


Colección
**DERECHO CONSTITUCIONAL
Y CIENCIA POLÍTICA**

Este libro tiene su origen en una Jornada sobre "Viabilidad de la participación política directa: referéndum y consultas populares", organizada por el Grupo de Investigación de la Universidad de Zaragoza "Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas", que se celebró en Zaragoza el 29 de noviembre de 2012, y en él se recogen el conjunto de intervenciones a que dio lugar el debate sobre un tema de particular importancia: no solo para los constitucionalistas, sino también para la ciudadanía española.

La cuestión de la que se partía en aquella Jornada hacia referencia a la viabilidad del referéndum en una democracia esencialmente representativa. Y a esta cuestión se responde en el libro desde diferentes puntos de vista. En la primera parte, se aborda el referéndum desde una visión teórico-práctica tanto en España como en otros países (Canadá, Irlanda), y en la segunda parte, el debate se centra en el referéndum autonómico, especial punto de atención en la problemática situación autonómica actual.

Las páginas de esta obra aspiran a ser elemento de reflexión para un tiempo en el que se detecta cierto cambio en las actitudes políticas de los ciudadanos, que apelan cada vez más a su derecho a participar directamente, mientras desconfían de la habilidad de sus representantes para ejercer como tales.

 **COMUNITER**
E O P T O N I A L

ISBN: 978-84-16126-47-8



9 788415 126478

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DIRECTA. REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES

con textos de

X. ARBÓS MARÍN
G. BARRETT
J. CORCUERA ATIENZA
A. LÓPEZ BASAGUREN
A. RUIZ ROBLADO
M.ª F. SEIJAS VILLADANGOS

edición de

EVA SÁENZ ROYO
MANUEL CONTRERAS CASADO



LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DIRECTA.
REFERÉNDUM
Y CONSULTAS
POPULARES

edición de

EVA SAENZ ROYO

MANUEL CONTRERAS CASADO

LA PUBLICACIÓN DE ESTE LIBRO FORMA PARTE DE LAS
ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN
CONSOLIDADO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA S 102,
"NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN DEMOCRACIAS
AVANZADAS", SUBVENCIONADO POR EL DEPARTAMENTO
DE INDUSTRIA E INNOVACIÓN DEL GOBIERNO DE ARAGÓN
Y EL FONDO SOCIAL EUROPEO.

Título: *La participación política directa. Referendum y consultas populares*
Colección Derecho Constitucional y Ciencia Política.

Director de la colección: Enrique Cebrián Zazurca.
Coordinación: Eva Sáenz Royo y Manuel Contreras Casado.
Editor: Manuel Baile.

© de los textos, sus respectivos autores, 2013.
© de la presentación, Eva Sáenz Royo y Manuel Contreras Casado, 2013.
© de la presente edición, Editorial Comuniter, S.L., 2013.
Publicación N^o120.

Diseño de la colección: Montalbán Estudio Gráfico.
Diseño y maquetación: David Mazagatos y Víctor Montalbán.

Primera edición.
ISBN: 978-84-15196-47-8
Depósito legal: Z-845-2013

Impreso en España por Huella Digital S.L.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DIRECTA. REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES

con textos de

X. ARBÓS MARÍN

G. BARRETT

J. CORCUERA ATIENZA

A. LÓPEZ BASAGUREN

A. RUIZ ROBLEDO

M.ª E. SEIJAS VILLADANGOS

edición de

EVA SÁENZ ROYO

MANUEL CONTRERAS CASADO



SEGUNDA PARTE

129

LOS REFERENDOS Y LAS CONSULTAS
POPULARES DE ÁMBITO AUTONÓMICO:
VIABILIDAD CONSTITUCIONAL
Y MARCO NORMATIVO

131

REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES
EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA
MARÍA ESTHER SEIJAS VILLADANÇOS

173

EL INTENTO DE REFERÉNDUM VASCO
Y LOS LÍMITES DEL "DERECHO A DECIDIR"
JAVIER CORCUERA ATIENZA

205

LAS LEYES DE CONSULTAS POPULARES
DE CATALUÑA EN EL MARCO
DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.
XAVIER ARBÓS MARÍN

REFERÉNDUM
Y CONSULTAS
POPULARES EN LOS
NUEVOS ESTATUTOS
DE AUTONOMÍA

~
MARÍA ESTHER SEIJAS VILLADANGOS
Profesora Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de León

I. PLANTEAMIENTO

La realidad política y constitucional del Estado español ha sido el escenario en el que han irrumpido, con un inusitado protagonismo, diferentes apelaciones a fórmulas de potenciación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El origen diverso de estas propuestas nos insta a plantear un tratamiento ordenado de las mismas, con una vocación eminentemente descriptiva y que, por consiguiente, requiriere de un planteamiento en el que la metodología a aplicar demanda un referente básico. En consecuencia, desde una *sui generis* metodología inductiva trataremos de analizar la casuística normativa, esencialmente de rango estatutario, que ha impulsado este renacer de fórmulas participativas que complementan la principal vía de su canalización, la de una participación indirecta o de democracia representativa. Una vez revisado este marco prolijo de relativas novedades legislativas, referenciando los nuevos Estatutos de Autonomía, los Estatutos de segunda generación, pero sin ignorar los clásicos o de primera generación y aquellos que "pudieron haber sido, pero no fueron", en especial referencia a los frustrados procesos de reforma estatutaria de País Vasco, Canarias y Castilla-la Mancha, avanzaremos en un segundo estadio de nuestro análisis.

El que hemos denominado "Velo de la abstracción", persigue instar una reflexión sobre la virtualidad de los recursos a la democracia directa y a la democracia participativa en los actuales patrones de los Estados, complejos

orgánicamente y numerosos en cuanto a su elemento popular.

Finalmente, en un tercer y definitivo estadio volveremos a recuperar la realidad más inmediata, de la mano de unas reflexiones prospectivas, que a modo de conclusión tratarán de desbrozar los complejos caminos que se nos advierten en la realidad constitucional del Estado español.

II. ESTUDIOS DE CASO: LA LITERALIDAD ESTATUTARIA

La alargada sombra de las reformas estatutarias acometidas en las VIII y IX Legislaturas¹ nos ha deparado una convulsa situación política cuyo protagonismo redundará en el encumbramiento que en dichos procesos de reforma se ha otorgado a las consultas populares y a instrumentos participativos de democracia semidirecta como el referéndum. Una revisión de la situación generada nos insta, siguiendo los dictados de la evolución temporal, a efectuar una referencia al marco que precedió toda esta situación y que contribuye decisivamente a evaluar el salto sustancial que ha supuesto, para de inmediato analizar aquellos que no concluyeron ese proceso de cambio y finalizar, potenciando su estudio desde los Estatutos reformados.

II.1. LOS DE SIEMPRE:

LAS CONSULTAS POPULARES Y EL REFERÉNDUM EN LOS
ESTATUTOS DEL PAÍS VASCO, GALICIA, PRINCIPADO DE
ASTURIAS, LA RIOJA, NAVARRA, REGIÓN DE MURCIA,
MADRID, CEUTA Y MELILLA

La inicial redacción de los Estatutos de Autonomía, vigentes en los no reformados y sustituida en los modificados en las legislaturas VIII y IX, prestaba una atención básica, en el sentido de esencialista o mínima, a la participación ciudadana. A este respecto, su primera preocupación es la definición de quiénes son titulares de estos instrumentos, dado que su catalogación como derechos hemos de reservar a momentos ulteriores. De este modo se articula la categoría de "condición política" que se vincula al concepto de ciudadanía. Así, hay que ser ciudadano o ciudadana española, requisito que no aparece en el Estatuto del País Vasco y además tener vecindad política en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma para ejercer esa participación. Tras este marco, los pseudo-derechos de participación que se contemplaban en los Estatutos de primera generación son, *grosso modo*, tres: el derecho de sufragio activo y pasivo, la iniciativa legislativa popular y las consultas populares, instrumento este en el que focalizaremos nuestro interés. Lo que se ha de destacar de esta inicial recepción es la priorización de la dimensión formal, esto es del techo competencial bajo el que se amparaba tal regulación, lo prioritario era el cómo no el qué.

Así, en el Estatuto catalán se ha de señalar una mención a la iniciativa legislativa popular (art. 32.6 EAC), y la habilitación competencial en consultas populares munici-

¹ De la rica literatura jurídico-constitucional generada sobre la reforma estatutaria, véase: ALVAREZ CONDE, E., *Reforma Constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Instel, 2007.

pales en grado de "desarrollo legislativo", (art. 10.2 EAC). Andalucía, Valencia, Canarias, Baleares y Castilla y León (art. 34.1.12^a) se unen a esa relación de Estatutos reformados que originariamente incluyeron las consultas populares en su regulación.

En esa misma línea —regulación de las consultas populares merced a la referencia a la habilitación competencial en la que se sustancia— hallamos la redacción del Estatuto de autonomía *supersites*: Principado de Asturias (art. 11.11), La Rioja (art. 9. 7) y la Región de Murcia (art. 57.b). Hemos de destacar el silencio de Navarra, Madrid, Cantabria, Ceuta y Melilla ante este particular.

II. II. LOS QUE PUDIERON HABER SIDO Y NO FUERON: LAS CONSULTAS POPULARES Y EL REFERÉNDUM EN LOS PROYECTOS DE REFORMA ESTATUTARIA DE PAÍS VASCO, CANARIAS Y CASTILLA-LA MANCHA

De estos tres proyectos frustrados de Estatutos es procedente citar el art. 13 del proyecto de Estatuto político para Euskadi, donde se regulaban las "consultas democráticas a la ciudadanía vasca por vía del referéndum"². En ese precepto se concentra la esencia de la participación y de las demandas colaterales vinculadas a la misma. Pese a su inviabilidad práctica, dado que no llegó a entrar en vigor, sus consecuencias han sido de gran relevancia. Los efectos de este precepto trascendieron la no superación de la tramitación parlamentaria del mismo y se evidenciaron en

² Artículo 13. Ejercicio democrático del derecho a decidir.

1. A los efectos del ejercicio democrático del derecho de libre decisión de las ciudadanas y ciudadanos vascos, del que emana la legitimidad democrática del presente Estatuto, las instituciones de la Comunidad de Euskadi tienen la potestad para regular y gestionar la realización de consultas democráticas a la ciudadanía vasca por vía de referéndum en lo que corresponde tanto a asuntos de su ámbito competencial como a las relaciones que desean tener con otros territorios y comunidades vascas, así como en lo relativo a las relaciones con el Estado español y sus comunidades autónomas y a las relaciones en el ámbito europeo e internacional.

2. Las instituciones de la Comunidad de Euskadi regularán en su ámbito territorial, mediante ley del Parlamento Vasco, el ejercicio del derecho a la consulta en referéndum, y establecerán a tal efecto las modalidades, el procedimiento a seguir en cada caso, las condiciones de validez de sus resultados y la incorporación de éstos al ordenamiento jurídico.

3. Cuando en el ejercicio democrático de su libre decisión las ciudadanas y ciudadanos vascos manifiesten, en consulta planteada al efecto, su voluntad clara e inequívoca, sustentada en la mayoría absoluta de los votos declarados válidos, de alterar íntegra o sustancialmente el modelo y régimen de relación política con el Estado español, así como las relaciones con el ámbito europeo e internacional que se regulan en el presente Estatuto, las instituciones vascas y las del Estado se entenderán comprometidas a garantizar un proceso de negociación para establecer las nuevas condiciones políticas que permitan materializar, de común acuerdo, la voluntad democrática de la sociedad vasca.

la aprobación de 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 de la ciudadanía en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, declararía la inconstitucionalidad de la misma, impidiendo la celebración del referéndum y ofreciendo el principal marco de referencia para la presente disertación³.

En el caso de Canarias, destaca la regulación del derecho de participación ciudadana y paradójicamente el que pese a no haber prosperado la regulación del Estatuto sí se haya aprobado la ley que desarrollaba su art. 12. 3 ("Una ley del Parlamento de Canarias regulará las consultas populares y los procesos de participación ciudadana")⁴.

El grado de habilitación competencial era "exclusivo" y se incorporaba el requisito del referéndum a la reforma estatutaria, como requisito de eficacia, que no de validez, pese a no estar contemplado en el Estatuto originario.

Igualmente, Castilla la Mancha incorporaba en su proyecto de Estatuto la regulación de las Consultas populares en su artículo 115, excluyendo el referéndum, e incor-

3 Sobre todo este proceso véase: Encuesta: "¿Sería constitucional el referéndum vasco?", en *TRC*, n.º 23, 2009, pp. 15-67. En el mismo número puede consultarse un comentario al Dictamen del Consejo de Estado 119/2008, de 3 de julio de 2008 (pp. 493-511) y a la Sentencia 103/2008, realizado por Javier TAJADURA TEJADA, pp. 363-387. Sobre la misma cuestión es preciso referenciar el trabajo de Alberto LÓPEZ BASAGUREN, "Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la "consulta" ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC103/2008)", *REAF*, n.º 9, octubre 2009, pp. 202-240.

4 Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana.

porándolo en el mecanismo de reforma de su Estatuto de Autonomía.

II.III. LOS REFORMADOS:

LAS CONSULTAS POPULARES Y EL REFERÉNDUM EN LOS ESTATUTOS REFORMADOS

Uno de los contenidos más relevantes de los Estatutos de Autonomía de segunda generación fue la incorporación de recursos potenciadores de la participación popular. A ese objetivo, se encaminaron diversas sendas. Así, en primer lugar, la consolidación de unos catálogos de derechos, entre los cuales se priorizaron los derechos de participación política, a partir de entonces, derechos estatutarios de participación⁵. En segundo lugar, la habilitación competencial referente de los mismos, que varía de un Estatuto a otro y que legitima esa regulación estatutaria de los derechos⁶. En tercer lugar,

5 APARICIO, M. A. y EXPÓSITO, E. (Coords.), *Derechos y principios rectoros en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008. ROSADO VILLAVERDE, C., *La regulación estatutaria de los derechos y libertades*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 193-232.

6 Frente a las dudas iniciales suscitadas el Tribunal Constitucional ha sostenido lo siguiente en la STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007: la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos (FRJ 13-17), posibilidad que se resuelve favorablemente tanto en lo concerniente a derechos estatutarios, como a la referencia en los Estatutos de Autonomía a derechos y deberes constitucionales, siempre y cuando se ubiquen dentro de dos halos de certeza: uno negativo, y que se refiere a los límites marcados por el "respeto a la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles", por la "competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" y por las "competencias exclusivas, legislativas o, simplemente, de legislación básica que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del art. 149.1 CE, reglas estas últimas que ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional" (FJ 14); otro positivo, determinado por la concesión de legi-

como potenciación de las instituciones autonómicas, en especial en lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular. Y, finalmente, la inserción de mecanismos referendarios en los procesos de reforma estatutarios, incluso en aquellas Comunidades Autónomas que no utilizaron referéndum en la aprobación inicial de sus Estatutos de Autonomía, por no requerirlo el proceso estatutario seguido acorde con la vía de acceso a la autonomía por la que se optó. Todas estas especificaciones vienen enmarcadas en los valores genéricos de democracia y pluralismo que auspician y se proyectan en dichos Estatutos, regulados en las diferentes fórmulas políticas de los mismos y ancladas igualmente en sus preámbulos⁷.

Aunque, únicamente, merezca una referencia por nuestra parte, no hemos de obviar que los Estatutos en estas materias han sido objeto de procesos de desarrollo legislativo, entre los que hemos de destacar los concernientes a las iniciativas legislativas populares⁸, participación ciu-

timidad a dichas regulaciones merced a su "relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma" (FJ 15).

7 A modo de ejemplo, art. 4.3 Estatuto de Autonomía de Cataluña: Exposición de Motivos del Estatuto de Autonomía de Aragón, "Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su derecho a la autonomía al amparo de la Constitución española. Sus instituciones de autogobierno fundamentan su actuación, en el respeto a la ley, la libertad, la justicia y los valores democráticos"; Estatuto de Autonomía de Castilla y León, art. 1.3 "La Comunidad de Castilla y León, asume los valores de la Unión Europea, y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico europeo"; art. 16.19, Principios rectores de las políticas públicas, "sistema educativo que forme en los valores constitucionales". Art. 20, a EAr "Facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social" o art. 30 EAr "cultura de los valores democráticos", entre los que se destaca la participación.

8 Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León; Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de Andalucía, relativa a la modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos;

dadana⁹, o las consultas populares por vía de referéndum¹⁰.

Un análisis exhaustivo de los recursos de participación regulados en los Estatutos de nueva generación nos insta a analizar los siguientes ítems: el tipo de técnica consultada, básicamente la dialéctica referéndum versus consultas populares; el objeto o ámbito material; el sujeto activo, en el sentido de la atribución del poder directo de su convocatoria o de un poder mediato o de promoción; el sujeto pasivo, con lo que se alude al ámbito de la convocatoria; la *habilitación competencial* y, finalmente, los *condicionantes* con que se regula tal participación.

Asumiendo que el Estatuto de referencia es el de Cataluña, este esquema de análisis nos permitirá reparar en los matices con que la realidad jurídica estatutaria ha afrontado la cuestión.

El *prius conceptual* de este planteamiento nos lleva a distinguir el referéndum de otros recursos globalmente descritos como consultas populares. Ese tándem conceptual va a protagonizar la disertación de las siguientes líneas. En esencia, la distinción trabada entre consultas populares y referéndum nos remite al dualismo conceptual género-especie. Las consultas populares son el género y el referéndum, la especie. Así, mientras las consultas popu-

Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Cataluña.

9 Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana.
10 Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, de Cataluña. Se suspendió (art. 161.2 CE), para posteriormente levantarse la suspensión. Pendiente de la resolución de un recurso de inconstitucionalidad. De modo alternativo, el proyecto de Ley del Parlamento de Cataluña núm. 200-00020/09 sobre consultas populares de no referéndum pretende cubrir ese desarrollo normativo, salvando la presunta inconstitucionalidad. La disolución anticipada del legislativo catalán ha hecho decaer este proyecto.

lares vienen definidas por la generalidad, la indeterminación y por la ausencia de taxatividad en sus requisitos, “se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos” (STC103/2008, FJ3), el referéndum se vincula a “aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, estos, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23” (SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4; 103/2008, de 11 de septiembre, FJ. 3). Mientras el referéndum es un instrumento diseñado específicamente para la implementación del “derecho de participación política directa”, en consecuencia para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, las consultas populares se encuadran dentro de un marco jurídico más difuso de un derecho participativo o de participación, también con alcance constitucional, pero cuyo fundamento hallamos en el mandato de carácter general dirigido a los poderes públicos de promover la participación en distintos ámbitos (arts. 9.2, 48, 27.5 y 7, 105 y 125 CE).

En consecuencia, podríamos reconducir a tres órdenes argumentales las diferencias entre consultas populares y referendos: de *legitimación*; *procesalmente*, en atención a los requisitos que han de seguir uno y otro y, finalmen-

te, de *eficacia jurídica*. En lo que se refiere al *origen o a la justificación*, en el caso del referéndum se procede a su conexión al ejercicio de un derecho fundamental, el del sufragio o la participación política directa, mientras que se remitiría la legitimidad de las consultas populares a un genérico deseo de fomentar que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos, lo que presume la potenciación de un derecho previo a la información, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas, enmarcada en un proceso global de potenciar una cultura y unos hábitos participativos entre los ciudadanos.

Procesalmente, el referéndum se erige en torno a un halo de certeza positiva, cuyos elementos capitales serían —siguiendo las pautas del Tribunal Constitucional en la STC 103/2008— la autorización estatal de su convocatoria; el hecho de que el sujeto consultado sea el cuerpo electoral, y que las garantías que se proyecten sobre el mismo sean comunes a los diferentes procedimientos electorales. Lo que queda fuera, el halo de certeza negativo, nos abocaría al terreno de las consultas populares, en sus distintas modalidades y en sus distintas esferas de actuación.

La *eficacia jurídica*, en lo que concierne al referéndum, implica su vinculación a la modalidad concreta de referéndum que se celebre. Parecen meridianamente claras las consecuencias de un referéndum de reforma constitucional. En primer lugar, el supuesto avalado por el art. 167.3 CE, procedimiento ordinario de reforma. El carácter facultativo de su celebración, “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 Cámaras¹¹, no afecta a la validez de la reforma. Si bien, una vez solicitada su celebración, la eficacia jurídica de la reforma constitucional quedaría condicionada por el resultado favorable de dicho referéndum. El mismo valor, el de condicionar la culminación o el fracaso de la reforma constitucional, se predica del referéndum regulado por el art. 168.3 CE. Empero, aquí validez y eficacia jurídica fluyen paralelamente.

En lo que se refiere al referéndum de iniciativa autonómica, art. 151.1 CE y art. 8 LORDMR, reformado por la LO 12/1980, de 16 de diciembre, explicita su eficacia en el supuesto de que no se alcanzase la ratificación de dicha iniciativa por el voto favorable de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, posponiendo la reiteración de la iniciativa al transcurso de cinco años. El carácter gravoso de esa limitación se atenúa de modo inmediato, permitiendo que prospere el proceso de ratificación de la iniciativa autonómica en aquellas provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de votos afirmativos, siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. La forzada adaptación de la normatividad a la normalidad se evidenció en el inciso final del precepto, objeto de la reforma, donde se habilitó la sustitución de la eficacia ratificatoria "directa" del referéndum, por la eficacia ratificatoria "indirecta" de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, para aquella provincia o provincias en las que

no se hubiere alcanzado la mayoría absoluta favorable. El referéndum de aprobación de un Estatuto de Autonomía (art. 151. 2 CE) conmina su eficacia a la consecución en cada provincia de una mayoría favorable de los votos válidamente emitidos, materializándose esta en la constitución en una Comunidad Autónoma.

El referéndum para la modificación de los Estatutos de Autonomía (art. 152.2 CE) generará la reforma de los mismos, siempre que previamente se hayan cumplido los trámites de reforma previstos en dichos Estatutos de Autonomía (art. 10 LORDMR).

Finalmente, el referéndum consultivo, previsto en el art. 92 CE, incorporará "un plus de legitimidad para el sistema político que conlleva la expresión de voluntad popular, desarrollando una función de control y de garantía constitucional, que permite comprobar la adecuación de las decisiones a adoptar por los poderes públicos con el sentir de la ciudadanía"¹², una especie de reválida de la confianza depositada en los gobernantes en las elecciones.

El *alter*, las consultas populares, circunscriben su eficacia jurídica a lo que señala el legislador, limitado en su actuación por su ejercicio conforme al derecho de igualdad (art. 14 CE) y la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). A la luz de la legislación vigente hasta el momento, su eficacia jurídica se circunscribe a la implementación de los valores estatutarios de participación e involucración de los ciudadanos en la actividad de la administración y en la vida política, económica, cultural y social de la entidad

¹¹ LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, art. 7, y Reglamento del Congreso de los Diputados, art. 146. Reglamento del Senado, arts. 152-158.

¹² PÉREZ-SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Jaén, Universidad de Jaén, 1994, p. 42.

convocante¹³. El carácter no vinculante de sus resultados es otro factor de peso, que Estatutos como el de Extremadura disponen desde la literalidad de la regulación estatutaria, por consiguiente resulta preceptivo que se respete por el legislador ordinario que lo desarrolle (art. 9. 50 EEx).

En consecuencia, lo que procede es efectuar un estudio de las concomitancias y diferencias de la regulación del referéndum y las consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía, a los efectos de articular una sencilla dogmática conceptual en la materia.

Consultas Populares

Concepto y tipología. La regulación estatutaria de las consultas populares se enmarca en la promoción del derecho estatutario de participación (art. 15 EIB¹⁴, art. 29 EC¹⁵,

13 Discrepando con esta posición de separación entre consultas populares y referéndum se ha de destacar la posición de los profesores Expósito y Castellá, quienes entienden que el derecho estatutario a promover consultas populares autonómicas incluiría el referéndum, debido a que es un "mecanismo de participación directa de la ciudadanía que se encuentra en la fase última del proceso de adopción de la decisión". EXPÓSITO, E., "Los derechos políticos y ante la administración en el Estatuto de autonomía de Cataluña", en APARICIO, M. A. EXPÓSITO, E. (Coords.), *Derechos y principios retores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, p. 75.

14 LEY ORGÁNICA 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Artículo 15. Derechos de participación.

"1. Todos los ciudadanos de las Illes Balears tienen derecho a participar...

2. Los ciudadanos de las Illes Balears tienen el derecho:

c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por el Gobierno de las Illes Balears, Consejos Insulares o por los Ayuntamientos en los términos que establezca la Constitución española y las leyes.

15 LEY ORGÁNICA 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Artículo 29. Derecho de participación.

6. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen.

art. 30EA¹⁶, art. 11 ECyL¹⁷), referenciando expresamente tal participación a través de "consultas populares". Estamos ante una garantía institucional, consistente en habilitar las medidas promocionales para canalizar la participación ciudadana en los asuntos públicos y la proclamación de un fin u objetivo estatutario a los efectos de fomentar la participación en los órdenes económicos, sociales y culturales de las Comunidades Autónomas. En el afán autonómico de diseñar políticas propias diferenciadas en las materias de su competencia, las Comunidades pueden regular derechos subjetivos, directamente aplicables sin necesidad de un ulterior desarrollo legislativo (STC 247/2007, STC 31/2010). Empero, en lo concerniente a consultas populares solo admitiríamos su caracterización como derechos subjetivos *in fieri*¹⁸, en la medida que "carecerán de justificabilidad directa hasta que se concrete su régimen jurídico, pues solo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos" (STC 247/2007, FJ 15). Aquí hemos de efectuar una precisión en aras a la diferencia en la regu-

16 LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Artículo 30. Participación política.

c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes".

17 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Artículo 11. Derechos de participación en los asuntos públicos.

5. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares, relativas a decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad, en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.32.ª de la Constitución Española.

18 En sentido contrario, PÉREZ ALBERDI, M.R., "Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente", *Revista de Derecho Político* (UNED), n.º 79, 2008, pp. 181-205.

lación estatutaria de las consultas populares. Mientras en aquellas Comunidades Autónomas que han determinado la regulación de las consultas populares como una implementación competencial o como una proyección funcional de sus instituciones, *v. gr.* Valencia, siguiendo el patrón de los Estatutos de Autonomía de primera generación, y en consecuencia no pueden catalogarse tales consultas populares como derechos subjetivos, dado que como sostiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia mencionada y en el mismo Fundamento Jurídico citado el art. 147.2 d) no genera derechos subjetivos. Dicho con rotundidad, los techos competenciales no crean derechos subjetivos. Empero, aquellos Estatutos que han optado por incluir catálogos de derechos han abierto una vía más expedita a la configuración de estos derechos a celebrar consultas populares como derechos subjetivos, matizables por cuanto han de esperar a la concreción que el legislador ordinario autonómico les confiera y recordando que el derecho estatutario que los regula limita la titularidad de los individuos frente a los poderes públicos en este ámbito al nivel de la "promoción". En este sentido Cataluña fue pionera en el establecimiento como derecho expreso, y no solo como implementación de una habilitación competencial, de la promoción de las consultas populares autonómicas¹⁹.

Sujeto activo. A la pregunta de *¿quién convoca?*, la legislación estatutaria nos depara dos sujetos activos de tales convocatorias de consultas populares que no comprendan

19 OLIVER LEÓN, B., "Derechos, principios y objetivos relacionados con la participación política y social", en BALAGUER CALLEJÓN, F., *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 496.

el referéndum (STC 31/2010, FJ 69), uno inmediato y otro mediato. El inmediato corresponde a los órganos ejecutivos, ya sea en su forma colegiada (art. 122 EC²⁰) o en el líder de la misma, el presidente de la Comunidad Autónoma, *v. gr.* el President de la Generalitat valenciana (art. 28.5 EV²¹, art. 117 EA²²). Igualmente, esa potestad de convocatoria recae en los órganos colegiados ejecutivos de las entidades locales a las que se atribuye la potestad de convocatoria de consultas populares, ayuntamientos o, excepcionalmente, en el caso balear, los Consejos Insulares (art. 15.2. e EIB). Cuando hablamos de esa potestad mediata de convocatoria de consultas populares, se alude a la facultad de promoción

20 Artículo 122. Consultas populares.

Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.

21 LEY ORGÁNICA 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana:

Artículo 28, atribuciones del President de la Generalitat:

5. El President de la Generalitat podrá proponer, de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Valenciana, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales.

22 Artículo 117. Funciones y responsabilidad ante el Parlamento.

1. El Presidente o Presidenta de la Junta dirige y coordina la actividad del Consejo de Gobierno, coordina la Administración de la Comunidad Autónoma, designa y separa a los Consejeros y ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Andalucía.

2. El Presidente podrá delegar temporalmente funciones ejecutivas propias en uno de los Vicepresidentes o Consejeros.

3. El Presidente es responsable políticamente ante el Parlamento.

4. El Presidente podrá proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 y en la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales.

de los ciudadanos de la misma, como contempla el Estatuto de Castilla y León (art. 11 ECYL²³) o el Estatuto Balear cuando habla de la potestad del presidente de “proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos” (art. 117 EIB) la celebración de consultas populares.

Objeto de la convocatoria. La concreción de los instrumentos de consultas populares que abarca la regulación estatutaria se remite a “encuestas, audiencias públicas, foros de participación” (art. 71 EAr²⁴). La coletilla genérica con que concluye esa relación no exhaustiva excluye al referéndum (STC 31/2010, FJ 69). El régimen de las actuaciones que las Comunidades Autónomas podrán desplegar con respecto a estas consultas populares abarca “el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria” (art. 122 EC, art 71 EAr, art. 78 EA). La nota discordante la marcan el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia y el de Castilla y

23 Artículo 11. Derechos de participación en los asuntos públicos.

5. Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares.

24 LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Artículo 71. Competencias exclusivas.

En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución.

Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

27.ª Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32.ª de la Constitución.

León que precisan la autorización estatal para su convocatoria (art. 50.8 EV, art. 71.1.15 ECYL), algo que se comprende desde la asunción de dicha competencia en grado de desarrollo legislativo, con expresa referencia al art. 92.3 y 149.1. 18 CE. Desde un punto de vista material el contenido de dichas consultas debe versar sobre “cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales” (art. 28 EV) o “decisiones políticas que sean competencia de la comunidad” (art. 11.5 ECYL).

Sujeto pasivo. Los destinatarios de dichas consultas populares han de ser los ciudadanos de las respectivas Comunidades Autónomas, Consejos Insulares o Ayuntamientos legitimados para su convocatoria. La habilitación para convertirse en sujeto pasivo de las mismas es la “condición de miembro de una comunidad política”²⁵. El Tribunal Constitucional remite al legislador y convocante de cada una de dichas consultas la precisión de sus destinatarios, con la limitación de la no coincidencia con el cuerpo electoral, puesto que esta circunstancia sería un elemento procesal indicativo de que no estaríamos ante una consulta popular, sino ante un referéndum o ante una consulta popular por vía de referéndum. Esa indeterminación se hace patente con la referencia a “cualquier colectivo” (STC 103/2008, FJ 3; STC 31/2010, FJ. 69). Es decir podríamos encontrarnos con acotaciones cronológicas, intereses sectoriales, geográficos....

Habilitación competencial. Dentro de la vocación de mimesis que subyace tras cualquier proceso de reforma estatutaria, sorