalar, antes de proseguir, que la legislación autonómica en materia de participación ciudadana ha gozado en los últimos años de renovaciones, en algunos casos más significativas que en otros, pero, en términos generales, consideramos que ha habido una *nueva generación* de leyes de participación a nivel autonómico a partir del año 2013<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup> CASTEL, S. “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa?”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 43, 2011, p. 290.

<sup>624</sup> TUR AUSINA, R. “Las leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, 2013, p. 212.

<sup>625</sup> CASTEL, S. “Descentralización política...”, *op. cit.*, p. 310.

<sup>626</sup> En 2013 se aprobó la ley en materia de participación de Extremadura (Ley 4/2013), seguidamente, fue reformada la Ley de Murcia (Ley 12/2014) y paralelamente Cataluña aprobó la Ley de consultas no referendarias (Ley 10/2014). También en Castilla y León (Ley 3/2015)

### 1.1. Ámbito material de las leyes

En primer lugar, las leyes que regulan la participación ciudadana –a nivel de participación en el ámbito del Gobierno y la Administración (no del Parlamento)–, las clasificamos en dos categorías diferentes. Por un lado, las normas cuyo principal ámbito material es la regulación de la participación y, por el otro, las normas que regulan la participación juntamente con la transparencia y el buen gobierno, como se observa seguidamente.

Tabla II. Leyes de participación popular de las CC.AA.

Ley participación		Ley general	
Canarias	Ley 5/2010	Islas Baleares	Ley 4/2011
Cataluña	Ley 10/2014	Extremadura	Ley 4/2013
Andalucía	Ley 7/2017	Murcia	Ley 12/2014
Navarra	Ley 12/2019	Comunidad Valenciana	Ley 2/2015
La Rioja	Proyecto de ley	Castilla y León	Ley 3/2015
Castilla la Mancha	Anteproyecto de ley	Aragón	Ley 8/2015
		Galicia	Ley 1/2016
		País Vasco	Proposición de ley

En relación con la primera categoría, encontramos las normativas de Canarias, Cataluña, Andalucía y Navarra, y el proyecto y anteproyecto de ley, respectivamente, de La Rioja y Castilla la Mancha. Por otro lado, las siguientes leyes que se aprobaron han sido mucho más amplias, pues no sólo se refieren a la participación, sino que su objeto principal de desarrollo son la transparencia y el buen gobierno (o buena Administración). Es el caso de las Islas Baleares, Extremadura, Murcia, la Comunidad Valenciana<sup>627</sup>, Castilla y León, Aragón, Galicia y la proposición de ley del País Vasco.

---

se reformó la ley de participación y su vez se aprobaba también la ley de participación de Aragón (Ley 8/2015). Finalmente, muy recientemente se ha reformado la legislación en materia participativa en Navarra (Ley 12/2019). En otras Comunidades Autónomas hay proposiciones o proyectos de ley en trámite, como es el caso del País Vasco, La Rioja y Castilla la Mancha, mientras que en otras Comunidades como la de Madrid, finalmente no se ha logrado la mayoría necesaria para aprobar la normativa que regule la participación.

<sup>627</sup> Es interesante destacar que las dos primeras CC.AA. que regularon la participación ciudadana fueron la Comunidad Valenciana (Ley 11/2008, de 3 de julio, *de participación ciudadana de*

## 1.2. El proceso de elaboración participado

El proceso de elaboración de las diferentes normativas es otro elemento interesante por destacar. El objeto principal será observar si la ley que regula la participación la ha elaborado la propia Asamblea autonómica o si ésta ha sido resultado de un proceso participativo ciudadano. Por lo tanto, veremos si la legitimación democrática proviene sólo del Parlamento o si, además, proviene, como indica TUR AUSINA, “de la sociedad misma, mediante un proceso *participado*”<sup>628</sup> (cursiva añadida).

Por un lado, hay que señalar las normas autonómicas en las que los ciudadanos no han participado en su elaboración<sup>629</sup>, como es el caso de Cataluña, Murcia<sup>630</sup> y Galicia. Por otro lado, las demás Comunidades Autónomas que han legislado en materia de participación han incorporado a los ciudadanos en el proceso de elaboración de dichas normas<sup>631</sup>. No obstante, estos procesos participativos han incorporado la participación en diferentes momentos, principalmente, en la fase previa a la elaboración del proyecto de ley y/o en la fase posterior del mismo, una vez elaborado. En cuanto a la participación previa al proyecto de ley, ésta se ha desarrollado en las Comunidades Autónomas de Navarra, La Rioja y Castilla y León. En estas dos últimas, además, los ciudadanos tuvieron la ocasión de volver a participar después de la elaboración del borrador del respectivo proyecto de ley. Respecto de la participación posterior a la elaboración del borrador del texto jurídico, ésta se ha incorporado en todas las Comunidades

---

*la Comunitat Valenciana*) y Canarias (Ley 5/2010, de 21 de junio, *canaria de fomento de la participación ciudadana*). Ambas se centraban de forma exclusiva en la participación, no obstante, con la nueva norma valenciana, se pasa a regular la participación de forma conjunta con la transparencia y el buen gobierno. En este sentido, cabe destacar que actualmente sigue en vigor el Decreto 76/2009, pues aún no se ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario de la nueva ley valenciana en materia de participación.

<sup>628</sup> TUR AUSINA, R. “Las leyes de participación...”, *op. cit.* p. 213.

<sup>629</sup> Nos encontramos que en el caso de la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares no se ha podido lograr la información al respecto. No obstante, respecto de la primera, hay que resaltar que en 2017 se abrió un proceso de diálogo para diseñar una nueva ley, mediante consulta pública.

<sup>630</sup> En el caso de Murcia, la participación de los ciudadanos sí se ha incorporado en el proceso de elaboración del reglamento que desarrolla la participación.

<sup>631</sup> Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Castilla y León, Castilla la Mancha, La Rioja, Navarra. También el País Vasco ofreció un proceso de información pública pero finalmente el proyecto de ley en tramitación decayó en 2015.

que han llevado a cabo procesos participados para elaborar las normas de participación, a excepción de Navarra.

Todos los procesos participativos han contado con la participación de expertos, colectivos y de ciudadanos. Esta participación ha sido mediante diferentes instrumentos, muchos de ellos a través de portales telemáticos de participación – como son las aportaciones directas (tanto individuales o de colectivos)–, también mediante foros de participación, jornadas de expertos, debates públicos, consultas públicas y procesos de información pública.

Seguidamente nos detendremos en observar, en orden cronológico, las características más relevantes de cada norma autonómica. En primer lugar, veamos cómo se realizó el proceso de participación en la elaboración de la ley canaria<sup>632</sup>, aprobada en 2010. En este sentido, en marzo de 2008 se hizo público el *Documento Abierto* para el debate de la Ley y se iniciaron diferentes actividades para formar al personal técnico dinamizador del Gobierno. Seguidamente, se crearon los grupos de trabajo por niveles, para recibir las sugerencias y aportaciones y realizar reuniones con las entidades ciudadanas. En último lugar, las aportaciones –tanto por parte de las Corporaciones locales como de la ciudadanía– se recibieron a través de diferentes medios: oralmente (en el transcurso de las reuniones), por escrito (en las mismas reuniones o por correo) y mediante las nuevas tecnologías (buzón de aportaciones, correo electrónico y foro). Observamos que, en este caso, se logró el objetivo inicial: que la participación ciudadana a nivel autonómico de Canarias se impulsara desde la propia experiencia de un *proceso participativo*.

En segundo lugar, la Mesa de la Asamblea de Extremadura<sup>633</sup>, previa solicitud conjunta de los grupos parlamentarios<sup>634</sup>, aprobó la creación de una Comisión no permanente de *Estudio para la Elaboración de una Propuesta de Ley de Gobierno*

---

<sup>632</sup> TUR AUSINA, R. “Las leyes de participación...”, *op. cit.* p. 214.

<sup>633</sup> La fuente consultada para extraer los datos ha sido la siguiente: Gobierno de Aragón, Aragón Participa. *Extremadura aprueba la ley de gobierno abierto* [en línea], 28 de mayo de 2013 [20 enero 2013].

<sup>634</sup> Los grupos parlamentarios Popular-Extremadura Unida (PP-EU), Socialista (PSOE-Regionalistas) e Izquierda Unida (IU-Verdes-SIEx).



*Abierto de Extremadura*<sup>635</sup>. Por lo que la norma extremeña fue fruto de una Proposición de ley, previo proceso participativo. Esta Comisión consideró crear un portal telemático, *Open Government Extremadura*, para trasladar a los ciudadanos todas las actividades que se estaban realizando en este sentido. Asimismo, este portal también abría la vía a la participación ciudadana, pudiendo el ciudadano establecer una comunicación directa y realizar sus aportaciones.

En tercer lugar, en el caso de Castilla y León hemos observado que la participación se llevó a cabo en dos momentos diferenciados: antes y después de la elaboración del borrador del anteproyecto de ley. El elemento más relevante fue la participación inicial de expertos en varias jornadas y la consecuente participación de los ciudadanos en foros participativos. De este modo, se crearon las bases para el borrador del texto jurídico, que a su vez fue sometido a un nuevo proceso participativo, a partir de aportaciones, una vez elaborado, y previamente a su tramitación parlamentaria.

Por otro lado, en Aragón el proceso participativo para la elaboración de su normativa autonómica siguió tres fases diferenciadas, una vez elaborado el borrador del texto jurídico. Una primera fase informativa; la siguió la fase de debate<sup>636</sup>, que se organizó a partir de talleres participativos realizados en Zaragoza, Huesca y Teruel, teniendo en cuenta los diferentes sujetos participativos –ya sea ciudadanos, ya sea asociaciones en general–; y una tercera fase, la sesión de retorno, en la que se convocó a todos los participantes de los talleres participativos llevados a cabo, tanto a los ciudadanos como a los representantes de entidades, con la finalidad de hacer público el resultado del proceso, las decisiones adoptadas y el resultado de la evaluación sobre el proceso participativo. Estamos, por lo tanto, ante una verdadera

---

<sup>635</sup> La Comisión se formó no sólo con integrantes de los diferentes grupos parlamentarios, sino también con personal de la Administración autonómica y expertos en materia de transparencia, gobierno abierto y participación ciudadana.

<sup>636</sup> Durante esta segunda fase se podían realizar también aportaciones e informes al anteproyecto de ley de forma online. Véase estas aportaciones e informes en: <http://aragonparticipa.aragon.es/elaboracion-de-la-ley-de-transparencia-publica-y-participacion-ciudadana-de-aragon>

fase de motivación de la decisión pública respecto de las diferentes propuestas y aportaciones recogidas a lo largo de todo el proceso<sup>637</sup>.

Paralelamente, encontramos que la norma en vigor más reciente es la aprobada por Navarra. El proceso participado seguido en esta Comunidad Autónoma fue previo al borrador del proyecto de ley. La participación se llevó a cabo mediante una consulta previa que tenía como objeto recabar la opinión de los ciudadanos, tanto a nivel particular como de los colectivos que se pudieran ver afectados por la norma. Esta consulta incluía cuatro aspectos básicos: los problemas que se pretenden solucionar; la necesidad y oportunidad de aprobar la norma; los objetivos de la misma; y el planteamiento de posibles soluciones alternativas. No obstante, además de esta consulta pública, se realizaron otras actividades, como fue la Jornada pública sobre “Legislación y participación”, un cuestionario sobre cuestiones relacionadas sobre el enfoque y el contenido del texto, y una encuesta ciudadana para conocer el interés de los ciudadanos respecto de su participación en procesos promovidos por los poderes públicos<sup>638</sup>.

En último lugar, están las normas autonómicas de La Rioja y Castilla la Mancha, aún en tramitación. En el caso de La Rioja se ha llevado a cabo un doble proceso participativo. El primero de ellos se realizó de forma previa a la elaboración del texto normativo y, el segundo, mediante una consulta pública, una vez elaborado el borrador de la norma. Este último proceso participativo, finalizado el 31 de diciembre de 2018, se desarrolló en cuatro fases: la fase de presentación, la fase de debate, la fase de conclusiones y la fase de impacto<sup>639</sup>. En cuanto a Castilla la Mancha, el proceso participativo se llevó a cabo sobre el borrador del anteproyecto de ley ya elaborado, siguiendo cinco fases diferenciadas. La primera de ellas, la fase de información, seguida de la fase de propuestas y debate, en la que se propusieron ideas de modificaciones de la ley de forma telemática y mediante

---

<sup>637</sup> En total, se recibieron más de quinientas aportaciones y sugerencias. Asimismo, finalizado el proceso participativo, del total de los 60 artículos y 11 disposiciones adicionales, transitorias y finales del proyecto de ley, 49 artículos y 6 disposiciones sufrieron modificaciones.

<sup>638</sup> Véase con mayor detalle el resultado del proceso participativo en el siguiente informe: [https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/informe\\_sobre\\_los\\_resultados\\_de\\_la\\_consulta\\_previa\\_del\\_anteproyecto\\_de\\_ley\\_de\\_participacion\\_democratica\\_de\\_navarra\\_1.pdf](https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/informe_sobre_los_resultados_de_la_consulta_previa_del_anteproyecto_de_ley_de_participacion_democratica_de_navarra_1.pdf)

<sup>639</sup> Para conocer con mayor detalle el proceso participativo de La Rioja véase <https://iqadi.larioja.org/participa/participacion?n=part-17>

encuentros presenciales en Albacete y Toledo. La tercera fase se centró en la revisión técnica legal de las aportaciones, comprobando que éstas no fueran contrarias al ordenamiento jurídico, fuesen de competencia autonómica, fueran coherentes con las demás disposiciones de la ley y no fuesen aportaciones contrarias al derecho de participación. En cuarto lugar, se llevó a cabo la revisión ciudadana final. En esta fase se expuso el borrador con las aportaciones integradas<sup>640</sup> y los ciudadanos y organizaciones pudieron realizar nuevos comentarios de mejora, a partir de la incorporación de un espacio de debate al final de cada página del texto. Finalmente, se dio comienzo al desarrollo normativo de la ley, actualmente en tramitación parlamentaria<sup>641</sup>.

## **2. La bidireccionalidad y unidireccionalidad de la participación popular**

La democracia participativa permite el acceso de los ciudadanos, para que éstos puedan realizar aportaciones en el proceso de toma de decisiones públicas, mediante diferentes instrumentos, correspondiendo la decisión final a los poderes públicos. Por lo tanto, estas aportaciones ciudadanas no son vinculantes. Aún así, creemos que es interesante conocer qué efectos originan éstas; es decir, si ante la recepción de las aportaciones ciudadanas los poderes públicos tienen alguna obligación al respecto.

Por ello hemos querido acoger la diferenciación realizada por MORI<sup>642</sup>, quien diferencia dos categorías de la participación ciudadana: la unidireccional y la bidireccional. La unidireccional sería la participación de los ciudadanos sin que exista una obligación o compromiso de la autoridad pública correspondiente de actuar de determinada forma en respuesta a las aportaciones formuladas. En relación con el modelo bidireccional, éste sería un modelo participativo en el que, “si bien la última palabra corresponde a la institución representativa (Parlamento y/o Gobierno), se trataría de tomar en consideración al tiempo a los actores implicados a través de un proceso deliberativo que envuelve, compromete y

---

<sup>640</sup> Hay que destacar que, de las 215 propuestas recibidas en el proceso de participación, fueron incorporadas al borrador un total de 209 (el 97,2% de las aportaciones realizadas).

<sup>641</sup> A fecha de 28 de abril de 2019.

<sup>642</sup> MORI, L. *Immaginare pratiche democratiche*. Pisa: Università degli Studi di Pisa, 2006.

responsabiliza a la autoridad pertinente”<sup>643</sup>. Por lo tanto, si partimos de la idea de que la democracia participativa debe ir más allá de las simples aportaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones públicas –siendo ésta un conjunto de interacciones e intercambios entre los ciudadanos y los poderes públicos–, nos hallaríamos en el modelo bidireccional de la participación ciudadana.

Siguiendo esta diferenciación, veamos seguidamente qué derechos e instrumentos contemplan las normas autonómicas relativas a la participación, con el fin de poder concluir si estamos ante un modelo autonómico unidireccional o bidireccional de la participación.

### **3. Derechos de participación popular**

En el primer apartado, relativo al análisis de los Estatutos de Autonomía, hemos observado que los derechos y principios han sido uno de los elementos más innovadores introducidos por los Estatutos reformados recientemente. En este sentido, ahora es interesante ver cómo desarrollan las normas autonómicas los derechos de participación, observando simultáneamente si prevén elementos de bidireccionalidad participativa.

¿Cómo configura la legislación autonómica el contenido del derecho a participar en los asuntos públicos? En la siguiente tabla, se muestran derechos específicos del derecho de participación popular; todos ellos dentro de la esfera de la democracia participativa, a excepción de la iniciativa legislativa popular, prevista en la ley de participación de Navarra 12/2019. Por lo tanto, aunque estemos ante derechos concretos de participación, estos quedan al margen de la participación política del artículo 23 CE, y forman parte del desarrollo de la participación de los ciudadanos prevista en el artículo 9.2 CE.

---

<sup>643</sup> TUR AUSINA, R. “Las leyes de participación...”, *op. cit.* p. 222.

*Tabla III. Derechos específicos de participación popular recogidos en la legislación autonómica*

<b>Derechos específicos de participación</b>	<b>Comunidades Autónomas</b>
Iniciativa normativa	Canarias, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco
Elaboración anteproyectos ley, planes y programas	Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, Murcia, País Vasco
Formular sugerencias y propuestas	Aragón, Canarias, Extremadura
Recibir el apoyo A.P. en la realización de actividades ciudadanas relacionadas con la participación	Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha, La Rioja, Navarra
Ser consultado periódicamente	Extremadura, Islas Baleares
Elaboración y evaluación PP.PP.	Aragón, Extremadura, Murcia, Navarra, País Vasco
Iniciativa procesos participativos	Andalucía, Castilla la Mancha, La Rioja
Acceso a la información	Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia
Publicación resultado y motivación decisión final	Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia
Acceso archivos y registros	Canarias
Participación puntual en el gasto público	Castilla la Mancha
Compensación gastos participación	Comunidad Valenciana
Participar en tareas control Gobierno y tareas impulso al Gobierno (promover moción)	Navarra
Promoción debate público para declaración institucional Parlamento	Navarra

Los principales derechos intrínsecos al derecho de participación recogidos por las normas autonómicas son los siguientes: el derecho de acceso a la información; el derecho a recabar el apoyo de los poderes públicos para realizar actividades en el marco de un proceso participativo; el derecho de iniciativa normativa; el derecho a participar en la elaboración de anteproyectos de ley, planes y programas; y el derecho a participar en la elaboración y/o evaluación de las políticas públicas. Seguidamente nos detendremos en cada uno de ellos con la finalidad de observar cuál es su contenido y si existen diferencias entre las diferentes Comunidades Autónomas que los prevén. Asimismo, también nos detendremos en otros derechos que, a pesar de ser reconocidos de forma puntual por alguna Comunidad Autónoma, merecen ser mencionados, ya sea por su

novedad, ya sea por su particularidad. No obstante, en primer lugar, y de forma general, veamos quiénes son los titulares de estos derechos, según las diferentes normativas autonómicas.

#### *Titulares del derecho de participación popular*

Todas las Comunidades Autónomas prevén como titulares de derecho de participación popular tanto personas físicas como jurídicas, ya sea mediante una participación individual o colectiva. Por un lado, en cuanto a los sujetos individuales, son todos aquellos ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma. Esto se recoge en los EE.AA. y en la mayoría de las normas de participación. No obstante, la norma catalana, el anteproyecto de ley de Castilla la Mancha y el proyecto de ley de La Rioja amplía la edad de los titulares con derecho de participación. En el caso de Cataluña y Castilla la Mancha, el mínimo de edad se fija en los dieciséis años, mientras que en La Rioja se incluye también el reconocimiento de la titularidad del derecho a los niños y adolescentes<sup>644</sup>.

Asimismo, son titulares del derecho de participación aquellos ciudadanos de la Comunidad Autónoma residentes en el extranjero, entendiéndose como tal aquellos ciudadanos españoles que mantienen la nacionalidad española y que tuvieron como última vecindad administrativa un municipio de la Comunidad Autónoma en cuestión, y así lo acrediten ante el correspondiente consulado español. Esto se encuentra recogido en la normativa de la Comunidad Valenciana<sup>645</sup>, Canarias, Aragón, Murcia, Cataluña<sup>646</sup> y País Vasco. Asimismo, algunas CC.AA. reconocen la titularidad del derecho también a los descendientes de los mismos, siempre y cuando así lo soliciten y tengan nacionalidad española<sup>647</sup>.

---

<sup>644</sup> Véanse el art. 7 del Proyecto de ley de La Rioja, los arts. 5 y 41 de la Ley de Cataluña 10/2014, y el art. 51 del Anteproyecto de ley de Castilla la Mancha.

<sup>645</sup> La actual norma que regula la participación en la Comunidad Valenciana no prevé los titulares del derecho. No obstante, sí se encuentran recogidos en el Decreto 76/2009.

<sup>646</sup> En el caso catalán, se indica que los ciudadanos catalanes residentes en el extranjero deberán inscribirse previamente en el Registro de la participación.

<sup>647</sup> Este reconocimiento se incorpora en algunos Estatutos de Autonomía, como son el del País Vasco y Murcia.

Paralelamente, también son titulares del derecho las personas extranjeras residentes en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma, como así se ha regulado en Andalucía, Aragón, Canarias<sup>648</sup>, Navarra, La Rioja y Cataluña. No obstante, en esta última CA se distinguen los ciudadanos de la Unión Europea de los ciudadanos de terceros estados. Para ambos se establece el requisito de un mínimo ininterrumpido de residencia inmediatamente anterior al momento de la convocatoria del proceso participativo: un año para los ciudadanos comunitarios y tres años para los ciudadanos extracomunitarios<sup>649</sup>.

Por otro lado, en relación con la participación colectiva, ésta se encuentra desarrollada con mayor o menor concreción en las leyes autonómicas de participación. La participación colectiva se lleva a cabo por parte de entidades ciudadanas, formadas principalmente por personas jurídicas, como son entidades privadas sin ánimo de lucro<sup>650</sup>; entidades representativas de intereses colectivos como son las organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales, entre otros; y órganos colegiados de las administraciones públicas<sup>651</sup>. No obstante, las entidades ciudadanas también incorporan agrupaciones de personas físicas y/o jurídicas sin personalidad jurídica, también las de carácter coyuntural, como serían plataformas, foros, redes de ciudadanos, entre otros<sup>652</sup>.

---

<sup>648</sup> De hecho, en Canarias se indica de forma expresa que los residentes en Canarias serán también titulares del derecho, independientemente de su condición política y nacionalidad.

<sup>649</sup> Además, como veremos acto seguido, en este caso los ciudadanos deben inscribirse también de forma previa en el Registro de participación.

<sup>650</sup> Por norma general, estas entidades sin ánimo de lucro deberán estar válidamente constituidas, su actuación deberá ser del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y entre sus fines deberá la participación ciudadana o la materia objeto del proceso participativo concreto. Las entidades sin ánimo de lucro como titulares del derecho de participación se encuentran recogidas en las normas de Castilla la Mancha, Andalucía, Canarias, Aragón, Navarra, Cataluña y La Rioja.

En el caso de Canarias, además se indica que su ámbito de actuación deberá estar vinculado al interés de Canarias –ya sea en el interior, ya sea en el exterior–, tendrán que estar debidamente inscritas en el Registro de Participación ciudadana y tener como objetivo recogido en los Estatutos alguna de las siguientes materias: estimular la participación ciudadana; representar y defender los intereses de sus miembros como de los ciudadanos en general ante la Administración; promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; o potenciar el conocimiento de las administraciones. Véase el art. 13 de la Ley de Canarias 5/2010.

<sup>651</sup> Estos últimos se encuentran presentes exclusivamente en la norma foral 12/2019 (art. 6). De forma concreta, se indica que gozarán del derecho de participación aquellos órganos que tengan funciones concretas de fomento de la participación de los ciudadanos.

<sup>652</sup> Previsto en Castilla la Mancha, Andalucía, Aragón, Murcia, Navarra y La Rioja. En el caso andaluz, además se señala que su ámbito de actuación deberá ser la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se deberán designar una comisión y un representante de la misma. Asimismo,

En último lugar, hay que señalar que las normas de participación de Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana han creado un registro de la participación ciudadana, cuya inscripción es imprescindible –tanto para los ciudadanos como para las entidades ciudadanas– para poder intervenir de forma activa en los diferentes procesos participativos. No obstante, en la regulación catalana solo se prevé que la inscripción sea necesaria para determinados titulares, como son los catalanes residentes en el extranjero, las personas extranjeras residentes en Cataluña –sean comunitarios o extracomunitarios–, puesto que el registro está integrado ya de base por todos los datos del Registro de población en Cataluña y del Registro de catalanes en el exterior<sup>653</sup>.

### **3.1. Derecho de iniciativa normativa**

Este derecho no se contempla en ninguno de los Estatutos, a pesar de que alguno de ellos sí que prevé el derecho a participar en el procedimiento legislativo (sin mayor concreción)<sup>654</sup>. En este sentido, las normas autonómicas que regulan el derecho a participar en la propuesta de iniciativa normativa son las de Canarias (art. 12, Ley 5/2010), Extremadura (art. 41, Ley 4/2013), Murcia, (art. 30.2.c), Ley 12/2014), Navarra (art. 31, Ley 12/2019) y País Vasco (art. 56.2c), Proposición de ley, de 20 de julio de 2017).

En primer lugar, hay que distinguir aquellas Comunidades Autónomas que simplemente recogen el derecho de los ciudadanos de promover iniciativas legislativas populares de las que incorporan de forma concreta el derecho a promover iniciativas reglamentarias. En el caso de Navarra, se prevé este primer derecho, pero no el segundo<sup>655</sup>, mientras que en las demás Comunidades Autónomas solo se hace referencia a la iniciativa reglamentaria. Centrándonos en esta última, los sujetos para presentar este tipo de iniciativas son los ciudadanos a

---

deberán indicar los intereses e identificar los fines y objetivos concretos respecto al proceso al que quieran participar.

<sup>653</sup> Véase sobre esta cuestión el art. 6 de la Ley de Cataluña 10/2014.

<sup>654</sup> Se trata del EAC (art. Art. 29.4), el EAAnd (art. 113) y el EAAR (art. 15.2).

<sup>655</sup> No obstante, la anterior Ley 11/2012, si que incluía el derecho de iniciativa reglamentaria.



título individual<sup>656</sup>, mientras que el contenido de las iniciativas deberá ser materia competente de la respectiva Comunidad Autónoma y que afecte a intereses y derechos legítimos de los ciudadanos. Asimismo, se prevén materias excluidas en las tres normas: aquellas materias que hayan sido excluidas por la regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular<sup>657</sup> y aquellas que no son de potestad reglamentaria<sup>658</sup>. Por otro lado, para que la propuesta sea tenida en cuenta, ésta deberá cumplir unos requisitos mínimos: ir acompañada de una memoria justificativa (con los motivos por los que se aconseja tramitar y aprobar la iniciativa)<sup>659</sup> y contar con el apoyo de un mínimo de firmas<sup>660</sup>. A pesar de que las

<sup>656</sup> Excepto en el caso del País Vasco, cuya proposición de ley en trámite, además de los ciudadanos, prevé también como sujetos los grupos participantes en el proceso participativo (art. 56.2).

<sup>657</sup> Véanse las siguientes leyes autonómicas:

Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo (art.2): a) Aquellas en que la Comunidad Foral carezca de competencia legislativa. b) Aquellas a que se refiere el artículo 19.3, de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Las materias que deban ser objeto de las leyes forales a las que se refiere el artículo 20,2, puesto que la iniciativa legislativa corresponde, con carácter exclusivo, a la Diputación Foral y a los parlamentarios). c) Las de naturaleza tributaria. d) Los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra.

Ley de Canarias 10/1986, de 11 de diciembre (art. 2): 1. Las que no sean de competencia de la comunidad autónoma de canarias conforme al Estatuto de Autonomía. 2. Las de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica. 3. Las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía. 4. Las relativas a la organización institucional de la comunidad autónoma. 5. El régimen electoral.

Ley de Extremadura 7/1985, de 26 de noviembre (art. 2): 1. Las de materia presupuestaria y tributaria. 2. La ordenación de las instituciones de créditos. 3. Las que afecten a la planificación económica general. 4. Las referidas al artículo 54 del Estatuto de Autonomía [relativo a los municipios y Concejo Abierto].

Ley del País Vasco 10/2016, 30 de junio (art. 2): a) Las que no sean de competencia legislativa de la comunidad autónoma, así como las relativas a la organización, régimen jurídico y competencias de las instituciones autonómicas y a las competencias de las instituciones de los territorios históricos; b) las de naturaleza tributaria; c) de reforma estatutaria; d) sobre la planificación actividad económica; d) la iniciativa y procedimiento legislativa; e) régimen electoral; f) las materias reservadas a la iniciativa del Gobierno Vasco, según el EAPV; g) materias contrarias a la DUDH y demás tratados internacionales sobre derechos humanos y fundamentales del ordenamiento jurídico.

Ley de Murcia 9/1984, 22 de noviembre (art. 3): 1) las que no sean de competencia de la comunidad autónoma; 2) las de naturaleza tributaria; 3) las mencionadas en los artículos 46 y 47 del EAMu; 4) las referentes a la organización de las instituciones de autogobierno.

<sup>658</sup> Art. 56.2.c) de la Proposición de ley del País Vasco.

<sup>659</sup> La memoria justificativa solo está prevista en la norma de participación extremeña (art. 41.3 de la Ley 4/2013).

<sup>660</sup> Tanto Murcia como Extremadura fijan el mínimo en 2.000 firmas (art. 33.1.c) de la Ley 12/2014 y art. 41.3, Ley 4/2013), mientras que Canarias lo fija en 15.000 firmas y el apoyo de tres entidades ciudadanas como mínimo (art. 12.2 b), Ley 5/2010). Inicialmente la ley murciana previó el mínimo en 6.000 firmas, pero esta cifra se modificó a través de la Ley 7/2016, de 18 de mayo.

En comparación con el número mínimo de firmas requeridas para la iniciativa legislativa popular, Canarias fija el mismo mínimo: 15.000 firmas (o del 50% de los electores de una

normas contemplan los sujetos, el contenido (y sus respectivos límites) y los requisitos para presentar las iniciativas, consideramos que no están lo suficientemente detalladas, puesto que no contemplan el procedimiento a seguir para hacer efectivo este derecho. Faltará, por lo tanto, un desarrollo reglamentario posterior.

En segundo lugar, si observamos las normas desde el punto de vista de la bidireccionalidad, la legislación vigente en Murcia señala que deberá hacerse público el resultado y la decisión tomada por parte de los poderes públicos autonómicos deberá estar motivada. En Extremadura se prevé el siguiente elemento bidireccional: se “emitirá en el plazo de tres meses un informe que [...] propondrá al órgano competente el inicio o no de su tramitación como proyecto de disposición reglamentaria” (art. 41.4, Ley 4/2013)<sup>661</sup>. La resolución que emita el órgano competente sobre la iniciativa, a su vez, deberá ser comunicada a los proponentes, quienes podrán interponer los recursos procedentes si consideran que se les ha conculcado su derecho de propuesta o las garantías contempladas en las respectivas normativas para hacerlo efectivo. Por lo tanto, estamos ante una bidireccionalidad mucho más concreta, pues va más allá de la respuesta a las aportaciones ciudadanas por parte de los poderes públicos correspondientes, ya que los proponentes podrían, de nuevo, aportar sus consideraciones si considerasen que no se ha respetado su derecho de propuesta.

Centrándonos en la norma canaria, no podemos afirmar que exista algún elemento bidireccional en este derecho, ya que no se contempla que la autoridad pública correspondiente deba responder, de una forma u otra, al proyecto de disposición reglamentaria presentado. Además, vemos que se establece un plazo de tres meses para valorar la propuesta, señalando que “al vencimiento de dicho plazo sin ordenar el inicio de su tramitación como proyecto de disposición reglamentaria,

---

circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido afecte en exclusiva a una isla) (art. 3, Ley 101/1986). En cambio, en Extremadura (art. 3, Ley 7/1985) el mínimo de firmas requerido para la ILP es superior al de la iniciativa reglamentaria (que es del 5% de los electores (a día 01/12/2013 el censo era de 883.712, por lo que el mínimo de firmas se situaría aproximadamente en las 44.186). En cuanto a Navarra, la reciente ley de participación no recoge la iniciativa reglamentaria, sino solamente la ILP, mientras que en la ley anterior sí se preveía (art. 3.1, Ley foral 14/2012). En la proposición de ley en trámite del País Vasco no se incorpora el número de firmas mínimo.

<sup>661</sup> En la anterior Ley de Navarra también se recogía este elemento bidireccional (arts. 45.4, Ley 11/2012).

debe tenerse por denegada la iniciativa” (art. 12.3, Ley 5/2010), sin mencionar ningún deber por parte del órgano competente de informar y motivar la denegación de la iniciativa.

### **3.2. Derecho de participación en la elaboración de Anteproyectos de Ley, disposiciones generales y planes y programas (generales y sectoriales)**

El derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general está contemplado en la normativa extremeña, murciana y vasca<sup>662</sup>. Además, en el País Vasco esta participación se amplía a la planificación gubernamental y a las actuaciones significativas del Gobierno. No obstante, Extremadura y País Vasco se refieren a la participación en la elaboración, mientras que Murcia también hace hincapié en la participación en la revisión y modificación de las disposiciones.

Si nos centramos ahora en las Comunidades Autónomas que prevén este derecho de participación ciudadana en los anteproyectos de ley, debemos fijarnos en la Comunidad Valenciana<sup>663</sup>, en Murcia y en las Islas Baleares. Hay que destacar estas dos últimas, pues se refieren al derecho a participar “de manera real y efectiva” tanto en la elaboración, como en la modificación y revisión (art. 44.1.b), Ley 2/2015 y art. 30.2.b), Ley 12/2014, respectivamente), y, como veremos seguidamente, no es una cuestión baladí.

---

<sup>662</sup> Arts. 36.3 b) y 40, Ley de Extremadura 4/2013; art. 56.2.b) de la proposición de ley del País Vasco; y art. 30.2.b) de la Ley de Murcia 12/2014.

Asimismo, es interesante que subrayemos que las Islas Baleares, a pesar de que reconocen en su Estatuto de Autonomía el derecho a participar en el procedimiento legislativo (art. 15 b), su normativa no prevé nada en este sentido.

Por otro lado, Navarra, su regulación anterior sí preveía este derecho. En la misma se especificaba que los ciudadanos podrían expresar observaciones y opiniones, en un periodo abierto de exposición pública (su duración no podría ser inferior a un mes), a excepción de aquellos planes y programas cuyo contenido fuese de carácter organizativo, procedimental o análogo, sobre los que se acordase la tramitación o aprobación por razones de urgencia, los que tuviesen como único objetivo la seguridad pública, la protección civil en casos de emergencia o salvamento, y los que se rigiesen por una normativa específica en la que ya existiesen actos o trámites de audiencia o información pública (art. 35, Ley 11/2012).

<sup>663</sup> En este sentido, hay una notoria diferencia en el caso de la Comunidad Valenciana si comparamos su regulación actual con la anterior, puesto que esta última, en relación con la participación en los Anteproyectos de Ley, concretaba también los sujetos (los ciudadanos) y los instrumentos y mecanismos: audiencia ciudadana, foros de consulta, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos. Además, establecía un límite: no se podía participar en aquellos Anteproyectos de Ley que recayesen sobre materias excluidas por la normativa de la ILP.

Paralelamente, en el País Vasco, además de declarar este derecho, se concreta que éste se hará efectivo mediante el instrumento de consulta pública a través del portal web y que solo podrá prescindirse de ella en casos de urgencia justificada. Esta consulta deberá realizarse en la fase previa a la elaboración del texto con la finalidad de recabar la opinión de los ciudadanos que puedan verse afectados por la regulación, concretando los aspectos más relevantes que deberán tenerse en cuenta<sup>664</sup>. Por lo tanto, estamos ante una participación *ex ante*, sin la posibilidad de que esta se extienda a lo largo del procedimiento de elaboración, evaluación y modificación de la norma.

En cuanto a los aspectos bidireccionales, observamos que la legislación actual de estas Comunidades Autónomas no prevén prácticamente ningún elemento bidireccional, a diferencia de las normas anteriores. En primer lugar, las Islas Baleares incorporan en su legislación un elemento de bidireccionalidad en relación con la calidad normativa, pero con un carácter impreciso. Es decir, para iniciar el proceso de elaboración de anteproyectos de Ley, establece la obligación de presentar un análisis de impacto normativo junto con una memoria. Esta memoria deberá hacer referencia, entre otros aspectos, a “las acciones de consulta hechas y las acciones de participación ciudadana desarrolladas” (art. 42, Ley 4/2011).

En el caso de la Comunidad Valenciana, anteriormente se preveía que el departamento competente en materia ciudadana debía analizar “la conveniencia y viabilidad de la actuación propuesta y resolverá motivadamente, estableciendo, en su caso, la colaboración que prestará para su desarrollo” (art. 12, Ley 11/2008). Se trataba, por lo tanto, de dar una respuesta motivada a las propuestas recibidas. En la actual regulación no existe este grado de concreción. No obstante, consideramos que cuando el legislador adjetivó la participación con los términos “real y efectiva” no lo hacía de forma casual, sino de forma consciente e intencionada. Por lo tanto, aunque sea de manera implícita, el legislador valenciano ha seguido incorporando este elemento bidireccional, puesto que para que la participación ciudadana sea

---

<sup>664</sup> Los problemas que se pretenden solventar con la nueva regulación; la necesidad y oportunidad de la aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias (art. 56.2.b) de la proposición en trámite).

realmente efectiva, es necesaria algún tipo de retroalimentación por parte de los poderes públicos.

Murcia se encuentra en la misma línea que la Comunidad Valenciana, según nuestro punto de vista, en este caso no ha habido una legislación anterior, sino que la vigente actualmente es la primera aprobada en materia de participación ciudadana en esta Región.

En cuanto a Navarra, los elementos de bidireccionalidad eran más precisos en la anterior normativa. Con la nueva regulación se ha prescindido del detalle y concreción de muchos aspectos, siendo este derecho de participación en la elaboración de planes, programas y anteproyectos de ley, uno de ellos<sup>665</sup>.

### **3.3. Derecho a formular sugerencias**

Este derecho tampoco lo contemplan ninguno de los Estatutos de Autonomía de *última generación* (ni tampoco los *originarios*)<sup>666</sup>. Las normativas que se refieren a este derecho son la de Canarias y Extremadura<sup>667</sup>. Por un lado, Extremadura prevé que no sólo se puedan formular sugerencias, sino también

---

<sup>665</sup> En la anterior Ley foral que regulaba la participación se dedicaba un precepto a las “garantías para la participación de la ciudadanía en la elaboración de determinados planes y programas de carácter general” (art. 35, Ley 11/2012). En él se establecía que la Administración Pública debía garantizar lo siguiente: que los resultados de la participación fuesen tenidos en cuenta al adoptar las decisiones; que se informase a los ciudadanos de las decisiones adoptadas y los motivos y consideraciones en los que se basaban las decisiones; y, en último lugar, se notificase personalmente una respuesta motivada al autor de las observaciones y opiniones. Por lo tanto, a diferencia del caso valenciano, no sólo se trataba de dar respuesta motivada a las aportaciones ciudadanas, sino además de tenerlas en cuenta en la adopción de las decisiones, indicando los motivos y consideraciones de las mismas.

Sin embargo, estas garantías se establecían para la participación en la elaboración de *planes y programas*, pero no para la elaboración de *disposiciones de carácter general*. En este sentido, la norma foral contemplaba que todas “las sugerencias o recomendaciones recibidas serán tenidas en cuenta por el órgano encargado de la redacción del texto del proyecto, que podrá asumirlas o rechazarlas, constanding su actuación en un informe final que se publicará en el Portal del Gobierno de Navarra en Internet” (art. 44, Ley 11/2012).

<sup>666</sup> No obstante, como los demás derechos que estamos observando, quedaría incluido dentro del derecho *genérico* de participar en la vida política, económica, cultural y social, establecido por algunos de los Estatutos. EAAnd (art. 30.6), EAIB (art. 15.1), EACV (art. 9.4) y EAAr (art. 15.3).

<sup>667</sup> Anteriormente, las leyes de participación de Navarra y Castilla y León también preveían este derecho, aunque, en este último caso, el derecho se centraba en la posibilidad de formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos (arts. 23 y 24, anterior Ley 2/2010). En la actual Ley 3/2015 de Castilla y León, no se establece la formulación de sugerencias como un derecho propiamente, pero sí se recoge la posibilidad de realizar dichas aportaciones a la Administración.

propuestas de actuación o de mejora. En este sentido, vemos que Canarias se refiere a este derecho con un contenido más amplio, puesto que no sólo abarca sugerencias o propuestas, sino también comentarios. Tampoco concreta el ámbito de las mismas, pero sí que señala que deberán ser de interés público y que éstas se podrán presentar individual o colectivamente.

Por otra parte, refiriéndonos a la bidireccionalidad de la participación, solo en la legislación de Canarias se observa un elemento bidireccional, aunque débil, pues se indica que la Administración además de hacer efectivo este derecho, deberá promover también el reconocimiento de aquellas iniciativas que hayan implicado una mejora de los servicios prestados (art. 10, Ley 5/2010)<sup>668</sup>.

### **3.4. Derecho a ser consultado**

Nos encontramos ante el derecho de los ciudadanos a ser consultados de forma periódica sobre el grado de satisfacción con los servicios públicos, previsto en Extremadura (art. 37.2, Ley 4/2013) y en las Islas Baleares (art. 6.2, Ley 4/2011)<sup>669</sup>. No obstante, sólo observamos *indicios* de participación bidireccional, ya que la única actuación que prevén por parte de los poderes públicos es la publicación de los resultados de las consultas en la sede electrónica correspondiente.

### **3.5. Derecho para recabar la colaboración del gobierno autonómico en la realización de actividades ciudadanas**

Mientras que en la legislación autonómica anterior solo se recogía este derecho en la norma valenciana, en la norma canaria y en la navarra, con la *nueva*

---

<sup>668</sup> Anteriormente, en la legislación de Castilla y León se establecía la obligación de los poderes públicos a dar respuesta en un plazo máximo de tres meses. Actualmente, hemos señalado que la formulación de sugerencias y propuestas no se recoge como derecho, pero sí están presentes en la norma actual. En este sentido, se indica que “las aportaciones deberán ser tomadas en consideración [...] y contestadas individualmente [...] el rechazo total o parcial de las aportaciones será motivado” (art. 18.4, Ley 3/2015).

<sup>669</sup> Anteriormente, también recogían este derecho la legislación en materia de participación de Castilla y León (art. 27, Ley 2/2010) y Navarra (art. 43.1, Ley 11/2012). Estas dos Comunidades Autónomas, además de hacer referencia al derecho de ser consultado en relación con la satisfacción de los servicios públicos, también incluían este derecho para otras actividades de la Administración, más allá de los servicios públicos.

*generación* de leyes de participación, este derecho se ha establecido también en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla la Mancha y La Rioja, manteniéndose también en Canarias y Navarra, pero no así en la Comunidad Valenciana.

La Rioja, Andalucía y Navarra recogen a nivel normativo el derecho de forma general, señalando que el apoyo de las Administraciones Públicas será para la realización de actividades que fomenten la participación de los ciudadanos en el marco de los procesos participativos que se desarrollen (art. 6.2.d) del Proyecto de ley de La Rioja y art. 1.b) de la Ley andaluza 7/2017 y art. 5.6 de la ley foral).

En el caso de Castilla la Mancha se concretan las formas en las que se materializa esta colaboración<sup>670</sup>: a partir del patrocinio de las actividades, la cesión temporal de bienes públicos, con apoyo técnico, la difusión a través medios de comunicación y cualquier otra medida (art. 6.c), Anteproyecto de ley).

En último lugar, solo en la norma canaria encontramos algún elemento bidireccional, ya que se toma en consideración la actuación por parte de los poderes públicos como respuesta a la solicitud de colaboración de los ciudadanos. En este sentido, se señala que el departamento correspondiente “analizará la conveniencia y la viabilidad de la actuación propuesta y resolverá motivadamente, estableciendo, en su caso, la colaboración que prestará para su desarrollo” (art. 11.2 de la Ley 5/2010).

### **3.6. Derecho a la participación en las políticas públicas**

Este derecho está desarrollado en la legislación autonómica de Aragón, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco. En Aragón este derecho se proclama de forma genérica, señalando que los ciudadanos “tienen derecho a participar en las políticas públicas que impulse el Gobierno...” (art. 49, Ley 8/2015). No se concreta si esta participación será en la fase de la elaboración de las políticas o también en

---

<sup>670</sup> En las anteriores legislaciones en materia de participación de la Comunidad Valenciana y Navarra también se preveían estos elementos para el desarrollo de la colaboración. Actualmente la reciente norma foral no regula el derecho en este grado de concreción, mientras que la ley valenciana no recoge este derecho. En el caso de Navarra, además, se incorporaba el siguiente requisito: la presentación de una memoria explicativa de la actuación que se pretende realizar.

su seguimiento y evaluación<sup>671</sup>, a diferencia de las demás Comunidades Autónomas. La participación tanto en la fase de elaboración como en la fase de evaluación de las políticas públicas se prevé en Murcia, Navarra y Extremadura<sup>672</sup>. En el caso de Extremadura se refiere también a la evaluación de la calidad de los servicios públicos, mientras que, en Murcia y Navarra, además de la participación en la elaboración y evaluación, se prevé también para el seguimiento de las políticas públicas (en el caso de Navarra, también para la gestión de las mismas). En el País Vasco se prevé la participación solo en la fase de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos.

Finalmente, es interesante destacar que la ley foral además de declarar el derecho a participar en la planificación, el seguimiento, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, recoge el derecho “a emitir su opinión [de los ciudadanos] en los diferentes procesos participativos y tener un papel protagonista y corresponsable en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas”. Este último derecho incorpora varios elementos destacables. En primer lugar, establece una diferencia entre el derecho a participar en las políticas públicas y el derecho a emitir la opinión durante el proceso de participación. En segundo lugar, este último derecho se refiere a que el ciudadano no solo debe tener un papel protagonista en materia de políticas públicas, sino que también debe ser corresponsable en la toma de decisiones. ¿Implica ello que la decisión final debe pasar también por los ciudadanos? A pesar de esta corresponsabilidad, entendemos que la decisión última será siempre de los poderes públicos. No obstante, este derecho pone de manifiesto la necesaria motivación de las decisiones que toma el ejecutivo respecto de los procesos participativos en materia de políticas públicas. Se deduce que, aunque no se declare de forma expresa, que ante una decisión final no justificada respecto de las aportaciones de los ciudadanos, se estaría contradiciendo este derecho.

Por lo tanto, solo en el caso de Navarra se observa un elemento bidireccional respecto del derecho de participación en las políticas públicas, pues se sitúa al

---

<sup>671</sup> Que el derecho a participar en las políticas públicas no incluya estas cuestiones no implica que la ley no las desarrolle, puesto que se establece que esta participación se llevará a cabo mediante los instrumentos de participación previstos, que observaremos más adelante.

<sup>672</sup> Art. 30.2.a) de la Ley murciana 12/2014; art. 5.5. Ley foral 12/2019 y art. 36.3.a) y b) de la Ley extremeña 4/2013.



ciudadano como protagonista y corresponsable en la toma de decisiones, lo cual implicará la obligatoriedad de motivar por parte de los poderes públicos las decisiones finales tomadas. No obstante, no se concreta cómo se hará efectivo este derecho, es decir, cómo debería realizarse esta justificación de la decisión pública final con respecto de las aportaciones ciudadanas recibidas a lo largo de los procesos participativos.

### **3.7. Derecho de acceso a la información**

En primer lugar, son varias las Comunidades Autónomas que prevén el derecho de acceso a la información como contenido específico del derecho de participación de los ciudadanos. Algunas lo hacen en términos generales, señalando el derecho a ser informado de los diferentes procesos participativos que se lleven a cabo. Este es el caso de Andalucía (art. 8.1.c), Murcia (art. 30.2.f), La Rioja (art. 6.2.b) y la Comunidad Valenciana (art. 44.1.a). En esta última, la norma se refiere al derecho “a la información y al asesoramiento sobre los distintos instrumentos”, sin concretar cómo se llevará a cabo. No obstante, hay que resaltar que, de estas Comunidades Autónomas, tanto la ley de Murcia como la de la Comunidad Valenciana regulan no solo la participación ciudadana, sino también la transparencia y buen gobierno, por lo que ya contienen además del título relativo a la participación, un capítulo en materia de acceso a la información. Se entiende, por lo tanto, que la declaración del derecho a la información como derecho específico de la participación se haga de forma general, disponiendo de su concreción en el capítulo correspondiente.

En segundo lugar, Aragón (art. 50) recoge el derecho de información para la participación ciudadana indicando que esta información deberá publicitarse en el Portal de Participación ciudadana y en otros instrumentos de comunicación social. Asimismo, también se recoge como contenido de este derecho el impulso y promoción de los instrumentos participativos.

En tercer lugar, Castilla la Mancha (art. 5.b) incorpora tres elementos relevantes. Por un lado, se especifica que este acceso a la información será con carácter previo a los canales participativos. Por otro, se indica que los poderes

públicos deberán aplicar cuanto sea necesario para garantizar el acceso a la participación de los colectivos más desfavorecidos o en situación vulnerable. El tercer elemento destacable es que la información a la que tienen derecho los ciudadanos no es solamente aquella emanada de la Administración, sino también aquellas opiniones aportadas por otras entidades o personas participantes también en los procesos participativos.

En último lugar, se encuentra Canarias (art. 5), quien en su legislación desarrolla de forma más extensa el contenido del derecho de acceso a la información como derecho específico de la participación popular. Como avanzábamos, la diferencia principal entre Canarias y Murcia y la Comunidad Valenciana se encuentra en el objeto regulador de las leyes que desarrollan la participación. En las dos últimas, estamos ante leyes de transparencia, buen gobierno y participación, mientras que en la primera, se trata de una ley dedicada exclusivamente al fomento de la participación. En esta norma canaria se desarrolla el derecho de información, identificando el concepto de acceso a la información, su contenido general, los objetivos de la misma y los derechos específicos dentro de este derecho: como son el derecho a consultar informes o memorias de gestión, el derecho a obtener orientación en los procedimientos (de igual forma que lo hace la Comunidad Valenciana) y el derecho a ser informado del resultado de las políticas públicas.

### **3.8. Derecho de publicación del resultado y motivación de la decisión final**

Acabamos de observar el derecho de acceso a la información pública. Es innegable que este derecho va intrínsecamente relacionado con el derecho de acceder a la publicación de los resultados del proceso de participación y de la justificación de los mismos. De hecho, en la ley canaria cuando se delimita el contenido del derecho de acceso a la información, se concreta esta dimensión, señalando el derecho a consultar los informes o memorias de gestión “que compendien la actividad desarrollada y de los resultados de la gestión pública llevada a cabo” (art. 5.4.a). En materia de participación ciudadana consideramos esencial que el desarrollo normativo incorpore la publicidad del resultado del proceso participativo y la motivación de la decisión pública final, ya sea como derecho específico de participación, ya sea en cualquier otra de las disposiciones

normativas. En este sentido, en Murcia (art. 30.2.g), La Rioja (art. 6.1.c) y la Comunidad Valenciana (art. 44.1.c) el legislador ha optado por incorporar esta dimensión como derecho específico. No obstante, en Murcia solo se recoge el derecho a que se publique el resultado, mientras que en La Rioja y en la Comunidad Valenciana este derecho se extiende a que el ciudadano sea informado de las razones que justifiquen la decisión final tomada.

Este es uno de los elementos bidireccionales más significativos, puesto que a través del mismo el ciudadano obtiene la retroalimentación necesaria de su participación. Sin duda, la participación del ciudadano nunca será completa si éste no es informado de los motivos que han llevado a los poderes públicos a tomar la decisión final.

### **3.9. Derecho de iniciativa de procesos participativos**

Otro derecho interesante recogido por alguna de las legislaciones autonómicas es el derecho de iniciativa de los procesos participativos previstos legalmente. Este derecho está recogido tanto en la norma andaluza (art. 8.1.a), como la manchega (art. 6.a) y la riojana (art. 6.2.a) (ambas, en trámite). No obstante, en el caso de Castilla la Mancha, además de proclamar este derecho se concreta que el mismo será individual y/o colectivo, con la finalidad de promover ya sea instrumentos, ya sea canales y procedimientos de participación ciudadana, todos ellos dentro del marco de la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos, “en defensa de los intereses comunes y colectivos de la sociedad” (art. 6.a).

### **3.10. Otros derechos de participación**

Como se observa en la *Tabla III. Derechos específicos de participación popular recogidos en la legislación autonómica*, algunas Comunidades Autónomas regulan derechos específicos como contenido de la participación ciudadana que los diferencian de las demás Comunidades.

Por un lado, la ley canaria de participación incorpora como derecho específico, e independiente de los demás derechos previstos, el derecho de acceso a los archivos y registros, según prevea la legislación (art. 9). Por otro lado, en

Castilla la Mancha se prevé que la participación popular pueda también realizarse en el gasto público, aunque “en aquellos aspectos puntuales”, según establezca la ley (art. 6.e).

También la Comunidad Valenciana incorpora un derecho distintivo: el derecho a la compensación de costes ocasionados por el ejercicio del derecho a la participación popular (art. 44.bis). Además de proclamarse el derecho, se establecen las condiciones que deberán cumplir los sujetos que a él quieran acogerse. Sin entrar en detalle, hay que resaltar que este derecho se dirige a personas jurídicas sin ánimo de lucro cuya participación en un procedimiento concreto haya sido “determinante en la modificación del resultado del procedimiento en el que se inserte la participación” (art. 44. bis. 3). Se excluyen de forma expresa las siguientes formas de participación: las quejas, las reclamaciones y los recursos administrativos. Asimismo, para percibir esta compensación económica, los sujetos deberán presentar una solicitud juntamente con el justificante acreditativo de los gastos correspondientes<sup>673</sup>, en el plazo máximo de dos meses desde la publicación “de la disposición, instrumento o acto administrativo objeto del proceso participativo”.

En último lugar, en Navarra se incorporan dos nuevos derechos de participación en el ámbito del Parlamento de Navarra. Por un lado, el primero de ellos se refiere al derecho de participar en “las tareas de impulso al Gobierno foral mediante iniciativas ciudadanas destinadas a promover una moción por parte del Parlamento de Navarra” (art. 5.3). Por otro lado, se proclama el derecho de los ciudadanos a participar en la “promoción de debates públicos mediante iniciativas ciudadanas que persigan la aprobación de una declaración institucional por parte del Parlamento de Navarra” (art. 5.4).

#### **4. Los instrumentos de participación popular**

Observados los derechos recogidos en la legislación autonómica que integran y satisfacen el derecho de participación popular en los asuntos públicos, nos

---

<sup>673</sup> La compensación económica será según los gastos acreditados, pero nunca superará la cuantía de quinientos euros.

centraremos seguidamente en los mecanismos participativos que se sitúan bajo el paraguas de las consultas populares, como ya hemos avanzado.

En el marco teórico, partíamos de tres rasgos esenciales para observar si estamos ante una consulta popular: el sujeto pasivo, que habitualmente es una fracción del pueblo; el sujeto activo –quien tiene la iniciativa y el poder de decisión– que normalmente son los poderes públicos; y la finalidad –conocer el parecer del pueblo sobre un asunto concreto antes de tomar una decisión–. Asimismo, dentro del concepto genérico de “consultas populares”, las distinguíamos en dos tipologías, más allá del referéndum: los mecanismos participativos<sup>674</sup> y la consulta como mecanismo concreto de participación<sup>675</sup>. La forma de aproximarnos será mediante la comparación de los mismos –según las previsiones contenidas en las diferentes normativas autonómicas– partiendo de la clasificación elaborada en materia de las consultas populares. En la siguiente tabla se observan los diferentes instrumentos de participación que forman parte del concepto genérico de “consultas populares” previstos en la legislación autonómica<sup>676</sup>. En ella, se ha distinguido entre los mecanismos participativos y la consulta popular como instrumento concreto, según la distinción realizada en el marco teórico.

Paralelamente, iremos observando los elementos bidireccionales de cada instrumento. No obstante, podemos adelantar que este es un elemento característico de las normas autonómicas de *nueva generación* en materia de participación,

---

<sup>674</sup> Esta tipología se refiere a aquellos mecanismos de democracia participativa en la que también se encuentra incorporada la democracia deliberativa. Es preciso recordar que quedarán al margen aquellos instrumentos que, aunque son una vía de acceso para el ciudadano, quedan fuera del concepto de consulta popular, como serían las aportaciones y/o concretas de los ciudadanos, los instrumentos organizados a iniciativa social (como serían los círculos de estudio o los foros temáticos, pues son organizados por la sociedad civil), instrumentos de participación sectorial, iniciativas ciudadanas –ya sea legislativas, reglamentarias, de ordenanzas o sobre políticas públicas–, la participación a través de órganos colegiados, como puede ser el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, análisis de necesidades, sesiones de preguntas y respuestas, entre otros.

<sup>675</sup> Como ya hemos señalado, a través de este instrumento los ciudadanos expresan su parecer sobre un asunto concreto, previamente a la decisión pública.

<sup>676</sup> Hay que destacar que gran parte de las normas autonómicas parten de denominaciones sensiblemente diferentes a las propuestas en este estudio. Por ejemplo, Andalucía y Navarra denominan “consultas populares” a los foros, jurados y audiencias ciudadanas y, de forma paralela, se refieren a la participación en “procesos deliberativos” y en los presupuestos. Desde nuestro punto de vista –delineado en el marco teórico–, el concepto genérico de “consulta popular” englobaría gran parte de los instrumentos previstos, denominados y clasificados de una forma u otra, en función de la ley autonómica.

respecto de las normas anteriores. Como veremos seguidamente, muchos de los instrumentos de participación prevén, de algún modo, la motivación de la decisión pública final respecto del resultado del proceso participativo.

Tabla IV. La consulta popular en el desarrollo legislativo autonómico

	<b>Mecanismos participativos</b>	<b>Consulta popular como instrumento propio de participación</b>
<b>Andalucía</b>	Procesos de deliberación Presupuesto participativo Consultas: encuesta, audiencia pública, foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano	Consulta participativa
<b>Aragón</b>	Consultas: audiencia pública, foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano, encuesta, sondeos, estudios de opinión, procesos de deliberación participativa de PP.PP.	-
<b>Asturias</b> <sup>677</sup>	-	-
<b>Canarias</b>	Consultas: foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano, sondeos y encuestas	Pregunta directa
<b>Cantabria</b>	-	-
<b>Castilla la Mancha</b>	Aportaciones ciudadanas, foros de participación, recogida de datos, reuniones de contraste experto, ponencias.	Consulta ciudadana a través del Portal de Participación.
<b>Castilla y León</b>	No concreta instrumentos. Se refiere a sugerencias y propuestas.	
<b>Cataluña</b>	Procesos de participación ciudadana: encuesta, audiencia pública, foro de participación	Consulta popular no referendaria
<b>Comunidad Valenciana</b> <sup>678</sup>	La ley no los concreta. Según decreto: audiencia pública, foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano, observatorios, encuestas satisfacción.	
<b>Extremadura</b>	Encuestas, sondeos, paneles ciudadanos.	

<sup>677</sup> En Asturias no se recogen mecanismos de participación ni en la Ley 8/2018 de transparencia, buen gobierno y grupos de interés, ni en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>678</sup> En la Comunidad Valenciana el Decreto 76/2009 sigue en vigor mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario en materia de participación ciudadana de la Ley 2/2015. Véase la disposición transitoria única de la Ley 2/2015.

	Consejo Extremeño de Ciudadanos. Debate público.	
<b>Galicia</b>		-
<b>Illes Balears</b>		-
<b>La Rioja</b>	Iniciativa participativa e iniciativa colaborativa (de oficio o a solicitud ciudadanos). Foros de deliberación ciudadana, encuestas, audiencias públicas, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos, núcleos de intervención participativa, presupuestos participativos, elaboración leyes y reglamentos, otros.	Consulta pública
<b>Madrid<sup>679</sup></b>		-
<b>Murcia</b>	Aportaciones ciudadanas, iniciativas ciudadanas, procesos de deliberación participativa de PP.PP.	Consulta pública
<b>Navarra</b>	Procesos deliberativos Presupuesto participativo Exposición pública Consultas: encuesta, foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano	Consulta ciudadana
<b>País Vasco</b>	Encuestas, sondeos, foros de consulta, espacios de debate y consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano, procesos de deliberación participativa	Consulta abierta Consulta no refrendataria general o sectorial

#### **4.1. Las consultas populares como mecanismo participativo<sup>680</sup>**

Como hemos avanzado, nuestro objeto de estudio serán aquellos instrumentos que se sitúen bajo el paraguas de las consultas populares. Seguidamente nos centraremos en los mecanismos deliberativos; aquellos instrumentos que proporcionan información al ciudadano para que seguidamente éste pueda debatir, opinar y argumentar respecto de un asunto concreto.

La forma de aproximarnos será mediante la comparación de los mismos (según las previsiones contenidas en las diferentes normativas autonómicas) y,

<sup>679</sup> En Madrid se elaboró un anteproyecto de ley en materia de participación pero fue rechazado en 2016.

<sup>680</sup> Como señalábamos en el marco teórico, bajo este mecanismo englobamos todos aquellos instrumentos que forman parte de la democracia participativa (incluyendo en la misma la democracia deliberativa) desde el punto de vista de las consultas populares.

paralelamente, iremos observando los elementos bidireccionales que se observan en cada uno de ellos. No obstante, en algunos casos las normas establecen elementos bidireccionales de forma genérica para todos los mecanismos, más allá de las especificaciones de cada uno de ellos. Por ejemplo, tanto la Comunidad Valenciana<sup>681</sup> (art. 21, Decreto 76/2009) como Canarias (art. 18, Ley 5/2010), prevén que se evalúen todos los instrumentos participativos que se lleven a cabo. También en Cataluña se prevé la evaluación de todo proceso participativo que se desarrolle (art. 50, Ley 10/2014), pero incorpora un nuevo elemento: este informe de evaluación deberá contener un apartado específico sobre los efectos de la participación respecto de la decisión final (art. 51, Ley 10/2014). En Andalucía (art. 16.2, Ley 7/2017) y en La Rioja (art. 15.3, proyecto de ley) se incorpora la necesidad de que el órgano responsable de adoptar la decisión motive dicha decisión respecto de aquellas aportaciones no incorporadas.

#### **4.1.1. Procesos de deliberación**

Varias Comunidades Autónomas se refieren en sus respectivas normas reguladoras de la participación popular al “proceso de deliberación” como mecanismo de participación. En el País Vasco solo se menciona el mecanismo, conjuntamente con los demás instrumentos participativos (art. 55.2), mientras que en Murcia (art. 33.2.d) la ley refiere de forma general algunos aspectos de esta figura: quiénes son los sujetos implicados –ciudadanos y sociedad civil– y el objeto –diseño y evaluación de políticas públicas y la elaboración de disposiciones normativas de carácter general–. No obstante, es en la legislación de Andalucía, Aragón y Navarra donde encontramos la definición de este mecanismo: “se denomina proceso de deliberación<sup>682</sup> el contraste de argumentos y motivaciones

---

<sup>681</sup> La anterior legislación valenciana preveía de forma concreta para la audiencia pública que que “el resultado del proceso de audiencia ciudadana al que se halla sometido el Anteproyecto de Ley o el programa que defina políticas sectoriales se plasmará en un Informe de Participación Ciudadana” (art. 18, Ley 11/2008), que debía incluir tanto los mecanismos de participación utilizados, el resultado del proceso participativa y la evaluación del órgano correspondiente, especificando las sugerencias e iniciativas del proceso participativo que se hayan incorporado al texto.

<sup>682</sup> En el caso de Andalucía y Aragón a este mecanismo se le denomina “proceso deliberativo participativo”.



expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública...<sup>683</sup>.

En primer lugar, las tres CC.AA. señalan que el inicio del proceso de deliberación tiene lugar inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de adopción de la política pública. Excepcionalmente, también prevén que pueda iniciarse durante el procedimiento decisonal si la política pública en cuestión adquiere una relevancia imprevista en el momento en que se inició el procedimiento. Asimismo, en el caso de Aragón, se concreta con carácter general que será prescriptivo la celebración de un proceso de deliberación en “la elaboración de planes o programas de carácter plurianual; los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales...” (art. 54.5). Paralelamente, en Andalucía se incorpora la iniciativa ciudadana para realizar procesos de deliberación (art. 20).

En segundo lugar, Aragón en su norma establece las fases del proceso deliberativo –fase de información, fase de deliberación y fase de retorno– y se indican los elementos imprescindibles que deberán ser publicados en el Portal de Participación Ciudadana: el borrador del proyecto, informes y documentación de interés, relación de todos los participantes, el calendario del proceso y las actas de cada una de las fases. En el caso de Andalucía y Navarra la regulación es prácticamente la misma. Para la convocatoria del proceso de deliberación, es necesario la aprobación de unas bases –en la norma andaluza denominadas “Acuerdo Básico Participativo”– que incluyan los elementos mínimos necesarios para iniciar el proceso, como serían el tipo de proceso de participación, el asunto concreto en cuestión, el órgano competente responsable de la coordinación, período de duración, vías de acceso a la información, entre otros.

En último lugar, una vez finalizado el proceso de deliberación, Navarra y Andalucía prevén, también de forma idéntica, que el órgano competente deberá realizar un informe que será publicado, donde constarán las conclusiones alcanzadas y una valoración de la deliberación. Además, en el caso de Navarra se

---

<sup>683</sup> Esta definición se reproduce exactamente igual en la normativa tanto de Andalucía (art. 18), como en Aragón (art. 54.1) y como en Navarra (art. 16).

fija una fecha límite para realizar este informe, que serán 45 días posteriores a la finalización del proceso. En cambio, Aragón no se refiere a la elaboración de un informe de las características mencionadas, sino que señala que, finalizado el proceso, el órgano competente deberá abrir una evaluación del mismo. En este sentido, la incorporación de la elaboración de un informe motivador de la decisión tomada en relación con el proceso participativo llevado a cabo es un elemento bidireccional significativo, el cual, sería aún más completo con la evaluación del propio proceso participativo desarrollado, como se prevé en la norma aragonesa.

#### **4.1.2. Audiencia pública**

Este mecanismo de participación lo prevén Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana y La Rioja. La mayoría de ellas se refiere a esta figura participativa definiéndola como un “instrumento de consulta en el que, mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones Públicas posibilitan a las personas o entidades directamente afectadas por una política pública ser escuchadas antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta”<sup>684</sup>.

Este instrumento se encuentra regulado de forma sustancialmente diferente en las normas canaria y catalana. La primera de ellas se refiere a este mecanismo como “audiencia ciudadana”, señalando que los ciudadanos participan y formulan propuestas sobre la actividad de la Administración en función del interés y demanda de la ciudadanía. Por lo tanto, el sujeto de participación se amplía a toda la ciudadanía, no solamente a los interesados o afectados. En la segunda, Cataluña, este instrumento es denominado “audiencia pública ciudadana”, refiriéndose al “proceso de participación ciudadano mediante el cual se ofrece a las personas, entidades y organizaciones la posibilidad de presentar y debatir propuestas en relación con una determinada actuación pública” (art. 54, Ley 10/2014). Asimismo, se indica que habrá dos modalidades de audiencia: aquellas generales para todos los ciudadanos, y aquellas dirigidas a colectivos específicos, cuando el asunto en cuestión afecte directamente de forma concreta a un sector de la población.

---

<sup>684</sup> Definición que se halla tanto en la norma andaluza (art. 26.b), como en la aragonesa (art. 53.2.a) y la riojana (art. 25).

Por otro lado, la ley canaria establece que la audiencia ciudadana será un instrumento obligatorio para los programas o políticas de actuación sectorial, en su fase de elaboración (que no tengan ya trámite de información pública). A diferencia de la ley canaria, la valenciana contempla cómo deberá ser la composición del instrumento, el cual deberá incluir una representación de ciudadanos y Entidades Ciudadanas cuyos fines e intereses guarden relación directa con el objeto en cuestión (art. 24, del Decreto 76/2009).

Respecto de los elementos bidireccionales, ninguna Comunidad Autónoma los menciona de forma expresa para este instrumento<sup>685</sup>.

#### **4.1.3. Foros de consulta**

Este instrumento, como señalan en términos generales las normas que lo regulan, consiste en debatir y reflexionar sobre los efectos de una política pública o asuntos de interés social<sup>686</sup>. Podríamos definirlo como un “grupo de ciudadanos y representantes de entidades ciudadanas convocados por la Administración para debatir y alcanzar conclusiones en tiempo real sobre cuestiones o políticas públicas”<sup>687</sup>. Está previsto en la normativa de Andalucía (art. 26), Aragón (art. 2.b), Comunidad Valenciana (art. 49 de la ley y arts. 26ss. Decreto 76/2009), Canarias (art. 21), Castilla la Mancha (art. 11.1.b), Cataluña (art. 55), La Rioja (art. 23), Navarra (art. 23.c) y extremeña, País Vasco (art. 55). Los elementos relevantes que distinguen unas leyes de otras respecto de este instrumento son los siguientes: el carácter temporal u orgánico del foro, el debate presencial y/o virtual, la iniciativa del instrumento –de oficio o a iniciativa ciudadana– y la presencia de expertos.

En primer lugar, en relación con el carácter temporal o permanente del instrumento, la Comunidad Valenciana y Cataluña prevén ambas modalidades, mientras que La Rioja señala que deberán tener una duración determinada. En cambio, Canarias y Extremadura indican que los foros de consulta o participación

---

<sup>685</sup> Véanse, por lo tanto, los elementos bidireccionales previstos a nivel general para todos los mecanismos participativos señalados en el apartado 4.1. *Las consultas populares como mecanismo participativo*.

<sup>686</sup> Castilla la Mancha además de las políticas públicas se refiere también a asuntos que puedan ser de interés social (art. 11.1.b).

<sup>687</sup> Esta definición la observamos en la “Guía de Participación ciudadana” de la Comunidad Valenciana. Disponible en: <[http://www.vicepresidencia.gva.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a0f9818eiae2d2-4064-80b8-004561daefc1&groupId=168621](http://www.vicepresidencia.gva.es/c/document_library/get_file?uuid=a0f9818eiae2d2-4064-80b8-004561daefc1&groupId=168621)>.

tendrán un carácter orgánico. Respecto a este último aspecto, tanto la Comunidad Valenciana como Extremadura han creado un órgano que hace funciones de foro de consulta, denominado *Consejo de Participación Ciudadana*<sup>688</sup> y *Consejo Extremeño de Ciudadanos*<sup>689</sup>, respectivamente. No obstante, no ahondaremos en esta modalidad, puesto que a pesar de que se les denomina *foro de consulta*, no lo podemos considerar como tal, pues estamos ante un órgano permanente, vinculado a la Asamblea parlamentaria de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, el debate puede desarrollarse de forma presencial o digital. No obstante, todas las Comunidades Autónomas se refieren al mismo mediante la modalidad presencial –pues consideramos que, si no se especifica, la modalidad por defecto es la presencial– excepto en el caso de La Rioja, donde se indica que el debate podrá llevarse a cabo física o virtualmente.

En tercer lugar, respecto de la iniciativa del mecanismo de participación, por norma general se inicia de oficio. Aun así, observamos que Castilla la Mancha

---

<sup>688</sup> Se trata de un órgano consultivo de la Administración, cuya finalidad es la de “impulsar el acercamiento de la administración de la Generalitat a la sociedad civil y a la ciudadanía facilitando su comunicación” (art. 49, Ley 2/2015).

<sup>689</sup> Sus principales funciones son las siguientes. Por un lado, la de incentivar y promover debates sobre cuestiones de actualidad y de interés general (que sean de competencia autonómica). Paralelamente, también debe formular propuestas ante las instituciones y autoridades públicas extremeñas y, en tercer lugar, le corresponde ser uno de los garantes del cumplimiento efectivo del Título III de la Ley 4/2013 (relativo a la participación y colaboración ciudadanas). Asimismo, está compuesto tanto por colectivos como por ciudadanos (que deberán inscribirse previamente), pero la normativa no concreta cómo se formará el Consejo ni el número de personas y entidades que deberán formarlo. Además, a pesar de que no se trata de un órgano *interno* de la Administración, ya que éste se encuentra vinculado a la Asamblea, se establece que deberá contar con los medios técnicos, materiales y personas necesarios para poder ejercer sus funciones. Por lo tanto, nos encontramos ante un instrumento permanente de participación orgánica (aunque no consideramos que forme parte de la Administración), a diferencia de los otros instrumentos observados hasta ahora, mecanismos de participación funcional –desde fuera de la Administración, aunque hayan sido creados por la misma–. En este caso, estaríamos también ante un instrumento participativo de carácter *híbrido*, pero a diferencia de los foros de consulta, sí podemos considerar que se trate de un órgano, no sólo por su carácter permanente, sino también porque la norma prevé que exista un régimen interior del Consejo y los medios humanos, materiales y técnicos para poder desarrollar sus funciones. Nos hallamos ante un instrumento de participación orgánica pero situado fuera de la Administración; vinculado a la Asamblea legislativa. También es necesario remarcar la importancia de este Consejo, ya que refuerza la bidireccionalidad de la participación ciudadana. Anualmente, deberá elevar a la Mesa de la Asamblea un informe sobre el “grado de satisfacción de la ciudadanía con el efectivo cumplimiento de los principios de participación ciudadana por parte de las instituciones que integran el sector público al que se refiere esta Ley, estableciendo propuestas o sugerencias de mejora en dicho campo” (art. 38, Ley 4/2013), para que se haga público y sea debatido en el Pleno. Por lo tanto, existe una obligación de respuesta por parte de los poderes públicos ante los diferentes procesos participativos que se realicen.

incorpora la iniciativa ciudadana respecto a todos los instrumentos de participación ciudadana (art. 11.1.2).

En cuanto a la presencia de expertos, los prevén Canarias, la Comunidad Valenciana y Cataluña. En el primer caso, se indica que será necesaria la presencia de expertos (art. 21, Ley 5/2010), mientras que en el caso de la Comunidad Valenciana<sup>690</sup> y Cataluña la presencia de expertos independientes es opcional.

En lo que atañe a la bidireccionalidad de este instrumento, además de la bidireccionalidad genérica para todos los mecanismos de participación, encontramos que tanto la Comunidad Valenciana como Canarias establecen que se deberá evaluar la eficiencia, calidad e impacto de los foros en los procesos que se someten a su consulta (Decreto Ley 76/2009 y Ley 5/2010, respectivamente).

#### **4.1.4. Paneles ciudadanos**

Este instrumento se halla en la legislación que desarrolla la participación ciudadana de Andalucía, Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra, Extremadura y el País Vasco. En estas dos últimas Comunidades Autónomas las normas solamente se refieren a este instrumento enumerándolo juntamente con otros mecanismos. En el resto de CC.AA. se observa que todas definen de forma idéntica los paneles ciudadanos como los “espacios de información que se crean por la Administración pública con carácter temporal y que tienen por finalidad responder a las consultas planteadas por esta sobre cualquier asunto de interés público y en especial sobre las expectativas de futuro de la ciudadanía”<sup>691</sup>. De esta definición destacamos el carácter temporal del instrumento, intrínseco al mismo, y la iniciativa del mismo, de oficio en todas las Comunidades Autónomas, excepto Castilla la Mancha<sup>692</sup>.

Refiriéndonos a la bidireccionalidad de la participación, son tres las Comunidades Autónomas que incorporan algún elemento. En el caso de la

---

<sup>690</sup> En el caso de la Comunidad Valenciana debemos remitirnos al Decreto 76/2009, puesto que la ley actual no menciona nada relacionado con la presencia de expertos. La Ley anterior 11/2008 si se refería a la presencia de expertos, señalando que “se podrá dar participación a personas expertas en la materia, con el fin de dotarlos de mayor rigurosidad técnica y objetividad” (art. 19, Ley 11/2008).

<sup>691</sup> Véanse los artículos 26.d) Ley de Andalucía 7/2017,

<sup>692</sup> Como se ha señalado anteriormente, en la Ley de Castilla la Mancha se prevé que los instrumentos participativos puedan también tener lugar a iniciativa de los ciudadanos.

Comunidad Valenciana, en el Decreto 76/2009 se indica la necesidad de un informe final en el que se recojan todas las conclusiones, incluyendo también las minoritarias (art. 37.6). En la misma línea se sitúa La Rioja, pues señala que deberá realizarse un documento donde queden reflejados el desarrollo del proceso y las conclusiones (art. 26.3). Por otro lado, Canarias establece la obligación de evaluación para la Administración, pero sólo cuando ésta lo considere oportuno: “[se evaluará] *cuando proceda*, la productividad y calidad de los resultados obtenidos a través de los paneles de consulta” (art. 22, Ley 5/2010) (cursiva añadida).

#### **4.1.5. Jurados ciudadanos**

Estamos ante un instrumento participativo cuyo objetivo es analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programas de actuación llevados a cabo por la Administración. Este mecanismo lo prevén Andalucía (art. 26.e), Ley 7/2017), Aragón (art. 53.1.d), Ley 8/2015), Navarra (art. 23.e), Ley 12/2019), la Comunidad Valenciana (arts. 38 y 39, Decreto 76/2009), Canarias (art. 23, Ley 5/2010), La Rioja (art. 27, proyecto de ley) y el País Vasco (art. 55.2, proposición de ley). Por norma general, aunque solo lo especifica la ley canaria, el grupo estará compuesto por un máximo de diez personas. Asimismo, en esta misma regulación se observa la participación también de expertos, pero de estos diez sujetos participantes, como máximo un tercio serán personas expertas. Es interesante subrayar que en el caso de Canarias la norma señala que en el supuesto de que el asunto hubiese sido sometido a un proceso de participación ciudadana a través de foros de consulta, el jurado se constituirá con diez miembros de dicho foro ciudadano.

Refiriéndonos a los elementos bidireccionales de este instrumento, solo en tres CC.AA. se distingue esta dimensión. Por un lado, tanto en la Comunidad Valenciana como en La Rioja se indica la necesidad de un informe final en el que consten las conclusiones (también las minoritarias, en el caso de la Comunidad Valenciana). Por otro lado, en Canarias no solamente se establece también un informe preceptivo del resultado de la evaluación llevada a cabo por el jurado

ciudadano, sino que además se señala que las memorias anuales de los órganos públicos responsables deberán hacer referencia a estos informes evaluadores.

#### **4.1.6. Presupuestos participativos**

Los presupuestos participativos son aquellos procesos en los que los ciudadanos participan tanto en la elaboración del presupuesto emitiendo su opinión sobre los ingresos y las prioridades presupuestarias, como en partidas presupuestarias de gasto destinadas para este fin. Así lo define la norma foral (art. 20, Ley 12/2019), y también en Andalucía (art. 23, Ley 7/2017) y La Rioja (art. 30, proyecto de ley) está previsto este mecanismo, tanto a nivel autonómico como local.

En Andalucía y en La Rioja se prevé que la participación en los presupuestos se impulse desde las diferentes consejerías. Estos procesos participativos contribuirán “a la priorización sobre aspectos puntuales del gasto cuya incorporación se prevea efectuar en sus anteproyectos de estado de gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma”, según señala la normativa de ambas Comunidades. En el caso de Navarra, además se recoge que el gobierno deberá recabar la opinión de los ciudadanos, “tanto respecto al avance del anteproyecto anual de presupuestos generales de Navarra como al contenido de los mismos una vez aprobados” (art. 21.1). Por lo tanto, la participación en Navarra –a diferencia de aquella prevista en Andalucía y La Rioja– se lleva a cabo en dos fases, en la fase de elaboración de los presupuestos y en la fase posterior a su aprobación.

#### **4.1.7. Otros instrumentos participativos relevantes**

Algunas de las regulaciones autonómicas incorporan otros instrumentos o, como en el caso de Canarias, dejan la puerta abierta a otros órganos de participación (art. 24, Ley 5/2010)<sup>693</sup>. En primer lugar, son varias las Comunidades Autónomas

---

<sup>693</sup> De hecho, como se observará más adelante, Canarias mediante el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, *por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, desarrollando el artículo 20 de la Ley de Canarias 5/2010*, incorporó un nuevo instrumento: las preguntas directas. No obstante, éstas han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en la STC 137/2015. Véase más extensamente sobre esta cuestión el apartado “La consulta participativa en Canarias”, de la tercera parte del presente capítulo III.

que prevén la realización de encuestas a los ciudadanos<sup>694</sup>. No obstante, la legislación valenciana se refiere exclusivamente a encuestas de satisfacción de los ciudadanos (según art. 42 del Decreto 76/2009). En el País Vasco, Extremadura y Aragón además se incorpora los sondeos y, en el caso de Aragón, también estudios de opinión.

Por otro lado, en el Decreto valenciano 76/2009, el Capítulo VIII (relativo a *otros instrumentos de participación ciudadana*) desarrolla otros mecanismos participativos<sup>695</sup>, de los cuales destacan los siguientes: los observatorios y las sesiones de preguntas y respuestas. El primero de ellos, los observatorios, son mecanismos de participación orgánica, puesto que son “órganos colegiados<sup>696</sup> permanentes [creados por las *Conselleries*] para la consulta y el asesoramiento en materia de su competencia” (art. 40.1, Decreto 76/2009), adscritos a la *Conselleria* correspondiente, cuyas funciones serán de estudio y asesoramiento. El segundo mecanismo consiste en organizar de forma periódica sesiones de preguntas y respuestas donde participarán los ciudadanos y entidades ciudadanas para conocer su opinión sobre cuestiones sectoriales (art. 44.1, Decreto 76/2009). Podrán ser convocadas por las *Conselleries*, organismos o instituciones dependientes de la Generalitat, siendo convocadas siempre con al menos 48 horas de antelación. Desde nuestro punto de vista, ambas figuras son instrumentos de participación ciudadana pero que quedarían al margen de las consultas populares, según nuestra delimitación teórica.

---

<sup>694</sup> Las encuestas se prevén en Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Extremadura, Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra y País Vasco.

<sup>695</sup> No obstante, en dicha disposición se enumeran mecanismos que no consideramos como instrumento de participación, pues se refieren más bien a un *medio* para la participación (como es el caso de la participación a través de la sede electrónica, la participación electrónica, el análisis de necesidades, todas ellas previstas en el art. 42 del Decreto 76/2009). En la misma línea se encuentra Castilla la Mancha, cuando recoge otras figuras bajo la denominación de “instrumentos de participación” como la recogida de datos, las reuniones de contraste de expertos y las ponencias. Todas ellas, según nuestro parecer, consideramos que son instrumentos *para* la participación pero no *de* participación ciudadana.

<sup>696</sup> Como prevé el art. 40.4, “el observatorio se regirá por sus propias normas de funcionamiento y por lo dispuesto, respecto de los órganos colegiados, en el título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.



Extremadura prevé otro instrumento relevante: el debate público<sup>697</sup>. Este mecanismo consiste en “debates entre los presidentes de los grupos parlamentarios y/o los diferentes integrantes de los mismos [...] abiertos a su participación tanto por otras fuerzas políticas y sociales representativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura como por los ciudadanos” (art. 39, Ley 4/2013). No obstante, la norma extremeña apenas explica de forma general en qué consiste dicho instrumento, sin entrar a concretar cómo se llevará a cabo.

En último lugar, en Navarra la reciente Ley 12/2019 de entre los diferentes “procesos de participación” enumera la “exposición pública”, juntamente con los procesos deliberativos, los presupuestos participativos y las consultas. Como define la misma ley foral, la exposición pública es el mecanismo de participación “que comprende el conjunto de disposiciones administrativas necesarias para garantizar” tanto el acceso a la información de los ciudadanos sobre cualquier plan y programa de carácter general propuesto, como la participación de estos a partir de la formulación de observaciones, opiniones, comentarios o alegaciones. Por lo tanto, la iniciativa es de la Administración y tiene la finalidad de garantizar la transparencia y la información para con los ciudadanos. Observamos que es un mecanismo híbrido, porque además de garantizar la transparencia y la información, incorpora necesariamente mecanismos de participación, aunque sea a través de diferentes tipos de aportaciones. La norma foral prevé que los resultados de la participación tendrán que ser “debidamente tenidos en cuenta” en el momento de adoptar las decisiones (art. 29.d).

#### **4.2. La consulta popular como instrumento concreto de participación**

En el marco teórico nos referíamos a la doble dimensión del concepto de consultas populares: la dimensión genérica –que englobaría todos los instrumentos

---

<sup>697</sup> El origen del debate público lo encontramos en la Región italiana de la Toscana. La Ley regional 43/2013 (anteriormente ya se había previsto en la Ley regional, también de la Toscana, 69/2007, derogada el 21.12.12), señala que el debate público es un “proceso de información, de discusión pública y participación sobre obras, proyectos, intervenciones de especial trascendencia para la comunidad regional, en los ámbitos medioambiental, territorial, paisajístico, social, cultural y económico” (art. 7.1). En relación con esta cuestión: NICOLINI, M. “La nueva ley de la Región de Toscana sobre participación ciudadana en el ámbito regional y local”, en el Blog de la *Revista Catalana de Dret Públic* [online], 23 de octubre de 2013 [20/01/2013].

observados hasta ahora– y la dimensión concreta –la consulta popular como mecanismo concreto de participación–. Sin duda, como ya avanzábamos, el elemento distintivo entre ambas dimensiones de la consulta popular es el voto.

La legislación autonómica más reciente incorpora de alguna forma esta distinción, regulando en algunos casos la consulta popular de forma diferenciada de los demás instrumentos de participación ciudadana. Como bien sabemos, la primera Comunidad Autónoma en prever normativamente de algún modo la consulta popular fue el País Vasco, como observaremos en el Capítulo V. Ahora nos detendremos en aquellas normas autonómicas de participación ciudadana que, además de regular los mecanismos observados en el apartado anterior, también incorporan una nueva figura de participación: la consulta popular *propriamente*. Seguidamente se recoge una tabla con las Comunidades Autónomas que prevén este mecanismo y la denominación del mismo.

*Tabla V. La consulta popular como instrumento propio de participación en el desarrollo legislativo autonómico*

	<b>Denominación de la consulta popular</b>
<b>Andalucía</b>	Consulta participativa
<b>Canarias</b>	Pregunta directa
<b>Castilla la Mancha</b>	Consulta ciudadana a través del Portal de Participación
<b>Cataluña</b>	Consulta popular no referendaria
<b>La Rioja</b>	Consulta pública
<b>Murcia</b>	Consulta pública
<b>Navarra</b>	Consulta ciudadana
<b>País Vasco</b>	Consulta abierta Consulta no refrendataria general o sectorial

No obstante, a pesar de que todas estas Comunidades Autónomas se refieran en sus normas al instrumento de participación de “consulta popular”, no todos lo hacen de la misma manera. Por un lado, Murcia articula en su normativa cuatro instrumentos básicos de participación enumerados en orden según su “nivel de intensidad”: aportaciones ciudadanas, consultas públicas, iniciativas ciudadanas y procesos de deliberación participativa (art. 33.2, ley 12/2014). Como se deduce, la norma reduce las “consultas públicas” a un instrumento de sondeo y recogida de

opinión y sugerencias de los ciudadanos por parte de la Administración sobre iniciativas concretas del ejecutivo y de forma telemática.

En el caso del anteproyecto de ley de Castilla la Mancha también se enumeran los diferentes instrumentos de participación: procesos participativos de diseño y planificación de políticas públicas y servicios públicos; procesos participativos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios; procesos participativos en la elaboración de normas de carácter general y, en último lugar, las consultas ciudadanas participativas a través del Portal de Participación (art. 12.1.d del Anteproyecto ley 26 de marzo de 2019). A pesar de que el anteproyecto no define qué se entenderá por “consulta ciudadana participativa”, la norma hace referencia a las mismas en dos ocasiones, con lo cual se pone de manifiesto dos características principales. En primer lugar, en el art. 14.1.b) se detalla que “en el caso de las consultas, [la Administración] concretará [en el acuerdo de inicio del proceso participativo] las preguntas y respuestas que se solicitan”. Con ello se observa que la consulta ciudadana tendrá como objeto un asunto concreto sobre el cual se plantearán preguntas que los ciudadanos deberán responder, sin detallar si las respuestas serán abiertas o deberán ser votadas. En segundo lugar, el art.17.2 añade un elemento bidireccional, señalando que, de igual forma que los demás procesos participativos, también en el caso de las consultas ciudadanas el informe final acerca de la participación deberá tenerse en cuenta en la toma de decisiones sobre el asunto concreto.

En la misma línea se encuentra la proposición de ley del País Vasco analizada. En ella solo se enumeran los diferentes instrumentos de participación, entre los cuales se hallan las “consultas no refrendatarias generales o sectoriales” y las “consultas abiertas”, sin especificar ni definir con carácter general qué se entiende por cada uno de estos dos mecanismos (art. 55.2).

Por otro lado, merece la ocasión ahora detenerse en las consultas populares previstas en Navarra, Andalucía, Cataluña y también en el proyecto de ley de La Rioja. Aunque cada una de ellas las denomina de distinta forma, en estas cuatro CC.AA. la consulta popular se regula como instrumento diferenciado de los demás instrumentos de participación con un grado de concreción notable. En la siguiente

tabla se observan y comparan los diferentes elementos del régimen jurídico de las consultas populares, según cada Comunidad Autónoma.

Tabla VI. Comparativa de los elementos del régimen jurídico de la consulta popular autonómica

	<b>La Rioja</b>	<b>Navarra</b>	<b>Andalucía</b>	<b>Cataluña</b>
<b>Denominación</b>	Consulta pública	Consultas ciudadanas	Consulta participativa	Consulta popular no referendaria
<b>Iniciativa</b>	Institucional Ciudadana (2% electores censo)	No lo concreta	Institucional Ciudadana (30.000 firmas)	Institucional Ciudadana (75.000 firmas)
<b>Sujetos participantes</b>	-	> 16 años empadronados en Navarra (mínimo 1 año) <sup>(2)</sup>	> 16 años Andaluces y extranjeros residentes <sup>(2)</sup>	Sin inscripción previa > 16 años Catalanes  Catalanes en el extranjero Ciudadanos UE con 1 año residencia Ciudadanos extracomunitarios con 3 años residencia
<b>Objeto</b>	Asuntos o políticas públicas de competencia autonómica	Asuntos de interés público de competencia del órgano convocante	Asuntos de interés público de competencia autonómica y de relevancia para el sector / colectivo	Actuación, decisión o política pública
<b>Ámbito</b>	Colectivo <sup>(5)</sup>	General Sectorial / colectivo	Sectorial / colectivo <sup>(3)</sup>	General Sectorial
<b>Sistema de expresión</b>	-	Votación: presencial y telemática Pregunta(s) con	Votación: no concreta el medio.	Votación: presencial y telemática <sup>(1)</sup> Pregunta(s) con respuesta

		diferentes opciones		afirmativa/negativa o varias alternativas
<b>Efecto</b>	No vinculante Motivación de la decisión	-	No vinculante Plazo de 30 días para motivar decisión	No vinculante Plazo de 2 meses para pronunciarse sobre incidencia de la consulta en la decisión tomada
<b>Materias excluidas</b>	Cuestiones propias del D.F. art. 23 CE, DD.FF. y dignidad humana, organización institucional, régimen sancionador, hacienda pública	Materias objeto de referéndum según art. 149.1.32 CE	DD.FF. y dignidad humana; organización institucional; hacienda pública; asuntos D.F. art. 23 CE <sup>(4)</sup>	Tributos, presupuestos ya aprobados, que limiten los DD.FF. de la CE y los derechos y deberes EAC
<b>Consultas anuales</b>	-	Máximo 3	Máximo 3	Máximo 3
<b>Otros</b>	Asunto ya consultado, esperar 2 años para volver a consultar.	Asunto ya consultado, esperar 2 años para volver a consultar.	Asunto ya consultado, esperar 2 años para volver a consultar.	Previsión sistema garantías Campaña y debate público Duración: 1 día Voto anticipado

- (1) Podrá ser solamente telemática en las consultas sectoriales. En las consultas de carácter general siempre deberá estar la opción de participar presencialmente, además de la opción telemática.
- (2) En los asuntos que afecten a la infancia y sus derechos, la edad podrá ser obviada (art. 27.3, ley de Navarra 12/2019 y art. 35, ley de Andalucía 7/2017).
- (3) No prevé la consulta popular autonómica de carácter general, pero si la prevé para las consultas populares locales, reguladas en la misma ley. Respecto a estas, se indica que “el municipio solicitará la preceptiva autorización al Gobierno de la nación...” (art. 34.3, ley de Andalucía 7/2017).
- (4) Se sobreentiende que cuando la norma andaluza excluye “los asuntos públicos, cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de la ciudadanía constituye el ejercicio del derecho fundamental reconocido por la CE en el art. 23” (art. 38, ley de Andalucía 7/2017), se está refiriendo al referéndum.
- (5) De forma expresa, se señala que “con independencia del ámbito territorial de la consulta, sus destinatarios no podrán ser todas las personas incluidas en el cuerpo electoral de dicho territorio, sino que deberá limitarse a las personas cuyos intereses se vean afectados directamente por el objeto de la consulta” (art. 22.1, proyecto de ley de La Rioja).

Veamos más detenidamente cada uno de los elementos de las consultas populares reguladas por estas cuatro Comunidades Autónomas.

### *Iniciativa*

En cuanto a los sujetos que tienen la iniciativa de la consulta popular, tanto en Andalucía, en La Rioja como en Cataluña se prevé que ésta pueda ser a iniciativa institucional y también a iniciativa ciudadana. La norma foral no concreta este elemento, por lo que se entiende que se limita a la iniciativa institucional. Respecto de la iniciativa ciudadana, en el caso de Andalucía y Cataluña se establece el requisito de un mínimo de 30.000 y 75.000 firmas, respectivamente, para ejercer esta potestad, mientras que en el proyecto de ley riojano el mínimo se sitúa en el 2% de los electores del último censo publicado.

### *Sujetos participantes*<sup>698</sup>

Por norma general, los instrumentos participativos prevén la participación de los mayores de dieciséis años. Es el caso también de las consultas populares. No obstante, existen diferencias según el requisito de años de residencia mínimos en la Comunidad Autónoma. Mientras que en Navarra se requiere un año mínimo de empadronamiento, tanto para los nacionales como los extranjeros, en Andalucía no se establece un mínimo de residencia, ni para los nacionales ni para los extranjeros residentes. En cambio, en Cataluña se distingue entre los nacionales residentes en Cataluña, los nacionales residentes en el extranjero, los ciudadanos de la Unión Europea y los extracomunitarios. Los tres últimos colectivos podrán participar en las consultas previa inscripción en el Registro de participación. Asimismo, en el caso de los ciudadanos comunitarios se prevé un mínimo de un año de residencia, mientras que para los ciudadanos extracomunitarios este mínimo se eleva a tres años. Por último, hay que destacar que tanto Andalucía como Navarra señalan la posibilidad de omitir el mínimo de edad en aquellas consultas cuyo objeto afecte de forma directa a los derechos de la infancia.

### *Objeto*

Por norma general, el objeto de las consultas autonómicas son asuntos de interés público. Según nuestro parecer, estamos ante un objeto de carácter general,

---

<sup>698</sup> En el caso del Proyecto de ley riojano, no se recogen los sujetos participantes de las consultas populares.

en el que tendrían cabida tanto políticas públicas –la Rioja también las prevé como objeto de forma expresa– como cualquier otra decisión de los poderes públicos. De hecho, en la norma catalana se recoge como objeto cualquier “actuación, decisión o política pública”. No obstante, en el caso de Andalucía, el objeto más allá de ser un asunto de interés público, debe ser además relevante para la vida del sector o colectivo a quien afecte. Pero el elemento más destacable respecto del objeto de las consultas se encuentra en su carácter competencial. Tanto La Rioja, Navarra, como Andalucía indican que el asunto deberá ser de competencia de la Comunidad Autónoma, mientras que en la norma catalana no se menciona dicho carácter competencial. No obstante, como veremos más adelante, esta última norma debe ser interpretada en este sentido.

Asimismo, las diferentes normativas autonómicas indican qué materias no podrán ser objeto de una consulta popular. Principalmente, se trata de todas aquellas cuestiones que afecten de algún modo a los derechos fundamentales y a la dignidad humana<sup>699</sup>, la organización institucional de la Comunidad Autónoma<sup>700</sup>, la hacienda pública<sup>701</sup> y las cuestiones que son propias del derecho fundamental de participación política (art. 23 CE)<sup>702</sup>. En relación con esta última materia, la norma catalana no la menciona, mientras que la norma foral la única exclusión que prevé es la relativa a “todas aquellas materias que sean objeto de referéndum conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.32 de la Constitución” (art. 25.2 Ley de Navarra 12/2019)<sup>703</sup>. Además, el proyecto de ley riojano excluye de las consultas populares los regímenes sancionadores y la norma catalana excluye también los presupuestos ya aprobados.

Como veremos más adelante, este elemento de las consultas populares devendrá uno de los pilares de la interpretación propuesta en relación con la distinción entre referéndum y consulta popular.

---

<sup>699</sup> Así se indica en el proyecto de ley de La Rioja y en la Ley andaluza 7/2017. En la norma catalana Ley 10/2014 además se excluye de la consulta popular los derechos y deberes recogidos en el EAC.

<sup>700</sup> Así se recoge tanto en la norma andaluza como en el proyecto de ley riojano.

<sup>701</sup> Previsto en la norma andaluza, el proyecto de ley riojano y la norma catalana.

<sup>702</sup> Según se observa en la norma andaluza y el proyecto de ley riojano.

<sup>703</sup> Por lo tanto, sería necesario conocer cuál es el objeto del referéndum, especialmente en relación con el referéndum consultivo (art. 92 CE), para poder delimitar el alcance material de la consulta popular. Sobre la cuestión del objeto volveremos a referirnos en el siguiente capítulo.

### *Ámbito*

Las cuatro Comunidades Autónomas se refieren a las consultas populares de carácter sectorial y/o colectivo. No obstante, estas se diferencian entre ellas en el carácter general de la consulta. En el caso del proyecto de ley riojano, se excluye de forma expresa esta posibilidad, pues se señala que “con independencia del ámbito territorial de la consulta, sus destinatarios no podrán ser todas las personas incluidas en el cuerpo electoral de dicho territorio, sino que deberá limitarse a las personas cuyos intereses se vean afectados directamente por el objeto de la consulta” (art. 22.1, proyecto de ley de La Rioja). En Andalucía el carácter general de la consulta se prevé para las consultas populares municipales, pero no para las autonómicas<sup>704</sup>. En cambio, tanto en Navarra como en Cataluña sí se prevé que las consultas populares abarquen a toda la población en general. También en esta línea se sitúa la proposición de ley del País Vasco.

### *Sistema de expresión*

Las consultas populares, desde su dimensión genérica, son instrumentos a través del cual los ciudadanos expresan su parecer acerca de un asunto concreto. Ahora que estamos analizando la consulta popular autonómica desde su dimensión concreta, observamos que la finalidad última de éstas es la misma: conocer la opinión de la población –de todo el conjunto o de un colectivo– sobre un asunto de interés público. Pero el elemento que diferencia a la consulta popular como instrumento concreto de participación de las demás consultas populares es el sistema a través del cual se expresan los ciudadanos. Si las consultas populares genéricas emplean medios como el foro, el debate público, los paneles, entre otros, el medio de expresión en la consulta popular autonómica como tal es el voto.

Navarra y Cataluña son las Comunidades Autónomas cuyas normas de participación desarrollan en mayor medida este elemento<sup>705</sup>. En ambas se prevé que la votación pueda ser presencial o telemática aunque, en Cataluña, en aquellas

---

<sup>704</sup> En relación con las consultas populares municipales, se indica que “el municipio solicitará la preceptiva autorización al Gobierno de la nación...” (art. 34.3, Ley de Andalucía 7/2017).

<sup>705</sup> En el proyecto de ley riojano no se concretó cuál será el sistema de expresión de la opinión de los ciudadanos y, en el caso de Andalucía, se prevé que el sistema sea mediante el voto, pero no se desarrolla ni el medio –presencial o telemático–, ni el tipo de pregunta, entre otras cuestiones.



consultas de carácter general la modalidad por defecto deberá ser siempre la presencial, pudiendo incorporarse también la telemática. En la norma foral se indica que la consulta podrá constar de más de una pregunta con diferentes opciones a escoger por parte del ciudadano. La norma catalana indica que las preguntas podrán ser de con respuestas afirmativa y negativa o con varias alternativas a escoger.

No obstante, es la norma catalana la que regula con mayor detenimiento la consulta popular, pues incorpora otros elementos directamente relacionados con el sistema de votación, como es la previsión de una campaña y debate público acerca de la consulta, el voto anticipado, concreta que la consulta durará un día y, especialmente, prevé un sistema de garantías. Volveremos sobre esta norma más adelante, observando la interpretación de ésta para su encaje constitucional.

#### *Efecto de la consulta*

Como todos los instrumentos de participación ciudadana más allá del referéndum, la consulta popular autonómica no tiene efectos jurídicamente vinculantes. Más allá de los efectos políticos que pudiere implicar la consulta, las normas autonómicas establecen la necesidad de motivar la decisión final tomada por los poderes públicos en relación con el resultado de la consulta. Además, en el caso de Andalucía y Cataluña se indica de forma expresa el plazo máximo para llevar a cabo esta motivación: treinta días y dos meses, respectivamente.

#### *Otros elementos relevantes*

Para finalizar el análisis comparado, hay que destacar dos elementos que incorporan las normas autonómicas en relación con la consulta popular. El primero de ellos es el límite máximo de convocatoria de consultas anuales. Navarra, Andalucía y Cataluña prevén un máximo de tres consultas cada año, mientras que La Rioja esta cuestión no la contempla. En segundo lugar, todas las Comunidades Autónomas, excepto Cataluña, indican que deberá esperar dos años para volver a preguntar sobre un asunto ya consultado.

## 5. Recapitulación

Hemos sido espectadores del desarrollo de una *nueva generación* de normativa en materia de participación popular a nivel autonómico, aún en proceso de aprobación en algunas Comunidades Autónomas –cuyos proyectos normativos han sido incorporados a nuestro estudio–. Estas normas de *nueva generación*, que han tenido lugar a partir de 2013, con la Ley de participación extremeña 4/2013, han implicado un cambio sustancial en materia de consultas populares.

A pesar de que las normas denominan y regulan a nivel teórico de forma diferente la institución de la consulta popular, en términos generales hemos visto que ésta ha sido incorporada por las CC.AA. como instrumento de participación ciudadana. No obstante, hemos distinguido –siguiendo nuestro punto de partida teórico– las consultas populares como mecanismo participativo de las consultas populares como mecanismo concreto de participación. Observando la consulta popular bajo este prisma, emerge claramente el principal elemento innovador ofrecido por la *nueva generación* de normas participativas: la regulación de la consulta popular autonómica como instrumento concreto, más allá de las otras consultas populares de la dimensión genérica del concepto, pertenecientes a la democracia participativa. A pesar de que no todas las Comunidades Autónomas la regulan de igual forma, son siete las que nombran este instrumento de reciente creación –ya sea como consulta pública, consulta ciudadana, consulta participativa– en su nueva normativa<sup>706</sup>. Asimismo, son cuatro las Comunidades que la regulan de forma concreta y diferenciada de los demás instrumentos, siendo el elemento distintivo el sistema de expresión de la opinión de los ciudadanos: el voto.

Este nuevo enfoque respecto de las consultas populares en algunas de las normas autonómicas orienta nuestro estudio hacia la dirección que inicialmente habíamos propuesto: la consulta popular como un *tertium genus* entre la democracia participativa y la democracia directa –el referéndum–. Con esta nueva generación normativa vemos que la consulta popular –como figura intermedia entre el referéndum y las demás figuras participativas–, ha sido la vía tomada políticamente

---

<sup>706</sup> Murcia, Castilla la Mancha, el País Vasco, Navarra, Andalucía, Cataluña y La Rioja, algunas de ellas, como hemos visto, aún en proceso de elaboración y aprobación de la respectiva norma autonómica.

en algunas Comunidades Autónomas. Por ello, seguidamente, lo realmente interesante será conocer –fuere cual fuere la intención inicial de los diferentes legisladores–, qué cabida tiene constitucionalmente esta nueva dimensión de la consulta popular como instrumento concreto, adquiriendo un carácter de *refrendo informal* o de *segunda categoría*<sup>707</sup>.

En último lugar, el otro elemento sustancialmente diferente introducido por la *nueva generación* de normas autonómicas de participación es el carácter bidireccional. Si con la anterior regulación la bidireccionalidad era prácticamente nula, con las nuevas leyes autonómicas se introducen elementos en esta dirección. Principalmente, como se ha observado, se prevé que –de una forma u otra y con mayor o menor precisión– los poderes públicos deban motivar la decisión final tomada respecto al resultado del proceso participativo llevado a cabo.

Seguidamente, una vez analizada la realidad jurídica autonómica respecto del derecho de participación popular y el desarrollo normativo de la institución de la consulta popular, pasamos a detenernos de forma concreta en esta última, a partir de la aproximación al concepto de consulta popular como un *tertium genus*.

---

<sup>707</sup> Cuestión analizada en detalle en CASTELLÀ ANDREU, J. M. “Consultas populares...”, *op. cit.*, p. 143.

## CAPÍTULO V

### LA CONSULTA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO

#### JURÍDICO-CONSTITUCIONAL ESPAÑOL



1ª PARTE

HITOS RELEVANTES PARA LA INTERPRETACIÓN  
CONSTITUCIONAL ACTUAL EN MATERIA DE  
CONSULTAS POPULARES



En el primer capítulo, cuando enmarcábamos a nivel teórico la consulta popular, nos referíamos a ella a partir de una doble dimensión: la consulta popular como concepto genérico y la consulta popular como instrumento concreto de participación. Esta última dimensión la diferenciábamos de la subespecie del referéndum a partir de dos elementos: el objeto y la finalidad. El objeto de la consulta popular es cualquier asunto político de interés para los ciudadanos, mientras que el objeto propio del referéndum es normalmente la aprobación de una decisión ya tomada. Por lo tanto, la finalidad de la consulta es la participación de los ciudadanos en la fase de la formación de la voluntad popular, mientras que el referéndum tiene como finalidad expresar la voluntad final del pueblo, aceptando o rechazando la decisión tomada por sus representantes, como regla general.

Este marco teórico ha sido contextualizado con el análisis tanto del modelo de democracia estatal, como del modelo de democracia autonómico, a partir de lo dispuesto por el constituyente, los diferentes EE.AA. y las normas autonómicas de participación. Ahora es momento de observar este marco previsto para las consultas populares en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, pero a la luz de la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional. Para ello, en primer lugar, nos detendremos en los hitos jurídicos y políticos relevantes que han ido modelando el concepto de consultas populares en nuestro ordenamiento, hasta la fecha. Acto seguido, en la última parte de este capítulo quinto, se ofrecerá una propuesta de interpretación del concepto de “consulta popular” diferente de la vigente actualmente.

La realidad actual de nuestro ordenamiento en materia de consultas populares tiene su origen no solo en la CE sino en la interpretación de la misma por parte su máximo garante. Esta interpretación, con el paso de los años, ha sido cada vez más restrictiva y, especialmente, a raíz del proceso independentista catalán. Es innegable que el contexto social, político y jurídico algo ha tenido que ver con el modelo de democracia vigente. Por ello, es interesante detenernos en cómo ha sido la evolución del concepto “consulta popular” en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a partir de tres hitos relevantes: la consulta popular referendaria del



País Vasco, la consulta participativa de Canarias y el proceso secesionista catalán<sup>708</sup>.

## **1. La consulta popular referendaria del País Vasco**

### **1.1. Hoja de ruta. Plan Ibarretxe**

“No acertamos a resolver el conflicto vasco –entre nosotros y con España– porque caminamos en espiral, porque reflexionamos en espiral. Mientras no acertemos a romper la espiral en la que nos movemos todos, no habrá salida, sólo cansancio y frustración, una y otra vez”<sup>709</sup>. En este contexto, el Lehendakari Ibarretxe, en el *Debate sobre Política General* celebrado el 28 de septiembre de 2007, propuso una vía para canalizar la solución del conflicto vasco. Esta propuesta incluía dos principios necesarios para la resolución del conflicto: el principio ético –“rechazo de la violencia, y el compromiso de la sociedad vasca con las vías única y exclusivamente políticas y democráticas”– y el principio democrático –“de respeto a la voluntad de la sociedad vasca, y el compromiso de incorporar este reconocimiento y su ejercicio en el ordenamiento jurídico”–<sup>710</sup>.

El Lehendakari fijaba una hoja de ruta formada por cuatro pasos principales. En el primero de ellos, hacía una oferta institucional al Presidente del Gobierno español con la finalidad de lograr un pacto político entre España y el País Vasco, teniendo siempre como telón de fondo los dos principios antes enunciados.

El segundo paso, previsto para junio de 2008, consistía en la aprobación de este pacto político por parte del pleno del Parlamento vasco y seguidamente la convocatoria de una consulta jurídicamente vinculante para la ratificación del pacto por parte de los ciudadanos. No obstante, ya se preveía la posibilidad de no llegar a un acuerdo político con el Estado. En ese supuesto, el segundo paso también admitía la posibilidad de que el Parlamento autorizase una consulta habilitadora

---

<sup>708</sup> La exposición de estos tres hitos no se lleva a cabo de forma cronológica, sino que se ha preferido dejar para el final el caso catalán, por requerir un mayor detenimiento y análisis.

<sup>709</sup> Pleno del Parlamento vasco. Debate de política general, *Discurso del Lehendakari*, 28 de septiembre de 2007.

<sup>710</sup> *Ibidem*.

“para superar la situación de bloqueo [siendo] la sociedad vasca, con su decisión, quien [trasladase a los poderes públicos vascos] el mandato de abrir un doble proceso de diálogo y de negociación que conduzca al final definitivo de la violencia, por un lado, y abordar la solución del conflicto político, por otro”<sup>711</sup>.

El tercer paso era la celebración de la consulta, el 25 de octubre de 2008, ya fuese una consulta de ratificación de un supuesto pacto político, ya fuese una consulta habilitadora para abrir un proceso de solución del conflicto. La primera de ellas, sería convocada por el ejecutivo estatal y el ejecutivo autonómico, y tendría carácter jurídicamente vinculante. La segunda de ellas, tendría carácter político y social, pero no jurídico. Es evidente que en el primer caso estaríamos ante un referéndum aprobatorio. No obstante, en el segundo supuesto, ¿estaríamos ante un referéndum o una consulta popular? Volveremos sobre ello más adelante.

Fuere como fuere, después de escuchar al pueblo, estaba previsto la disolución de la Cámara vasca y la convocatoria de elecciones. Seguidamente, daba comienzo el cuarto y último paso previsto en esta hoja de ruta: el proceso de negociación y el referéndum resolutivo. Como es evidente, esta sería la fase crucial y más compleja de todo el engranaje, pues todas las partes implicadas deberían sentarse a dialogar para iniciar un proceso de solución del conflicto vasco. Por un lado, se exhortaba a ETA a hacer “una manifestación inequívoca, creíble y demostrable, de su voluntad para poner fin a la lucha armada”, por el otro, se convidaba al Gobierno español y a todas las fuerzas políticas vascas, sin excepción, a sentarse y a entablar un *Acuerdo de Normalización Política sobre el derecho a decidir del Pueblo Vasco*<sup>712</sup>. Ese acuerdo político sería finalmente el que se sometiera a referéndum, con la finalidad, como señaló el Lehendakari Ibarretxe, de “poder decidir vivir juntos [o separados]”.

Por lo tanto, esta hoja de ruta dibujada por el Lehendakari Ibarretxe tenía una finalidad de fondo clara: el “derecho a decidir” del pueblo vasco. Aunque el desenlace final es de sobras conocido, es de recibo observar cómo se siguió esta

---

<sup>711</sup> *Ibidem.*

<sup>712</sup> *Ibidem.*

hoja de ruta política para finalmente centrarnos en los elementos jurídicos más relevantes respecto del tema que nos ocupa.

## **1.2. Ley de consulta 9/2008: ¿consulta o referéndum?**

No se logró un acuerdo político entre el ejecutivo español y el ejecutivo vasco –como era políticamente predecible– y, siguiendo con el plan de ruta, el Parlamento vasco aprobó la Ley de consulta 9/2008. Esta ley daba cumplimiento al tercer paso del plan: convocar una consulta para el 25 de octubre de 2008. En este caso, se trataba de una consulta habilitadora para iniciar el proceso de paz del conflicto vasco. Aun así, en realidad se trataba de una doble consulta, pues en ella se preveía que los ciudadanos respondieran a dos preguntas. La primera<sup>713</sup>, sobre “un proceso de diálogo final de la violencia”, siempre y cuando ETA así lo hubiera manifestado inequívocamente de forma previa; y, la segunda<sup>714</sup>, sobre el proceso de negociación de las fuerzas políticas para alcanzar un acuerdo sobre el derecho a decidir del País Vasco<sup>715</sup>.

---

<sup>713</sup> Primera pregunta prevista en la Ley 9/2008, de 27 de junio: “¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?”.

<sup>714</sup> Segunda pregunta prevista en la Ley 9/2008, de 27 de junio: “¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?”.

<sup>715</sup> No es baladí distinguir entre estas dos preguntas, pues la naturaleza del objeto de cada pregunta es sustancialmente diferente. Como señala LASAGABASTER, mientras que la segunda tiene como la promoción del diálogo entre los partidos políticos entorno al “derecho a decidir”, la primera “no hace referencia a ninguna decisión política que tenga efecto vinculante”. Aun así, ninguna de las dos preguntas tiene finalidad decisoria, sino más bien incentivadora, de promoción del diálogo y negociación, ya sea para con el fin de la violencia, ya sea para llegar a un acuerdo sobre el ejercicio del “derecho a decidir”. Más allá del archiconocido “derecho a decidir”, en relación con la participación popular, es relevante poner de manifiesto lo expresado por este autor. Éste señala que el derecho de participación está abarcando una presencia significativa en los ordenamientos jurídicos europeos, como es el caso de la última generación de EE.AA. Además, esto se observa también a nivel sectorial, como sería en la protección del medio ambiente (como prueba de ello, véase el Convenio de Aarhus) y, en lo que nos ocupa ahora, en la solución de los conflictos, incluido el terrorismo. Como reza un Dictamen de la *Comisión de Asuntos Constitucionales, Gobernanza europea y espacio de libertad*, se recomienda “llevar a cabo en los Estados miembros una consulta pública a *escala local* con el fin de comprender cabalmente las experiencias e ideas locales sobre el terrorismo y los motivos que conducen al extremismo...” (cursiva añadida). Véase un desarrollo detallado acerca de esta cuestión en LASAGABASTER HERRARTE, I. *Consulta o referéndum*. Bilbao: LETE Argitaletxea, 2008, pp. 46 - 47.

Ante la aprobación de esta norma vasca se interpuso un recurso de inconstitucionalidad<sup>716</sup>, considerando que la Ley del Parlamento vasco 9/2008 estaba regulando realmente un referéndum. Para el tema que nos ocupa, es importante que nos detengamos en la interpretación del Tribunal Constitucional, pues con esta sentencia estamos ante la primera acotación del concepto “consulta popular” en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional.

Es interesante establecer como punto de partida el mismo adoptado en la STC 103/2008. Mientras que la Abogacía del Estado considera que la ley vasca ha sobrepasado la competencia exclusiva del Estado de autorización de consultas populares por vía de referéndum prevista en el art. 149.1.32 CE, en la misma exposición de motivos de la ley 9/2008 se indica que “al no tratarse de una consulta popular por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, ni ser jurídicamente vinculante, a dicho proceso consultivo no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria. previa autorización del Estado para su convocatoria”<sup>717</sup>. Por lo tanto, tanto la Abogacía del Estado como el legislador vasco considerarían inconstitucional el supuesto en el que se regulase y convocase un referéndum, sin la debida autorización. En este sentido –y como así señala el máximo intérprete constitucional–, la cuestión principal será conocer si estamos ante una consulta popular no referendaria o ante un referéndum.

En esta sentencia se identifica el referéndum como una especie del género “consulta popular”, como indicábamos en el marco teórico, añadiendo que estamos ante un instrumento cuyo objeto no tiene la finalidad de recabar “la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos” (STC 103/2008, FJ 2). De hecho, estaríamos ante una consulta cuya naturaleza sería plebiscitaria, puesto que no tiene como objeto un

---

<sup>716</sup> Se trata del recurso de inconstitucionalidad nº 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, *de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.*

<sup>717</sup> Ley del Parlamento vasco 9/2008, Exposición de motivos.

acto jurídico y tampoco goza de un título competencial expreso<sup>718</sup>. Seguidamente, el Alto Tribunal concreta dos elementos indispensables que conforman el concepto de referéndum según nuestro ordenamiento constitucional. En primer lugar, el elemento principal de un referéndum, más allá de su objeto, es el sujeto consultado: el cuerpo electoral. Será referéndum toda consulta dirigida al cuerpo electoral, “cuya manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías” (STC 103/2008, FJ 3). En el caso concreto, la consulta va dirigida a los ciudadanos del País Vasco “con derecho de sufragio activo”, por lo tanto, al cuerpo electoral del País Vasco. Además, la Disposición Adicional de la ley vasca señala que la consulta deberá desarrollarse según la Ley 5/1990, *de elecciones del País Vasco*. Ello pone de manifiesto de forma clara que el sujeto convocado es el cuerpo electoral.

Delimitado el concepto de referéndum y concluido de forma motivada que la consulta convocada por la ley vasca era efectivamente un referéndum, el Tribunal Constitucional interpreta si es posible el referéndum autonómico acorde a la Constitución. Esta exposición la lleva a cabo partiendo de una doble premisa: la presencia de la –notoriamente conocida– competencia exclusiva del Estado en materia de autorización de consultas populares referendarias (art. 149.1.32 CE) y de la “existencia de convocatorias de referendos circunscritas a ámbitos territoriales inferiores al nacional (art. 151 y 152 CE)” (STC 103/2008, FJ 3). De hecho, el Estatuto del País Vasco, más allá de prever el referéndum preceptivo para la reforma del Estatuto –como prevén también otras CC.AA. – incorpora otra modalidad de referéndum no prevista en la Constitución: el referéndum para la incorporación de municipios u otros territorios a la Comunidad Autónoma<sup>719</sup>. No

---

<sup>718</sup> Sobre este asunto se ha hecho especial mención en el Capítulo I. Asimismo, LÓPEZ BASAGUREN también se refiere al carácter plebiscitario de la consulta popular vasca, señalando que estamos ante un instrumento cuya finalidad sería “utilizar la manifestación de voluntad del cuerpo electoral, del pueblo, para imponer una vía de actuación política al sistema democrático-representativo, que se vinculaba directamente a la persona del entonces Lehendakari”. Véase sobre esta cuestión LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum...”, *op. cit.*, pp. 214 - 215.

<sup>719</sup> Nos referimos a una nueva modalidad de referéndum puesto que va más allá de la Disposición Transitoria IV CE. En esta disposición se recoge el preceptivo referéndum ratificador de la incorporación de Navarra al País Vasco. No obstante, el artículo 8 del EAPV amplía este supuesto, señalando que “podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros

obstante, ni la Constitución ni el EAPB prevén de forma expresa la competencia autonómica en relación con esta modalidad referendaria, sobre la cual se fundamentaría la Ley vasca 9/2008. En este sentido, se ponen de relieve dos elementos indispensables. Por un lado, el requisito *sine qua non* de la previsión expresa, que no implícita, de la competencia autonómica. Por el otro, que esta necesaria competencia autonómica sea de acuerdo con el artículo 149.1.32 CE. En definitiva, como señala el TC, “no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que, en un sistema como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución” (STC 103/2008, FJ 3).

En segundo lugar, el otro elemento esencial es el ámbito material de la ley en cuestión. En este caso, la consulta que se convoca se refiere al “derecho a decidir” de los vascos, cuyo contenido “no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en «una nueva relación» entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco” (STC 103/2008, FJ 4). Por lo tanto, a nivel material –aunque hubiere una competencia expresa en el EAPB que recogiera el referéndum autonómico–, la única vía posible para llevar a cabo este referéndum sería mediante la reforma de la Constitución.

Por lo tanto, de la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional se extraen las siguientes conclusiones. En primer lugar, el Alto Tribunal delinea el concepto de referéndum estableciendo sus elementos característicos respecto de cualquier otra consulta popular: el cuerpo electoral como sujeto, el procedimiento electoral y las garantías electorales del mismo<sup>720</sup>. Inevitablemente, ante esta interpretación emerge la siguiente duda: ¿será siempre referéndum toda consulta

---

territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma” si se cumplen los requisitos que indica el mismo precepto estatutario.

<sup>720</sup> Para un mayor desarrollo y delimitación de los tres conceptos clave señalados por la STC 103/2008, obsérvese TAJADURA, J. “Referéndum en el País Vasco”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009, p. 363 - ss. y CORCUERA ATIENZA, J. “Soberanía...”, *op. cit.*, pp. 303 - ss.

popular en la que el sujeto es el conjunto de la población de la Comunidad Autónoma, independientemente del procedimiento y de las garantías? En segundo lugar, la necesidad de que alguna de las normas del Estado, ya sea en la LOMR, ya sea el EAPV, prevea como competencia la modalidad de referéndum concreta que, en este caso, sería el referéndum consultivo autonómico. Asimismo, esta competencia debería siempre respetar la competencia exclusiva del Estado establecida por el art. 149.1.32. En tercer y último lugar, el objeto material del referéndum siempre deberá ser del ámbito competencial autonómico. En el caso que nos ocupa –el derecho a decidir–, hemos observado que estamos ante un objeto material que va más allá de la competencia autonómica, pues abarca contenido esencial de la Constitución susceptible de ser modificado por parte del poder constituido constituyente.

## **2. La consulta participativa de Canarias**

Canarias, juntamente con la Comunidad Valenciana, fue pionera en desarrollar normativamente la participación popular, con la aprobación de la Ley 5/2010, vigente actualmente. Años más tarde, concretó el desarrollo legislativo de las consultas populares, además de las encuestas y sondeos, denominadas “preguntas directas”, mediante el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre. Este decreto aprobaba el *Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias* y, en especial, desarrollaba el art. 20 de la Ley 5/2010<sup>721</sup>, creando este nuevo instrumento de consulta ciudadana, las preguntas directas.

Las preguntas directas tienen como finalidad recabar “la opinión de la ciudadanía respecto de asuntos de interés general de competencia autonómica [...] mediante la formulación de una o varias preguntas directas a la ciudadanía, con el objeto de que los llamados a participar en la consulta manifiesten su parecer de forma afirmativa o negativa” (art. 9 del Decreto 95/2014). Como hemos visto

---

<sup>721</sup> El art. 20 de la Ley de Canarias 5/2010 incorpora una cláusula abierta de instrumentos de consulta ciudadana, pues señala que “el Gobierno podrá [...] recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas y *cualquier otro instrumento* de participación ciudadana” (cursiva añadida).

anteriormente, los sujetos llamados a participar –quienes deberán concretarse en el decreto de convocatoria correspondiente– serán tanto personas físicas como entidades, estén inscritas o no en el Registro de participación, pudiendo ser la consulta de carácter general y/o de un colectivo concreto.

No obstante, esta modalidad de consulta popular canaria ha sido declarada inconstitucional por parte del máximo intérprete y garante de la Constitución<sup>722</sup>. La STC 137/2015 vuelve a poner de manifiesto varios elementos que hay que tener en cuenta respecto del sistema de consultas populares. En primer lugar, la necesidad de la existencia de un título competencial –ya sea en la CE, ya sea en el EA– en materia de consultas populares, recordando que el art. 9.2 CE es una disposición habilitadora pero no atribuye ninguna competencia, ni al Estado ni a las CC.AA. En este sentido, el art. 32.5 EACan establece que corresponde a Canarias el desarrollo legislativo y ejecutivo del sistema de consultas populares “de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás Leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria”. A pesar de esta previsión competencial, el Tribunal Constitucional considera que “el desarrollo al que se refiere [dicho precepto] no puede ser [...] sino en el limitado que permitiera a la Comunidad Autónoma, en el respeto a las competencias del Estado y conforme a la legislación orgánica reguladora del referéndum y del régimen electoral general, complementar o integrar en aspectos accesorios, si a ello hubiere lugar, la entera disciplina de esta institución” (cursiva añadida) (STC 137/2015, FJ4d). Ello enlaza con otro elemento indispensable en materia de consultas populares referendarias: la competencia exclusiva del art. 149.1.32 CE va más allá de autorización de la convocatoria de las consultas populares por vía de referéndum, pues abarca la entera institución del referéndum, según STC 31/2010<sup>723</sup>. Esta extensión del precepto 149.1.32 a la íntegra disciplina referendaria consideramos, como señala parte de la doctrina, que no tiene “base jurídica suficiente [...] para llegar a una conclusión tan restrictiva”,

---

<sup>722</sup> Este pronunciamiento del Tribunal, mediante la STC 137/2015, tiene origen en la impugnación del Gobierno de los arts. 3 y 4 y 9 a 26 del Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, la disposición adicional y las disposiciones finales del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014.

<sup>723</sup> Esta cuestión se analiza en mayor detalle cuando seguidamente observaremos el caso catalán.



especialmente a nivel autonómico y local, siendo “inadmisible desde el punto de vista de un Estado descentralizado políticamente, como es el Estado autonómico”<sup>724</sup>.

Por ello, en segundo lugar, destacamos que se vuelve a poner de relieve que solo la Ley Orgánica reguladora del referéndum podrá prever “los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular” (STC 137/2015, FJ4d). Como hemos visto, el Reglamento<sup>725</sup> aprobado mediante el Decreto en examen, crea y regula una nueva modalidad de consulta popular no prevista ni en la Constitución, ni en el EACan, ni en la Ley Orgánica de referéndum. He aquí donde entra en juego de nuevo la distinción entre consulta popular referendaria y las demás consultas populares. ¿Son las preguntas directas de Canarias un referéndum?

Nos atañe ahora observar cual es la interpretación del Tribunal Constitucional respecto de la tipología de consulta popular en la que se enmarcan las preguntas directas. El TC diferencia el referéndum de las demás consultas populares señalando que estaremos ante un referéndum “cuando el poder público convoca el conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral” (STC 31/2015, FJ 6 y STC 137/2015, FJ 5). De nuevo se parte del análisis de los tres elementos que definen la naturaleza referendaria de las consultas populares: el sujeto convocado son los ciudadanos; la participación se lleva a cabo mediante el voto; y la previsión de una administración

---

<sup>724</sup> IBÁÑEZ MACÍAS, A. “Los referendos...”, *op. cit.*, pp. 125 - 126. Véase sobre esta cuestión también MARTÍN NUÑEZ, E. “El referéndum...”, *op. cit.*, p. 128, y CASTELLÀ, J. M. “La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en *Revista catalana de dret públic*, Especial Sentencia sobre el Estatuto, 2010, pp. 311 - 312.

<sup>725</sup> En este sentido, es interesante poner de relieve que la norma que crea la nueva modalidad de consulta popular es un reglamento y no una norma con rango de ley. Si esta modalidad participativa fuese considerada como consulta popular no referendaria, consideramos que sí podría establecerse *ex novo* mediante dicha norma de rango inferior, al no formar parte de derecho fundamental de participación política.

electoral específica dotada de garantías “que aspiren a asegurar la correcta manifestación y expresión de la voluntad popular” (STC 137/2015, FJ 5).

En el caso que nos ocupa, en cuanto al primer elemento, el Decreto no especifica el sujeto concreto convocado, sino que éste será determinado en la convocatoria concreta de cada pregunta directa<sup>726</sup>. Aun así, el Tribunal Constitucional considera que, como no se refiere a “sectores determinados de la ciudadanía definidos por sus intereses de sector o de grupo”, “no parece que estemos ante consultas de las que hemos llamado no referendarias, sino ante llamamientos [...] dirigidos a los ciudadanos en cuanto tales” (STC 137/2015, FJ 6 b). Para el TC –también así lo expresó el Consejo de Estado<sup>727</sup>–, la identidad del sujeto es el elemento clave, puesto que si la consulta produce un llamamiento al cuerpo electoral “para que concurra a la formación de la voluntad general” (STC 137/2015, FJ 4b), ésta tendrá carácter referendario. Pero ¿qué ocurre cuando el sujeto convocado va más allá del cuerpo electoral? El Reglamento (art. 3 y art. 12) prevé la participación de todas las personas físicas mayores de dieciséis años y de los extranjeros residentes, además de personas jurídicas. Como ya sabemos, el árbitro y máximo intérprete de la CE ha señalado que mientras el sujeto convocado incluya el entero censo electoral, estaremos ante un referéndum porque se estará expresando la voluntad popular. No obstante, teniendo en cuenta que el sujeto convocado va más allá del censo electoral, como señala CUESTA, estaríamos ante “la expresión de una voluntad que podría ser todavía más amplia”<sup>728</sup>, con la paradoja de que el resultado podría llegar a ser notoriamente diferente respecto de la convocatoria única de los ciudadanos. Es más, siguiendo esta interpretación, estaríamos ante un referéndum –institución de democracia directa– a través del cual se ejerce el derecho fundamental de participación política. Pero, si “sólo a los ciudadanos ex art. 23.1 CE les corresponde, sin mediatizaciones o sustituciones

---

<sup>726</sup> Véase el art. 12 del Decreto 95/2014, “...Las personas físicas y entidades que integran la ciudadanía llamadas a participar en las consultas mediante preguntas directas se determinarán en la convocatoria correspondiente, con independencia de las áreas temáticas de participación con las que consten en el Registro de Participación”.

<sup>727</sup> Dictamen 3/2010, sobre el *Proyecto de ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña*, de 1 de marzo, FJ 3.

<sup>728</sup> CUESTA, V. “La (in)equívoca pregunta directa sobre las prospecciones petrolíferas”, en el *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 1 de diciembre de 2014.

orgánicas, concurrir a la manifestación, a través del sufragio individual [...] de la voluntad general”, ¿sería conforme a la CE la ampliación del titular de este derecho fundamental?

Por otro lado, no se tiene en cuenta tampoco que no se prevea ningún “instrumento administrativo unitario parangonable al censo”, como bien reconoce el Alto Tribunal. No obstante, este último da por hecho que se cuenta con tal censo, ya que la norma se refiere al Registro voluntario de participación ciudadana, a la previsión de “ficheros de datos de carácter personal que sean necesarios” y a la previsión de la acreditación de los requisitos para participar. Llegados a este punto, queda una última cuestión en relación con el sujeto convocado: las entidades. La norma de forma clara e inequívoca señala que serán sujetos convocados tanto las personas físicas como las personas jurídicas. Para el Tribunal, es irrelevante que estas últimas sean también sujeto de las preguntas directas. De hecho, el TC señala que la inclusión de las entidades como sujeto convocado simplemente indica la existencia de una “doble y simultánea consulta y de distinta naturaleza” –una que tiene como sujeto las personas físicas y otra cuyo sujeto son las entidades– puesto que las respuestas de ambos sujetos “no se integran o confunden”. Por lo tanto, la consulta “dirigida a los ciudadanos pudiera llegar a verse como un referéndum en sí mismo, [mientras que la dirigida a] las entidades ciudadanas en modo alguno podrían pasar por consultas referendarias” (STC 137/2015, FJ 5).

En relación con el segundo elemento –el voto–, la participación de los ciudadanos se lleva a cabo mediante un sistema de votación, a pesar de que la norma en ningún momento lo denomina de esta forma, sino que se refiere a los conceptos de “formulario” y “emisión de respuestas” (art. 15.2 y art. 18 del Decreto 95/2014).

El tercer y último elemento –relativo a la previsión de una administración electoral específica y de las correspondientes garantías–, se observa que el Reglamento prevé un procedimiento diferenciado de aquel previsto en la legislación electoral general. No obstante, como ya indicó el TC en la STC 31/2015, este tercer elemento no se refiere exclusivamente al procedimiento electoral, sino a aquellos procedimientos que “comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral” (STC 31/2015, FJ 8 b). En este caso, el

Reglamento crea una comisión de control cuyas funciones son las de resolver reclamaciones y establecer criterios interpretativos sobre dudas surgidas a lo largo del proceso consultivo (art. 22.5 del Decreto 95/2014). Ante esta regulación, el Tribunal Constitucional considera que “inequívocamente [estamos] ante un procedimiento y unas garantías que, aunque dispares a los dispuestos en la Ley Orgánica del régimen electoral general, aspiran a que el resultado de la consulta sea la fidedigna expresión de la voluntad del cuerpo electoral” (STC 137/2015, FJ 5c).

Por todo ello, el Alto Tribunal declara inconstitucional las preguntas directas, considerando que tienen carácter referendario, según hemos observado. Ante esta interpretación, nos planteamos dos cuestiones. Por un lado, el mismo TC reconoce que, en el caso de las entidades ciudadanas, éstas no serían “en modo alguno” consultas populares referendarias: ¿por qué el máximo garante de la Constitución no ofreció una interpretación acorde que preservara el instrumento?<sup>729</sup> Por otro lado, el Tribunal Constitucional sigue sin dejar claro qué es una consulta popular. De la interpretación constitucional se concluye que “consulta popular” es todo aquello que no tiene naturaleza referendaria. No obstante, hasta ahora siempre se ha referido a este concepto “en contraste” con el referéndum<sup>730</sup>, sin llegar a definirlo como tal. El TC, de nuevo, actúa más bien con una vocación conservadora de la institución del referéndum que en ofrecer una definición clara del concepto de consulta popular, previsto en la Constitución española, pero también de forma vaga e imprecisa (art. 149.1.32 CE).

Aun así la Comunidad Autónoma de Canarias no solo destaca por la regulación llevada a cabo de consulta popular –denominada “preguntas directas” – cuya inconstitucionalidad acabamos de observar. El hito especialmente relevante ha sido la aplicación de dicha regulación, en octubre de 2014, a partir de la convocatoria de una consulta popular mediante pregunta directa: “¿Cree usted que Canarias debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones

---

<sup>729</sup> Esta interpretación sería aquella que considerara de acuerdo con la Constitución española las preguntas directas siempre y cuando el sujeto convocado fueran personas jurídicas o determinados colectivos o sectores de la población.

<sup>730</sup> Como se observa en la STC 137/2015, FJ 4c: “Fijado ya el concepto constitucional de referéndum y también, por contraste, el de las consultas populares no referendarias...”.

de gas o petróleo?”<sup>731</sup>. Este Decreto fue impugnado por el Gobierno español y, posteriormente, fue declarado inconstitucional. Es interesante que nos detengamos en dos elementos concretos, a pesar de que era una sentencia fácilmente predecible, puesto que la consulta tenía su fundamento en un decreto declarado inconstitucional, aunque con posterioridad a su convocatoria.

Por un lado, la STC 147/2015 se centra en el sujeto convocado: las personas mayores de 16 años que residan legalmente en Canarias, nacionales o extranjeros; los españoles residentes en el extranjero cuya última vecindad administrativa sea Canarias; los descendientes españoles de estos últimos; y las entidades ciudadanas inscritas en el Registro de Participación Ciudadana<sup>732</sup>. Estamos, por lo tanto, ante un sujeto más amplio que el cuerpo electoral, pues incorpora los menores de edad a partir de dieciséis años y a los extranjeros. No obstante, para el Tribunal Constitucional, la consulta “se dirige [...] a un cuerpo electoral que, no por ser atípico o irregular en su conformación, deja de ser tal”, quedando integrado en el mismo el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma en cuestión (STC 147/2015, FJ 4).

Por otro lado, el Decreto convoca también a las entidades ciudadanas. De nuevo, el Alto Tribunal indica que la participación de estas personas jurídicas “podía verse como una forma de consulta popular de carácter no referendario”. No obstante, vuelve a considerar inconstitucional la globalidad de la consulta considerando que “resulta en extremo difícil, si no imposible, segregar las reglas directamente viciadas de invalidez de las referidas exclusivamente a estas entidades ciudadanas”, a pesar de que el decreto distingue ambos sujetos y las respectivas fechas de participación.

Por lo tanto, observamos que la declaración del Tribunal Constitucional se basa en reiterar aquello dictado en la STC 137/2015 sin entrar en una cuestión de especial interés que hubiera sido el objeto material de la consulta: ¿es el modelo

---

<sup>731</sup> Decreto 107/2014, *del Presidente, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa*, de 2 de octubre.

<sup>732</sup> *Ibidem*, art. 3.

medioambiental y turístico, en motivo de las prospecciones de gas y petróleo, competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias?<sup>733</sup>.

### **3. El proceso secesionista catalán**

Sin el caso catalán, probablemente no se comprendería el vaciamiento que ha ido sufriendo el concepto de “consulta popular” en los últimos años, a partir de la interpretación del Alto Tribunal. Sin duda, este tercer hito que observaremos seguidamente es el más relevante para la historia constitucional española desde el inicio de la democracia. No obstante, no nos detendremos en analizar ni las vías jurídicas para hacer efectivo el ejercicio del denominado “derecho a decidir” del pueblo catalán<sup>734</sup>, ni en los argumentos jurídicos respecto de este supuesto derecho, ni tampoco en las consecuencias y responsabilidades jurídicas derivadas del proceso. La finalidad de este apartado será conocer cómo ha afectado el proceso catalán al concepto de “consulta popular” en nuestro ordenamiento, a partir, principalmente, de la evolución de la doctrina constitucional.

El 18 de junio de 2006 los ciudadanos catalanes ratificaron mediante referéndum el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Como anteriormente hemos analizado, en él se incorporaba un nuevo derecho y una nueva competencia en relación con las consultas populares: el derecho a promover la convocatoria de consultas populares (art. 29.6 EAC) y la competencia exclusiva en materia de consultas populares (art. 122 EAC). No obstante, el nuevo Estatuto catalán fue impugnado por parte del Partido Popular.

---

<sup>733</sup> Sobre el objeto material de la consulta popular de competencia autonómica, en términos generales, volveremos a referirnos más adelante.

<sup>734</sup> Sobre el “derecho a decidir” véase, entre otros, PÉREZ ALBERDI, M. R. “La admisibilidad...”, *op. cit.*, pp. 117 - 118; TORNOS MAS, J. “El problema catalán: una solución razonable”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, pp. 44 - 53; CASTELLÀ, J. M. “Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión en Cataluña”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E.: *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 129 - 152; CASTELLÀ, J. M. “El problemático encaje constitucional del “derecho a decidir” de Cataluña y sus vías de ejercicio”, en *Percorsi costituzionali*, nº 1, 2015; CASTELLÀ, J. M. “El derecho a decidir, secesión y formas de democracia: un diálogo constitucional entre Italia y España”, en AA.VV.: *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán*. Barcelona, IEA, 2014; y CASTELLÀ, J. M. “Secesión y referéndum sobre el ‘derecho a decidir’ en Cataluña. Una aproximación desde el Derecho constitucional”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.): *El futuro territorial del Estado español*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014; entre muchos otros.

Después de cuatro años, el Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010, declaraba inconstitucionales algunos de los preceptos estatutarios e interpretaba otros tantos a la luz de la Constitución. Esta sentencia es el punto de partida del auge del independentismo y del consecuente proceso con finalidad secesionista<sup>735</sup>.

Asimismo, nuestro punto de partida también será la STC 31/2010, siendo también el momento a partir del cual el Tribunal Constitucional restringe de forma clara el concepto de consulta popular, llegando a producirse un vaciamiento del mismo, como veremos en las páginas que siguen.

### **3.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010**

Observado el contexto sociopolítico en el que es dictada la STC 31/2010, veamos qué cuestiones relacionadas con las consultas populares expresa el Tribunal Constitucional respecto de su encaje dentro del ordenamiento constitucional español.

Avanzábamos que eran dos los preceptos estatutarios en materia de consultas populares introducidos como novedad en el EAC: las consultas populares como derecho (art. 29.6 EAC) y las consultas populares como competencia exclusiva (art. 122 EAC). No obstante, el TC no se pronuncia acerca del primero, sino que la

---

<sup>735</sup> Así lo expresó el ex Presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol: “Tras la sentencia, ya no encuentro razones para no ir sin más tardanza hacia la independencia”. También José Luis Rodríguez Zapatero se ha referido a la STC 31/2010 como “una expulsión del propio sistema [pues] no tenía cabida lo que se votó en las Cortes” o Francesc Homs, quien señala que “algunos ya advertimos de que si había una sentencia negativa, habría una reacción”. Véase, respectivamente, CASTELLÀ, J. M. “La secesión catalana, entre la política y el derecho”, en *Anuario Facultad de Derecho Universidad de Alcalá VII*, 2014, p. 234.; Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero en *La Vanguardia*, 26 de marzo de 2016; y RUIZ VALDIVIA, A. “El Estatut catalán, diez años de una oportunidad perdida”, en *The Huffington Post*, 30 de marzo de 2016. No obstante, son otras también las causas atribuidas a este crecimiento de la independencia. Como señala CASTELLÀ, además de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, también fue causa la negativa del gobierno de Rajoy acerca de la negociación del pacto fiscal propuesta por Artur Mas en septiembre de 2012. Para ver más en detalle las causas asociadas al auge del independentismo, véase CASTELLÀ, J. M. “Tribunal Constitucional...”, *op. cit.*, pp. 565 - 566 y “La secesión...”, *op. cit.*, pp. 234 - 235. Paralelamente, también se observa este auge del independentismo en la sociedad catalana: en el año 2006 –momento en el que se aprobó el Estatuto–, únicamente el 14,9% de los catalanes estaba a favor de la creación de un estado independiente, después de la STC 31/2010, el porcentaje ascendió al 25,2% y, actualmente, se sitúa en 48,4%. Según los datos del Barómetro de opinión política del Centro de Estudios de Opinión de las fechas del 18 de julio de 2006, 5 de noviembre de 2010 y 5 de abril de 2019, respectivamente.

interpretación en materia de consultas populares viene desarrollada en virtud del art. 122 EAC. Este precepto recoge la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña “para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, *con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución*” (cursiva añadida). La interpretación de este artículo que debe hacerse a la luz de la Constitución, según se recoge en la STC 31/2010, FJ 69, pivota sobre tres ejes principales: el concepto de referéndum; la cláusula final abierta del art. 122 EAC en relación con el art. 149.1.32 CE<sup>736</sup>; y la reserva de ley orgánica del art. 92 CE y del art. 81 CE.

En primer lugar, sin implicar una novedad al respecto, el Tribunal Constitucional se refiere al concepto de referéndum como una especie del género de consulta popular, recordando los tres elementos esenciales para que una consulta tenga carácter referendario: que el sujeto sea el cuerpo electoral, se siga formalmente un procedimiento electoral y se prevean garantías respecto del mismo. Toda aquella consulta que quede fuera de esta naturaleza referendaria será competencia de la Comunidad Autónoma catalana, completamente legítima pero no exclusiva, respetando en todo caso el art. 149.1.18 CE.

En segundo lugar, hay un elemento en la interpretación que implica un giro sustancial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de consultas populares. Si en la STC 103/2008 se declaraba inconstitucional la consulta vasca porque, entre otros motivos, no gozaba de soporte en ningún título competencial expreso en alguna de las normas del Estado, con la STC 31/2010 esta condición parece pasar inadvertida. A diferencia del caso vasco, el Estatuto catalán sí

---

<sup>736</sup> PÉREZ ALBERDI se refiere al art. 149.1.32 CE como un mecanismo “de garantía de la unidad política del Estado”. A través del mismo, el Estado “se asegura la lealtad constitucional impidiendo que por medio de un referéndum convocado unilateralmente por los entes territoriales pueda condicionarse la voluntad general a través del pronunciamiento de una fracción del pueblo español” (en “La admisibilidad...”, *op. cit.*, p. 113). Sobre esta consideración obsérvese también AGUADO RENEDO, C. “El referéndum autonómico”, en MATÍA PORTILLA, F. J. *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: CEPC, p. 417.



incorpora este título competencial, a través del ya citado art. 122 EAC. Aunque ciertamente estamos ante un título ambiguo que no incorpora de forma expresa la institución del referéndum –pero que tampoco la excluye–, por lo que podría comprenderse incluido, puesto que éste se encuentra dentro del género de “consultas populares”<sup>737</sup>. Fuere como fuere, el Tribunal Constitucional no centra su foco en esta cuestión, sino en la cláusula abierta introducida al final del art. 122 EAC: “...y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. Si hasta entonces el art. 149.1.32 CE había sido interpretado tal y como se deduce de su lectura –la necesaria autorización del Estado para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum–, el Alto Tribunal amplía dicha competencia exclusiva “a la entera disciplina de esa institución [el referéndum], esto es, a su establecimiento y regulación” (STC 31/2010, FJ 69). Sin duda, la exclusión de referéndum implica la novedad relevante en la doctrina constitucional respecto de las consultas populares.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional se refiere a la reserva específica de Ley Orgánica para la regulación del referéndum, siendo la Ley Orgánica 2/1980 “la única ley constitucionalmente adecuada”. Esta reserva de ley orgánica tiene una doble vertiente: la prevista por el art. 81.1 CE y la prevista por el art. 92.3 CE. La primera de ellas se refiere a la reserva de ley orgánica que prevé la Constitución en relación con el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. El referéndum –instrumento de democracia directa–, forma parte del contenido esencial del derecho de participación política (art. 23.1 CE). El desarrollo de éste, por lo tanto, debe llevarse a cabo a través de una ley orgánica. No obstante, no es posible compartir lo expuesto por el TC al referirse a la Ley Orgánica 2/1980 como la “única” ley adecuada. Como bien señala CASTELLÀ, “la ley orgánica de desarrollo de un derecho fundamental no agota toda la legislación de la materia”<sup>738</sup>,

---

<sup>737</sup> No obstante, para el Tribunal Constitucional la cláusula del art. 122 EAC no comprende el referéndum, pues ello “parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. En este sentido, no es posible compartir este punto de vista. Según nuestro parecer, más que excluir la institución del referéndum, el legislador estatuyente catalán pretendía hacer lo contrario, incluirlo, con la expresión “cualquier otro instrumento” y, por ello, se menciona el art. 149.1.32 CE, como límite a esta competencia. Sobre esta cuestión véase CASTELLÀ, J. M. “La competencia...”, *op. cit.*, p. 312.

<sup>738</sup> *Ibidem*, p. 313.

como es el caso de la Ley Orgánica *del Régimen Electoral General* y las leyes electorales autonómicas y también la Ley Orgánica *Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular* y las respectivas leyes autonómicas en materia de ILP<sup>739</sup>. Entonces ¿por qué se refiere el TC a la LO 2/1980 como la “única constitucionalmente adecuada”? Según nuestro parecer, este carácter único debería referirse al desarrollo básico de la institución del referéndum. Y ello queda evidenciado con la Ley de Bases de Régimen Local que, sin contar con rango de ley orgánica, regula el referéndum municipal. Ciertamente, la Ley Orgánica 2/1980 en su Disposición Adicional excluye de su ámbito de aplicación las consultas populares de carácter referendario de los municipios –pero señalando la aplicación de la autorización del art. 149.1.32 CE–, no obstant, la no previsión del referéndum autonómico por parte de ésta no implicaría una prohibición, siempre que hubiere la correspondiente base competencial<sup>740</sup>.

Por otro lado, el precepto constitucional que consagra el referéndum consultivo establece que la regulación de “las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución” (cursiva añadida) se desarrollará mediante una ley orgánica (art. 92.3 CE). La modalidad del referéndum autonómico no está prevista en la Constitución, como tampoco figura el referéndum a nivel local. De nuevo, la existencia de este último pone de manifiesto la viabilidad constitucional de un referéndum autonómico no previsto constitucionalmente. No obstante, este supuesto referéndum, de nueva creación, no estaría sujeto a esta reserva de ley orgánica de forma “única”. Por un lado, por el símil con el referéndum municipal, instrumento que queda excluido del ámbito de la LO 2/1980 (Disp. Ad.). Por el otro, como señala CASTELLÀ, por la interpretación constitucional acerca del referéndum de reforma del Estatuto contemplado por alguna Comunidad Autónoma más allá de las previstas en el art.

---

<sup>739</sup> PÉREZ ALBERDI señala también esta incoherencia argumental respecto del desarrollo legislativo llevado a cabo en sede autonómica en materia de ILP (en “La admisibilidad...”, *op. cit.*, pp. 114 - 115). A ello también se refiere PÉREZ SOLA, N. “La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, p. 441.

<sup>740</sup> Así lo ha argumentado MARTÍN NÚÑEZ en “Comentario a la sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)”, en *Revista catalana de dret públic*, Especial Sentencia sobre el Estatuto, 2010, pp. 13 - 14.

151 CE<sup>741</sup>. Ante este supuesto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “se trataría entonces de una modalidad de referéndum distinta de las contempladas en la Constitución y, por tanto, si bien no podría celebrarse sin sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, sí cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum” (STC 31/2010, FJ 147). CASTELLÀ considera que estamos ante una incoherencia en la interpretación del Alto Tribunal, pues este último señala la LO 2/1980 como la única ley adecuada para regular el referéndum y, a su vez, permite que se puedan excepcionar las cuestiones de menor relevancia de la regulación del referéndum a otras modalidades no previstas en la CE. No obstante, esta dualidad en la interpretación de la STC 31/2010 nos lleva, de nuevo, a considerar el carácter “único” de la LO 2/1980 solamente para aquellas cuestiones básicas del régimen jurídico del referéndum. Es decir, efectivamente, el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 señala que la LO 2/1980 es la única ley constitucionalmente adecuada para regular el referéndum. Pero esta singularidad no puede abarcar el entero desarrollo legislativo de esta institución, sino las bases generales de la misma.

### **3.2. El desarrollo normativo en materia de consultas populares y su encaje constitucional**

Si anteriormente nos cuestionábamos sobre la pretensión del legislador estatutario de incorporar la institución del referéndum en el art. 122 EAC, ello queda patente con la aprobación de la Ley 4/2010, de 17 de marzo, *de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña*, cuyo soporte competencial es esta disposición estatutaria. La voluntad del legislador autonómico, efectivamente, era incluir bajo el art. 122 EAC las consultas populares también por vía de referéndum. El Parlament de Catalunya aprueba esta norma, en el marco competencial del art. 122 EAC, estableciendo el régimen jurídico, el procedimiento, cumplimiento y convocatoria de las consultas populares por vía de referéndum, señalando que la

---

<sup>741</sup> Véase CASTELLÀ, J. M. “La competencia...”, *op. cit.*, p. 314.

autorización de las mismas será siempre competencia estatal –según el art. 149.1.32 CE–, y subrayando que “las disposiciones de la presente ley [...] respetan lo establecido por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las diversas modalidades de referéndum y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general” (Ley 4/2010, Preámbulo). Por lo tanto, el legislador catalán interpreta que bajo el precepto del art. 122 EAC se prevé la competencia exclusiva de la Generalitat también para las consultas populares referendarias<sup>742</sup>. No obstante, según se observa ya en el mismo Preámbulo, dicha competencia adquiere un carácter más bien de competencia compartida, puesto que se indica que la regulación de la presente se encuentra de acuerdo con lo dispuesto en las LO 2/1980 y LO 5/1985. Hay que recordar que en el momento de elaborar y aprobar la Ley 4/2010, la STC 31/2010 aún no había sido dictada. No obstante, el legislador catalán ya está teniendo en cuenta la LO 2/1980 como la ley adecuada para regular las diferentes modalidades de referéndum.

En la presente ley se establece el régimen jurídico de las consultas populares referendarias tanto a nivel autonómico como a nivel municipal. En cuanto a las primeras, el objeto de éstas serán las “cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía en el ámbito de las competencias de la Generalitat”. Asimismo, se prevé que la promoción de las mismas pueda ser a iniciativa institucional –ya sea por parte del Gobierno, del Parlament (un quinta parte de los diputados o dos grupos parlamentarios) o de los municipios (como mínimo diez)– y a iniciativa ciudadana –con un mínimo del 3% de firmas respecto de la población–. Además, se introduce el requisito de comparecencia del Gobierno ante el pleno del Parlamento para fijar su posicionamiento respecto del resultado de la consulta, que será siempre de carácter consultivo.

Por otro lado, la segunda norma que desarrolla legislativamente la competencia reconocida en el art. 122 EAC es la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, *de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana*. Sin entrar en el detalle de la misma –puesto que ya se ha analizado anteriormente–, hay que recordar que en ella se regula, por un lado, la consulta

---

<sup>742</sup> Así lo consideran también AGUADO RENEDO, C. “Referéndum autonómico...”, *op. cit.*, p. 545 y MARTÍN NÚÑEZ, E. “El referéndum y las consultas...”, *op. cit.* p. 118.

popular no referendaria y, por el otro, los procesos de participación ciudadana, como son las encuestas, las audiencias públicas ciudadanas, los foros de participación, entre otros. El elemento relevante de dicha regulación, y sobre el cual debemos situar ahora nuestro foco, se halla en relación con el concepto de “consulta popular no referendaria”. La ley la define como “la convocatoria efectuada por las autoridades competentes [...] a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación” (art. 3, Ley 10/2014), pudiendo ser de ámbito autonómico o local, y de carácter general o sectorial<sup>743</sup>.

Como es conocido, ambas leyes fueron impugnadas parcialmente. Respecto de la primera de ellas, se pusieron en cuestión todas las disposiciones que regulaban la consulta popular referendaria a nivel autonómico. En cuanto a la segunda, se impugnó el articulado relativo al concepto de consulta popular no referendaria. Paradójicamente, la interpretación del Tribunal Constitucional se dictó antes para la Ley 10/2014 que para la Ley 4/2010, a pesar del orden cronológico de éstas. Por ello, se considera necesario observar en primer lugar la respuesta constitucional respecto de la Ley de consultas populares no referendarias y, seguidamente, constatar aquellos elementos nuevos introducidos por la última sentencia al respecto.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional –a partir de la STC 31/2015– se encuentra llamado a analizar si bajo el nuevo instrumento de “consultas populares no referendarias” se esconde ciertamente la institución del referéndum. Ello lo hace partiendo de los rasgos característicos de esta institución, ya delineados en la anterior jurisprudencia: cuerpo electoral, procedimiento electoral o análogo y sus correspondientes garantías (STC 103/2008, FJ 2 y STC 31/2010, FJ 69). Por ello, estaremos ante un referéndum “cuando el poder público convoca al conjunto de los

---

<sup>743</sup> Como bien señala CASTELLÀ, ni el concepto ni la regulación de “consultas populares” eran una novedad con la aprobación de la Ley 10/2014: justo antes del proceso de elaboración del EAC, se había puesto de relieve esta posibilidad, tratando “de obviar el mandato constitucional de la autorización estatal de las consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE)”. Ello se deriva del Informe sobre la reforma de l’Estatut elaborado por el *Institut d’Estudis Autònoms*, de 2003, donde se incluye una modalidad de consultas populares no referendaria con el objeto de “recabar el parer ciutadà sobre qüestions d’interès general en matèries autonòmiques o locals”. Véase en detalle esta cuestión en CASTELLÀ, J. M. “Consultas populares...”, *op. cit.*, pp. 125 - 126.

ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral” (STC 31/2015, FJ 6). Observamos que con esta definición se introduce un nuevo elemento de forma expresa –el ámbito territorial del mismo–, con vocación de abarcar bajo esta institución también aquellas consultas con carácter referendario de ámbito autonómico o local. Asimismo, de la interpretación del Tribunal Constitucional se concluye que el rasgo característico esencial para calificar de referendaria una consulta será, sin duda, la identidad del sujeto convocado. Ello se deduce de lo expuesto por el TC cuando señala que las consultas populares de carácter sectorial se encuentran de acuerdo al ordenamiento constitucional puesto que “presuponen el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral”, subrayando que “en ningún caso puede coincidir con el conjunto de personas a quienes se refiere el art. 5.1 de la Ley [al conjunto de los ciudadanos] ni, en definitiva, configurarse de un modo tal que el resultado de la consulta pueda imputarse al conjunto de la ciudadanía” (STC 31/2015, FJ 9). Con ello, de los tres elementos definitorios del referéndum, aquel que se erige como condición *sine qua non* es el sujeto<sup>744</sup> pues, según la interpretación del Alto Tribunal, si éste dejara de ser el colectivo de un sector concreto de la población, la consulta pasaría a tener carácter referendario.

En segundo lugar, a diferencia de lo anteriormente observado, en el juicio de constitucionalidad de la Ley 4/2010, *de consultas populares por vía de referéndum*, el Alto Tribunal no debe dilucidar si se está o no ante un referéndum, puesto que ambas partes –tanto la Abogacía del Estado como los defensores de la ley catalana– asumen que en ella se regula una modalidad de consulta referendaria. En este caso, el cometido del TC es determinar si un legislador autonómico puede crear nuevas modalidades de referéndum. El primer elemento por destacar versa sobre la innovación o no del referéndum previsto en la ley catalana. Para la defensa, la Ley 4/2010 no regula una nueva modalidad de referéndum, sino que ésta es una trasposición del referéndum consultivo del art. 92 CE al ámbito autonómico. Para

---

<sup>744</sup> En la misma línea se sitúan CASTELLÀ, J. M. “Consultas populares...”, *op. cit.*, p. 133 y IBÁÑEZ MACÍAS, A. “Los referendos...”, *op. cit.*, p. 104.

el Tribunal Constitucional, “cualesquiera que sean las similitudes o analogías entre la institución creada en estos preceptos por la norma fundamental y la introducida por la ley impugnada, nos encontramos ante figuras distintas de consulta popular, como distintos son los órganos convocantes, la entidad de las cuestiones que pueden ser sometidas al voto de la ciudadanía y los cuerpos electorales llamados a pronunciarse” (STC 51/2017, FJ 3b). Si estamos ante una nueva figura referendaria, ¿tiene cabida constitucional y en qué medida? Efectivamente, y como ya se dijo, “la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento” (STC 31/2015, FJ 5 y STC 51/2017, FJ 5c).

Ahora bien, ello nos lleva a la cuestión de fondo: ¿tiene competencia el legislador autonómico para crear esta nueva figura? El Alto Tribunal sigue en su argumentación que “en principio el legislador puede articular –aunque, hay que añadir ahora, no sin límites– otras figuras de consulta referendaria [...] tal relativa apertura de la Constitución en este extremo queda confiada al legislador orgánico al que llaman los artículos 81.1 y 92.3 CE” (STC 51/2017, FJ 5c). El TC remite al art. 149.1.32 CE y, como viene argumentado, señala que la competencia exclusiva para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, se extiende al “establecimiento y regulación del referéndum<sup>745</sup>” (STC 31/2010, FJ 69).

Por lo tanto, según la interpretación del Tribunal, ya expresada en anteriores ocasiones, esta ampliación de los supuestos de referéndum deberá realizarse mediante la Ley Orgánica 2/1980, cuyo objeto es el desarrollo del derecho fundamental de participación política y la regulación de las diferentes modalidades de referéndum previstas en la CE. No obstante, la regulación de las consultas referendarias distintas a las recogidas en la CE “constituye contenido necesario, pero no *exclusivo*, de dicha ley orgánica [LO 2/1980]” (cursiva añadida) (STC 51/2017, FJ 5c). Si hasta ahora la “única ley constitucionalmente adecuada” para la

---

<sup>745</sup> La STC 51/2017 recuerda que las nociones de “establecimiento y regulación” fueron concretadas en la STC 137/2015, declarando que “la Constitución ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que solo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular” (STC 137/2015, FJ 4).

regulación de la disciplina del referéndum era la Ley Orgánica 2/1980, esta afirmación parece dirigirse hacia otra dirección: la competencia compartida entre Estado y CC.AA. Del literal se deduce que la Ley Orgánica deberá regular el contenido esencial de la institución del referéndum, incluyendo en dicho contenido todas las modalidades referendarias, previstas o no constitucionalmente. Pero la sentencia dictada va más allá. La STC 51/2017 indica al legislador como debería incorporarse el referéndum autonómico: “así hizo el legislador para los referenda municipales (Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980) y así habría de hacerse, también, si se pretendiera introducir en el ordenamiento, en lo que aquí importa, algún tipo de referéndum de ámbito autonómico” (STC 51/2017, FJ 5c). No obstante, en el pronunciamiento más reciente del Alto Tribunal, éste declara que “la *única competencia* que Cataluña tiene en materia de consultas referendarias es la facultad de *solicitar* al Estado la autorización para su convocatoria...” (cursiva añadida) (STC 114/2017, FJ 1).

#### **4. Recapitulación**

Acabamos de observar los tres hitos a partir de los cuales se ha ido delineando el concepto de consulta popular en nuestro ordenamiento constitucional. A la luz del Tribunal Constitucional, el concepto de consulta popular es la categoría general, mientras que el referéndum es una especie del mismo (STC 103/2008). En su jurisprudencia se va desgranando el concepto de consulta popular por vía de referéndum respecto de las demás consultas populares no referendarias.

En primer lugar, se establecen los elementos que denotan el carácter referendario de una consulta popular: el sujeto llamado a participar es el censo electoral, siguiendo un procedimiento electoral y con las respectivas garantías (STC 103/2008). El primero de ellos, el sujeto, devendrá el elemento clave que conferirá o no este carácter referendario, según la interpretación del TC (STC 31/2015, FJ 9).

En segundo lugar, se reconoce la previsión constitucional, a partir del art. 149.1.32 CE, de la “existencia de otras consultas populares” que no sean referendarias (STC 31/2015) y también la posible existencia de otras figuras referendarias más allá de las previstas en la Constitución española. Respecto de las



primeras, éstas son definidas como aquellas consultas a través de 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), cuyos límites se establecen para con el objeto material: que sea competencia autonómica y no afecte a cuestiones fundamentales del constituyente (STC 31/2015, FJ 6B). Respecto de las segundas, éstas deberán recogerse en las normas del Estado –respetando siempre el art. 149.1.32 CE– y hacerlo de forma expresa<sup>746</sup>, siendo la LO 2/1980 “la única Ley constitucionalmente adecuada” para hacer efectivas las reservas de ley orgánicas previstas en el art. 92.3 CE y el art. 81 CE, y cuyo objeto material deberá versar sobre cuestiones de competencia autonómica (STC 103/2008). Respecto del art. 149.1.32 CE, con la STC 31/2010 se introduce un cambio sustancial en la interpretación del mismo: la competencia exclusiva del Estado para la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum se extiende a la entera disciplina del referéndum (STC 31/2010, FJ 69). Con ello, el legislador autonómico no podrá legislar en materia de consultas populares referendarias más allá de cuestiones accesorias o ejecutivas.

En tercer lugar, en la más reciente jurisprudencia, el Tribunal Constitucional indica al legislador cómo debería actuar para que el encaje constitucional del referéndum autonómico tuviera lugar –refiriéndose de forma análoga al referéndum municipal– (STC 51/2017, FJ 5c). Aun así, la novedad última más relevante es la distinción señalada por el TC entre el referéndum consultivo y la consulta popular referendaria introducida por la Ley catalana 4/2010, considerándolas como figuras de consulta popular completamente diferentes, a pesar de su prácticamente idéntica similitud (STC 51/2017, FJ 3b).

---

<sup>746</sup> Como hemos observado, el Alto Tribunal considera inconstitucional la consulta vasca porque no disfrutaba de título competencial expreso en materia de referéndum, además de ir más allá de las competencias autonómicas del País Vasco. En contraposición, el EAC incorpora un título competencial (art. 122 EAC) declarando la competencia exclusiva en materia de consultas populares, sin mencionar de forma expresa el término “referéndum”, pero sí incorporando una cláusula abierta a “cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 CE”. No obstante, el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre esta cuestión, puesto que considera que la excepción relacionada con el art. 149.1.32 CE excluye de forma íntegra la institución del referéndum. Véanse la STC 103/2008, FJ 3, y la STC 31/2010, FJ 69).

Por lo tanto, la consulta popular es el concepto genérico dentro del cual se incluyen el referéndum y las consultas populares no referendarias. El referéndum está previsto en la CE y sus modalidades pueden ser ampliadas, pero solo a través de la Ley Orgánica 2/1980, y si así lo prevé como competencia autonómica el respectivo EA. En relación con las consultas populares no referendarias, de lo anteriormente observado se deduce que podrán ser de competencia autonómica con los límites antes expuestos acerca del objeto (deberá ser de competencia autonómica), teniendo siempre presente el sujeto convocado: nunca podrán abarcar a la entera población del censo electoral, siempre según interpretación del Alto Tribunal.



2ª PARTE

LA CONSULTA POPULAR COMO «TERTIUM GENUS»

UNA PROPUESTA INTERPRETATIVA



Anteriormente hemos observado la realidad actual de nuestro ordenamiento jurídico-constitucional en materia de consultas populares, a partir de tres hitos político-sociales relevantes que han ido delineando el contenido del concepto “consultas populares”. Si nuestro ordenamiento vigente prácticamente ha vaciado el contenido del concepto de “consulta popular”, no es –siempre según nuestro parecer–, por voluntad de los padres constituyentes, sino por la posterior interpretación y actualización de dicho concepto por parte del Alto Tribunal, a la luz de los acontecimientos observados. En esta segunda parte del capítulo quinto se observará el concepto de consulta popular como un *tertium genus*<sup>747</sup>, intentado dar respuesta a dos cuestiones: ¿qué se propone bajo esta concepción de la consulta popular como *tertium genus*? ¿Por qué es necesario este punto de vista para nuestro ordenamiento constitucional?

No obstante, no dibujaremos hipotéticos escenarios futuros pensando en si el ayer hubiese sido diferente. Por eso se ha querido incidir notoriamente en los diferentes acontecimientos sucedidos en materia de consultas. No nos atrevemos a hacer una propuesta sin tener siempre como telón de fondo la historia pasada y la presente. Sin conocer los diferentes hechos sociopolíticos, no podremos pretender dar una respuesta para el futuro. Seguidamente, se efectuará una propuesta interpretativa del concepto de “consulta popular” como un *tertium genus* en materia de participación ciudadana y, en último lugar, observaremos cuál es el posible encaje constitucional de dicha propuesta.

### **1. El concepto de “consulta popular” como *tertium genus***

Desde el primer capítulo venimos definiendo el concepto de “consulta popular” como aquel instrumento a través del cual los poderes públicos recaban la opinión de los ciudadanos sobre un asunto de interés público concreto. En este sentido, la propuesta que se quiere ofrecer parte del punto de vista teórico acerca de

---

<sup>747</sup> Para referirnos a este instrumento que proponemos, lo haremos indistintamente con los términos de consulta popular *híbrida* y consulta popular *como tertium genus*.

la consulta popular como un concepto de doble vertiente: con una dimensión genérica y con una dimensión concreta.

Del análisis del ordenamiento jurídico-constitucional español se pone de relieve el lugar que ocupa la “consulta popular”: el nivel territorial subestatal, esto es, el ámbito local y autonómico. Ello se deriva, por un lado, del desarrollo normativo llevado a cabo por el legislador estatal, ya sea en la LO 2/1980, en la que se excluye del ámbito de aplicación la consulta municipal; ya sea en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, en la que se regula dicha consulta. Por otro lado, también se observa de aquello dispuesto por el legislador estatuyente, por lo previsto tanto en los EE.AA., como en el desarrollo normativo en materia de participación popular. Asimismo, se deriva también de la previsión constitucional: el constituyente menciona el concepto de “consulta popular”, única y exclusivamente, en el art. 149.1.32 CE. En el capítulo tercero nos preguntábamos sobre la razón de ser de dicho precepto constitucional. Sin duda, ahora podemos señalar que este artículo tiene una función que va más allá de la mera competencia exclusiva de la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. El art. 149.1.32 CE traza el mapa conceptual acerca del concepto de “consulta popular”.

En primer lugar, es el único precepto que se refiere al concepto de consultas populares, y lo hace desde esta dimensión genérica, cuando señala que la autorización será solamente para aquellas consultas populares referendarias. En esta línea se encuentra la STC 31/2015 cuando afirma de forma clara que “la Constitución, al referirse en el art. 149.1.32 a las «consultas populares por vía de referéndum» ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran referendaria”. Por lo tanto, el art. 149.1.32 CE expresa una “denominación genérica”, que debe “comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias” (STC 31/2015, FJ 5).

Dibujada la distinción entre consulta popular como género y referéndum como una especie de ésta, el art. 149.1.32 delinea también el concepto de referéndum. Mientras que el art. 92 CE y los arts. 167 y 168 CE prevén la institución

del referéndum a nivel estatal<sup>748</sup>, la ubicación del art. 149.1.32 CE –en el Título VIII, *De la Organización Territorial del Estado*– nos lleva a considerar que en él se están vislumbrando otras modalidades de referéndum más allá de los estatales<sup>749</sup>, como serían los de nivel local y autonómico. Este precepto, además de ser la puerta abierta a cualquier modalidad de consulta popular no referendaria<sup>750</sup>, también lo sería para aquellas consultas populares referendarias de ámbito no estatal. De hecho, el mismo Tribunal Constitucional se ha referido a ello de forma cautelosa, señalando que “la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE” (STC 137/2015, FJ 4). Porque, si el constituyente no hubiere previsto de forma hipotética estas últimas modalidades –el referéndum autonómico y municipal–, no hubiera plasmado entre las competencias exclusivas del Estado la autorización de la convocatoria de las mismas, pues simplemente hubiera bastado con incorporar esta autorización respecto del referéndum de acceso a la autonomía del art. 151 CE y la Disp. Trans. IV<sup>751</sup>.

Indudablemente, el Tribunal Constitucional conocía claramente esta puerta abierta a otros referéndums no estatales. De hecho, así queda patente en su jurisprudencia más reciente (STC 31/2010, STC 31/2015, STC 51/2017). Como ha señalado parte de la doctrina, con la extensión de la competencia exclusiva del Estado de la autorización a la regulación íntegra del referéndum, se cierra la puerta

---

<sup>748</sup> En este sentido, resulta interesante recordar que todos los referéndums previstos en la CE son de naturaleza normativa, a excepción del referéndum consultivo, el referéndum de acceso a la autonomía (art. 151.1 CE) y el referéndum para la incorporación de Navarra al País Vasco (Disp. Trans. IV CE).

<sup>749</sup> De la misma opinión son AGUADO RENEDO, C. “Sentido y posibilidades del referéndum autonómico”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. *La funcionalidad del Referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 100 - 101; BOSSACOMA I BUSQUETS, P. “Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 15, abril 2012, pp. 241 - 286; y CARRASCO DURAN, M. “Referéndum versus consulta”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, abril-junio 2013, pp. 16 - 17.

<sup>750</sup> Para EXPÓSITO, el precepto que da cobertura constitucional a los instrumentos de participación más allá del referéndum es el art. 9.2 CE, quien se erige como la “cláusula legitimadora” de los mismos, más allá de ser un mandato a los poderes públicos. Véase EXPÓSITO, E. “Participación ciudadana...”, *op. cit.*, p. 368.

<sup>751</sup> Estos son los referéndums no estatales que se prevén en la CE, sobre los cuales es de aplicación el art. 149.1.32 CE, puesto que la autorización no cobraría sentido en las modalidades de referéndum a nivel estatal, por innecesaria y reiterativa.



al referéndum autonómico<sup>752</sup>, salvo que lo previera la respectiva ley orgánica. Si una puerta se cierra, es que estaba abierta, como muchos otros asuntos no cerrados en nuestra Constitución de consenso. ¿Es el Alto Tribunal quién debe resolver las cláusulas dilatorias de la Constitución? Sin pretensión de minusvalorar la compleja labor interpretativa del Tribunal Constitucional –especialmente por este marcado carácter ambiguo de la Constitución–, no se comprende este cierre del art. 149.1.32 CE. No se comprende jurídicamente, pero sí políticamente. Pero correspondería a los representantes políticos la función de agrandar o cerrar esta puerta abierta. Necesariamente, hay que remitirse al contexto político para lograr comprender este estrechamiento interpretativo de la Constitución al referéndum autonómico.

Como hemos observado, de las tres Comunidades Autónomas que han querido llevar a la práctica una consulta popular, dos lo han hecho con un trasfondo determinado, esto es, el “derecho a decidir”<sup>753</sup>. Con este telón de fondo, el TC se encuentra en la tesitura de interpretar el art. 122 EAC a la luz de la CE. Según nuestro parecer, el Alto Tribunal, en lugar de centrar el foco en aquello expresado materialmente en el EAC, lo hace teniendo en cuenta las pretensiones de futuro – inmediato o no– que podría llegar a tener el legislador autonómico catalán. Consideramos que se interpreta el art. 122 EAC en clave de futuro político. Ante el temor al “derecho a decidir”, se blinda la puerta del art. 149.1.32 CE, a pesar de que

---

<sup>752</sup> En este sentido, MARTÍN NÚÑEZ (en “El referéndum...”, *op. cit.*, p. 120) señala en especial también que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha cerrado “cualquier posible intervención autonómica en la materia más allá del referéndum de reforma estatutaria y de los referéndums locales”.

<sup>753</sup> AGUADO RENEDO denomina a este contexto como “realidad problemática”, refiriéndose a los tres casos (vasco, catalán y canario) en los que se ha pretendido llevar a cabo un referéndum autonómico bajo el supuesto de hecho de consulta popular no referendaria. No obstante, el autor no se refiere a este *temor* por el supuesto “derecho a decidir”, sino meramente a la realidad constatada a partir de la puesta en marcha de un referéndum autonómico bajo el símil de una consulta popular, teniendo los tres supuestos de hecho un mismo *modus operandi*: “...han tratado de sortear la inexistencia de competencia para regular, y convocar, referéndums mediante una interpretación palmariamente forzada de sus respectivas competencias”. Véase al respecto “Sentido y posibilidades...”, *op. cit.*, pp. 109 - 110.

También PEREZ ALBERDI se refiere a este contexto sociopolítico, denominándolo “la amenaza de las consultas soberanistas”, subrayando cómo el debate sobre la constitucionalidad de los referéndums autonómicos “se ha visto en gran medida distorsionado por la utilización de la consulta popular como un primer paso para alcanzar la secesión de una parte del territorio, invocando para ello el principio democrático como fundamento del llamado derecho a decidir”. De hecho, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre “el derecho a decidir” en tres ocasiones: en las STC 76/1994, STC 103/2008 y STC 42/2014. Para un análisis detallado del derecho a decidir en nuestro ordenamiento constitucional, véase “La admisibilidad...”, *op. cit.*, pp. 115 - 118.

“ese enjuiciamiento solo puede realizarse en el momento futuro en el que aquellas pretensiones se materializasen a través de los correspondientes actos susceptibles de control de constitucionalidad, cuando esos actos se materializasen y si el TC fuese requerido para ello a través del oportuno recurso”<sup>754</sup>.

Queda de manifiesto, por lo tanto, que bajo nuestro punto de vista es el art. 149.1.32 CE quien da cabida a las consultas populares, tanto referendarias como no referendarias, más allá del ámbito de actuación estatal, esto es, respecto del autonómico y local. Las consultas populares como categoría general y el referéndum como una tipología de las mismas. La CE, mediante el art. 149.1.32 CE, establece una cláusula abierta respecto de las modalidades de referéndum autonómico y local. Pero no solamente el art. 149.1.32 CE, sino también el art. 92.3 CE, cuando señala la reserva de ley orgánica para “...las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”. Todos los referéndums previstos de forma expresa en la CE deberán regularse mediante ley orgánica (también en virtud del art. 81 CE). No obstante, de ese literal se deduce que las demás modalidades de consultas referendarias no previstas constitucionalmente podrán regularse fuera de dicha reserva específica de ley orgánica. La LO 2/1980 debe, por lo tanto, establecer el marco regulatorio de la institución del referéndum en términos generales –pues es ley de desarrollo del derecho fundamental de participación política– y, de forma concreta, desarrollar las diferentes modalidades referendarias que recoge la CE. Por ello, a nivel autonómico y local podrían incorporarse otras modalidades de referéndum, más allá de las reguladas en la LO 2/1980<sup>755</sup>, siempre y cuando se

---

<sup>754</sup> Esta cuestión se encuentra detenidamente analizada en LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum...”, *op. cit.* pp. 224 - 225. También comparte este punto de vista BOSSACOMA I BUSQUETS, P. “Competències de la...”, *op. cit.*, pp. 225 - 226.

<sup>755</sup> De hecho, existen otras modalidades de referéndum no previstas en la CE ni tampoco en la LO 2/1980. Mientras que el referéndum municipal no se prevé en la CE pero sí se menciona en la LO 2/1980, y el referéndum de la Disp. Trans. IV CE no se regula en la LOMR, existen otros referéndums autonómicos no previstos ni en la CE ni en la LOMR pero incorporados dentro del bloque de constitucionalidad, a través de los EE.AA. Por un lado, se trata del referéndum del art. 8 del EAPB, acerca de la incorporación de territorios o municipios de otras CC.AA. a la CA del País Vasco, y del referéndum de la Disp. Trans. 7.3 del EACyL de 1983, que introdujo esta modalidad análoga al País Vasco (cuya constitucionalidad ha sido asumida por el TC en la STC 99/1986). Por el otro, tampoco se recogen ni en la CE ni en la LOMR los referéndums de reforma de los EE.AA. incorporados por las Comunidades Autónomas de la Comunidad Valenciana (art. 81.5), Aragón (art. 115.7) y Extremadura (art. 91.2.e) en sus nuevas normas estatutarias. Recordemos que estamos ante CC.AA. que accedieron a su autonomía a través del art. 143 CE, no obstante, los respectivos Estatutos de *última generación*

respetara el marco normativo estatal relativo al desarrollo del contenido esencial del derecho fundamental de participación política<sup>756</sup>. Esta interpretación se aleja de la ofrecida por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, quien establece que “corresponde en exclusiva al Estado la disciplina de la institución del referéndum” (STC 31/2010, FJ 69, y STC 137/2015). No obstante, éste reconoce que “lo anterior no significa, sin embargo, que no puedan en ningún caso los Estatutos de Autonomía, respetando esta exclusiva competencia del Estado, y en su conjunto, las normas de la Constitución, 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, una u otras figuras de referéndum [...] sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma” (STC 137/2015, FJ 4.d). En esta línea argumental, como señala AGUADO, “la competencia normativa sobre el referéndum no necesariamente ha de ser exclusiva del Estado, sino que puede ser *compartida*”<sup>757</sup> (cursiva añadida).

Nuestra interpretación, por lo tanto, considera que tanto el referéndum autonómico como el local tienen su fundamento constitucional en el precepto 149.1.32 CE. Hoy por hoy, no obstante, consideramos que el concepto de

---

incorporan el referéndum previsto para las CC.AA. de la vía del 151 CE (cuya constitucionalidad ha sido confirmada en la STC 31/2010, FJ 147). Véase un análisis con mayor concreción en BOSSACOMA I BUSQUETS, P. “Competències de la...”, *op. cit.*, p. 260 y en PÉREZ ALBERDI, M. R. “La admisibilidad...”, *op. cit.*, p. 126 - 128.

<sup>756</sup> Así lo comparten IBÁÑEZ MACÍAS (en “Los referendos...”, *op. cit.*, pp. 125 - 127), MARTÍN NÚÑEZ (“El referéndum...”, *op. cit.*, pp. 110 - 113), AGUADO RENEDO “Sentido y posibilidades...”, *op. cit.*, pp. 121 - 126), entre otros. En PÉREZ ALBERDI, M. R. “La admisibilidad...”, *op. cit.*, p. 124, se señala el contenido que debería regular el Estado en materia de referéndum: los titulares y las condiciones subjetivas determinantes de la privación del sufragio activo y el procedimiento formal que permita la igualdad, la libertad, la neutralidad y la transparencia en el ejercicio del derecho de participación política (condiciones de la votación, escrutinio, procedimiento electoral y garantías específicas). También IBÁÑEZ MACÍAS desarrolla estos elementos como contenido básico del referéndum correspondiente al Estado, aunque, según él, la competencia autonómica en materia de referéndum deriva del art. 148.1.1 CE y del art. 149.1.18 CE, relativos a la autoorganización que gozan las CC.AA. de sus instituciones de autogobierno y del régimen electoral, respectivamente. Por su parte, CASTELLÀ (en “La competencia...”, *op. cit.*, pp. 313 - 314) incide en la incoherencia del TC al afirmar que la única ley reguladora del referéndum es la LO 2/1980, mientras que admite “la posibilidad de excepcionar la aplicación de los elementos menos relevantes del régimen jurídico del referéndum previsto en dicha ley orgánica a las otras regulaciones no previstas en la Constitución” (FJ 147).

<sup>757</sup> AGUADO RENEDO, C. “Sentido y posibilidades...”, *op. cit.*, p. 124.

referéndum en el ámbito autonómico ha adquirido unas connotaciones que lo sitúan en una dimensión política desorbitada –ya sea por su carácter peyorativo, para unos, ya sea por su carácter redentor, para otros–. Al fin y al cabo, el referéndum autonómico tendría como finalidad conocer la opinión de los ciudadanos sobre un asunto de interés general de la Comunidad Autónoma. Toda cuestión más allá de este ámbito competencial quedaría sin fundamento constitucional. Aun así, de nuevo hay que remitirse al telón de fondo del actual contexto político. A diferencia del caso vasco, actualmente en Cataluña el “derecho a decidir” no está en el horizonte, sino que se ha querido materializar con la pretendida consulta de carácter referendario del 1 de octubre de 2017<sup>758</sup>. Este es el escenario que nos lleva a realizar una propuesta más allá de promover el encaje del referéndum autonómico en nuestro ordenamiento, como se ha venido haciendo doctrinalmente hasta ahora<sup>759</sup>. Y he aquí donde entra en juego la segunda dimensión: las consultas populares como instrumento concreto de participación. Es decir, la consulta popular sin carácter referendario, pero a su vez diferenciada de las demás consultas populares de democracia participativa.

Aunque, aparentemente, podría parecer que se propone simplemente un cambio de nomenclatura –referirse al referéndum autonómico como consulta popular–, la propuesta lanza más bien un cambio de paradigma conceptual: considerar la consulta popular como *tertium genus*. Si nos acercamos a ella desde la vertiente de la consulta popular como instrumento propio de participación (siempre por vía no referendaria), diferenciada de las demás figuras de democracia participativa, ésta sería una nueva tipología de consulta popular –valga la redundancia– no prevista *expresamente* en la Constitución, pero sí en los EE.AA. y

---

<sup>758</sup> Respecto del *falso referéndum* del 1 de octubre de 2017, hay que señalar que el Tribunal Constitucional proclamó inconstitucional la ley que lo regulaba, esto es, la Ley catalana 19/2017, *del referéndum de autodeterminación*. Véase la STC 114/2017, de 17 de octubre.

<sup>759</sup> En la doctrina se han propuesto dos soluciones de encaje constitucional del referéndum autonómico. La primera, aboga por seguir la vía análoga del referéndum municipal, incorporando a la LOMR una nueva Disp. Ad. que excluyera la modalidad del referéndum autonómico del ámbito de aplicación de dicha ley (MARTÍN NÚÑEZ, E. “Comentario...”, *op. cit.*, p. 321; y “El referéndum...”, *op. cit.*, pp. 87 - 88). La segunda solución, sería aquella que propone la regulación de los referéndums autonómicos en la LOMR, indicando las diferentes especificaciones generales y remitiendo al legislador estatutario del desarrollo normativo (PÉREZ ALBERDI, M. R. “La admisibilidad...”, *op. cit.*, p. 129; CASTELLÀ, J. M. “La competencia en materia...”, *op. cit.*, p. 315; y PÉREZ SOLA, N. “La competencia...”, *op. cit.*, p. 450).

el desarrollo legislativo. Como avanzábamos, tanto la LBRL 7/1985 como la LO 2/1980 se refieren al concepto de “consulta popular” a nivel subestatal, pero “igualando desde la diferente calidad jurídico-constitucional asignando el referéndum para los asuntos del Estado y situando la consulta popular en ámbitos territoriales inferiores [...] siempre a los exclusivos efectos de cuestiones propias de su competencia”<sup>760</sup>. Cuando LÓPEZ DE LERMA se refiere a esta igualación del concepto de consulta popular y de referéndum, respecto a este último se está refiriendo al previsto en el art. 92 CE, esto es, al referéndum consultivo. Es decir, el legislador ordinario de forma implícita está regulando esta segunda vertiente del concepto de consulta popular como un *híbrido*; está regulando la consulta popular como instrumento concreto de participación en el ámbito autonómico y local. Cabe decir, que no estamos ante dos instrumentos iguales –más adelante veremos el elemento distintivo de la consulta popular como *tertium genus* respecto del referéndum– pero sí ante dos figuras que comparten rasgos característicos que los asemejan: el sujeto –el pueblo– y el carácter consultivo –con lo cual, no vinculante–<sup>761</sup>. Por lo tanto, si estamos ante figuras diferentes, a pesar de su similitud contingente, ¿cuál es el elemento sustantivo diferenciador de ambas instituciones? ¿Qué lugar ocupa, entonces, la consulta popular?

Según el TC, en “el art. 23.1 CE se trata 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”. Los demás instrumentos de participación “articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral” (STC 119/1995, FJ 4 y STC 103/2008, FJ 2). Ante esta interpretación, CARRASCO DURÁN pone de relieve la dicotomía entre voluntad general y voluntad particular. Como indica, el

---

<sup>760</sup> LÓPEZ DE LERMA, J. “La dudosa competencia...”, *op. cit.*, pp. 4 - 5.

Asimismo, CARRASCO DURÁN se sitúa en la misma línea doctrinal, señalando que estaremos ante consultas referendarias cuando éstas versen sobre “asuntos de la competencia del Estado o que afecte a decisiones adoptadas por el constituyente”. Por lo tanto, aquellas consultas sobre asuntos competenciales autonómicos o locales no tienen carácter referendario. Entonces, según nuestro parecer, estaríamos ante la consulta popular como *tertium genus*. Véase CARRASCO DURÁN, M. “Referéndum...”, *op. cit.*, pp. 20 - 23.

<sup>761</sup> LÓPEZ DE LERMA (en “La dudosa competencia...”, *op. cit.*, pp. 4 - 5) se refiere a un tercer elemento, esto es, la necesaria autorización por parte del Consejo de Ministros. El instrumento que se propone –la consulta popular como *tertium genus*– tiene una naturaleza no referendaria, con lo cual, quedaría fuera de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.32 CE).

mismo Tribunal Constitucional se refiere al criterio competencial, cuando considera que las consultas populares del art. 122 EAC “se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales” (STC 31/2010). La argumentación prosigue señalando que “se entiende, a sensu contrario, que el primer ámbito propio del referéndum es el de las consultas populares en las que, a decir de la propia sentencia citada [STC 31/2010] puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado”<sup>762</sup>. Por lo tanto, los asuntos del ámbito propio del referéndum serán aquellos de asuntos relevantes de interés general –que a su vez se incardinan en las competencias reservadas al Estado (art. 149 CE)–, pues el referéndum es “la garantía del fundamento último de la democracia representativa, que es la soberanía popular”<sup>763</sup>.

Efectivamente, nuestra propuesta centra el *objeto* como el elemento distintivo de la consulta popular *híbrida* respecto del referéndum<sup>764</sup>. En el marco teórico distinguíamos el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, según el objeto: el primero versa sobre la aprobación o rechazo de una decisión ya tomada; el segundo, se centra en las decisiones fundamentales para la vida del Estado y de la sociedad; y la tercera, se refiere a los asuntos de interés general que no impliquen un cambio fundamental. Pero, a su vez, y como hemos constatado seguidamente, señalábamos que en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional la concepción teórica del plebiscito queda incorporada dentro de la institución del referéndum, puesto que la Constitución española prevé la modalidad del referéndum consultivo como aquel referéndum cuyo objeto serán las “decisiones políticas de especial trascendencia”

---

<sup>762</sup> CARRASCO DURAN, M. “Referéndum...”, *op. cit.*, p. 20.

<sup>763</sup> SÁENZ, E. “Propuestas...”, *op. cit.*, p. 160.

En el marco teórico nos cuestionábamos los siguiente: ¿es el referéndum el único instrumento que cubre esta necesidad recíproca entre democracia representativa y democracia directa? Efectivamente, el referéndum es el único instrumento que puede manifestar la voluntad del pueblo. No obstante, la consulta popular puede ser un instrumento que facilite esta integración entre democracia directa y democracia representativa.

<sup>764</sup> En este sentido, véase el voto particular de JOVÉ PRESA en el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 19/2014, de 19 de agosto, *sobre la Proposició de Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana*, p. 95, en el que observa que uno de los principales problemas de la ley en cuestión es la “absoluta generalitat amb què es determina l'àmbit material d'aquestes consultes, que podrien versar sobre qualsevol tipus de qüestions, independentment de la seva transcendència, de la seva afectació al procediment de reforma constitucional, o de la seva nul·la relació amb les competències estatutàries de la Generalitat”. Según su parecer, este ámbito material reservado al referéndum se considera vedado a las consultas populares no referendarias.

(art. 92 CE)<sup>765</sup>. Partiendo, por lo tanto, de esta realidad constitucional, el objeto de la consulta popular como *tertium genus* serán aquellas cuestiones de interés (general o sectorial) que quedan al margen de las “decisiones de especial trascendencia política”. Por ello, el quid de la cuestión se halla en dirimir qué comprende este concepto jurídico indeterminado.

Ante la prácticamente ausencia de debate doctrinal acerca de este concepto, debemos ayudarnos del derecho comparado<sup>766</sup>. El Consejo de Europa, muy recientemente, ha señalado la necesidad de que el referéndum verse sobre materias que realmente sean de “*significant public interest*” (cursiva añadida)<sup>767</sup>. A pesar de que la finalidad última de esta recomendación se encuentra en evitar una baja participación de los ciudadanos, partiendo del principio de no coligar el resultado del referéndum a un *quorum* de participación, esta consideración es relevante para nuestro estudio. El objeto no solo viene determinado por la relevancia o no de la materia concreta, sino que el objeto también otorga, aunque de forma indirecta, un carácter *excepcional*<sup>768</sup> a la institución del referéndum. Por lo tanto, un uso reiterado de dicha institución sobre cuestiones sin especial relevancia política estaría deformando la naturaleza de esta institución<sup>769</sup>.

---

<sup>765</sup> Por lo tanto, en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional la institución del referéndum, además de incorporar la concepción desarrollada en el marco teórico –esto es, el referéndum como instrumento de aprobación (o rechazo) de decisiones ya tomadas por los representantes– necesariamente incorpora también la modalidad del referéndum consultivo tal y como se prevé en la Constitución.

<sup>766</sup> No obstante, la doctrina, a pesar de no concretar el objeto del referéndum consultivo del art. 92 CE, señala que “el proceso de creación, modificación y derogación de normas” queda fuera del alcance material del mismo. Véase en este sentido MARTÍN EXPÓSITO. “El referéndum...”, *op. cit.*, p. 102.

<sup>767</sup> Esta recomendación la lleva a cabo la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, conjuntamente con otros elementos, invitando a la Comisión de Venecia a que los incorpore en su código de buenas prácticas en materia de referéndum. Véase la Resolución 2251/2019, de 22 de enero.

<sup>768</sup> Cuando nos referimos al carácter excepcional del referéndum no lo hacemos por su inusual puesta en práctica en España, sino por su carácter “muy restringido”, como se refiere IBÁÑEZ MACÍAS (en “Los referendos regional...”, *op. cit.*, pp. 128 - 129) respecto del objeto del referéndum consultivo, remitiéndose a tres elementos: las decisiones políticas de especial trascendencia; la iniciativa exclusiva del Presidente del Gobierno; y la autorización previa del Congreso de los Diputados. Asimismo, dicha excepcionalidad del referéndum también ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (STC 119/1995, FJ 3).

<sup>769</sup> De hecho, en el caso español, como señala JOVÉ (véase el voto particular del Dictamen 19/2014, p. 90), el referéndum se prevé “per a determinades matèries, definides per l’article 92.1 CE com a “decisiones polítiques d’especial trascendència”, i *exclusivament per a aquestes*” (cursiva añadida). Es decir, según nuestro parecer, el referéndum consultivo tiene como objeto

Más allá de nuestras fronteras, la modalidad del referéndum consultivo se encuentra también prevista en las Constituciones de países como Austria, Colombia, Grecia, Guatemala, México o Venezuela<sup>770</sup>. En todas ellas, el objeto del referéndum versa sobre materias significativas: “de importancia fundamental” para todo el país (art. 49.b, Constitución de Austria), sobre “cuestiones nacionales graves” (art. 44, Constitución de Grecia)<sup>771</sup>, “decisiones de trascendencia nacional” (art. 104, Constitución de Colombia), materias “de especial trascendencia nacional” (art. 71, Constitución de Venezuela), “temas de trascendencia nacional” (art. 35. VIII, Constitución de México<sup>772</sup>) y, de forma idéntica al caso español, la Constitución de Guatemala se refiere a las “decisiones políticas de especial trascendencia” (art. 173). Asimismo, en México, el desarrollo legislativo del referéndum<sup>773</sup> prevé que la “trascendencia nacional” existirá cuando el tema propuesto “contenga elementos tales como: a) repercutan en la mayor parte del territorio y b) que impacten en una parte significativa de la población” (art. 6, Ley Federal de Consulta Popular de México). Esta delimitación mexicana pone de relieve un requisito esencial del referéndum: su carácter general, por ser el mecanismo de expresión de la voluntad general. No obstante, este es un requisito imprescindible pero no el elemento determinante.

Según nuestro punto de vista, la “especial trascendencia” va más allá de este requisito acerca del ámbito territorial y/o poblacional. Lo esencial ahora radica en

---

solamente aquellas materias catalogadas como “decisiones de especial trascendencia”, por lo que un referéndum planteado sobre una cuestión ordinaria estaría *deformando* la institución y, con lo cual, se situaría al margen del orden constitucional.

<sup>770</sup> Así se refiere SÁENZ ROYO en *El referéndum en España*. Madrid: Marcial Pons, 2018, p.123. Asimismo, se observa como en el Reino Unido la institución del referéndum “debido a la soberanía del Parlamento (...) los referendos no pueden ser jurídicamente vinculantes en el Reino Unido y, por lo tanto, son de carácter consultivo. Sin embargo, sería difícil para el Parlamento ignorar una expresión decisiva de la opinión pública” (traducción propia). A pesar de que doctrinalmente hay divergencias sobre los efectos del referéndum en Reino Unido, esta es la conclusión a la que llega la *Select Committee on the Constitution* de la Cámara de los Lores. Cabe añadir que el referéndum inglés tiene como objeto las “fundamental constitutional issues”, como veremos próximamente. Véase con mayor detalle el debate acerca de esta cuestión en Informe “Referendums...”, op. cit., p. 44 - 46.

<sup>771</sup> Además, la Constitución de Grecia prevé también el referéndum sobre proyectos de ley aprobados que regulen un problema social importante (art. 44.2, Constitución de Grecia).

<sup>772</sup> En México, con la reforma constitucional de 2012, se situó a nivel constitucional el referéndum (denominado “consulta popular”) pero no su carácter consultivo. Éste último aspecto se observa en el desarrollo legislativo de la institución.

<sup>773</sup> México. Ley Federal de Consulta Popular, de 14 de marzo de 2014.



conocer qué hace diferente a una “decisión de especial trascendencia política” de las demás decisiones políticas. Como avanzábamos en el capítulo tercero, relativo al modelo estatal de democracia, ni siquiera la LOMR concreta cuál será el objeto del referéndum consultivo. Por otro lado, si hacemos memoria, el Tribunal Constitucional confiere como límites a la consulta popular no referendaria dos elementos relacionados directamente con el objeto material de la consulta: que la materia sea de competencia del órgano convocante y que no afecte a *cuestiones fundamentales del constituyente* (STC 31/2015, FJ 6B). Consideramos que este último es el elemento determinante para definir el concepto jurídico indeterminado en análisis: serán aquellas cuestiones que afecten a la vida esencial del Estado y la sociedad<sup>774</sup>. Si trasladamos el referéndum consultivo al ámbito autonómico, éste versaría sobre cuestiones fundamentales resueltas por el poder constituyente cuya competencia sea de la CA en cuestión y así figure en el Estatuto de Autonomía correspondiente. Pero no solamente aquellas cuestiones ya previstas e incorporadas por el constituyente y legisladores estatutarios, sino también aquellas decisiones políticas que, en el caso de adoptarse, implicasen un cambio fundamental y pudiesen implicar incluso la modificación del texto constitucional o del EA<sup>775</sup>.

Llegados a este punto, es realmente interesante poner de manifiesto que el *Select Committee on the Constitution* de la Cámara de los Lores de Reino Unido debatió sobre el concepto “fundamental constitutional issue”, considerando que el objeto de todo referéndum debería versar sobre estas “cuestiones constitucionales fundamentales”. Conscientes de que estamos ante un concepto jurídico

---

<sup>774</sup> En este sentido, el denominado “derecho a decidir” sería un claro ejemplo de “decisión política de especial trascendencia”, situado, por lo tanto, fuera del ámbito material de la *consulta popular híbrida*. En este sentido, el Tribunal ha señalado que no existen límites a la reforma de la Constitución. Ahora bien, a pesar de que con la STC 259/2015 el TC admite ciertos “actos preparatorios” previos a una supuesta reforma constitucional para incorporar el “derecho a decidir”, no hay consenso doctrinal sobre la naturaleza de los mismos: si estos “actos preparatorios” incluirían el referéndum consultivo (véase DE CARRERAS, F. “¿Un referéndum?”, *La Vanguardia*, 20 de septiembre 2012; RUBIO LLORENTE, F. “Un referéndum para Cataluña”, *El País*, 8 de octubre 2012; o RUIZ ROBLEDOS, A. “Una respuesta canadiense a la cuestión catalana”, *El País*, 30 de octubre 2012) o si, por el contrario, como señala CASTELLÀ, en esta “fase preliminar a la apertura de la reforma propiamente dicha cabría llevar a cabo formas de democracia participativa entre la ciudadanía...” (en “Tribunal Constitucional...”, *op. cit.*, pp. 576 - 577).

<sup>775</sup> WILLS se refiere a esta cuestión cuando afirma que “it is not just a question of the fundamental change”, sino también de “a fundamental change which *has not been subject to a manifesto commitment*” (cursiva añadida). Véase el Informe “Referendums...”, *op. cit.*, p. 21.

indeterminado, la Comisión se planteó cuál es la diferencia entre las “cuestiones constitucionales fundamentales” y las demás cuestiones no fundamentales, que deberían quedar al margen del objeto material del referéndum. La Comisión concluye que “we do not believe that it is possible to provide a precise definition of what constitutes a *fundamental constitutional issue*”<sup>776</sup>, pero ofrece un listado de materias que necesariamente estarían dentro de esta categoría, sin pretender ni mucho menos ser una lista cerrada y definitiva: la abolición de la monarquía, la salida de la Unión Europea, la independencia de cualquier territorio de UK, la abolición de alguna de las dos Cámaras del Parlamento, la reforma del sistema electoral, la adopción de una Constitución escrita y el cambio del sistema monetario del Reino Unido<sup>777</sup>. Ante la imposibilidad de definir este concepto, se propone que sea la ley de referéndums quien defina estas cuestiones. También hay quien indica que podría ser la propia Comisión quien llevase a cabo el rol de definir dicho concepto<sup>778</sup>. No obstante, se señala que “there is a grey area where the importance of issues is a matter of political judgment”<sup>779</sup>. Por ello, finalmente el informe concluye que en estos casos debería ser el Parlamento quien decidiera sobre esta cuestión<sup>780</sup>, siendo una “prueba útil” el hecho de que el asunto plantee una cuestión de principio sobre una parte principal de la Constitución, como sería el caso de las materias del listado ofrecido por la Comisión.

En este sentido, hay que hacer algunas consideraciones respecto del caso español. En primer lugar, como ya hemos señalado, la Ley Orgánica de referéndum no prevé la definición de “decisiones políticas de especial trascendencia”. No obstante, ante la complejidad de establecer una definición exacta, consideramos que una opción sería el ejemplo británico: incorporar en la LO 2/1980 aquellas materias que entrarían dentro de esta categoría conceptual<sup>781</sup>. En segundo lugar, el

---

<sup>776</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>777</sup> Véase el Informe “Referendums...”, *op. cit.*, p. 27.

<sup>778</sup> A ello se refiere el Profesor SAWARD. Véase el Acta del Comité de 6 de enero de 2010, en el mismo Informe “Referendums...”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>779</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>780</sup> Algunos expertos señalan que debería llevarse a cabo mediante “supermayorías” (sin precisarlas) y a través del voto libre de los representantes. *Ibidem*, p. 29 - 30.

<sup>781</sup> En el caso británico se propone además que estas cuestiones deben ser objeto de referéndum obligatorio. No obstante, en el caso que nos ocupa, nos situamos en otra lógica, puesto que la Constitución española –norma escrita– ya prevé las vías de reforma constitucional estableciendo

referéndum consultivo del art. 92 CE requiere la autorización del Congreso de los Diputados, pero la iniciativa corresponde al Gobierno. Si consideramos que para aquellas “áreas grises” es el Parlamento quien debe delimitar el ámbito del referéndum, para el caso que nos ocupa una opción sería que los propios representantes tuviesen también la iniciativa de propuesta. De este modo, el Parlamento –además de autorizar o no las propuestas del Gobierno– podría poner de relieve aquellas materias cuya decisión política es de “especial trascendencia” y sobre la cual se considera proponer un referéndum.

Esta delimitación del concepto jurídico indeterminado de “decisiones políticas de especial trascendencia” pone de relieve dos cuestiones esenciales. Por un lado, las cuestiones previstas en la ley orgánica serían objeto de referéndum consultivo mientras que las demás cuestiones serían susceptibles de consultas populares por vía no referendaria. No obstante, más allá de lo que dispusiera el legislador, consideramos que la misma Constitución establece unas materias que necesariamente forman parte de la categoría “decisiones políticas de especial trascendencia”: aquellas cuestiones cuya decisión implique una reforma de la CE por el procedimiento agravado (art. 168 CE)<sup>782</sup>. Aun así, serían los representantes quienes deberían ampliar o no las materias de este concepto jurídico indeterminado en la respectiva ley orgánica de referéndum<sup>783</sup>. Por otro lado, se pone de manifiesto que el referéndum consultivo a nivel subestatal solo tendrá relevancia en aquellas CC.AA. que cuenten con competencia exclusiva en materias esenciales<sup>784</sup>. De ello se deriva que, a nivel local, no tendría cabida el referéndum consultivo, sino que la

---

el referéndum obligatorio para la reforma total de la CE o la reforma parcial del Título preliminar; el Capítulo II, Sección primera del Título I y el Título II.

<sup>782</sup> Se trata de las cuestiones relativas a la forma de estado (la Corona), los derechos fundamentales y lo referido en el Título preliminar de la CE (entre otras, la unidad de España; el castellano como lengua oficial y la oficialidad de las demás lenguas de las respectivas CC.AA.; la bandera española y las demás banderas de las CC.AA.; la capitalidad; los partidos políticos, las Fuerzas Armadas; los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales).

<sup>783</sup> En este sentido, podría también considerarse que la categoría de “decisión política de especial trascendencia” se extendería también a aquellas decisiones políticas cuya aplicación implicase una reforma de la CE, también por vía ordinaria.

<sup>784</sup> Ello se observa en el modelo de democracia regional italiano: el referéndum a nivel regional apenas ha sido puesto en práctica. Como ya se ha observado anteriormente, una causa sería que las competencias asumidas por las Regiones italianas no tienen la relevancia social suficiente como para ser objeto de referéndum.

participación de los ciudadanos se canalizaría mediante la consulta popular como *tertium genus*.

De hecho, en nuestro análisis comparado del segundo capítulo observábamos otro concepto interesante ahora para nuestra interpretación: las *cuestiones moralmente comprometidas*. Tanto en Estados Unidos como en Italia, estas cuestiones han sido resueltas a menudo mediante la institución del referéndum. En el primer caso, la participación de los ciudadanos se encauza habitualmente a nivel de los Estados, mientras que en el segundo caso, la participación en estas cuestiones se desarrolla a nivel nacional. Esta distinción de ámbito territorial tiene que ver con la distribución de competencias en cada uno de estos estados compuestos. En el primero, son cuestiones de competencia subnacional, mientras que en el segundo, son competencia del Estado central. Sin lugar a duda, estas *cuestiones moralmente comprometidas* consideramos que formarían parte del concepto “decisiones políticas de especial trascendencia”<sup>785</sup>, pues estamos ante materias que afectan de forma esencial en la vida de la sociedad<sup>786</sup>. En el caso español, éstas no han sido resueltas con la participación de los ciudadanos, sino a través de los representantes. Aun así, podrían ser objeto de referéndum consultivo y, a su vez, el ámbito territorial en el que predominaría sería el estatal, como en el caso italiano.

Por último, esta delimitación del concepto jurídicamente indeterminado de “decisiones políticas de especial trascendencia” delinea paralelamente el ámbito material de las consultas populares por vía no referendaria. En este sentido, la consulta popular será aquella que tenga como objeto una materia –afecte tanto a un sector concreto, como a la población en general– no relevante políticamente, esto es, que no afecte a cuestiones esenciales para la vida del Estado y de la sociedad.

La similitud entre el referéndum consultivo y la consulta popular nos lleva a considerar esta última como un *tertium genus*, situándola a caballo del referéndum y las demás consultas populares no referendarias enmarcadas en el sí de la

---

<sup>785</sup> En este sentido, un ejemplo sería lo ya señalado en el capítulo comparado, acerca del debate constituyente italiano sobre la institución del referéndum: NOBILE se refirió al divorcio como ejemplo de “questioni ben determinate”.

<sup>786</sup> Estas cuestiones *moralmente comprometidas* son diferentes en función de cada Estado. Mientras que en el caso de Estados Unidos observábamos como materias morales relevantes la pena de muerte o las armas de fuego, entre otras, éstas no serían cuestiones *moralmente comprometidas* para la sociedad española, pues existe consenso social acerca de las mismas.

democracia participativa. Si bien es cierto que, según la doctrina constitucional, este instrumento al que nos referimos formaría parte igualmente de la democracia participativa, también es patente la singularidad de este mecanismo de participación respecto de las demás consultas populares. Esta singularidad emerge claramente a partir de la observación de dos elementos. El primero de ellos, la necesidad de trazar una línea clara entre el concepto de referéndum y el concepto de consulta popular, y no así con las demás consultas, cuyos conceptos clave son el sujeto y el objeto. En segundo lugar, y coligado con lo anterior, la consulta popular como tal goza de un elemento fundamental que la diferencia de las demás consultas: el voto. Veamos seguidamente estas dos cuestiones.

En primer lugar, no hay duda de que el referéndum forma parte de la democracia directa mientras que los demás instrumentos de participación conforman la democracia participativa. Como se ha observado, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la contraposición entre referéndum y las demás consultas populares es el punto de partida en muchas ocasiones. El TC se centra en delinear la figura del referéndum, señalando que todo lo que queda fuera de ella forma parte de las consultas populares como categoría general. Su análisis lo desarrolla a partir de la comparación del referéndum y las consultas populares, pero desde la dimensión genérica de las mismas. Esta comparación concluye siempre señalando que solo los instrumentos de democracia directa son contenido esencial del derecho fundamental de participación política, dejando al margen de éste las demás consultas populares.

Mediante el referéndum, en algunos ordenamientos constitucionales el pueblo llega a ejercer un rol de legislador –aprobando normas jurídicas de iniciativas ciudadana o derogando leyes emanadas del Parlamento<sup>787</sup>; mediante la consulta popular *híbrida*, el pueblo emite su opinión respecto de un asunto político *ordinario* que, posteriormente, será objeto de una norma, plan, política o acto por parte de los poderes públicos correspondientes. No obstante, esta consulta popular, a diferencia de las demás consultas, hemos visto que convoca al mismo sujeto que

---

<sup>787</sup> Como se ha observado en el capítulo comparado, en algunos Estados de Estados Unidos, mediante la iniciativa ciudadana directa los ciudadanos incluso han llegado a “suplantar” a los representantes.

el referéndum –el pueblo–, aunque normalmente de forma ampliada<sup>788</sup>, y no a una fracción del mismo (elegida, en ocasiones, de forma aleatoria). Como se ha observado, el sujeto convocado es el quid de la cuestión en la interpretación constitucional. Y sobre ello debemos detenernos. El Tribunal Constitucional interpreta que toda consulta popular que convoque a la totalidad de los ciudadanos del censo electoral tiene carácter referendario. En cambio, según nuestro parecer, este carácter referendario viene marcado por el objeto de la consulta. Ambas instituciones pueden convocar a la población en su conjunto, pero con una finalidad diferente: el referéndum busca conocer el parecer del pueblo acerca de una cuestión *de especial trascendencia política*; la consulta popular como *tertium genus*, busca conocer la opinión de los ciudadanos sobre una cuestión política *ordinaria*. Por ello, la consulta popular como instrumento concreto de participación adquiere este carácter de *tertium genus*, pues es un instrumento de democracia participativa que, a diferencia de las demás consultas populares, convoca al censo electoral –ampliado con otros sujetos– pero con un objeto completamente diferente al referéndum.

En segundo lugar, este carácter *híbrido* de la consulta popular se manifiesta en un segundo elemento: el voto. Si el ámbito material denota la diferencia entre referéndum y consulta popular, el voto es el concepto clave que diferencia la consulta popular de las demás consultas. Los ciudadanos no participan formulando propuestas, sugerencias o debatiendo, ya sea en grupo, individualmente o telemáticamente, sino que lo hacen de forma directa y secreta respondiendo a una pregunta clara e inequívoca. El sistema de expresión de la opinión ciudadana es el voto. No obstante, consideramos que ello no excluye lo anterior. Es decir, una consulta popular autonómica –si así lo previera el desarrollo legislativo correspondiente– podría estar incorporada en un proceso de participación más amplio, anterior o posterior a la consulta, e incluso contar con debates públicos e información de expertos.

---

<sup>788</sup> No obstante, del análisis del desarrollo normativo en sede autonómica realizado anteriormente, se observa que el sujeto convocado por las consultas populares suele ser más amplio que el sujeto previsto para el referéndum consultivo, puesto que se incorporan los mayores de dieciséis años y los extranjeros residentes.

En resumen, esta interpretación que se propone supone situar en el centro del análisis de contraste entre referéndum y consulta popular el objeto de cada una de las figuras. La naturaleza material de ambos instrumentos situarían al referéndum consultivo del art. 92 CE a nivel estatal y autonómico, y la consulta popular como *tertium genus* operaría más bien en sede autonómica y local<sup>789</sup>. De hecho, el mismo Consejo de Estado, en relación con la consulta popular municipal, considera inconstitucional “la calificación de estas consultas como referéndum”<sup>790</sup>. En este sentido, se propone incorporar esta consulta popular que, según nuestra interpretación, sería un *híbrido* entre el referéndum consultivo del art. 92 CE y las demás consultas populares de democracia participativa. Como hemos visto, algunas Comunidades Autónomas ya han incorporado la consulta popular como instrumento más allá de las demás consultas populares<sup>791</sup>. Curiosamente, estas CC.AA. no han seguido el mimetismo en la regulación de esta figura –a diferencia de muchas de las demás cuestiones estatutarias de *última generación*–, pues este instrumento ha sido denominado de forma diversa: consulta ciudadana, consulta pública, consulta no referendaria y pregunta directa. Asimismo, como se ha observado, de dicho análisis se deriva una distinción clara de la consulta popular respecto de las demás consultas, cuyo elemento clave es el voto.

## **2. Margen de maniobra en el actual orden constitucional**

Conscientes de que la concepción teórica propuesta dista mucho de aquello recogido en la doctrina constitucional, seguidamente veamos qué medidas habría

---

<sup>789</sup> La consulta popular no referendaria también podría operar a nivel estatal, no obstante, la concreción y detalle del objeto a menudo nos situarán a nivel subestatal, especialmente en relación con aquellas materias de competencia exclusiva, compartida y de ejecución en manos de los entes subestatales.

<sup>790</sup> Ello se observa en el apartado IV del Dictamen 1618/2010 del Consejo de Estado (Comisión permanente), de 16 de septiembre de 2010, cuando se indica que “no parece al Consejo de Estado que sea conforme con la Constitución la calificación de estas consultas [municipales] como referéndum (“consultas populares por vía de referéndum”), porque esta identificación, lejos de limitarse a la nomenclatura, implica la pretensión de instalar en el ámbito municipal una institución de índole constitucional que constituye un cauce de ejercicio directo de la participación política y que, como tal institución, en su “entera disciplina”, en las palabras de la Sentencia 31/2010, debe entenderse fuera de la competencia autonómica”. Se encuentra en la misma línea LÓPEZ BASAGUREN “Sobre referéndum...”, *op. cit.* p. 219.

<sup>791</sup> Nos referimos a la consulta ciudadana prevista en Navarra, la consulta participativa de Andalucía, la consulta popular no referendaria de Cataluña y la consulta pública incorporada en el proyecto de ley de La Rioja.

que llevar a cabo para que ésta llegase a tener encaje en el ordenamiento jurídico-constitucional actual. No obstante, antes de proseguir, hay que poner de relieve el mayor desencuentro entre nuestra interpretación teórica en materia referendaria y la concepción constitucional española: el referéndum *consultivo* del art. 92 CE. Como ya hemos subrayado anteriormente, esta modalidad de referéndum es la excepción constitucional a la institución del referéndum de carácter normativo, preceptivo y vinculante de las demás modalidades referendarias recogidas en la CE. Según doctrina constitucional, a través del referéndum –instrumento de democracia directa– se manifiesta la voluntad popular. Pero ello puede desarrollarse ya sea en la toma de decisiones, ya sea en el proceso de formación de esa voluntad general, cuya decisión final corresponderá a los representantes, como sería el caso del referéndum consultivo, a pesar de que este último aspecto podría considerarse que otorga al referéndum consultivo un rasgo más propio de los instrumentos de democracia participativa que de democracia directa<sup>792</sup>.

El punto de partida de nuestra propuesta se basa en el art 149.1.32 CE, en dos sentidos. Por un lado, porque de él se deduce la existencia de otras consultas populares más allá de los referéndums previstos en la Constitución. La interpretación constitucional se encuentra en esta misma línea, cuando afirma que la CE “ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran referendarias” (STC 31/2015, FJ 5). Pero no solo las consultas no referendarias, sino también otras modalidades de referéndum no previstas en la Constitución, como sería el referéndum autonómico. Asimismo, el mismo TC ha señalado que la creación de nuevas modalidades referendarias debería llevarse a cabo mediante la LO 2/1980, pues la “única ley constitucionalmente adecuada” para regular la institución entera del referéndum. En este sentido, la consulta popular como instrumento *híbrido* de participación, podría tener lugar sin que así lo previera el legislador estatal. Al tratarse de un nuevo instrumento no referendario, de la

---

<sup>792</sup> Una de las diferencias entre los instrumentos de democracia directa y los demás instrumentos de democracia participativa es, precisamente, el sujeto legitimado para tomar la decisión final (véase el Capítulo III, relativo al Modelo de democracia en España). Por ello, conceptualmente, el referéndum consultivo previsto en la CE es un *rara avis* o, en todo caso, una excepción a la norma general (como ya hemos señalado, esta modalidad referendaria también se encuentra presente en países como México, Colombia, Venezuela, Guatemala, Austria o Grecia).



interpretación del art. 149.1.32 CE se deduce que tanto las CC.AA. como los entes locales son sujetos habilitados para introducirlo.

Esta interpretación nos lleva a dos cuestiones. Por un lado, ya hemos avanzado que el referéndum consultivo no tendría lugar a nivel local, puesto que las materias competencia de los municipios no forman parte de aquellas esenciales para la vida del Estado y de la sociedad. Por el otro, la lógica de los estados compuestos nos permite entrever que, así como el lugar más idóneo para el referéndum consultivo en nuestro ordenamiento es el nivel estatal, el ámbito propicio para la consulta popular *híbrida* serán el autonómico y local.

Llegados a este punto, ¿cómo encajaría esta propuesta en el actual ordenamiento jurídico-constitucional?<sup>793</sup> ¿Cómo debe regularse este *tertium genus*? ¿Debería regular el Estado esta nueva figura en la misma Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, como sería el caso del referéndum consultivo autonómico, a pesar de que conceptualmente estamos ante un *tertium genus*?

Según nuestro parecer, no es la LO 2/1980 quien debe incorporar esta consulta popular *tertium genus*, puesto que según nuestra interpretación estamos ante un instrumento de naturaleza no referendaria, a pesar de que el sujeto pueda ser también la totalidad del cuerpo electoral. La vía más idónea para el encaje de nuestra propuesta, pero que requiere una mayor voluntad política, partiría de la elaboración y aprobación de una verdadera Ley de participación ciudadana<sup>794</sup>. Esta

---

<sup>793</sup> La cuestión de fondo de nuestra interpretación, respecto de la doctrina del TC, se halla en el sujeto de las consultas populares. Hemos constatado que para el Tribunal Constitucional toda consulta popular cuyo sujeto convocado sea el cuerpo electoral tendrá naturaleza referendaria. En este sentido, la consulta popular *híbrida* solo podrá tener cabida constitucional con un cambio en la doctrina del mismo en el que se incorporara la interpretación anteriormente expuesta. En caso contrario, solo quedarían dos vías alternativas: la primera, sería la elaboración de una ley estatal de participación de *consenso* y, como última opción, la reforma de la Constitución.

<sup>794</sup> Se propone esta vía como la *idónea* en el sentido de dotar de coherencia y reordenar el modelo de ejercicio de democracia de nuestro ordenamiento, además de abrir un debate en sede parlamentaria acerca de cómo debería ser este modelo; un debate que como hemos observado no se llevó a cabo en la elaboración y aprobación de la LO 2/1980. No obstante, según nuestra interpretación –actualmente no compartida en sede jurisprudencial del Alto Tribunal–, no sería necesaria una ley estatal de participación, sino que la institución de la consulta popular como *tertium genus* se incorporaría en el desarrollo legislativo, como ya han realizado algunas Comunidades Autónomas, previa incorporación de la competencia en materia de consultas populares en el respectivo E.A.

ley englobaría las diferentes formas de participación popular, desde la democracia directa a la democracia participativa. En ella se establecería el marco teórico y competencial, dejando la regulación concreta de cada una de las instituciones de participación para un posterior desarrollo legislativo concreto –orgánico o no, en función del carácter de cada una de ellas–. Es decir, esta ley establecería el fundamento del ejercicio de la democracia en la democracia representativa, señalando que ésta se encuentra complementada, de forma excepcional, por instrumentos de democracia directa –referéndum, ILP y concejo abierto–, y de forma *ordinaria*, por instrumentos de democracia participativa, entre los cuales se encuentra la consulta popular como *tertium genus*. Los primeros encuentran su razón de ser en el derecho de participación política (art. 23 CE), mientras que los segundos se encuentran bajo la participación como principio (art. 9.2 CE).

Siguiendo esta lógica, esta Ley de participación debería ser desarrollada posteriormente por las correspondientes leyes orgánicas de referéndum y de ILP y las leyes autonómicas en materia de participación que regulasen las consultas populares por vía no referendaria. Llegados a este punto, ¿dónde debería regularse la consulta popular como *tertium genus*? Según nuestro parecer, tanto la consulta popular como *tertium genus*, como las demás consultas populares y otros instrumentos participativos no deberían desarrollarse normativamente a nivel estatal, sino en sede autonómica. Pues, al fin y al cabo, estamos ante instrumentos que operan especialmente a nivel subestatal. De hecho, este desarrollo normativo autonómico ya existe actualmente<sup>795</sup>.

Asimismo, a pesar de considerar esta “ley general” como la vía *idónea*, ésta no deja de ser una vía política. Como avanzábamos, según nuestra interpretación jurídicamente no sería necesaria una ley estatal de participación; bastaría la reforma de la LO 2/1980 en la que se concretara el concepto de “decisiones políticas de especial trascendencia” como objeto del referéndum consultivo. Por otro lado, la consulta popular como *tertium genus* se desarrollaría en sede autonómica, como así

---

<sup>795</sup> Como hemos observado, se trata de Cataluña, en primer lugar, y Navarra, de forma muy reciente, quienes han regulado la consulta popular cuyo sujeto convocado puede ser tanto un colectivo/sector de la población como todo el conjunto de la misma (a diferencia de Andalucía o La Rioja).

han regulado ya algunas CC.AA. No obstante, esta consulta popular solo podrá tener cabida constitucional con un cambio en la doctrina del TC, en la que se incorporara la interpretación anteriormente expuesta. En caso contrario, solo quedaría la reforma de la Constitución como última opción.

### **3. Recapitulación**

Esta última parte cierra el capítulo quinto, relativo a la consulta popular como *tertium genus*. Anteriormente hemos observado las disposiciones estatutarias en materia de participación ciudadana y su consiguiente desarrollo normativo, constatando una *nueva generación* de leyes autonómicas de participación. En este sentido, hay que destacar que gran parte de estas leyes aprobadas recientemente en sede autonómica incorporan un nuevo instrumento de consulta popular diferenciado de los instrumentos participativos ya recogidos en los EE.AA. Asimismo, esta nueva consulta popular, de rasgos y denominaciones diferentes, adquiere relevancia en las CC.AA. de Navarra, Andalucía, Cataluña y en el proyecto de ley de La Rioja, puesto que se regulan como instrumentos concretos y diferenciados de las demás consultas populares, como son los foros, los jurados o las audiencias ciudadanas.

Seguidamente hemos observado el concepto de consulta popular a la luz de la interpretación del Alto Tribunal, quien ha centrado la naturaleza referendaria en tres elementos: el sujeto –el cuerpo electoral–, el procedimiento electoral y las garantías jurisdiccionales específicas del mismo. Aun así, el TC señala como elemento distintivo al primero de ellos, considerando que toda consulta popular cuyo sujeto convocado conforme el censo electoral será referendaria. Esta argumentación contrasta con la propuesta interpretativa efectuada, pues sitúa el *objeto* como el elemento distintivo de las consultas populares *híbridas* respecto del referéndum. Este último es la institución que complementa de forma excepcional la democracia representativa, pues tiene como objeto aquellas “decisiones de especial trascendencia política” –entendiendo este concepto jurídico indeterminado como aquellos asuntos políticos cuyas decisiones esenciales afecten a la vida del Estado y la sociedad–. La consulta popular como *tertium genus* versa sobre aquellas materias políticas de naturaleza ordinaria, esto es, de desarrollo y ejecución. Más allá del objeto –elemento distintivo–, encontramos otros elementos que asemejan o

diferencian ambas instituciones, como es el sujeto –en el caso del referéndum, siempre será el cuerpo electoral; en el caso de la consulta popular *híbrida*, también lo podrá ser a nivel sectorial–; el procedimiento –siempre electoral, respecto del referéndum; con mayor o menor formalismo, respecto de la consulta popular, según prevean las normativas autonómicas; o el ámbito de desarrollo –el referéndum tendrá lugar a nivel estatal y autonómico, mientras que la consulta popular será más propicia en sede autonómica y local.

Paralelamente, la consulta popular como *tertium genus* queda enmarcada dentro de la democracia participativa; no obstante, adquiere este carácter *híbrido* puesto que son dos los elementos que la distinguen de las demás consultas populares: el primero, ya mencionado, es el sujeto –que puede abarcar al conjunto de la población, más ampliando a menudo el cuerpo electoral–; el segundo es el mecanismo de expresión de la opinión de los ciudadanos –el voto–.

Bajo esta concepción teórica de la consulta popular como *tertium genus* se englobarían las consultas populares previstas en las CC.AA. anteriormente observadas, siendo un elemento diferenciador del modelo de democracia autonómico respecto del modelo estatal.



## CONCLUSIONES



Llegados a este punto, es momento de dar respuesta al objeto principal de nuestra tesis: ¿existe un modelo de ejercicio de la democracia a nivel autonómico, diferenciado del estatal? Para ello, hemos analizado el modelo actual de democracia, a nivel tanto estatal como de las Comunidades Autónomas, partiendo de una perspectiva teórica concreta respecto del concepto de “consulta popular”. Asimismo, en el capítulo comparado se han analizado los modelos de democracia subnacionales de Estados Unidos y de Italia. Y, con todo ello, se ha llegado a las siguientes conclusiones.

**I. El modelo de ejercicio de la democracia en España se halla fundado sobre la democracia representativa, complementada por la democracia directa de forma excepcional.** Dicha afirmación –que no es ninguna novedad– es relevante en dos sentidos. El primero de ellos, en contraposición con aquello observado a nivel comparado, el ordenamiento constitucional español destaca por el carácter excepcional otorgado al referéndum, especialmente a partir de la interpretación de la Constitución realizada en sede del Alto Tribunal. Si la CE regula la institución del referéndum de forma residual para el marco estatal, también así debe ser interpretada para el nivel autonómico. Ello contrasta con los modelos comparados analizados. En Estados Unidos, a pesar de que a nivel federal la participación directa de los ciudadanos se encuentra completamente ausente, a nivel de los Estados, ésta cobra una magnitud completamente opuesta. En cambio, en Italia, históricamente el referéndum ha sido la institución por excelencia a nivel nacional, mientras que en las Regiones la práctica del mismo se ha reducido notoriamente. Por ello se concluye que el modelo de ejercicio de democracia autonómico es análogo al modelo estatal, pero con particularidades que no deben ser pasadas por alto. Aun así, como bien señala IBÁÑEZ, esta homogeneidad de ambos modelos de democracia no es por voluntad constituyente, sino por voluntad política en el posterior desarrollo legislativo en materia de participación popular.

**II. En las Comunidades Autónomas se reproduce el modelo de democracia estatal: la representación del pueblo como fundamento de la democracia.** Pero ¿cómo es complementada esta democracia representativa a nivel



autonómico? Sin duda, esta es la principal diferencia entre ambos modelos. La complementariedad no pasa, hoy por hoy, por la democracia directa *stricto sensu*. De hecho, si el referéndum es excepcional en el plano estatal, en sede autonómica éste es prácticamente inexistente. Por lo tanto, como se ha observado, la democracia representativa se complementa de diversa forma a nivel autonómico. En este sentido, nuestro análisis ha puesto de relieve dos elementos diferenciadores respecto del modelo estatal. El primero de ellos –ampliamente destacado por la doctrina– es el rol de la democracia participativa en los niveles subestatales. Los EE.AA. de *segunda generación* incorporaron la participación popular –ya sea como competencia, derechos y/o instrumentos–, de forma innovadora, abriendo los procesos de decisiones públicas a los ciudadanos. Esta participación prevista en las disposiciones estatutarias ha sido desarrollada legislativamente y, de forma muy reciente, observándose una *nueva generación* de normativas en materia de participación. Estas nuevas leyes autonómicas introducen, por un lado, nuevos elementos de bidireccionalidad, incorporando, al menos, la motivación por parte del órgano correspondiente de la decisión pública tomada respecto del resultado del proceso participativo. Por otro lado, innovan a nivel de instrumentos participativos, incorporando algunas Comunidades Autónomas la consulta popular como instrumento concreto de participación. Esto último nos lleva al segundo elemento que, según nuestro parecer, implica una diferencia sustancial respecto del modelo estatal: la *consulta popular*.

**III. El artículo 149.1.32 CE como cláusula abierta a las consultas populares.** Como sabemos, este precepto constitucional recoge la competencia exclusiva del Estado para la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. De ello se deriva, por un lado, la existencia de dos tipologías de consultas: las referendarias y las no referendarias y, por el otro, el ámbito territorial de esta disposición es el ámbito subestatal, a razón de la ubicación del precepto en el texto constitucional –la distribución competencial–. No obstante, esta puerta abierta a la consulta popular en el ámbito que nos ocupa –el autonómico– ha sido prácticamente diluida por el Tribunal Constitucional, restringiendo el referéndum autonómico; emergiendo la democracia participativa prácticamente como la única vía de desarrollo de la participación ciudadana a nivel subestatal.

**IV. La delimitación del concepto de consulta popular, a la luz de la Constitución, se realiza en contraposición con el concepto de referéndum.** El Alto Tribunal ha ido delimitando el concepto de referéndum implicando ello un vaciamiento del concepto de consulta popular. El carácter referendario de una consulta viene marcado por el sujeto convocado, el procedimiento formal y las garantías previstas, siendo el primer elemento el más relevante: toda consulta popular dirigida a un sujeto que incluya la totalidad del cuerpo electoral será un referéndum. Por lo tanto, según el TC, una consulta popular no referendaria solo podrá tener como sujeto una fracción o sector del cuerpo electoral. En este caso no será necesaria la autorización del art. 149.1.32 CE, mientras que sí será requisito *sine qua non* las que adquieran este carácter referendario.

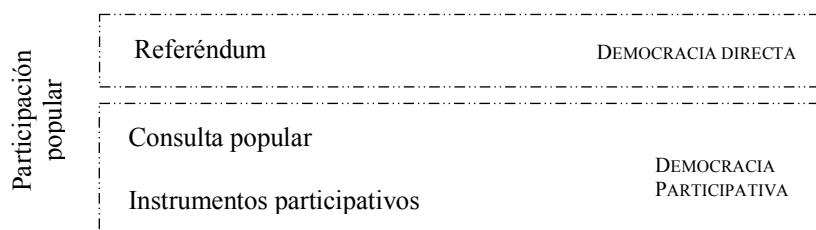
**V. La consulta popular es analizada desde una doble perspectiva teórica: como categoría genérica y como categoría concreta de participación** (que hemos denominado como “*tertium genus*” o “híbrida”). La primera dimensión abarca tanto el referéndum propiamente como otros instrumentos pertenecientes a la democracia participativa. La segunda dimensión se refiere a la consulta popular como instrumento propio de participación. Partiendo de esta concepción teórica propuesta, se observa como a nivel autonómico subyace una nueva figura participativa: la consulta popular como *tertium genus*, cuyos elementos esenciales –y diferenciadores del referéndum y las demás consultas populares– son, respectivamente, el objeto y el voto.

**VI. La consulta popular como *tertium genus* como una institución a caballo del referéndum y de las demás consultas populares de democracia participativa.** Nuestra interpretación centra el objeto como el elemento distintivo de la consulta popular como *tertium genus* y del referéndum. Mientras que este último –mecanismo de expresión de la voluntad popular– centra su objeto en las “decisiones políticas de especial trascendencia”, la consulta popular como *tertium genus* lo hace en aquellas decisiones *ordinarias*.

Por otro lado, la distinción respecto de las *demás consultas populares* se centra, además del sujeto convocado –observado anteriormente–, especialmente en el voto, como medio de expresión de la opinión de los ciudadanos. Por lo tanto, la

democracia representativa se complementa en sede autonómica, además de los instrumentos participativos –cuya cobertura constitucional se sitúan bajo el umbral del art. 9.2 CE–, por la consulta popular *híbrida*. Sin duda, este es un elemento que, más allá de diferenciar el modelo autonómico del estatal, también sobresale a nivel comparado: mientras que en los Estados Unidos la consulta por excelencia es la iniciativa popular (directa e indirecta) –análoga, recordemos, al referéndum propositivo–, en las Regiones de Italia destacan los instrumentos de democracia participativa y, en algunas Regiones, el referéndum propositivo abrogativo. En el primer caso, la democracia representativa se complementa por instrumentos de democracia directa y, en ocasiones, ésta última llega a suplantar a la primera; en el segundo caso, la democracia representativa se encuentra complementada por la democracia participativa y, en menor medida, también por la democracia directa. En cambio, en las Comunidades Autónomas, además de la democracia participativa, destaca la consulta popular introducida por Andalucía, La Rioja, Navarra y Cataluña –de forma más relevante, la prevista en estas dos últimas–, interpretada según nuestro parecer como una consulta *tertium genus*, situada entre la democracia directa y la democracia participativa. Asimismo, la singularidad del caso español se manifiesta también a través de la necesidad de autorización del referéndum –requisito inexistente a nivel comparado–, ya sea estatal, ya sea autonómico o local, prevista en el art. 149.1.32 CE.

Enlazando esta consideración con aquella expresada en el punto V, se pone de manifiesto la necesidad de una mayor claridad conceptual o de nomenclatura. En este sentido, una posible opción, a pesar de distar de aquello interpretado por el Alto Tribunal, sería diferenciar el referéndum de los demás instrumentos de participación –siendo el primero la institución por excelencia de democracia directa y, los segundos, bajo el umbral de la democracia participativa–. Seguidamente, dentro de los mecanismos participativos debería distinguirse la consulta popular de las demás figuras, sin necesidad de los adjetivos hasta ahora requeridos (consulta popular *híbrida*, como *tertium genus*, *pública*, *ciudadana*, *no referendaria*, entre otros), refiriéndonos a las demás figuras como instrumentos o mecanismos participativos, como se observa seguidamente.



**VII. Las “decisiones políticas de especial trascendencia” como el concepto jurídico indeterminado que diferencia la consulta popular como *tertium genus* de la institución del referéndum.** Avanzábamos que nuestra propuesta interpretativa fijaba el foco distintivo entre el referéndum y la consulta popular como *tertium genus* en el objeto de ambas figuras. De la redacción constitucional y del derecho comparado se deducía que el objeto del referéndum – y que a su vez le dota del propio carácter excepcional de la institución–, solo pueden ser aquellas “decisiones políticas de especial trascendencia”. Nuestra aproximación conceptual nos ha llevado a delinear como posible definición aquellas materias cuya decisión impliquen un cambio esencial para la vida del Estado y la sociedad, cuya delimitación debería realizarse en sede legislativa, mediante la LORMR. Por el contrario, el objeto de la consulta popular *híbrida* serán aquellas cuestiones políticas ordinarias; aquellas materias que no impliquen un cambio esencial, sino que desarrollen, ejecuten o complementen decisiones políticas fundamentales.

En este sentido, un ejemplo claro que quedaría bajo el umbral de las “decisiones políticas de especial trascendencia” serían las cuestiones *moralmente comprometidas*. Como se ha observado en el capítulo comparado, éstas forman parte de las decisiones políticas esenciales para la sociedad, en algunos casos resueltas en sede subnacional mediante la participación directa de los ciudadanos (EE.UU.); a nivel nacional también mediante la participación popular (Italia); o también en sede nacional pero cuyas decisiones han sido tomadas por parte de los representantes.

Sin duda, el concepto jurídico indeterminado de “decisiones políticas de especial trascendencia” sería un objetivo de estudio relevante para una futura línea de investigación.

**VIII. Se propone la interpretación del concepto de consulta popular como *tertium genus* a la luz del contexto sociopolítico español.** Hasta ahora, la doctrina ha analizado el encaje constitucional del referéndum autonómico. En el presente trabajo se ha llevado a cabo una propuesta interpretativa acerca del concepto de *consulta popular*, como hemos avanzado. Se propone una concepción teórica –alejada de la actual interpretación constitucional– que nace del art. 149.1.32 CE y, a su vez, dota de sentido al mismo: la consulta popular como un *híbrido*, pues el sujeto convocado abarca también el censo electoral. No estamos ante una consulta referendaria; por ello, no forma parte del derecho de participación política ni le es de aplicación la autorización prevista en el art. 149.1.32 CE. Esta propuesta, además de seguir la concepción teórica concreta, tiene su razón de ser en el contexto sociopolítico español. El “derecho a decidir” ya estaba latente a nivel autonómico desde hacía varias décadas, pero éste finalmente se materializó con el pretendido referéndum secesionista catalán del 1 de octubre de 2017. Inevitablemente, o no, este telón ha sido el que ha tenido el Tribunal Constitucional de fondo a la hora de delinear los conceptos de referéndum y de consulta popular, a la luz de la Constitución.

Podríamos preguntarnos acerca de la necesidad de la participación ciudadana a nivel autonómico: si hasta la fecha ésta ha estado prácticamente ausente, ¿en qué aspectos la participación podría significar una mejora para la democracia? De hecho, podría parecer que no ha habido voluntad política respecto de la participación como prioridad. Es más, la consulta popular como tal ha sido llevada a cabo prácticamente como medio de expresión de territorios singulares (a excepción del caso de Canarias) –siempre de forma inconstitucional–, a pesar de que otras CC.AA. la prevén pero que aún no la han aplicado. A nivel comparado, en Italia se han desarrollado también consultas en esta línea, como es el caso de las consultas realizadas en las Regiones de Lombardia y Veneto en 2017 para adquirir mayor autogobierno, así como del pretendido referéndum de independencia del Veneto, de 2014. No obstante, con una finalidad última de fondo secesionista o no –como podría denotarse del caso catalán–, es una realidad no solo la incorporación de la participación en los EE.AA. de *última generación*, sino también en la *nueva generación* de normas autonómicas, en la que se crea este nuevo instrumento de

participación en algunas CC.AA.: la consulta popular como instrumento concreto de participación. Por lo tanto, existe voluntad política –a nivel autonómico, claro está– de regular la participación a través de la institución de la consulta popular. De hecho, la propuesta interpretativa ofrecida ha sido desarrollada a la luz de este desarrollo autonómico en materia de participación. No obstante, por un lado, faltará observar cuál es la aplicación de estas consultas, en especial respecto de la consulta ciudadana prevista en la reciente Ley foral 12/2019, cuyo sujeto consultado puede ser el conjunto de la población, de forma análoga a aquello dispuesto para la consulta popular no referendaria regulada en Cataluña y declarada inconstitucional. Por el otro, de la diferenciación realizada del concepto de consulta popular como *tertium genus* y del concepto de referéndum queda de manifiesto que el “derecho a decidir” queda fuera del ámbito material de la consulta popular *híbrida* propuesta en las páginas precedentes.



## CONCLUSIONI





A questo punto è giunto il momento di rispondere all'oggetto principale della nostra tesi: esiste un modello per l'esercizio della democrazia a livello delle CC.AA., diverso dal livello statale? A tal fine, abbiamo analizzato l'attuale modello di democrazia sia a livello statale che di Comunità Autonoma, partendo da una concreta prospettiva teorica sul concetto di "consultazione popolare". Allo stesso modo, nel capitolo comparativo abbiamo analizzato i modelli di democrazia subnazionale statunitense e italiana. E, a partir da qui, sono state raggiunte le seguenti conclusioni.

**I. Il modello di esercizio della democrazia in Spagna si basa sulla democrazia rappresentativa, integrata in via eccezionale dalla democrazia diretta.** Questa affermazione –che non è una novità– è rilevante in due sensi. Il primo di questi, a differenza di quanto osservato a livello comparativo, ci suggerisce che l'ordine costituzionale spagnolo si distingue per l'eccezionalità del referendum, soprattutto sulla base dell'interpretazione della Costituzione effettuata presso il *Tribunal Constitucional*. Se la CE regola l'istituzione del referendum in modo residuale per il quadro statale, dev'essere interpretata in questo modo anche a livello autonomico. Ciò contrasta con i modelli comparativi analizzati. Negli Stati Uniti, nonostante il fatto che a livello federale la partecipazione diretta dei cittadini sia completamente assente, a livello statale assume dimensioni completamente opposte. D'altra parte, in Italia, il referendum è stato storicamente l'istituzione per eccellenza a livello nazionale, mentre nelle Regioni la pratica dello stesso è stata notoriamente ridotta. Per questo motivo, si conclude che il modello di esercizio della democrazia delle CC.AA. è analogo al modello statale, ma con particolarità che non devono essere trascurate. Anche così, come giustamente sottolinea IBÁÑEZ, questa omogeneità dei due modelli di democrazia non è dovuta alla volontà costituente, ma alla volontà politica nel successivo sviluppo legislativo in materia di partecipazione popolare.

**II. Nelle Comunità Autonome si riproduce il modello di democrazia statale: la rappresentazione del popolo come fondamento della democrazia.** Ma come si integra questa democrazia rappresentativa a livello autonomico?

Indubbiamente, questa è la principale differenza tra i due modelli. La complementarità non passa, oggi, attraverso la democrazia diretta *stricto sensu*. Infatti, se il referendum è eccezionale a livello statale, a livello delle CC.AA. è praticamente inesistente. Pertanto, com'è stato osservato, la democrazia rappresentativa è integrata in modi diversi a livello autonomico. In questo senso, la nostra analisi ha evidenziato due elementi di differenziazione rispetto al modello statale. Il primo di essi –ampiamente evidenziato dalla dottrina– è il ruolo della democrazia partecipativa a livello substatale. Gli EE.AA. di *seconda generazione* incorporavano la partecipazione popolare –come competenze, diritti e strumenti– in modo innovativo, aprendo i processi decisionali pubblici ai cittadini. Questa partecipazione prevista dalle disposizioni statutarie si è sviluppata a livello legislativo e, molto recentemente, si è osservata una *nuova generazione* di normative sulla partecipazione. Queste nuove leggi autonome introducono, da un lato, nuovi elementi di bidirezionalità, incorporando, almeno, la motivazione da parte del corrispondente organo della decisione pubblica sull'esito del processo partecipativo. D'altro canto, esse innovano a livello di strumenti partecipativi, incorporando in alcune Comunità Autonome la consultazione popolare come strumento concreto di partecipazione. Quest'ultimo ci porta al secondo elemento che, a nostro avviso, comporta una differenza sostanziale rispetto al modello statale: la consultazione popolare.

**III. Articolo 149.1.32 CE come clausola aperta per le consultazioni popolari.** Come sappiamo, questo precetto costituzionale include la competenza esclusiva dello Stato ad autorizzare la convocazione di consultazioni popolari mediante referendum. Da ciò deriva, da un lato, l'esistenza di due tipologie di consultazioni: quelle non referendarie e il referendum, dall'altro, che il campo di applicazione territoriale di questa disposizione è quello substatale, a causa della collocazione del precetto nel testo costituzionale –la distribuzione delle competenze–. Tuttavia, questa porta aperta alla consultazione popolare nel livello territoriale di cui ci stiamo occupando –le CC.AA.– è stata praticamente diluita dal *Tribunal Constitucional*, limitando il referendum autonomico. Quindi, la democrazia partecipativa emerge di fatto come l'unico modo per sviluppare la partecipazione dei cittadini a livello substatale.

**IV. La definizione del concetto di consultazione popolare, alla luce della Costituzione, viene effettuata in opposizione al concetto di referendum.** Il *Tribunal Constitucional* ha delineato il concetto di referendum, il che implica lo svuotamento del concetto di consultazione popolare. Il carattere referendario di una consultazione è contraddistinto dal soggetto convocato, la procedura formale e le garanzie previste. Essendo il primo elemento più rilevante, ogni consultazione popolare rivolta ad un soggetto che include la totalità dell'elenco elettorale sarà un referendum. Pertanto, secondo il TC, una consultazione popolare non referendaria può avere come soggetto solo una frazione o settore del corpo elettorale. In questo caso non sarà necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 149.1.32 CE, mentre sarà una condizione *sine qua non* per coloro che acquisiscono tale carattere referendario.

**V. La consultazione popolare viene analizzata da una doppia prospettiva teorica: come categoria generica e come categoria specifica di partecipazione** (che abbiamo chiamato "tertium genus" o "ibrido"). La prima dimensione comprende sia il referendum stesso che altri strumenti della democrazia partecipativa. La seconda dimensione si riferisce alla consultazione popolare come strumento di partecipazione. Partendo da questa concezione teorica proposta, si osserva come una nuova figura partecipativa sia alla base a livello autonomico: la consultazione popolare come *tertium genus*, i cui elementi essenziali – e differenziatori del referendum e delle altre consultazioni popolari – sono, rispettivamente, l'oggetto e il voto.

**VI. La consultazione popolare come *tertium genus*, come istituzione tra il referendum e le altre consultazioni popolari di democrazia partecipativa.** La nostra interpretazione si concentra sull'oggetto come elemento distintivo della consultazione popolare come *tertium genus* e del referendum. Mentre quest'ultimo – il meccanismo di espressione della volontà popolare – si concentra sulle "decisioni politiche di speciale trascendenza", la consultazione popolare come *tertium genus* lo fa in quelle decisioni ordinarie.

D'altra parte, la distinzione rispetto ad altre consultazioni popolari è centrata, oltre che sull'argomento convocato – osservato in precedenza –, soprattutto sul voto come mezzo di espressione dell'opinione dei cittadini. Pertanto, la democrazia

rappresentativa è integrata nel livello autonomico, oltre che dagli strumenti partecipativi –la cui copertura costituzionale è posta sotto l’art. 9.2 CE–, dalla consultazione popolare *ibrida*. Indubbiamente, questo è un elemento che, oltre a differenziare il modello autonomico da quello statale, si distingue anche a livello comparativo: mentre negli Stati Uniti la consultazione per eccellenza è l’iniziativa popolare (diretta e indiretta) –analoga, ricordiamo, al referendum propositivo–, nelle Regioni d’Italia spiccano gli strumenti della democrazia partecipativa e, in alcune Regioni, spicca il referendum abrogativo propositivo. Nel primo caso, la democrazia rappresentativa è integrata da strumenti di democrazia diretta e, talvolta, la seconda sostituisce la prima; nel secondo caso, la democrazia rappresentativa è integrata dalla democrazia partecipativa e, in misura minore, anche dalla democrazia diretta. D’altra parte, nelle Comunità Autonome, oltre alla democrazia partecipativa, la consultazione popolare introdotta da Andalusia, La Rioja, Navarra e Catalogna, soprattutto quella prevista nelle ultime due, interpretata a nostro avviso come una consultazione di tipo *tertium genus*, situata tra democrazia diretta e democrazia partecipativa. Allo stesso modo, la singolarità del caso spagnolo si manifesta anche attraverso la necessità di autorizzazione del referendum –requisito che non esiste a livello comparativo–, sia esso statale, autonomico o locale, previsto dall’art. 149.1.32 CE.

Collegando questa considerazione a quella espressa al punto V, diventa evidente la necessità di una maggiore chiarezza concettuale o di nomenclatura. In questo senso, una possibile opzione, pur essendo lontana da quella interpretata dal *Tribunal Constitucional*, sarebbe quella di differenziare il referendum dagli altri strumenti di partecipazione –il primo è l’istituzione per eccellenza della democrazia diretta e i secondi si trovano sotto la soglia della democrazia partecipativa–. Successivamente, all’interno dei meccanismi partecipativi va distinta la consultazione popolare delle altre figure, senza la necessità degli aggettivi finora richiesti (consultazione popolare *ibrida*, come *tertium genus*, consultazione pubblica, dei cittadini, non referendaria, tra gli altri), riferendosi alle altre figure come strumenti o meccanismi partecipativi, come si osserva più avanti.

Partecipazione popolare	Referendum	DEMOCRAZIA DIRETTA
	Consultazione popolare	DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA
	Strumenti di partecipazione	

**VII. Le "decisioni politiche di speciale trascendenza" come concetto giuridico indeterminato che differenzia la consultazione popolare come *tertium genus* dall'istituzione del referendum.** Abbiamo sostenuto che la nostra proposta interpretativa ha fissato il punto focale distintivo tra il referendum e la consultazione popolare come *tertium genus* nell'oggetto di entrambe le figure. Dalla formulazione costituzionale e dal diritto comparato si è dedotto che l'oggetto del referendum – e che a sua volta gli conferisce il carattere eccezionale dell'istituzione – può essere solo quelle "decisioni politiche di speciale trascendenza". Il nostro approccio concettuale ci ha portato a delineare come possibile definizione quelle questioni la cui decisione implica un cambiamento essenziale per la vita dello Stato e della società, la cui delimitazione dovrebbe essere effettuata nella sede legislativa, per mezzo della LORMR. Al contrario, l'oggetto della consultazione popolare *ibrida* saranno quelle questioni politiche *ordinarie*; quelle questioni che non implicano un cambiamento essenziale, ma che sviluppano, eseguono o integrano decisioni politiche fondamentali.

In questo senso, un chiaro esempio che rimarrebbe sotto la soglia delle "decisioni politiche di speciale trascendenza" sarebbe le questioni *moralmente compromesse*. Come è stato osservato nel capitolo comparativo, queste sono parte delle decisioni politiche essenziali per la società, in alcuni casi risolte a livello subnazionale attraverso la partecipazione diretta dei cittadini (USA); a livello nazionale anche attraverso la partecipazione popolare (Italia); o anche a livello nazionale, ma le cui decisioni sono state prese dai rappresentanti.

Indubbiamente, il concetto giuridico indeterminato di "decisioni politiche di particolare rilevanza" sarebbe un oggetto di studio rilevante per una futura linea di ricerca.

**VIII. L'interpretazione del concetto di consultazione popolare come genere terzo è proposta alla luce del contesto socio-politico spagnolo.** Finora, la dottrina ha analizzato l'assetto costituzionale del referendum autonomico. Nel presente lavoro è stata elaborata una proposta interpretativa sul concetto di consultazione popolare, così come abbiamo fatto noi. Essa propone una concezione teorica –a partire dall'attuale interpretazione costituzionale– che nasce dall'art. 149.1.32 CE e, allo stesso tempo, dà senso ad esse: la consultazione popolare come un *ibrido*, poiché il soggetto chiamato include anche l'elenco elettorale. Non si tratta di un referendum, quindi non fa parte del diritto di partecipazione politica e non è applicabile l'autorizzazione prevista dall'art. 149.1.32 CE. Questa proposta, oltre a seguire la concezione teorica concreta, ha la sua ragion d'essere nel contesto socio-politico spagnolo. Il "diritto di decidere" è già stato latente a livello autonomico per diversi decenni, ma questo si è finalmente concretizzato con il presunto referendum secessionista catalano del 1° ottobre 2017. Inevitabilmente questo scenario è stato quello che il *Tribunal Constitucional* ha avuto sullo sfondo quando si tratta di delineare i concetti di referendum e consultazione popolare, alla luce della Costituzione.

Potremmo interrogarci sulla necessità di una partecipazione dei cittadini a livello autonomico: se finora è stata praticamente assente, in quali aspetti la partecipazione potrebbe significare un miglioramento della democrazia? In realtà, potrebbe sembrare che non vi sia stata una volontà politica che consideri la partecipazione come una priorità. Inoltre, la consultazione popolare in quanto tale è stata utilizzata sostanzialmente come mezzo di espressione di singoli territori (ad eccezione del caso delle Isole Canarie), sempre in modo incostituzionale, nonostante il fatto che alcune Comunità Autonome la prevedano ma non l'abbiano ancora applicata. A livello comparativo, anche l'Italia ha svolto consultazioni in tal senso, come nel caso delle consultazioni effettuate nelle Regioni Lombardia e Veneto nel 2017 per acquisire una maggiore autogoverno, nonché del presunto referendum sull'indipendenza del Veneto nel 2014. Tuttavia, con l'obiettivo ultimo della secessione o meno –come si è osservato nel caso della Catalogna– è una realtà non solo l'incorporazione della partecipazione nell'ultima generazione degli EE.AA., ma anche nella nuova generazione di legge delle CC.AA., in cui si crea

questo nuovo strumento di partecipazione in alcune Comunità Autonome: la consultazione popolare come strumento concreto di partecipazione. Esiste quindi la volontà politica, a livello autonomico naturalmente, di regolare la partecipazione attraverso l'istituzione della consultazione popolare. Infatti, la proposta interpretativa offerta è stata sviluppata alla luce di questo sviluppo autonomico in termini di partecipazione. Tuttavia, da un lato, sarà necessario osservare l'applicazione di tali consultazioni, in particolare per quanto riguarda la consultazione dei cittadini prevista dalla recente Legge di Navarra 12/2019, il cui oggetto può essere la popolazione nel suo insieme, in modo analogo a quello previsto dalla consultazione popolare non referendaria regolata in Catalogna e dichiarata incostituzionale. D'altra parte, la distinzione tra il concetto di consultazione popolare come *tertium genus* e il concetto di referendum chiarisce che il "diritto di decidere" esula dall'ambito materiale della consultazione popolare *ibrida* proposta nelle pagine precedenti.



## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

## I. Bibliografía

ABRAMS, E (ed.). *Democracy, how direct?: views from the founding era and the polling era*. Washington, D.C.: Rowman & Littlefield Publishers, Lanham; Ethics and Public Policy Center, 2002.

ADAMS, J. Y ADAMS, C. F. *The works of John Adams, second President of the United States: with a life of the author, notes and illustrations*. Brown: Little, 1854.

AGUADO RENEDO, C. “Sentido y posibilidades del referéndum autonómico”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. *La funcionalidad del Referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 99 - 128.

– “Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional, UNED*, nº 28, 2011, pp. 541 - 554.

– “El referéndum autonómico”, en MATÍA PORTILLA, F. J. *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: CEPC, pp. 389 - 419.

AGUIAR DE LUQUE, L. “Referéndum”, en M. ARAGÓN REYES (coord.): *Temas básicos de derecho constitucional, Tomo I, Constitución, Estado Constitucional y Fuentes del Derecho*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 125 - 131.

– “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs): *La experiencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

– “Participación, política y referéndum. Aspecto teóricos y constitucionales”, en *Revista de Derecho Público*, nº 102, 1986.

–“La Ley Orgánica de Referéndum: Un comentario”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 58, 1980.

– *Democracia directa y derecho constitucional*. Director Dr. Luis Sánchez Agesta, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1977.

ALLEGRETTI, U. “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa”, en *Rivista AIC*, nº 1, 2011.

– *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Florencia: Firenze University Press, 2010.

– *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*. Milan: Giuffrè Editore, 2009.

ÁLVAREZ VÉLEZ, I. “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”, en *Revista de Derecho Público (UNED)*, nº 96, 2016.

ALZAGA VILLAAMIL, O. *La Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978.

AMAR, A. R. "The Central Meaning of Republican Government: Popular Sovereignty, Majority Rule, and the Problem of the Denominator", en *Yale Law School Faculty Scholarship Series*, 1994, nº 981.

ARAGÓN REYES, M. “La democracia constitucional”, en TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs): *La experiencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

ARENA, G. y FULVIO, C. *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*. Milan: CEDAM, 2011.

ASTARLOA, F. “La iniciativa legislativa popular en España”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 10-11, 2002 - 2003, pp. 273 - 321.

BADIA, J. F. *La democracia en transformación*. Madrid: Tecnos, 1973.

BAILEY, L. H. y MILEUR, J. M. *In defense of the founders republic: critics of direct democracy in the Progressive Era*. New York: Bloomsbury Publishing, 2015.

BALBONI, E. “Degrado e commiato del referendum consultivo”, en *Quaderni costituzionali*, nº 3, diciembre 2001, pp. 605 - 607.

BARRERA, P. “A proposito dei referendum regionali”, en *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, agosto de 2001.

BARTOLE, S. “Stato e Regioni dopo il referendum”, en *Le Regioni*, nº 3, mayo – junio 2016, pp. 431 - 433.

BELLAMY, R. P. *Political constitutionalism: a republican defense of the constitutionality of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BENEDIKTER, T. “La democrazia diretta nelle regioni. L’applicazione dei diritti referendari a livello regionale”, en *Dossier Politis*, nº 3, 2014.

– *Democrazia diretta più potere ai cittadini. Un approccio nuovo alla riforma dei diritti referendari*. Casale Monferrato: Sonda, 2008.

BIFULCO, R. “Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?”, en *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*. Nápoles: Jovene Editori, vol. I, 2010.

BIFULCO, R.; CELOTTO, A. y OLIVETTI, M. *Commentario alla costituzione*, vol. II, Turín: Utet Giuridica, 2006.

BIGGERS, D. *Morality at the ballot: direct democracy and political engagement in the United States*. New York: Cambridge University Press, 2014.

BISCARETTI DI RUFFIA, P. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965.

BOBBIO, N. *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

BÖCKENFÖRDE, E. W. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Valencia: Trotta, 2000.

BOSSACOMA I BUSQUETS, P. “Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, nº 15, abril 2012, pp. 241 - 286.

BONINU, M. *La democrazia deliberativa. Costituzione e volontà generale*. Roma: Luiss University, 2012.

BOVA, C. *L’iniziativa legislativa popolare in Italia e in Svizzera*. Roma: CEDAM, 2012.

BOWLER, S. “When is it OK to limit direct democracy?”, en *Minnesota Law Review*, mayo 2013, vol. 97(5), pp. 1780 - 1803.

BOWLER, S. y DONOVAN, T. *Demanding choices: opinion, voting and direct democracy*. Arbor: University of Michigan Press, 1998.

BOWLER, S.; DONOVAN, T. y TOLBERT, C. (eds.): *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press, 1998.

BOWLER, S. Y GLAZER, A. “Hybrid democracy and its consequences”, en BOWLER, S. Y GLAZER, A. (eds.). *Direct democracy’s impact on american political institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp. 1 - 19.

BRUGUÉ, Q. “Regeneración democrática: un marco para desarrollar el gobierno abierto”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 3, octubre de 2013, pp. 21 - 37.

BUDGE, I. *The new challenge of direct democracy*. Cambridge England - Cambridge Massachusetts: Polity Press & Blackwell Publishers, 1996.

BUENO ARMIJO, A. “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, en *Revista de Administración Pública*, nº 177, 2008, pp. 195 - 228.

CAIN, B. E.; DONOVAN, T. Y TOLBERT, C. J. *Democracy in the states: experiments in election reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

CALAMANDREI, P. y LEVI, A. *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*. Florencia: Barbera, 1950.

CANOSA USERA, R. “Derechos y libertades en la Constitución de 1812”, en *Revista de Derecho Político, UNED*, nº 82, septiembre-diciembre 2011, pp. 145 - 192.

CAPITANT, R. *Démocratie et participation politique*. París: Bordas, 1972.

CARLOTTO, I. “Il quorum strutturale nel referéndum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2009”, en *Le Regioni*, nº 5, septiembre – octubre 2009, pp. 1089 - 1106.

CARRASCO DURAN, M. “Referéndum versus consulta”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, abril-junio 2013, pp. 13 - 41.

CARRÉ DE MALBERG, R. “Consideraciones teóricas a propósito de la relación del referéndum con el parlamentarismo”, GUILLÉN LÓPEZ, E. (trad.), en *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 21, enero-junio 2014, pp. 291 - 305.

CASTEL, S. “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa?”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 43, 2011, pp. 279 - 316.

CASTELLÀ, J. M. (ed.). *Parlamento, Ciudadanos y Entes Territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?* Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

- “Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión en Cataluña”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E.: *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 129 - 152.
- “Democracia de identidad y referéndum ante una reforma constitucional”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.) y ÁLVAREZ TORRES, M. (coord.). *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares, 2017, pp. 67 - 94.
- “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional”, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, pp. 561 - 592.
- “El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?”, en CASCAJO CASTRO, J .L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.). *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 235 - 266.
- “El problemático encaje constitucional del “derecho a decidir” de Cataluña y sus vías de ejercicio”, en *Percorsi costituzionali*, nº 1, 2015.
- “El derecho a decidir, secesión y formas de democracia: un diálogo constitucional entre Italia y España”, en AA.VV.: *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán*. Barcelona, IEA, 2014.
- “Secesión y referéndum sobre el ‘derecho a decidir’ en Cataluña. Una aproximación desde el Derecho constitucional”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.): *El futuro territorial del Estado español*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- “La secesión catalana, entre la política y el derecho”, en *Anuario Facultad de Derecho Universidad de Alcalá VII*, 2014, pp. 227 - 240.
- “Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de

participación ciudadana?”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, 2013, pp. 121 - 155.

– “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2013, nº 5, pp. 202 – 233.

– “Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña”, en ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.) y SOUTO GALVÁN, C. (dir.). *El Estado Autonómico en la perspectiva del 2020*. Madrid: Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, 2013, pp. 172 - 212.

– “Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional”, en VV.AA. *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. Madrid: Universitas, 2012, vol. 3, pp. 3609 - 3628.

– “Las consultas populares en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en ÁLVAREZ, E.; ROSADO, C.; SANJUÁN, F. J. *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2011.

– “La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en *Revista catalana de dret públic*, Especial Sentencia sobre el Estatuto, 2010, pp. 308 - 315.

– *Derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*. Barcelona: CEDECS, 2001.

CIANCAGLINI, M. “Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell’Emilia-Romagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, nº 2, 2011, pp. 215 - 253.



– “La democracia participativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007”, en *Osservatorio sulle Fonti*, nº 3, 2008.

CHAMBERS, S. “Deliberative Democratic Theory”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, pp. 307 - 326.

CHARLOW, R. “Judicial Review, equal protection and the problem with plebiscites”, en *Cornell Law Review*, nº 79, 1994, pp. 527 - 570.

CHESSA, O. “Problemi del quorum partecipativo nel referéndum sulla legge statutaria sarda”, en *Le Regioni*, nº 3, mayo 2008, pp. 739 - 750.

COHEN, J. “Deliberación y legitimidad democrática”, M. C. MELERO, M. C. (trad.), 2007, pp. 132 - 133. Disponible online <[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/361/21813\\_Deliberaci%F3n%20y%20legitimidad%20democratica.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/361/21813_Deliberaci%F3n%20y%20legitimidad%20democratica.pdf?sequence=1)>.

COLOMBO, A. y CUCCA, R. *Istituzionalizzare la sussidiarietà?: l'esperienza della democrazia deliberativa in Lombardia*. Milán: Guerini e associati, 2006.

CONTE, F. “La corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Nonc'è due senza tre. Anche se...”, en *Quaderni costituzionali*, nº 3, 2015.

CONWAY, M. M. *Political participation in the United States*. Washington, D. C.: CQ Press, 2000.

CORCUERA ATIENZA, J. “Soberanía y autonomía. Los límites del “derecho a decidir”. Comentario de la STC 103/2008”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 86, 2009, pp. 303 - 341.

CRONIN, T. E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge, MAS: Harvard University Press, 1989.

CROSBY, N.; KELLY, J. M. y SCHAEFER, P. “Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation”, en *Public Administration Review*, 1986, vol. 46 (2), pp. 170 - 178.

CRUZ VILLALÓN, P. “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, 1980, nº 13, pp. 164 – 168.

CUESTA, V. M. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Directores LÓPEZ AGUILAR, J. F. y RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, J. R. Tesis doctoral, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2007.

DAHL, R. “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”, en *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 1, 1994, pp. 23 - 34.

DE ESTEBAN, J. *El régimen constitucional español II*. Barcelona: Labor Universitaria, 1982.

DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. “Referéndum consultivo y decisión política”, en *El País*, 30 de enero de 1986.

– *El régimen constitucional español*. Barcelona: Labor Universitaria, 1980-1982, vols. I y II.

DE SANTIS, V. *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*. Turín: Giappichelli, 2013.

– “La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione”, en *Osservatorio de l’associazione italiana dei costituzionalisti*, octubre de 2013.

– “Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della regione Campania”, en *Federalismi.it*, nº 10, mayo de 2009.

DELLA MORTE, M. *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*. Milan: Franco Angeli, 2012.

DENQUIN en *Référendum e plébiscite. Essai de theorie generale*. París: Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence, 1976.

DÍEZ-PICAZO, L. M. “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre de 2006, nº 78, pp. 63 - 75.

DINAN, J. J. *The American state constitutional tradition*. Lawrence: University Press of Kansas, 2006.

– “Framing a ‘people's government’: state constitution-making in the progressive era (Eleventh Annual Issue on State Constitutional Law)”, en *Rutgers Law Journal*, vol. 30 (4), 1999, pp. 933 - 985.

DONOVAN, T. “Direct Democracy: Lessons from the United States”, en *Political Insight*, vol.5 (3), 2014, pp. 26 - 29.

– “Referendums and Initiatives in North America”, en QVORTRUP, M. (eds). *Referendums Around the World*. Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

DOUGLAS, J. A. “The right to vote under state constitutions”, en *Vanderbilt Law Review*, vol. 67(1), 2014, pp. 120 - 150.

DOUGLAS, S. R. “Popular Constitutionalism: toward a theory of state constitutional meanings”, *Rutgers Law Review*, vol. 30, nº 4, 1999, pp. 871 - 932.

ELKIN, S. L. “Thinking constitutionally: the problem of deliberative democracy”, en FRANKEL PAUL, E.; MILLER, F. D. y JEFFREY PAUL (eds.). *Morality and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, vol. 21, 2004, pp. 39 - 75.

EPSTEIN, R. A. “Direct democracy: government of the people, by the people, and for the people?”, en *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 34(3), 2011, pp. 819 - 827.

ESTEVE PARDO, J. *La nueva relación entre Estado y sociedad*. Madrid: Marcial Pons, 2013.

ESTÉVEZ ARAUJO, J. A. *La crisis del Estado de Derecho liberal. Schmitt en Weimar*, Barcelona: Ariel, 1989.

EULE, J. N. “Judicial Review of Direct Democracy”, en *The Yale Law Journal*, vol. 99, nº 7, 1990, pp. 1503 - 1590.

EXPÓSITO, E. “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, 2013, pp. 361 - 401.

– “La participación directa del ciudadano en el ámbito local”, en VV.AA. *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. Madrid: Universitas, 2012, vol. 3, pp. 2835 - 2854.

– “La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 5, 2007, pp. 147 - 202.

FAGIOLO, G. *La costituzione della repubblica italiana. L’iter parlamentare articolo per articolo*. Roma: Edizioni Logos, vol. II, 1992.

FERRAIUOLO, G. “Due referendum non comparabili”, en *Quaderni costituzionali*, nº 3, septiembre de 2014, pp. 703 - 707.

FERRERES COMELLA, V. “Le censure del Tribunal Constitucional al referendum catalano sull’indipendenza”, en *Quaderni costituzionali*, nº 2, junio de 2015, pp. 439 - 443.

FIORAVANTI, M. *Il valore della Costituzione : l’esperienza della democrazia repubblicana*. Roma: Laterza, 2009.

FISHKIN, J. S. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford - New York: Oxford University Press, 2009.

– *Democracy and deliberation: new direction for democratic reform*. New Haven: Yale University Press, 1991.

FLORIDIA, A. *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*. Roma: Carocci, 2012.

– “Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione”, en *Stato e mercato*, fasc. 1, nº 82, abril 2008, pp. 83 - 110.

FONT, J. “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en ZICCARDI, A. (ed). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM, 2004.

– “Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa”, en *Jornadas sobre democracia participativa* [ponencia online], UPV-EHU, Sarriko, 2003. Disponible en: <[http://www.partehartuz.org/textos\\_programas\\_03-04/joan\\_font.pdf](http://www.partehartuz.org/textos_programas_03-04/joan_font.pdf)> [21 de enero de 2014].

– “Decisiones públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana”, disponible en <[http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1110-fichero/25.-Decisiones\\_publicas\\_y\\_ciudadania,\\_nuevos\\_mecanismos\\_e\\_instrumentos\\_\(Joan\\_Font\).pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1110-fichero/25.-Decisiones_publicas_y_ciudadania,_nuevos_mecanismos_e_instrumentos_(Joan_Font).pdf)>.

FONT, J.; GOMÀ, R.; BLANCO, I.; JARQUE, M. “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, XIV Concurso de ensayos del CLAD, *Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas, 2000.

FONT I LLOVET, T. “El referéndum local en España”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 2-3, 1985, pp. 123 - 127.

FROSINI, T. E. *Forme di governo e partecipazione popolare*. Turín: Giappichelli, 2008.

GANUZA, E. “Novos Instrumentos de Participação: entre a participação e a deliberação”, en MOREIRA, E. y SCHETTINI, E. (eds.): *Experiências internacionais de participação*. São Paulo: UFMG, 2010, pp. 19 - 40.

GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. “Evolución histórica y actualidad de las *Landsgemeinden* suizas”, en DE LA CONCHA, I. *Liber Amicorum*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1986, pp. 221-237.

GARRET, E. “Hybrid Democracy”, en *George Washington Law Review*, vol. 73, 2005, pp. 1096 - 1130.

GBIKPI, B. “Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?”, en *Stato e Mercato*, nº 73, abril 2005, pp. 97 - 130.

GENUSA, M. E. y NINATTI, S. *Persona e processo democratico*. Turín: Giappichelli, 2008.

GERHARDT, V. “Partecipazione. Il principio della politica”, en *Iride*, nº 47, enero - abril 2006, pp. 5 - 21.

GOEBEL, T. *A government by the people: direct democracy in America, 1890-1940*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002.

GORLANI, M. “Il referendum propositivo e l’iniziativa legislativa popolare: l’esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane”, en *Le Regioni*, nº 3, 3 de mayo de 2008.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares, 2014.

GUTMANN, A. y THOMPSON, D. F. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 2005.

HARTZ-KARP, L. y BRIAND, M. K. “Institutionalizing deliberative democracy”, en *Journal of Public Affairs*, nº 9, 2009, pp. 125 - 141.

HASKELL, J. *Direct democracy or representative government?: dispelling the populist myth*. Boulder: Westview Press, 2001.

HUME, D. *Ensayos políticos*, en GIL DEL GALLEGO, A. *El poder y su legitimidad*. Valencia: Editorial Marfil, Universitat de València, 2002.

IBÁÑEZ MACÍAS, A. “Los referendos regional y local en el Estado autonómico. Sus bases y límites constitucionales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 97, setiembre-diciembre 2013, pp. 97 - 138.

– “¿Qué es un referéndum? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 2, 2009.

– *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, 2005.

JACOBS, L. R.; COOK, F. L. y DELLI CARPINI, M. X. *Talking together: public deliberation and political participation in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona - Buenos Aires: Labor, 1934.

LASAGABASTER HERRARTE, I. *Consulta o referéndum*. Bilbao: LETE Argitaletxea, 2008.

LEWIS, D. C. “Bypassing the Representational Filter? Minority Rights Policies under Direct Democracy Institutions in the US States”, en *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 11 (2), junio 2011, pp. 198 - 222.

LINDE PANIAGUA, E. “Artículo 92”, en ALZAGA, O. (dir.). *Comentarios a las Leyes Políticas*. Madrid: Edersa, tomo VII, pp. 369 - 403.

LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M. “Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, nº 6, 1980.

LÓPEZ BASAGUREN, A. “Sobre referéndum y comunidades autónomas. La ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional (Consideraciones con motivo de la STC 103/2008)”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 2009, nº 9, pp. 202 - 240.

LÓPEZ DE LERMA, J. “La dudosa competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya para promover consultas populares”, en *Diario La Ley*, nº 6810, 30 de octubre de 2007.

LOUVIN, R. “Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza”, en *Astrid Rassegna*, nº 63, 2008.

LUCAS VERDU, P. *Principios de Ciencia política. Tomo II. Estructura y dinámica políticas*. Madrid: Tecnos, 1973.

LUCIANI, M. *Commentario della Costituzione. Art. 75. La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, Tomo I, 2, Roma: Zanichelli, 2005.

– “I referendum regionali (a proposito de la giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)”, en *Le regioni*, vol. 6, noviembre-diciembre de 2002.

MAGLEBY, D. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.

MARTÍN NÚÑEZ, E. “Notas sobre el referéndum autonómico en España”, en CAPUCCIO, L. y CORRETJA TORRENS, M. *El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2014, pp. 77 - 95.



– “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”, en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, septiembre-diciembre 2012, nº 94, pp. 95 - 131.

– “Comentario a la sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)”, en *Revista catalana de dret públic*, Especial Sentencia sobre el Estatuto, 2010, pp. 316 - 321.

MASTROMARINO, A. “Instruments of participation at regional level: an introduction to the Italian framework in new ordinary statutes”, en *Perspectives on Federalism*, vol. 4, nº 1, 2012.

MATSUSAKA, J. G. “Direct democracy works (US political system)”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19(2), 2005, pp. 185 - 207.

– “Fiscal effects of the voter initiative – evidence from the last 30 years”, en *Journal of Political Economy*, vol. 103 (3), junio de 1995, pp. 587 - 623.

MILLER, K. P. *Direct democracy and the courts*. New York: Cambridge University Press, 2009.

MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*. Libro XI, Capítulo VI, 1748.

MORO, G. *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Roma: Carocci, 2013.

MORI, L. *Immaginare pratiche democratiche*. Pisa: Università di Pisa, 2006.

MOSCA, G. *La clase política*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1984.

MURILLO DE LA CUEVA, M. C. *Aproximación al estudio de la participación política como concepto y como proceso político-constitucional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1989.

NICHOLSON, S. P. *Voting the agenda: candidates, elections, and ballot propositions*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NINO, C. S. *The Constitution of deliberative democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996.

OLIVER ARAUJO, J. “El referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, nº 29, 1989.

OLIVETTI, M. “I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane”, en VV.AA. *Studi in Onore di Vincenzo Atripaldi*. Nápoles: Jovene Editore, 2010.

– “Los referendos en serio: la experiencia italiana”, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 15, 2007, pp. 147 - 175.

PANUNZIO, S. “Riforme costituzionali e referendum”, en LUCIANI, M. y VOLPI, M. *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*. Bari: Laterza, 1992.

PARIETTI, G. *La democrazia deliberativa: una ricostruzione critica*. Roma: Manifestolibri, 2013.

PENASA, S. “L’ondivaga categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato”, en *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 de abril de 2005. Disponible online en: <[http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old\\_pdf/550.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/550.pdf)>.

PÉREZ ALBERDI, M. R. “Referéndum y consultas populares”, en CASTELLÀ, J. M.; EXPÓSITO, E.; KÖLLING, M.; TUDELA, J. (eds.). Libro blanco sobre la calidad democrática en España. Madrid: Marcial Pons, 2018, pp. 221 - 232.

– “El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *El reto de la*

*profundización democrática en Europa: avances institucionales de democracia directa*, Oñati Social-Legal Series, 2017, vol. VII, nº 5, pp. 1058 – 1081.

–“La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, mayo – agosto 2015, pp. 101 - 132.

–*El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2013, Serie Monografías, nº 95.

–“Derecho de participación en los estatutos de autonomía de última generación”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, octubre 2012, nº 2, pp. 35 - 55.

PÉREZ SOLA, N. “Artículo 149.1.32: La competencia exclusiva del Estado para la convocatoria de referéndum”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. (dir.) y CASAS BAAMONDE, M. E. (dir.). *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1494 - 1498.

– “Artículo 92”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. (dir.) y CASAS BAAMONDE, M. E. (dir.). *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, 2018, pp. 283 - 292.

–“La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, pp. 433 - 454.

PÉREZ-MONEO, M. (coord.) y VINTRÓ I CASTELLS, J. (coord.). *Participación política. Deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2017.

PERSILY, L. “The Peculiar Geography of Direct Democracy: Why the Initiative, Referendum and Recall Developed in the American West”, en *Michigan Law & Policy Review*, 1997, pp. 11 - 41.

PERSILY, N. y ANDERSON, M. C. “Regulating Democracy Through Democracy: The Use of Direct Legislation in Election Law Reform”, en *Southern California Law Review*, vol.78 (nº 4), 2005.

PICCHI, M. *Il diritto di partecipazione*. Milan: Giuffrè Editore, 2012.

– “Modelli di governance regionale: i referendum”, en CARLI, M.; CARPIANI, G. y SINISCALCHI, A. *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*. Bologna: Il Mulino, 2006.

PIERACCI, S. “L’esperienza della Toscana”, en BARRERA, B. *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La dimensione regionale e locale*. Roma: Editori Reuniti, 1989.

PINELLI, C. y PRESNO LINERA, M. A. *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014.

PIZZOLATO, F. y SATTA, V. “Art. 75”, en BIFULCO, R; CELOTTO, A. y OLIVETTI, M. *Commentario alla Costituzione*. Turín: UTET Giuridica, 2006.

PIZZORUSSO, A. *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*. Nápoles: Jovene Editore, 1992.

– “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, en VV.AA.: *Studi in memoria di Carlo Esposito*. Padua: CEDAM, vol. III, 1973.

PLATÓN. *La República*, X y XIII.

POPE, J. G. “Republican Moments: The Role of Direct Power in the American Constitutional Order”, en *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 139, nº 2, 1990, pp. 287 - 368.

PORRAS, A. “Notas sobre la Teoría del poder constituyente y la experiencia española”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 24, noviembre-diciembre 1981.

PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, 2012, nº 27, pp. 86 – 92.

RAGONE, S. “Los Länder no son “Señores de la Constitución”: el Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el referéndum separatista bávaro”, en *Teoría y Realidad, UNED*, nº 41, 2018, pp. 407 - 418.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. *La participación política*. Madrid: Tecnos, 1985.

– “Participación y pluralismo en la Constitución de 1978”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979.

RAMOS SANTANA, A. “La Constitución de 1812, base del constitucionalismo español y fuente para Europa y América”, en *Anuario del Instituto Cervantes*, 2012.

RATTO TRABUCCO, F. “Referendum di variazione territoriale regionale e locale: natura di due consultazioni distinte ma spesso equivocate in giurisprudenza”, en *Diritto Pùbblico*, nº 2, mayo-agosto de 2015, pp. 637 - 658.

RENSI, G. *Democrazia diretta*. Milán: Adelphi, 1995.

RICCARAND, A. *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta, 2009.

RODEAN, N. “La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de mejora”, en *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 7, nº 5, 2017.

ROMANO, A. *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*. Milán: Edizioni di Comunità, 1973.

ROMBOLI, R. “Il quòrum strutturale per il referendum sulle leggi statutarie della Sardegna”, en *Quaderni costituzionali*, nº 3, septiembre 2009, pp. 690 - 693.

ROSENBERG, S. W. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007.

ROSINI, M. “Le leggi statutarie delle regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell’istituto referendario”, en *Osservatoriosullefonti.it*, vol. 3, 2013.

ROUSSEAU, J. J. *El contrato social*. Madrid: Ediciones Akal, 2017.

– “Progetto di Costituzione per la Corsica”, en ALATRI, P. (ed.): *Scritti politici*. Turín: UTET, 1970.

RUGGERI, A. “Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoría delle fonti”, en *Le Regioni*, nº 1, enero – febrero 2011, pp. 224 - 235.

RUIZ-RICO RUIZ, C. "Hacia la innovación en el Estado autonómico a través de las leyes de participación ciudadana", en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 3, 2013, pp. 39 - 58.

RYE, D. M. “Does deliberative democracy works?”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 8 (1), 2005, pp. 49 - 71.

SÁENZ, E. *El referéndum en España*. Madrid: Marcial Pons, 2018.

– “Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del derecho comparado”, en SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.): *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

SALERNO, G. M. “Statuti regionali e referendum: alcune osservazioni”, en DI COSIMO, G. *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*. Macerata: Edizioni Università di Macerata, 2007.

– *Il referendum*. Padua: CEDAM, 1992.

SALVINO, R.; TASTO, M. T. y TURNBULL, G. K. “A direct test of direct democracy: New England town meetings”, en *Applied Economics*, vol. 44 (18), 2012, pp. 2393 - 2402.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. “Artículo 92”, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1985.

– “Comentario al artículo 92”, en F. GARRIDO FALLA (coord.): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1980.

SANTOS, B. S. *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*. Troina: Città aperta, 2003.

SARTORI, G. *Democrazia e definizioni*. 4ª ed. Bologna: Il Mulino, 1972.

SCHMITT, C. *Sobre el parlamentarismo. Estudio preliminar de Manuel Aragón*. Madrid: Tecnos, 1990.

SCHLOZMAN, K. L. “Talking together: public deliberation and Political participation in America – By Lawrence R. Jacobs, Fay Lomax Cook, and Michael X. Delli Carpini”, en *Political Psychology*, vol. 32, diciembre 2011, pp. 1098 - 1101.

SEGURA I RENAU, L. “La participación popular en la reforma constitucional del los estados de EEUU”, en CASTELLÀ, J. M. (coord.). *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional: ¿Quién y cómo participa?* Valencia: Marcial Pons, 2018, pp. 309 - 330.

SMITH, D. A. y FRIDKIN, D. “Delegating direct democracy: interparty legislative competition and the adoption of the initiative in the American States”, en *American Political Science Review*, vol. 102 (3), agosto 2008, pp. 333 - 351.

SMITH, D. A. y TOLBERT, C. J. *Educated by initiative: the effects of direct democracy on citizens and political organizations in the American states*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

SPADARO, A. “I referendum consultivi regionali: perché illegittimi”, en *Quaderni costituzionali*, nº 1, abril de 2001, pp. 129 - 131.

TAJADURA, J. “Referéndum en el País Vasco”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 23, 2009.

TALLIAN, L. *Direct democracy: an historical analysis of the initiative, referendum, and recall process*. Los Angeles: People’s Lobby, 1977.

TARR, A. *Entendre les constitucions dels estats dels Estats Units d’Amèrica*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2012.

– *Understanding State Constitutions*. Princeton: Princeton University Press, 2000. Disponible online en <<http://www.juridicas.unam.mx>>-.

TILLY, C. *Democracia*. Madrid: Akal, 2010.

DE TOCQUEVILLE, A.; MANSFIELD, H. C. y WINTHROP, D. “Democracy in America”, en *New England Review* (1990), vol. 21 (3), 1 julio de 2000, pp.185 - 214.

TOLBERT, C. J. “Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States”, en *Political Science Quarterly*, vol. 118(3), 2003, pp. 467 - 489.

TOLSON, F. “Protecting political participation through the voter qualifications clause of Article I”, en *Boston College Law Review*, vol. 56 (1), 2015, pp. 159-213.

TOMÁS VILLAROYA, J. “Comentario al libro El Régimen constitucional español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 3, 1981.

TORNOS MAS, J. “El problema catalán: una solución razonable”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42, pp. 44 - 53.



TORRES DEL MORAL, A. “Las instituciones de democracia directa en los ámbitos autonómico y local”, en GARCÍA HERRERA, M. Á. (coord.), SEVILLA, J. (pr.) y VIDAL BELTRÁN, J. M. (coord.). *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*. Madrid: Editorial Constitución y Leyes, COLEX, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 135 – 154.

– *Principios de derecho constitucional español*. Madrid: Ediciones Átomo, 1988, vol. I.

– “La participación política a través de las instituciones de democracia directa”, en AAVV. *La participación, Anuari de la Facultat de Dret*. Barcelona: Estudi General de Lleida, PPU, 1985.

TROILO, S. “Fra tra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale”, *Federalismi.it*, nº 11, 2016.

TRUCCARI, E. *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*. Milán: Giuffrè Editore, 1977.

TUR AUSINA, R. “Las leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, 2013, pp. 203 - 232.

– “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, 2012, pp. 119 - 148.

URBINATI, N. *Democrazia in diretta: le nuove sfide alla rappresentanza*. Milán: Feltrinelli, 2013.

VALASTRO, A. *Le regole della democrazia partecipativa : itinerari per la costruzione di un metodo di governo*. Nápoles: Jovene Editore, 2010.

VILLONE, M. “Gli istituti di democrazia diretta nella recente legislazione regionale”, en BARRERA, P. “Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La

dimensión regional e local”, *Democrazia e diritto*, suplemento al nº 4-5, julio-agosto de 1989.

VIZIOLI, N. “La democracia participativa en la legislación regional italiana”, en *Revista catalana de dret públic*, nº 48, 2014.

WARE, A. *Democracy and North America*. London- Portland: Frank Cass, 1996.

WHITE, J. Z. *Direct legislation: the initiative and referendum*. Conneaut, Ohio: H.H. Timby, 1908.

ZAMPETTI, P. L. *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*. Génova: ECIG, 1995.

– “L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa”, en VV.AA. *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*. Firenze: Vallecchi, vol. II, 1969.

ZANON, N. “Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decidí qual è la corretta lettura dell’art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regional e che interpreta la Costituzione)”, en *Le Regioni*, nº 6, diciembre 2000, pp. 985 - 993.

## II. Legislación española

Constitución española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, nº 311, pp. 29313 - 29424.

Anteproyecto de Constitución. Boletín Oficial de las Cortes, nº 44, 5 de enero de 1978, pp. 669 - 698.

### *Estatutos de Autonomía*

Andalucía. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, *de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Boletín Oficial del Estado, 20 de marzo de 2007, nº 68, pp. 11871 - 11909.

Aragón. Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*. Boletín Oficial del Estado, 23 de abril de 2007, nº 97, pp. 17822 - 17841.

Canarias. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*. Boletín Oficial del Estado, 6 de noviembre de 2018, nº 268, pp. 107645 - 107708.

Cantabria. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, *del Estatuto de Autonomía para Cantabria*. Boletín Oficial del Estado, 11 de enero de 1982, nº 9, pp. 530 - 537.

Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*. Boletín Oficial del Estado, 1 de diciembre de 2007, nº 288, pp. 49486 - 49505.

Castilla la Mancha. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, *de Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha*. Boletín Oficial del Estado, de 16 de agosto de 1982, nº 195, pp. 22040 - 22047.

Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, *de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Boletín Oficial del Estado, 20 de julio de 2006, nº 172.

Comunidad de Madrid. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, *de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Boletín Oficial del Estado, 1 de marzo de 1983, nº 51, pp. 5783 - 5790.

Comunidad Valenciana. Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, *de Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*. Boletín Oficial del Estado, de 10 de julio de 1982, nº 164, pp. 18813 - 18820.

Extremadura. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, *de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Boletín Oficial del Estado, 29 de enero de 2011, nº 25, pp. 9466 - 9503.

Galicia. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, *por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia*. Boletín Oficial del Estado, 28 de abril de 1981, nº 101, pp. 8997 - 9003.

Islas Baleares. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, *de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*. Boletín Oficial del Estado, 1 de marzo de 2007, nº 52, pp. 8703 - 8728.

La Rioja. Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, *del Estatuto de Autonomía de La Rioja*. Boletín Oficial del Estado, 19 de junio de 1982, nº 146, pp. 16750 - 16756.

Murcia. Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, *del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia*. Boletín Oficial del Estado, 19 de junio de 1982, nº 146, pp. 16756 - 16763.

Navarra. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, *de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra*. Boletín Oficial del Estado, 16 de agosto de 1982, nº 195, pp. 22054 - 22060.

País Vasco. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, *de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*. Boletín Oficial del Estado, 22 de diciembre de 1979, nº 306, pp. 29357 - 29363.

#### *Otras leyes*

Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, nº 236, pp. 89343 - 89410.

Ley Orgánica 7/1985, 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Boletín Oficial del Estado, 3 de abril de 1985, nº 80, pp. 8945 - 8964.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, *del Régimen Electoral General*. Boletín Oficial del Estado, 20 de junio de 1985, nº 147, pp. 19110 - 19134.

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, *reguladora de la iniciativa legislativa popular*. Boletín Oficial del Estado, 27 de marzo de 1984, nº 74, pp. 8387 - 8389.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, *sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum*. Boletín Oficial del Estado, 23 de enero de 1980, nº 20, pp. 1700 - 1703.

*Normas de participación*

Andalucía. Ley 7/2017, de 27 de diciembre, *de Participación Ciudadana de Andalucía*. Boletín Oficial del Estado, 6 de febrero de 2018, nº 33, pp. 1392 - 13817.

Aragón. Ley 8/2015, de 25 de marzo, *de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*. Boletín Oficial del Estado, 14 de mayo de 2015, nº 115, pp. 41520 - 41556.

Asturias. Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Boletín Oficial del Estado, 19 de octubre de 2018, nº 253, pp. 101566 - 101601.

Canarias. Decreto 107/2014, de 2 de octubre, *del Presidente, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa*. Boletín Oficial de las Islas Canarias, 3 de octubre de 2014, nº 192.

Canarias. Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, *por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Boletín Oficial de las Islas Canarias, 1 de octubre de 2014, nº 190.

Canarias. Ley 5/2010, de 21 de junio, *canaria de fomento a la participación ciudadana*. Boletín Oficial del Estado, 12 de julio de 2010, nº 168, pp. 61008 - 61020.

Canarias. Ley de Canarias 10/1986, de 11 de diciembre, *sobre Iniciativa Legislativa Popular*. Boletín Oficial del Estado, 14 de enero de 1987, nº 12, pp. 921 - 922.

Castilla y León. Ley 3/2015, de 4 de marzo, *de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León*. Boletín Oficial del Estado, 27 de marzo de 2015, nº 74, pp. 26488 - 26500.

Castilla la Mancha. *Anteproyecto de ley de Participación*. En tramitación.

Cataluña. Ley 19/2017, de 6 de septiembre, *del referèndum d'autodeterminació*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, nº 7449A.

Cataluña. Ley 10/2014, de 26 de septiembre, *de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 27 de septiembre de 2014, nº 6715.

Cataluña. Ley 4/2010, de 17 de marzo, *de consultes populars per via de referéndum*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 25 de març de 2010, nº 5595.

Cataluña. Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, nº 4579.

Comunidad Valenciana. Ley 2/2015, de 2 de abril, *de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*. Boletín Oficial del Estado, 27 de abril de 2015, nº 100, pp. 36274 - 36300.

Comunidad Valenciana. Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, *por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, nº 6031.

Comunidad Valenciana. Ley 11/2008, de 3 de julio, *de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana*. Boletín Oficial del Estado, 19 de agosto del 2008, nº 200, pp. 34837 - 34843.

Extremadura. Ley 4/2013, de 21 de mayo, *de Gobierno Abierto de Extremadura*. Boletín Oficial del Estado, 7 de junio de 2013, nº 136, pp. 43224 - 43251.

Extremadura. Ley 7/1985, de 26 de noviembre, *de Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Boletín Oficial del Estado, 18 de marzo de 1986, nº 66, pp. 10291 - 10293.

Galicia. Ley 1/2016, *de transparencia y buen gobierno*. Boletín Oficial del Estado, 15 de febrero de 2016, nº 30, pp. 23489 - 23522.

La Rioja. Proyecto de Ley *de Participación y Colaboración ciudadana*. En tramitación.

Murcia. Ley 12/2014, de 16 de diciembre, *de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. Boletín Oficial del Estado, 9 de enero de 2015, nº 8, pp. 1977 - 2010.

Murcia. Ley 9/1984, 22 de noviembre, *reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Ayuntamientos y Comarcas*. Boletín Oficial del Estado, 28 de diciembre de 1984, nº 311, pp. 37433 - 37435.

Navarra. Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, *de Participación Democrática en Navarra*. Boletín Oficial del Estado, 16 de abril de 2019, nº 91, pp. 39577 - 39600.

Navarra. Ley Foral 11/2012, 21 de junio, *de la Transparencia y del Buen Gobierno*. Boletín Oficial del Estado, 14 de julio de 2012, nº 168, pp. 50547 - 50582.

Navarra. Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, *reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*. Boletín Oficial del Estado, 4 de junio de 1985, nº 133, pp. 16909 - 16910.

País Vasco. Ley 10/2016, 30 de junio, *reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*. Boletín Oficial del Estado, 21 de julio de 2016, nº 175, pp. 51135 - 51142.

País Vasco. 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*. Boletín Oficial del Estado, 3 de septiembre de 2011, nº 212, pp. 95727 - 95734.

País Vasco. Proposición de ley *Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. En tramitación.

#### *Otros*

Cataluña. Informe sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el EAC, p. 29. Disponible en: <[http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial\\_STC\\_Estatut/pdfs/4\\_b\\_6\\_Informe\\_STC%20\\_EAC.pdf](http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial_STC_Estatut/pdfs/4_b_6_Informe_STC%20_EAC.pdf)>.

País Vasco. Pleno del Parlamento vasco. Debate de política general, Discurso del Lehendakari, 28 de septiembre de 2007. Disponible en <<http://www.vieiros.com/enlaces/novas/doc/0901282001190990875-intervencion-integra-de-ibarretxe-pdf.pdf>>

### **III. Legislación derecho comparado**

#### *Italia*

Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947.

Abruzzo. Estatuto, ley regional nº 1, de 10 de enero de 2007.

Basilicata. Estatuto, ley regional nº 1, de 17 de noviembre de 2016.

Bolzano. Ley provincial nº 11, de 18 de noviembre de 2005.

Calabria. Estatuto, ley regional nº 25, de 19 de octubre de 2004.

Campania. Estatuto, ley regional nº 6, de 28 de mayo de 2009.

Emilia Romagna. Estatuto, ley regional nº 13, de 31 de marzo de 2005.

Emilia Romagna. Ley regional nº 34, de 22 de noviembre de 1999.

Emilia Romagna. Ley regional nº 8, de 27 de mayo de 2008.

Friuli-Venezia Giulia. Ley regional nº 5, de 7 de marzo de 2003.

Friuli-Venezia Giulia. Estatuto, ley constitucional nº 1, de 31 de enero de 1963.

Lazio. Estatuto, ley regional nº 1, de 11 de noviembre de 2004.

Liguria. Estatuto, ley regional nº 1, de 3 de mayo de 2005.

Lombardia. Estatuto, ley regional nº 1, de 30 de agosto de 2008.

Marche. Estatuto, ley regional nº 1, de 8 de marzo de 2005.

Molise. Estatuto, ley regional nº 1, de 18 de abril de 2014.

Piamonte. Estatuto, ley regional nº 1, de 4 de marzo de 2005.

Puglia. Estatuto, ley regional nº 17, de 11 de febrero de 2004.

Sardegna. Estatuto, ley constitucional nº 4, de 26 de febrero de 1948.



Sardegna. Ley regional estatutaria, nº 1, de 10 de julio de 2008.

Sicilia. Estatuto, ley constitucional nº 2, de 26 de febrero de 1948.

Toscana. Estatuto, ley regional nº 12, 11 de febrero de 2005.

Toscana. Ley regional nº 46, de 2 de agosto de 2013.

Trentino-Alto Adige. Estatuto, ley constitucional nº 5, de 26 de febrero de 1948.

Trento. Ley provincial nº 3, de 5 de marzo de 2003.

Umbria. Estatuto, ley regional nº 17, de 18 de abril de 2005.

Umbria. Ley regional nº 14, de 16 de febrero de 2010.

Valle d'Aosta. Estatuto, ley constitucional nº 4, de 26 de febrero de 1948.

Valle d'Aosta. Ley regional nº 19, de 23 de junio de 2003.

Valle d'Aosta. Ley regional nº 3, de 20 de marzo de 2017.

Valle d'Aosta. Ley regional nº 5, de 14 de marzo de 2006.

Veneto. Estatuto, ley regional nº 1, de 17 de abril de 2012.

Veneto. Ley regional nº 15, 19 de junio de 2014.

Veneto. Ley regional nº 16, de 19 de junio de 2014.

Veneto. Ley regional nº 7, de 28 de febrero de 2017.

#### *Estados Unidos*

Alabama. Constitución, de 14 de diciembre de 1819.

Alaska. Constitución, de 3 de enero de 1959.

Arizona. Constitución, de 14 de febrero de 1912.

Arkansas. Constitución, de 13 de octubre de 1874.

California. Constitución, de 7 de mayo de 1879.

Colorado. Constitución, de 1 de julio de 1876.

Connecticut. Constitución, de 14 de diciembre de 1965.

Delaware. Constitución, de 4 de junio de 1897.

Florida. Constitución, de 5 de noviembre de 1968.

Georgia. Constitución, de 2 de noviembre de 1982.

Hawaii. Constitución, de 7 de noviembre de 1950.

Idaho. Constitución, de 5 de noviembre de 1889.

Illinois. Constitución, de 15 de diciembre de 1970.

Indiana. Constitución, de 4 de agosto de 1851.

Iowa. Constitución, de 3 de agosto de 1857.

Kansas. Constitución, de 29 de enero de 1861.

Kentucky. Constitución, de 3 de agosto 1891.

Louisiana. Constitución, de 20 de abril de 1970.

Maine. Constitución, de 6 de diciembre de 1819.

Maryland. Constitución, de 18 de septiembre de 1867.

Massachusetts. Constitución, de 25 de octubre 1780.

Michigan. Constitución, de 1 de abril de 1963.

Minnesota. Constitución, de 13 de octubre de 1857.

Mississippi. Constitución, de 1 de noviembre de 1890.

Missouri. Constitución, de 27 de febrero de 1945.

Montana. Constitución, de 6 de junio de 1972.

Nebraska. Constitución, de 12 de octubre 1875.

Nevada. Constitución, de 7 de septiembre de 1864.

New Hampshire. Constitución, de 27 de agosto de 1792.

New Jersey. Constitución, de 4 de noviembre de 1947.

New York. Constitución, de 6 de noviembre de 1894.

New Mexico. Constitución, de 5 de noviembre de 1911.

North Carolina. Constitución, de 3 de noviembre de 1970.

North Dakota. Constitución, de 1 de octubre de 1889.

Ohio. Constitución, de 17 de junio de 1851.

Oklahoma. Constitución, de 17 de septiembre de 1907.

Oregon. Constitución, de 9 de noviembre de 1857.

Pennsylvania. Constitución, de 16 de diciembre de 1873.

Rhode Island. Constitución, de 23 de noviembre de 1842.

South Carolina. Constitución, de 4 de diciembre de 1895.

South Dakota. Constitución, de 1 de octubre de 1889.

Tennessee. Constitución, de 26 de marzo de 1870.

Texas. Constitución, de 17 de febrero de 1876.

Utah. Constitución, de 5 de noviembre de 1895.

Vermont. Constitución, de 9 de julio de 1793.

Virginia. Constitución, de 1 de julio de 1971.

Washington. Constitución, de 11 de noviembre de 1889.

West Virginia. Constitución, de 22 de agosto de 1872.

Wisconsin. Constitución, de 13 de marzo 1848.

Wyoming. Constitución, de 5 de noviembre de 1889.

#### *Otros*

Austria. Constitución, de 1 de octubre de 1920.

Colombia. Constitución, de 4 de julio de 1991.

Comisión de Venecia. *Guidelines on the Holding of Referendums*, de 13 - 14 de octubre de 2006. Disponible en: < [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)>.

Consejo de Europa. Resolución 2251/2019, de 22 de enero.

Francia. Constitución jacobina, de 24 de junio de 1793.

Grecia. Constitución, de 9 de junio de 1975.

México. Distrito Federal. Ley de participación ciudadana, de 27 de mayo de 2010.

Venezuela. Constitución, de 15 de diciembre de 1999.

#### **IV. Jurisprudencia**

##### *España*

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 51/2017, de 10 de mayo.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 137/2015, de 11 de junio.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 147/2015, de 25 de junio.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 42/2014, de 25 de marzo.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 31/2010, 28 de junio.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre.

Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia 76/1994, de 14 de marzo

Tribunal Constitucional (Sección Tercera). Auto 399/1990, de 12 de noviembre

Tribunal Constitucional (Sección Primera). Auto 570/1989, de 27 de noviembre.

Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia 63/1987, de 20 de mayo.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 114/2017, de 17 de octubre.

##### *Estados Unidos*

Tribunal Supremo. Sentencia *Ariz. State Legislature v. Ariz. Indep. Redistricting Comm'n*, 576 U.S., 2015.

California. Tribunal Supremo. Sentencia *Legislature v. Eu*, 286, 1991.

California. Tribunal Supremo. Sentencia *Raven v. Deukmejian*, 276, 326, 1990.

Tribunal Supremo. Sentencia *Meyer v. Grant*, 486 U.S., 414, 1988.

Tribunal Supremo. Sentencia *Citizens Against Rent Control / Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley*, nº 454 U.S. 290, 295, 1981.

California. Tribunal Supremo. Sentencia Amador Valley Joint Union High School District v. State Board of Equalization, 149, 1978.

Tribunal Supremo. Sentencia *Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon*, 223 U.S. 118, 137, 1912.

Tribunal Supremo. Sentencia Marbury v. Madison, nº 5 U.S. 137, 1803.

Washington. Tribunal Supremo. Sentencia Washington v. Seattle School District No. 1, nº 408 U.S. 181, 1972.

### *Italia*

Corte Costituzionale. Sentencia nº 118/2015, de 1 de julio.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 199/2012, de 17-20 de julio.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 365/2007, de 7 de noviembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 445/2005, de 13 de diciembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 372/2004, de 2 de diciembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 379/2004, de 6 de diciembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 306/2002, de 3 de julio.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 106/2002, de 12 de abril.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 496/2000, de 14 de noviembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 470/1992, de 24 de noviembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 453/1989, de 30 de diciembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 256/1989, de 18 de mayo.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 1146/1988, de 29 de diciembre.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 19/1987, de 25 de mayo.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 25/1981, de 11 de febrero.

Corte Costituzionale. Sentencia nº 16/1978, de 7 de febrero.

### *Otros*

Cataluña. Dictamen del *Consell de Garanties Estatutàries* nº 3/2010, de 1 de marzo, *sobre consultes populars per via de referèndum de Catalunya*.

Cataluña. Dictamen del *Consell de Garanties Estatutàries* nº 15/2010, de 6 de julio, *respecte a la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana*.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C.180 de 1994.

España. Dictamen del Consejo de Estado nº 1026/2014, 23 de octubre de 2014.

España. Dictamen del Consejo de Estado (Comisión Permanente) nº 1618/2010, de 16 de septiembre de 2010.

## **V. Debates constituyentes**

España. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, nº 109, 13 de julio de 1978.

España. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 44, 5 de enero de 1978, pp. 698 - 724.

España. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 59, de 5 de mayo de 1978.

España. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), nº 81, 6 de junio de 1978, pp. 2941 - 2942.

España. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión Plenaria), nº 109, 13 de julio de 1978, pp. 4212 - 4215.

Italia. Asamblea Costituente, 16 de octubre de 1947.

Italia. Asamblea Costituente, 19 de setiembre de 1947.

Italia. Asamblea Costituente, 17 de setiembre de 1947.

Italia. II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 20 de enero de 1947.

Italia. II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 18 de enero de 1947.

Italia. II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 17 de enero de 1947.

Italia. II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 21 de diciembre de 1946.

Italia. II Sottocommissione de la Commissione per la Costituzione, 30 de noviembre de 1946.

Italia. II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 16 de octubre de 1946.

Italia. II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 3 de septiembre de 1946.

## **VI. Otros recursos bibliográficos**

DE CARRERAS, F. “¿Un referéndum?”, *La Vanguardia*, 20 de septiembre 2012.

CONSTANT, B. *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Discurso pronunciado en el Ateneo de París, 1819. Disponible en <<https://omegalfa.es/downloadfile.php?file.../discurso-de...libertad-de-los-antiguos>> [4 de marzo de 2019]

CUESTA, V. “La (in)equívoca pregunta directa sobre las prospecciones petrolíferas”, en el *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 1 de diciembre de 2014.

FASONE, C. “Una, indivisibile, ma garantista dell’autonomia (diferenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte Costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014”, en *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 15 de septiembre de 2015 [3/02/2017].

HAMILTON, A. “The Judiciary Department”, en *The Federalist Papers*, nº 78, 1788. Disponible en: <[http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_10.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html)>.

HAMILTON, A. y MADISON, J. “The Senate Continued”, en *The Federalist Papers*, nº 63, 1788. Disponible en: <[http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_10.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html)>.

HAMILTON, A. o MADISON, J. “Method of Guarding Against the Encroachments of Any One Department of Government by Appealing to the People Through a Convention”, en *The Federalist Papers*, nº 49, 5 de febrero de 1788. Disponible en: <[http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_10.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html)>.

HAMILTON, A. o MADISON, J. “The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments”, en *The Federalist Papers*, nº 51, 8 de febrero de 1788. Disponible en: <[http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_10.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html)>.

MADISON, carta a T. Jefferson. *The papers of James Madison* (digital edition) The University of Virginia Press, 17 de octubre de 1788.

MADISON, J. “The Same Subject Continued: The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection”, en *The Federalist Papers*, nº 10, 23 de noviembre de 1787. Disponible en: <[http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed\\_10.html](http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_10.html)>.

NICOLINI, M. “La nueva ley de la Región de Toscana sobre participación ciudadana en el ámbito regional y local”, en Blog de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 23 de octubre de 2013 [20 de enero de 2013].

OVEJERO, F. “Democracia deliberativa, en serio”, *El País*, 30 de diciembre de 2004.

RUBIO LLORENTE, F. “Un referéndum para Cataluña”, *El País*, 8 de octubre 2012.

RUIZ ROBLEDO, A. “Una respuesta canadiense a la cuestión catalana”, *El País*, 30 de octubre 2012.

RUIZ VALDIVIA, A. “El Estatut catalán, diez años de una oportunidad perdida”, en *The Huffington Post*, 30 de marzo de 2016.



Entrevista a José Luis Rodríguez Zapatero en *La Vanguardia*, 26 de marzo de 2016.

*Ballotpedia*. Disponible en: [https://ballotpedia.org/Main\\_Page](https://ballotpedia.org/Main_Page)

*Initiative and Referendum Institute*. Disponible en: [http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI%20Initiative%20Use%20\(2013-1\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI%20Initiative%20Use%20(2013-1).pdf).

*Centro de Estudios de Opinión*. Barómetro de opinión política, 18 de julio de 2006, 5 de noviembre de 2010 y 5 de abril de 2019. Disponibles en: <http://ceo.gencat.cat/ca/barometre/?pagina=2>.

*Barómetro del CIS*, febrero de 2019. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3240\\_3259/3240/es3240mar.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3240_3259/3240/es3240mar.html).

Cataluña. *Informe sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el EAC*. Disponible en: [http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial\\_STC\\_Estatut/pdfs/4\\_b\\_6\\_Informe\\_STC%20\\_EAC.pdf](http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial_STC_Estatut/pdfs/4_b_6_Informe_STC%20_EAC.pdf).

Comunidad Valenciana. *Guía de Participación ciudadana de la Comunidad Valenciana*. Disponible en: [http://www.vicepresidencia.gva.es/c/document\\_librariy/get\\_file?uuid=a0f9818eiae2d2-4064-80b8-004561daefc1&groupId=168621](http://www.vicepresidencia.gva.es/c/document_librariy/get_file?uuid=a0f9818eiae2d2-4064-80b8-004561daefc1&groupId=168621).

Gobierno de Aragón, Aragón Participa. *Extremadura aprueba la ley de gobierno abierto*, 28 de mayo de 2013 [20 de enero de 2013]. Disponible en: [http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com\\_actualidad&task=showDetails&id=1560&Itemid=64](http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com_actualidad&task=showDetails&id=1560&Itemid=64).

La Rioja. *Portal del Gobierno de La Rioja, Participa*. Disponible en: <https://www.larioja.org/participa/es>.

Navarra. *Informe sobre los resultados de la consulta previa del Anteproyecto de ley de Participación Democrática de Navarra*. Disponible en: [https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/informe\\_sobre\\_los\\_resultados\\_de\\_la\\_consulta\\_previa\\_del\\_anteproyecto\\_de\\_ley\\_de\\_participacion\\_democratica\\_de\\_navarra\\_1.pdf](https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/informe_sobre_los_resultados_de_la_consulta_previa_del_anteproyecto_de_ley_de_participacion_democratica_de_navarra_1.pdf).

Reino Unido. Informe “Referendums in the United Kingdom”, *Select Committee on the Constitution, House of Lords*, 12ª Sesión, 2009 - 2010. Disponible en: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>>.



## ANEXOS



## ANEXOS\*

**Tabla VII. Titulares del derecho de participación popular, según los EE.AA.**

	<b>Titulares del derecho</b>	<b>Registro</b>
<b>Castilla la Mancha</b> Art. 5.1. Anteproyecto	Ciudadanos de Castilla la Mancha > 16 años Entidades sin ánimo de lucro con objeto la tutela y defensa intereses colectivos en la CA. Agrupaciones de los sujetos anteriores sin personalidad jurídica, también de naturaleza coyuntural (plataformas, foros o redes ciudadanas).	
<b>Galicia</b>	-	
<b>Comunidad Valenciana</b> Decreto 76/2009	Ciudadanos de la Comunidad Valenciana. Ciudadanos valencianos en el exterior <sup>797</sup> . Entidades ciudadanas.	Si
<b>Andalucía</b> Art. 6 de la Ley 7/2017	Ciudadanos andaluces. Personas extranjeras residentes en Andalucía. Entidades ciudadanas: entidades privadas sin ánimo de lucro <sup>798</sup> ; entidades representativas de intereses colectivos cuyo ámbito de actuación sea la CA; agrupaciones de personas físicas o jurídicas (plataformas, foros, redes ciudadanas) sin personalidad jurídica, también las coyunturales <sup>799</sup> ; y las organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales y demás entidades representativas de intereses colectivos.	
<b>Castilla y León</b> Art. 8.2 y 10.1 EACyL	La ley no prevé los titulares. Ciudadanos de Castilla y León. Extranjeros con vecindad administrativa en Castilla y León	
<b>Extremadura</b>	No se concretan ni en la ley ni en el EAEx.	
<b>Canarias</b> Art. 2 Ley 5/2010	Ciudadanos de Canarias.	Si

\* Todos los datos para confeccionar las tablas han sido extraídos de *Ballotpedia*, a excepción de aquellos tablas en las que se indiquen otras fuentes.

<sup>797</sup> Se entiende que son ciudadanos valencianos en el exterior aquellos ciudadanos españoles que han tenido como última vecindad administrativa en la Comunidad Valenciana. Véase art 51 de la Ley de la Comunidad Valenciana 2/2015.

<sup>798</sup> A su vez, estas entidades deberán estar válidamente constituidas, su actuación deberá ser del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía y entre sus fines deberá la participación ciudadana o la materia objeto del proceso participativo concreto.

<sup>799</sup> En este caso, además su ámbito de actuación deberá ser la Comunidad Autónoma de Andalucía y deberán designar una comisión y un representante de la misma. Asimismo, deberán indicar los intereses e identificar los fines y objetivos concretos respecto al proceso al que quieran participar.

	<p>Ciudadanos canarios residentes en el extranjero<sup>800</sup>.  Residentes en Canarias, independientemente de su condición política y nacionalidad.  Entidades ciudadanas: personas jurídicas sin ánimo de lucro<sup>801</sup>.</p>
<p><b>Aragón</b>  Art. 43.2 Ley 8/2015</p>	<p>Ciudadanos de Aragón.  Aragoneses en el exterior.  Residentes en Aragón.  Entidades ciudadanas: asociaciones, organizaciones o entidades, con o sin personalidad jurídica, cuyo ámbito de actuación o actividad esté vinculada con la CA.</p>
<p><b>Murcia</b>  Art. 29.2.b) Ley 12/2014</p>	<p>Ciudadanos de Murcia  Ciudadanos murcianos en el extranjero<sup>802</sup> y sus descendientes españoles si así lo solicitan (según EA).  Entidades ciudadanas con o sin personalidad jurídica cuyo ámbito de actuación principal sea el territorio murciano.</p>
<p><b>Navarra</b>  Art. 6 Ley 12/2019</p>	<p>Ciudadanos de Navarra  Personas extranjeras residentes en Navarra  Entidades ciudadanas: órganos colegiados de las AA.PP<sup>803</sup>, organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales y otras entidades representativas de intereses colectivos<sup>804</sup>, asociaciones y entidades privadas sin ánimo de lucro<sup>805</sup>, cualquier agrupación de personas físicas o</p>

<sup>800</sup> Se entiende que son ciudadanos canarios en el extranjero aquellos ciudadanos españoles que han tenido como última vecindad administrativa en Canarias y así lo acrediten ante el consultado de España correspondiente. Véase art. 2.2 de la Ley de Canarias 5/2010.

<sup>801</sup> A su vez, estas personas jurídicas sin ánimo de lucro deberán cumplir los siguientes requisitos: estar debidamente constituidas según la legislación de asociaciones, fundaciones, usuarios y consumidores, o cualquier otra permitida por el ordenamiento; que su ámbito de actuación esté vinculado al interés de Canarias -ya sea en el interior, ya sea en el exterior-, que estén debidamente inscritas en el Registro de Participación ciudadana y que tengan como objetivo recogido en los Estatutos alguna de las siguientes materias: estimular la participación ciudadana; representar y defender los intereses de sus miembros como de los ciudadanos en general ante la Administración; promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; o potenciar el conocimiento de las administraciones. Véase el art. 13 de la Ley de Canarias 5/2010.

<sup>802</sup> Según el Estatuto de Autonomía de Murcia, se entenderá como ciudadano murciano, más allá de todos los españoles con condición política de murciano, también los españoles que tengan vecindad administrativa en Murcia y los españoles residentes en el extranjero cuya última vecindad hubiese sido la Región de Murcia y así lo acrediten ante el correspondiente Consultado de España.

<sup>803</sup> Aquellas que tengan funciones concretas de fomento de la participación de los ciudadanos.

<sup>804</sup> Siempre y cuando su ámbito de actuación sea el territorio de Navarra.

<sup>805</sup> Estas asociaciones y entidades privadas deberán cumplir dos requisitos: que su actividad se desarrolle en Navarra y que entre sus fines se encuentra la participación o la materia objeto del proceso participativo concreto en el que se quiera intervenir.

	jurídicas sin personalidad jurídica (plataformas, foros, movimientos, redes ciudadanas).	
<b>Cataluña</b> Art. 5 y art. 41 Ley 10/2014	Ciudadanos catalanes > 16 años <sup>806</sup> Catalanes residentes en el extranjero <sup>807</sup> Ciudadanos de la UE > 16 años con un año de residencia <sup>808</sup> . Personas extranjeras > 16 años con tres años de residencia <sup>809</sup> . Entidades, organizaciones y personas jurídicas en general <sup>810</sup>	Si, pero solo algunos sujetos
<b>País Vasco</b> Art. 7 EAPV	Ciudadanos del País Vasco Ciudadanos vascos en el extranjero y sus descendientes si así lo solicitan <sup>811</sup>	
<b>La Rioja</b> Art. 7 Proyecto de ley	Ciudadanos de La Rioja, incluyendo los niños y adolescentes. Personas extranjeras residentes en La Rioja y empadronadas en algún municipio. Grupos representativos de la sociedad civil: entidades colectivas <sup>812</sup> ; grupos de interés <sup>813</sup> ; organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales y otras entidades de intereses colectivos; y las agrupaciones de personas físicas o jurídicas agrupadas en plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas, sin personalidad jurídica, también las coyunturales <sup>814</sup> .	

<sup>806</sup> La edad podría reducirse para aquellos procesos participativos que tengan como objeto materias que afecten a los derechos de la infancia y de los adolescentes.

<sup>807</sup> No obstante, deberán solicitar la inscripción previa en el Registro de Participación.

<sup>808</sup> Deberán también solicitar la inscripción previa en el Registro de Participación y acreditar un año de residencia continuada en Cataluña inmediatamente anterior al momento de la convocatoria de la consulta.

<sup>809</sup> Previa inscripción en el Registro de Participación.

<sup>810</sup> Excepto en aquellos procesos participativos reservados a las personas físicas, como es la consulta popular no refrendaria.

<sup>811</sup> A su vez, deberán haber tenido como última vecindad administrativa el País Vasco y deberán conservar la nacionalidad española.

<sup>812</sup> Se entiende como entidades colectivas todas aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro, independientemente de su forma jurídica y naturaleza, cuya finalidad será la defensa de intereses colectivos, de carácter general o sectorial, y que lleven a cabo sus actuaciones en La Rioja.

<sup>813</sup> Dentro de los grupos de interés se incluyen todas las organizaciones y personas que parte de su actividad la dedican a influir en los procesos de elaboración de políticas o disposiciones, y/o la aplicación de las políticas públicas, siempre y cuando su ámbito de actuación sea La Rioja.

<sup>814</sup> Siempre y cuando el ámbito de actuación sea La Rioja.



**Tabla VIII. Instrumentos de democracia directa en los Estados de EE.UU.**

	Referéndum legislativo	Referéndum constitucional	Referéndum abrogativo	Iniciativa legislativa	Iniciativa constitucional	Recall
Alabama		x				
Alaska		x	x	x		x
Arizona	x	x	x	x	x	x
Arkansas	x	x	x	x	x	
California	x	x	x	x	x	x
Colorado	x	x	x	x	x	x
Connecticut		x				
Delaware		X				
Florida		x			x	
Georgia		x				x
Hawaii		x				
Idaho	x	x	x	x	x	x
Illinois	x	x			x (limitada)	
Indiana		x				
Iowa		x				
Kansas		x				x
Kentucky	x	x				
Louisiana		x				x
Maine	x	x	x	x		
Maryland	x	x	x			
Massachusetts	x	x	X	x	x	
Michigan	x	x	x	x	x	x
Minnesota		x				x
Mississippi		x			x	
Missouri	x	x	x	x	x	
Montana	x	x	x	x	x	x
Nebraska	x	x	x	x	x	
Nevada	x	x	x	x	x	x
New Hampshire		x				
New Jersey		x				x
New Mexico	x	x	x			
New York		x				
North Carolina		x				
North Dakota	x	x	x	x	x	x
Ohio	x	x	x	x	x	
Oklahoma	x	x	x	x	x	
Oregon	x	x	x	x	x	x
Pennsylvania		x				

Rhode Island		x				x
South Carolina		x				
South Dakota	x	x	x	x	x	
Tennessee		x				
Texas		x				
Utah	x	x	x	x		
Vermont		x				
Virginia		x				
Washington	x	x	x	x		x
West Virginia		x				
Wisconsin		x				x
Wyoming		x	x	x		x

**Tabla IX. La iniciativa en los Estados de EE.UU.**

Estado <sup>(1)</sup>	Iniciativa constitucional		Iniciativa legislativa	
	Directa	Indirecta	Directa	Indirecta
Alaska				X
Arizona	X		X	
Arkansas	X		X	
California	X		X	
Colorado	X		X	
Florida	X			
Idaho			X	
Illinois	X			
Maine				X
Massachusetts		X		X
Michigan	X			X
Mississippi		X		
Missouri	X		X	
Montana	X		X	
Nebraska	X		X	
Nevada	X			X
North Dakota	X		X	
Ohio	X			X
Oklahoma	X		X	
Oregon	X		X	
South Dakota	X		X	
Utah			X	X
Washington			X	X
Wyoming				X

(1) Solo se muestran los Estados donde está presente la iniciativa en alguna de sus formas.

**Tabla X. Iniciativas presentadas en los Estados de EE.UU.<sup>815</sup>**

	<b>Período</b>	<b>Total iniciativas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Rechazadas</b>
<b>Alabama</b>			-	
<b>Alaska</b>	1960–2014	51	27	24
<b>Arizona</b>	1912–2014	222	100	122
<b>Arkansas</b>	1912–2012	121	57	64
<b>California</b>	1912–2014	364	123	241
<b>Colorado</b>	1912–2016	235	104	131
<b>Connecticut</b>			-	
<b>Delaware</b>			-	
<b>Florida</b>	1976–2016	34	27	7
<b>Georgia</b>			-	
<b>Hawaii</b>			-	
<b>Idaho</b>	1938–2016	28	14	14
<b>Illinois</b>	1980–2016	1	1	0
<b>Indiana</b>			-	
<b>Iowa</b>			-	
<b>Kansas</b>			-	
<b>Kentucky</b>			-	
<b>Lousiana</b>			-	
<b>Maine</b>	1911–2016	62	29	33
<b>Maryland</b>				
<b>Massachusetts</b>	1920–2016	82	41	41
<b>Michigan</b>	1914–2010	72	27	45
<b>Minnesota</b>			-	
<b>Mississippi</b>	1992–2010	2	0	2
<b>Missouri</b>	1910–2016	88	38	50
<b>Montana</b>	1912–2012	78	46	32
<b>Nebraska</b>	1914–2010	46	18	28
<b>Nevada</b>	1918–2010	54	34	20
<b>New Hampshire</b>			-	

<sup>815</sup> Fuente concreto: Fuente: Ballotpedia, Initiative & Referendum Institut, Arkansas Secretary of State (<http://www.sos.arkansas.gov/elections/Documents/Initiatives%20and%20Amendments%201938-2012.pdf>), Colorado General Assembly (<http://www.leg.state.co.us/lcs/ballothistory.nsf/>), Maine State Legislature (<http://mainelegislature.org/uploads/originals/inivot-5.pdf>).

<b>New Jersey</b>			-	
<b>New Mexico</b>			-	
<b>New York</b>			-	
<b>North Carolina</b>			-	
<b>North Dakota</b>	1918–2016	91	86	5
<b>Ohio</b>	1913–2016	80	21	59
<b>Oklahoma</b>	1908–2016	88	41	47
<b>Oregon</b>	1904–2016	370	131	239
<b>Pennsylvania</b>			-	
<b>Rhode Island</b>			-	
<b>South Carolina</b>			-	
<b>South Dakota</b>	1908–2016	76	26	50
<b>Tennessee</b>			-	
<b>Texas</b>			-	
<b>Utah</b>	1952–2010	20	4	16
<b>Vermont</b>			-	
<b>Virginia</b>			-	
<b>Washington</b>	1914–2016	199	93	106
<b>West Virginia</b>			-	
<b>Wisconsin</b>			-	
<b>Wyoming</b>	1992–2016	6	3	3

**Tabla XI. Materias moralmente controvertidas sometidas a votación popular**

	Armas de fuego	Inmigración	Matrimonio	LGTB	Pena muerte	Aborto	Marihuana	Total
<b>Alabama<sup>(1)</sup></b>	2014		1980, 2000, 2006					4
<b>Alaska</b>	1994		1998, 2007	2004		1982, 2010	1990, 1998, 2000, 2004, 2014	11
<b>Arizona</b>		2006, 2006, 2006, 2006, 2008	1914, 1956, 2006, 2008		1914, 1916, 1918, 1933, 1992	1992	1996, 1998, 1998, 2002, 2002, 2010, 2016, 2018, 2018, 2018	22
<b>Arkansas</b>			1988, 2004, 2004, 2008			1986, 1988	2012, 2016	8
<b>California</b>	1982, 2016	1920, 1920, 1946, 1952, 1954, 1956, 1972, 1972, 1994	1920, 2000, 2008	1978, 2018	1972, 1978, 1990, 2012, 2016, 2016	2005, 2006, 2008	1972, 1996, 2000, 2008, 2010, 2014, 2016	31
<b>Colorado</b>	2000	1912, 1944, 2006, 2006	1996, 2006	1992	1966, 1974	1984, 1984, 1988, 1998, 1998, 2000, 2008, 2010, 2014	2000, 2006, 2012, 2013, 2015	25

<b>Florida</b>	1990, 1998	<b>2008</b>	2008	2008	1998, 2002	2004, <b>2012</b> , 2018	<b>2014</b> , 2016, 2018, 2018, 2018	11
<b>Georgia (1)</b>			2004	2004			1980	3
<b>Hawaii</b>			1998					1
<b>Idaho</b>	1978		2006	<b>1994</b> , 2006		2018	2018	4
<b>Illinois</b>					<b>1970</b>			1
<b>Kansas<sup>(1)</sup></b>	2010		2005					2
<b>Kentucky<sup>(1)</sup></b>			2004					1
<b>Louisiana<sup>(1)</sup></b>	2012		1995, 2004					3
<b>Maine</b>	1987, <b>2016</b>		2009, 2012	<b>1995</b> , 1998, <b>2000</b> , <b>2005</b> , 2009		<b>1999</b>	1999, 2009, 2016	13
<b>Maryland<sup>(2)</sup></b>	1988	2012	1938, 2012			1992		5
<b>Massachusetts</b>	<b>1976</b>			2018	1968, 1982	<b>1986</b>	2008, 2012, 2016	7
<b>Michigan</b>			2004			<b>1972</b> , 1988	2008	4
<b>Minnesota<sup>(1)</sup></b>		1896	<b>2012</b>					2
<b>Mississippi</b>			1987, 2004			<b>2011</b>	2018, 2018	3
<b>Missouri</b>	<b>1999</b> , 2014	<b>1912</b>	2004	2004			2018, 2018, 2018, 2018, 2018, 2018	5
<b>Montana</b>		2012	<b>1936</b> , 2004	2004		2012	2004, 2012, 2016	8
<b>Nebraska</b>	1988	1920	2000	2000	2016 veto ref.		2018, 2018	5
<b>Nevada</b>	1982, 2016		2000, 2002			1990	1998, 2000,	10

								<b>2002, 2006, 2016</b>	
<b>New Hampshire</b> <sup>(1)</sup>	<b>1978,</b> 1982								2
<b>New Jersey</b> <sup>(1)</sup>				1992					1
<b>New Mexico</b> <sup>(1)</sup>	1986	<b>2002,</b> 2006	1988						4
<b>North Carolina</b> <sup>(1)</sup>			1956, 1964, 2012						3
<b>North Dakota</b>	1984	1919	2004			<b>1972,</b> <b>2014</b>	2016, 2018		6
<b>Ohio</b>			2004	2004	<b>1912,</b> 1994		<b>2015,</b> 2017		5
<b>Oklahoma</b>		2010	2004	2004	2016		2018		4
<b>Oregon</b>	2000	<b>2008,</b> <b>2014,</b> 2018	<b>1918,</b> <b>1921,</b> 1938, 1998, 2004	<b>1988,</b> <b>1992,</b> <b>1994,</b> <b>2000</b>	<b>1912,</b> 1914, 1920, <b>1958,</b> 1964, 1978, 1984, 1984	<b>1978,</b> <b>1986,</b> <b>1990,</b> <b>1990,</b> <b>2006,</b> 2018	<b>1986,</b> <b>1998,</b> <b>1998,</b> <b>2004,</b> <b>2010,</b> <b>2012,</b> 2014		32
<b>Rhode Island</b> <sup>(1)</sup>							<b>1986</b>		1
<b>South Carolina</b> <sup>(1)</sup>			1998, 2006						2
<b>South Dakota</b>			2006	2006, 2018		<b>2006,</b> <b>2008</b>	<b>2002,</b> <b>2006,</b> <b>2010,</b> 2018, 2018		7
<b>Tennessee</b> <sup>(1)</sup>			2006			2014			2
<b>Texas</b> <sup>(1)</sup>	2017		1948, 1980, 1983, 1999, 2005	2005		2017	2017, 2017		6
<b>Utah</b>	1984		1998, 2004						3



<b>Virginia</b> (1)			2006						1
<b>Wash- ington</b>	1997, 2014, 2014, 2016	2017, 2017, 2017	2009, 2012	2009, 2017	1975	1984, 1970, 1991, 1998	1997, 1998, 2012, 2014, 2015, 2017, 2017, 2017		17
<b>West Virginia</b> (1)	1986								1
<b>Wiscon- sin</b> <sup>(1)</sup>	1998	1908	2006		2006				4
<b>Wyo- ming</b>					1994	1994			2
<b>Total</b>	31	31	66	24	34	43	61		

La participación ciudadana se lleva a cabo mediante la institución de la iniciativa, excepto en los siguientes casos:

- (1) Referéndum de enmienda constitucional a iniciativa del órgano legislativo.
- (2) Referéndum abrogativo.

Tabla XII. Tipología de referéndum por Estados

	Ref. enmienda constitu- cional	Ref. legis- lativo	Ref. abro- gativo		Ref. enmien- da constitu- cional	Ref. legisla- tivo	Ref. abroga- tivo
<b>Alabama</b>	x			<b>Montana</b>	x	x	x
<b>Alaska</b>	x		x	<b>Nebraska</b>	x	x	x
<b>Arizona</b>	x	x	x	<b>Nevada</b>	x	x	x
<b>Arkansas</b>	x	x	x	<b>New Hampshire</b>	x		
<b>California</b>	x	x	x	<b>New Jersey</b>	x		
<b>Colorado</b>	x		x	<b>New Mexico</b>	x	x	x
<b>Connecticu t</b>	x			<b>New York</b>	x		
<b>Delaware</b>		x		<b>North Calorina</b>	x		
<b>Florida</b>	x			<b>North Dakota</b>	x	x	x
<b>Georgia</b>	x			<b>Ohio</b>	x	x	x
<b>Hawaii</b>	x			<b>Oklahoma</b>	x	x	x
<b>Idaho</b>	x	x	x	<b>Oregon</b>	x	x	x
<b>Illinois</b>	x	x		<b>Pennsylvan ia</b>	x		
<b>Indiana</b>	x			<b>Rhode Island</b>	x		
<b>Iowa</b>	x			<b>South Carolina</b>	x		
<b>Kansas</b>	x			<b>South Dakota</b>	x	x	x
<b>Kentucky</b>	x	x		<b>Tennessee</b>	x		
<b>Lousiana</b>	x			<b>Texas</b>	x		
<b>Maine</b>	x	x	x	<b>Utah</b>	x	x	x
<b>Maryland</b>	x	x	x	<b>Vermont</b>	x		
<b>Massachus etts</b>	x	x	x	<b>Virginia</b>	x		
<b>Michigan</b>	x	x	x	<b>Washingto n</b>	x	x	x
<b>Minnesota</b>	x			<b>West Virginia</b>	x		
<b>Mississippi</b>	x			<b>Wisconsin</b>	x		
<b>Missouri</b>	x	x	x	<b>Wyoming</b>	x		x
				<b>Total</b>	49	23	25

**Tabla XIII. Evolución del referéndum abrogativo**

	1900- 1920	1921- 1940	1941- 1960	1961- 1980	1981- 2000	2001- 2016	Total
Oregon	3			1	2	4	10
Maine	7	11	1	3	2	5	29
Arizona	1	10	1	2	8		22
Colorado	1	1					2
Massachu- setts		3	1	6	4		14
California		12	2		7	13	34
Arkansas		2	1				3
Missouri		1					1
Utah			1	1		1	3
Dixie			1				1
Idaho				1	1	2	4
Alaska				2	1	1	4
Oklahoma	5	8	3	3			19
Michigan					2	5	7
Nevada					1	1	2
Ohio					1	2	3
Washington	10	6	8	7	1	5	39
Maryland						4	4
Nebraska						2	2
South Dakota						5	5
North Dakota						2	2
Montana						1	1
Georgia						1	1
Wyoming					1		1
Total	20	45	15	20	31	54	

**Tabla XIV. Comparación iniciativa legislativa v. iniciativa constitucional**

	Iniciativa legislativa				Iniciativa constitucional				
					Enmienda constitucional				Convención constitucional
	D	IN	Firmas	Distribución geográfica	D	IN	Firmas	Distribución geográfica	
Alabama									
Alaska		√	10%	7% cada distrito					
Arizona	√		10%	-	√		15%	-	Directa, 15%, mayoría simple
Arkansas	√		8%	4% en cada condado	√		10%	5% en cada condado	
California	√		5%	-	√		8%	-	
Colorado	√		5%	-	√		5%	-	
Connecticut									
Delaware									
Florida					√		8%	8% mín. en 14 de los 27 distritos congreso	Directa, 15% firmas en total y en la mitad de los distritos
Georgia									
Hawaii									
Idaho	√		6%	6% mín. en 18 de los 35 distritos estatales					
Illinois					√		8%	-	
Indiana									

Iowa							
Kansas							
Kentucky							
Louisiana							
Maine	√	10%	-				
Maryland							
Massachusetts	√	3% (sin votos en blanco) <sup>(1)</sup>	Máx. ¼ firmas del mismo condado	√	3%	Máx. ¼ firmas del mismo condado	
Michigan	√	8%	-	√	10%	-	
Minnesota							
Mississippi				√	12%	1/5 firmas no puede ser en un mismo distrito	
Missouri	√	5% <sup>(2)</sup>	En 2/3 de los distritos del congreso	√	8% <sup>(2)</sup>	En 2/3 de los distritos del congreso	
Montana	√	5% <sup>(2)</sup>	5% como mín. en 1/3 de los distritos	√	10%	10% en 2/5 partes de los distritos	
Nebraska	√	7% <sup>(2)</sup>	Firmas del 5% de los votantes registrados de cada una de las 2/5 partes de los condados	√	10% <sup>(2)</sup>	Firmas del 5% de los votantes registrados de cada una de las 2/5 partes de los condados	

Nevada		√	10%	10% en mín. el 75% de los condados	√	10%	10% en mín. el 75% de los condados	
New Hampshire								
New Jersey								
New Mexico								
New York								
North Carolina								
North Dakota	√		2% <sup>(3)</sup>	-	√	4% <sup>(3)</sup>	-	Directa (no especifica % firmas)
Ohio		√	3% <sup>(4)</sup>	-	√	10%	-	
Oklahoma	√		8% <sup>(5)</sup>	-	√	15% <sup>(5)</sup>	-	
Oregon	√		6%	-	√	8%	-	No especifica <sup>(7)</sup>
Pennsylvania								
Rhode Island								

South Carolina								
South Dakota	√		5%	-	√	10%	-	Igual IN constitucion al
Tennessee								
Texas								
Utah	√	√	IN: 5% D: 10% (6)	5% / 10% en almenos 20 condados				
Vermont								
Virginia								
Washington	√	√	IN: 8% D: 8%	-				
West Virginia								
Wisconsin								
Wyoming		√	15%	Que los firmantes residan almenos en 2/3 de los condados				

- 1) Si la Asamblea declina la IN, debe recogerse un 0.5% más de firmas.
- 2) De los votantes legales / total electores / votantes registrados en el momento (Missouri, Montana y Nebraska, respectivamente. Por lo tanto, los promotores no saben el número exacto de firmas necesarias).
- 3) Porcentaje de firmas respecto a los residentes según el último censo federal (realizado cada 10 años).
- 4) Si la Asamblea declina la IN o realiza enmiendas, debe recogerse un 3% más de firmas para que sea sometida a referéndum ("petición suplementaria verificada), dentro de un plazo de 90 días (o 4 meses si la asamblea no se pronunciase sobre la IN). En la práctica, serán necesarias el 6% de firmas.
- 5) Todas las firmas se presumen válidas a menos que sean impugnadas.
- 6) En el caso de la IN indirecta, si la Asamblea la rechaza, los promotores de la misma tienen que conseguir un 5% más de firmas para que pueda ser sometida a referéndum.
- (7) El artículo XVIII, apartado 1 de la Constitución de Oregon especifica que se puede convocar una convención constitucional si "the law providing for such convention shall first be approved by the people on a referendum vote at a regular general election." Aun así, no especifica si a través de la *Legislature* o de una iniciativa.



**Tabla XV. Comparación mayorías para legislación ordinaria v. enmiendas y reformas constitucionales**

	Aprobación legislación ordinaria	Aprobación enmiendas y reformas constitucionales		
	Mayoría	Enmienda constitucional		Reforma constitucional (3)
		Mayoría <i>Legislature</i> (1)	M. Pueblo(2)	
<b>Alabama</b>	M. Simple	3/5	M. simple	-
<b>Alaska</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-
<b>Arizona</b>	M. Simple	M. Simple	M. simple	
<b>Arkansas</b>	M. Simple	M. Simple	M. simple	-
<b>California</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-
<b>Colorado</b>	M. Simple	2/3	M. simple	√
<b>Connecticut</b>	simple	75% / doble votación: m. simple	M. simple	√
<b>Delaware</b>	M. Simple	Doble votación: m. 2/3	ninguna	-
<b>Florida</b>	M. Simple (o mayoría 2/3 después veto)	3/5	60%	√
<b>Georgia</b>	M. Simple	2/3	M. simple	√
<b>Hawaii</b>	M. Simple	2/3 o doble votación: m. simple	50% votos <sup>(1)</sup>	-
<b>Idaho</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-
<b>Illinois</b>	M. Simple	Mayoría 60%	60% <sup>(2)</sup>	-
<b>Indiana</b>	M. Simple	Doble votación: m. simple	M. simple	-
<b>Iowa</b>	M. Simple	Doble votación: m. simple	M. simple	-
<b>Kansas</b>	M. Simple <sup>(7)</sup>	2/3	M. simple	√
<b>Kentucky</b>	M. 2/5 de los miembros elegidos + mayoría miembros votantes	60%	M. simple	-
<b>Louisiana</b>	M. Simple	2/3	M. simple	√
<b>Maine</b>	M. Simple (o mayoría 2/3 después veto Gobernador)	2/3	M. simple	-
<b>Maryland</b>	M. Simple	60%	M. simple	-
<b>Massachusetts</b>	M. Simple (o mayoría 2/3 después veto Gobernador)	-	-	√
<b>Michigan</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-

<b>Minnesota</b>	M. Simple (o mayoría 2/3 después veto Gobernador)	M. Simple	M. simple	Mayoría 60%
<b>Mississippi</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-
<b>Missouri</b>	M. Simple	M. Simple	M. simple	-
<b>Montana</b>	M. Simple	2/3	M. simple	√
<b>Nebraska</b>	M. Simple	60% o 80% (3)	≥ al 35% votantes elecciones	√
<b>Nevada</b>	M. Simple o 2/3 en aquellas leyes que generen gasto público	Doble votación: m. simple	M. simple	-
<b>New Hampshire</b>	M. simple	60%	2/3 votantes	Mayoría 2/3
<b>New Jersey</b>	M. Simple	60% o doble votación: m. simple	M. simple	-
<b>New Mexico</b>	M. Simple	-	—	√
<b>New York</b>	M. Simple o 2/3 leyes asignación fondos o con fines locales o privados	Doble votación: m. simple(3)	M. simple	-
<b>North Carolina</b>	M. Simple (o mayoría 3/5 después veto Gobernador)	60%	M. simple	√
<b>North Dakota</b>	M. Simple	M. Simple	M. simple	-
<b>Ohio</b>	M. Simple	60%	M. simple	-
<b>Oklahoma</b>	M. Simple	M. Simple o 2/3(4)	M. simple	-
<b>Oregon</b>	M. Simple o 3/5 en leyes que aumenten el gasto	M. Simple	M. simple	-
<b>Pennsylvania</b>	M. Simple	Doble votación: m. simple o 2/3(5)	M. simple	-
<b>Rhode Island</b>	M. simple	M. simple	M. simple	-
<b>South Carolina</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-
<b>South Dakota</b>	M. Simple	M. simple	M. simple	-
<b>Tennessee</b>	M. Simple	Doble votación: m. simple + 2/3	M. simple y ≥ votantes elecciones	-

<b>Texas</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-
<b>Utah</b>	M. Simple	2/3	M. simple	√
<b>Vermont</b>		Doble votación: 1) 2/3 senado, m. simple C. representantes; 2) m. simple	M. simple	-
<b>Virginia</b>	M. Simple	Doble votación: m. simple	M. simple	-
<b>Washington</b>	M. Simple	2/3	M. simple	-
<b>West Virginia</b>	M. Simple	2/3	M. simple	√
<b>Wisconsin</b>	M. Simple	Doble votación: m. simple	M. simple	-
<b>Wyoming</b>	M. Simple	2/3	M. simple	√

(1) Mayoría requerida para que el órgano legislativo apruebe la enmienda y esta, seguidamente, sea sometida a referéndum.

(2) Mayoría necesaria para que el pueblo, mediante referéndum, ratifique una enmienda constitucional.

(3) Reformas emanadas de convenciones constitucionales, sometidas a referéndum popular. La mayoría de constituciones no concretan cómo deberá ser la mayoría para aprobar las reformas y los que si lo hacen (√), no concretan como será.

**Tabla XVI. Análisis de la institución de la iniciativa popular de los Estados de EE.UU.**

INICIATIVA POPULAR																	
Iniciativa Legislativa						Iniciativa constitucional						Veto(3)	Modificación / revocación por parte <i>Legislature</i>	Plazo entre iniciativas misma materia			
D	I	N	Requisitos			D	I	N	Requisitos								
			Fir- mas (%)	Distribu- ción geogrà- fica	Plazo*				Materias excluidas	Fir- mas (%)	Distirbu- ción geogrà- fica				Plazo	Única mate- ria	Mayo- ría refor- zada
Alabama																	
Alaska		x	10%	7% cada distrito	-	Ingresos, creación tribunales, definir jurisdicciones tribunales o derogar sus sentencias, legislación local o especial.							Si	No	No	-	-
Arizona	x		10%	-	4 meses antes elecciones (1)	No específica	x		15%	-	4 meses antes elecciones (1)	Si	No	No	No revocación	Modificación: mayoría ¾	-
					-						-						
Arkansas	x		8%	4% en cada condado	60-90 días (1)	No específica	x		10%	5% en cada condado	60-90 días (1)	Si	No	No	Tribunales: solo pueden modificar/dero	-	
					-												

															gar si 2/3 jueces	
California	x		5%	-	131 días antes elecciones (1)	No específica	X	8%	-	131 días antes elecciones (1)	Si	No	?	Modificar y revocar si después es 428 aprobada por los electores	12 meses	
					180 días (2), flexible					180 días (2), flexible						
Colorado	x		5%	-	3 meses (1)	No específica	X	5%	-	3 meses (1)	Si	No	No	-	-	
					-					-						
Connecticut																
Delaware																
Florida							x	8%	8% mín. en 14 de los 27 distritos congreso	Se establece cada año	Si	No	?	-	-	
Georgia																
Hawaii																
Idaho	x		6%	6% mín. en 18 de los 35 distritos estatales	Hasta el 30 abril del año elección (1)	No específica								-	-	
					-											
Illinois							x	8%	-	6 meses antes elección (1)	Si	No	-	-	-	



				-	territoriales, derechos de la Declaración				-						
Michigan	x	8%	-	-	No específica	x	10%	-	-	-	No	No	Ninguna IN puede ser modificada o revocada a no ser que así lo voten los electores o lo aprueben <sup>3</sup> / <sub>4</sub> de ambas cámaras.	-	
Minnesota															
Mississippi					Bill of Rights, el retirement System, la garantía constitucional del d° a trabajar sin discriminación, modificar proceso IN	x	12%	1/5 firmas no puede ser en un mismo distrito	-	12 meses (2)	-	Si: los votos afirmativos deben ser mín. el 40% de los votos totales elecciones	-	-	-
Missouri	x	5%(5)	En 2/3 de los	-	Orden, salud y	x	8% (5)	En 2/3 de los	-	Si	No	No	-	-	

				distritos del congreso	-	Seguridad públicas; presupuesto sobre el gasto público, Instituciones estatales y educación pública				distritos del congreso	-					
Montana	x		5% (5)	5% como mín. en 1/3 de los distritos	3 meses antes de las elecciones (1)	Leyes especiales, locales, o de appropriations of money	x		10%	10% en 2/5 partes de los distritos	3 meses antes de las elecciones	Si	No	-	-	-
					-						-					
Nebraska	x		7%(5)	Firmas del 5% de los votantes registrados de cada una de las 2/5 partes de los condados	-	No específica	x		10% (5)	Firmas del 5% de los votantes registrados de cada una de las 2/5 partes de los condados	-	Si	Si: los votos a favor de la IN no deben ser inferiores al 35% votos elecciones	No	-	-



Nevada		x	10%	10% en mín. el 75% de los condados	Máx. 120 días antes elecciones (1)	No específica	x	10%	10% en mín. el 75% de los condados	Máx. 120 días antes elecciones	Si	-	-	Modificación y revocación: solo pasados 3 años desde la entrada en vigor	-
					-					-					
New Hampshire															
New Jersey															
New Mexico															
New York															
North Carolina															
North Dakota		x	2% (6)	-	90 días antes de las elecciones (1)	No específica	x	4% (6)	-	90 días antes de las elecciones (1)	-	-	-	Modificación y revocación: solo pasados 7 años desde la entrada en vigor, excepto con mayoría de 2/3	-
					-					-					
Ohio		x	3% (7)	-	-	No específica	x	10%	-	-	Si	-	-	-	-
					-					-					
Oklahoma		x	8% (8)	-	-	No específica	x	15% (8)	-	-	Si	-	No	Modificación y revocación: : solo pasados 3 años, excepto si se consigue	-

															el 25% firmas del total de votantes legales	
Oregon	x		6%	-	4 meses antes de las elecciones	No especifica	x	8%	-	4 meses antes de las elecciones	Si	Si	No	-	-	
				-						-						
Pennsylvania																
Rhode Island																
South Carolina																
South Dakota	x		5%	-	1 año antes de las elecciones	Seguridad y salud públicas, Instituciones públicas estatales	x	5% o 10%?	-	1 año antes de las elecciones	-	-	No	-	-	
				-						-						
Tennessee																
Texas																
Utah	x	x	IN: 5% D: 10% (9)	5% / 10% en al menos 20 condados	Antes del 1/06 del año de las elecciones	-					Si	No	No	-	-	
				-												
Vermont																

Virginia																		
Washington	x	x	IN: 8% D: 8%	-	D: 4 meses antes elecciones ; IN: 10 días antes de la siguiente sesión ordinaria -	-								Si	No	No	Modificación y revocación: solo pasados 2 años, excepto con mayoría de 2/3 en ambas cámaras.	-
West Virginia																		
Wisconsin																		
Wyoming		x	15%	Que los firmantes residan almenos en 2/3 de los condados	-	-								Si	Deben recibir el apoyo del 50% o más de los votante s en las eleccio nes	No	Derogación: solo pasados 2 años. Modificación: si es posible por parte de la <i>Legislature</i>	5 años

(1) Plazo para presentar la iniciativa.

(2) Plazo para recoger las firmas, normalmente, desde que se aprueba la redacción y título de la iniciativa.

- (3) Veto del gobernador: If the Governor approves the bill, he shall sign it and it shall become law. If the Governor does not approve the bill, he shall veto it by returning it with his objections to the house in which it originated.
- (4) Si la Asamblea declina la IN, debe recogerse un 0.5% más de firmas.
- (5) De los votantes legales / total electores / votantes registrados en el momento (Missouri, Montana y Nebraska, respectivamente. Por lo tanto, los promotores no saben el número exacto de firmas necesarias).
- (6) Porcentaje de firmas respecto a los residentes según el último censo federal (realizado cada 10 años).
- (7) Si la Asamblea declina la IN o realiza enmiendas, debe recogerse un 3% más de firmas para que sea sometida a referéndum (“petición suplementaria verificada), dentro de un plazo de 90 días (o 4 meses si la Asamblea no se pronunciase sobre la IN). En la práctica, serán necesarias el 6% de firmas.
- (8) Todas las firmas se presumen válidas a menos que sean impugnadas.
- (9) En el caso de la IN indirecta, si la Asamblea la rechaza, los promotores de la misma tienen que conseguir un 5% más de firmas para que pueda ser sometida a referéndum.

**Tabla XVII. Análisis de la institución del referéndum en los Estados de EE.UU.**

REFERÉNDUM													
Legislativo	Abrogativo										Constitucional	Convención	
	Requisitos				Veto	Entrada en vigor	Única materia	Mayoría reforzada	Modificación / Revocación <i>Legislature</i>	Plazo entre referéndum misma materia		Iniciativa	Preceptivo
	Firmas	Distribución geográfica	Plazos	Materias excluidas									
Alabama											Si	<i>Legislature</i>	Cuando se solicita
Alaska		10%	-	90 días	Presupuestos, legislación local y especial, orden, salud y Seguridad públicas.	No	-	-	-	Modificación: en cualquier momento; Revocación: solo pasados 2 años.	-	?	
Arizona	Si	5%	-	90 días	Orden, sanidad y Seguridad públicas; Instituciones públicas estatales	No	-	-	-	Ninguna IN puede ser modificada o revocada, a excepción la modificación se haga por mayoría $\frac{3}{4}$ ambas cámaras.	-	Si	
Arkansas	Si	6%	Mín. el 3% en cada condado	60 días	No especifica	No	-	Si	-	Medidas aprobadas por el pueblo no pueden ser modificadas ni derogadas por los tribunales, a	-	Si	

										excepción mayoría de 2/3 de los jueces				
California	Si	5%	-	90 días	No específica	-	-	-	-	Modificación y revocación: en cualquier momento.	12 meses	Si		
Colorado		5%	-	90 días	Orden, sanidad y seguridad públicas; Instituciones públicas estatales	No	No se suspende	Si	-	-	-	Si		
Connecticut												Si	Legislature	Cuando se solicita
Delaware	Si												Legislature	Cuando se solicita
Florida												Si	Legislature	Cuando se solicita
Georgia												Si	Legislature	Cuando se solicita
Hawaii												Si	Legislature	Cada 9 años
Idaho	Si	6%	6% en los 22 condados	60 días	-	-	-	-	-	-	-	Si		
Illinois	Si											Si		
Indiana												Si		
Iowa												Si		
Kansas												Si		
Kentucky	Si											Si	Legislature	Cuando se solicita

														(mín. participación: ¼ anteriores elecciones)	
Lousiana													Si		
Maine	Si	10% (1)	-	90 días	-	-	-	-	-	-	-	-	Si		
Maryland	Si	3%	El 1.5% no pueden ser en el mismo condado o Baltimore	Antes del 30 de junio (3)	Gobierno, Instituciones públicas	-	Ninguna ley surtirá efecto hasta el 1 de junio, excepto si es de emergencia (salud, orden y seguridad públicas)	-	-	-	-	-	Si(2)	Legislature	Cada 20 años
Massachusetts	Si	1.5%-2% (4)	Máx. ¼ firmas del mismo condado	90 días	Carácter religioso, poder judicial (y demás poderes), con finalidad revertir decisión judicial, presupuestos, divisiones	No	Si, si se consigue el 2% firmas	-	--	Modificar y revocar por parte de la Corte General	-	Si			

					territoriales, derechos de la Declaración									
Michigan	Si	5%	-	90 días	Instituciones y fondos estatales	No	Ley que debe ser sometida a referéndum entrará en vigor hasta saber el resultado votación	-	-	Modificación y derogación: solo por un voto de los electores o el apoyo de 3/4 de ambas cámaras	-	Si		
Minnesota												Si	Legislature	Cuando se solicita
Mississippi												Si		
Missouri	Si	5%(5)	5% en 2/3 de los distritos del Congreso	90 días	Orden, salud y Seguridad públicas; gasto público, instituciones estatales y gasto escuelas públicas)	No	-	-	-	-	-	Si	Legislature	Cuando lo solicite la Legislatura
Montana	Si	5%(6)	5% de los electores de como mín. 1/3 de los distritos	6 meses	-	-	Solo dejará de tener efecto si se recoge un 15% de firmas en	-	-	-	-	Si	Legislature e iniciativa popular (10% firmas en cada uno	Cuando se solicita



							la mayoría de distritos						de los 2/5 de los distritos)	
Nebraska	Si	5%(7)	5% firmas en 2/5 partes de los condados		Gasto gobierno e instituciones estatales	No	Solo dejará de tener efecto si se recoge un 10% de firmas		Mayoría favorable mín. 35% de los votantes en las elecciones	-	-	Si		
Nevada	Si	10%	-	-	-	-	-	-	-	Modificación y derogación: pasados 3 años	-	Si		
New Hampshire												Si	Legislature	Cuando se solicita
New Jersey												Si		
New Mexico	Si	10%(6)	10% en cada uno de las 3/4 partes de los condados	90 días y 4 meses antes elecciones	REF. CONST.: Restricción derechos y educación (excepto con mayoría 3/4 cámaras y ratificado 3/4 electorado)	-	Solo dejará de tener efecto si se recoge un 25% de firmas	-	Mayoría favorable mín. 40% total votos elecciones	-	-	Si	Legislature	Cuando lo solicite la Legislatura
New York												Si	Legislature	Cada 20 años
North Carolina												Si	Legislature	Cuando se solicita
North Dakota	Si	2%(8)	-	90 días	-	-	Suspensión (excepto leyes	-	-	Modificación y derogación: pasados 7 años,	-	Si	Legislature e iniciativa popular	Cuando se solicita

							emergencia, e Instituciones públicas estado y si se cuestiona la ley en global, no una parte)			excepto si se aprueba por una mayoría de 2/3 en ambas cámaras				
Ohio	Si	6%	-	90 días	Impuestos, gasto público, Seguridad y salud públicas.	No	Ninguna ley aprobada entra en vigor hasta después de 90 días (excepto las materias excluidas)	-	-	-	-	Si		
Oklahoma	Si	5%(9)	-	90 días	-	No	-	-	-	En cualquier momento (la Legislature)	3 años a excepción que se consiga 25% firmas(5)	Si		
Oregon	Si	4%	-	90 días	-	No	Se suspende (excepto si es solo parcial)	-	-	-	-	Si		
Pennsylvania												Si		
Rhode Island												Si	Legislature	Cada 10 años min.

South Carolina												Si	Legislature	Cuando se solicita (2/3)
South Dakota		5%	-	90 días	Seguridad y salud pública, Instituciones estatales	No	-	-	-	-	-	-		
Texas												Si		
Utah (10)	Si	10%	10% en cada uno de los 15 condados	40 desde aprobación ley	Act aprobadas por 2/3 de ambas cámaras	-	-	-	-	-	-	Si		
Vermont												Si		
Virginia												Si	Legislature	Cuando se solicita (2/3 ambas cámaras)
Washington	Si	4%	-	90 días	Seguridad y salud públicas	No	Si es sobre totalidad ley, se suspende hasta saber resultado	-	-	Modificación y derogación: pasados 2 años, excepto si se aprueba por una mayoría de 2/3 en ambas cámaras	-	-		
West Virginia												Si	Legislature	Cuando se solicita
Wisconsin												Si	Legislature	Cuando se solicita

Wyoming		15%	Firmas al menos en un 2/3 de los condados	90 días	-	No	-	-	Mayoría favorable mín. 50% total votos elecciones generales	Derogación: pasados 2 años. Enmienda: cualquier momento	-	-		
---------	--	-----	---	---------	---	----	---	---	---	--	---	---	--	--

- (1) Excluyendo los votos en blanco.
- (2) Si la enmienda solo afecta a una cuestión de un condado o la Ciudad de Baltimore, deberá haber mayoría en dicho condado o Ciudad.
- (3) No urgentes: hasta 45 días antes del 1 de junio, 1/3 de las firmas (día en que entraría en vigor la ley). Las demás, antes del 30 de junio.
- (4) Si se quiere que la ley quede suspendida, serán precisas el 2% de firmas.
- (5) Respecto a los votantes legales del Estado.
- (6) Respecto al total de electores del Estado.
- (7) Respecto a los votantes registrados en el Estado en ese momento.
- (8) Respecto a los residentes estatales según el último censo federal (realizado cada 10 años).
- (9) Todas las firmas se presumen válidas a menos que sean impugnadas.
- (10) La Asamblea debe redactar argumento a favor de la ley en cuestión.

**Tabla XVIII. Referéndums regionales en Italia, según su objeto<sup>(1)</sup>**

<b>Región</b>	<b>Fecha</b>	<b>Objeto refrendario</b>	<b>Resultado</b>
<b>Trentino</b>	1979	Expropiaciones	SI: 37% NO: 63%
<b>Trentino</b>	1980	Escuelas infantiles	SI: 22% NO: 78%
<b>Trentino</b>	1984	Caza	SI: 46% NO: 54%
<b>Emilia-Romagna</b>	1990	Caza	Falta de quórum
<b>Valle d'Aosta</b>	1992	Candidatura de la Región a los Juegos Olímpicos de invierno	SI: 84% NO: 15%
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	1996	Sanidad	Falta de quórum
<b>Valle d'Aosta</b>	2000	Introducción del examen de francés en la <i>prueba de acceso a la universidad</i>	Falta de quórum (50%)
<b>Sardegna</b>	2005	Política de eliminación de residuos extra regional	Falta de quórum
<b>Valle d'Aosta</b>	2007	-Derecho electoral -Ampliación hospital regional	Falta de quórum (45%)
<b>Trentino</b>	2007	Financiación escuelas privadas	Falta de quórum (50%)
<b>Sardegna</b>	2008	Servicio integrado del agua: tarifas y protección medio ambiente	Falta de quórum
<b>Bolzano</b>	2009	-Democracia directa -Financiación tráfico aéreo -Contribuciones segundas residencias	Falta de quórum (40%)
<b>Bolzano</b>	2009	Ref. Confirmativo sobre ley provincial democracia directa	Ley no confirmada con el 62%
<b>Sardegna</b>	2012	R. abrogativo: - Abolición provincias nuevas R. consultivas: - Abolición de las 4 provincias históricas - Reducción del Parlamento sardo de 80 a 50 representantes - Creación Asamblea constituyente Sardegna - Elección Presidente regional directamente	Ref. abrogativo: SI: 94% NO: 6% Ref. consultivos: SI: 96-98% respectivamente NO: 4-2% respectivamente (excepto provincias históricas)
<b>Valle d'Aosta</b>	2012	Política de eliminación de residuos	SI: 94% NO: 6% Quórum de 45%, part. del 48%)
<b>Veneto</b>	2017	Otras formas y condiciones especiales de autonomía	SI: 98% NO: 2%

---

<b>Lombardia</b>	2017	Otras formas y condiciones especiales de autonomía	SI: 95% NO: 4%
------------------	------	--	-------------------

---

(1) Fuente: A. RICCARAND, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta,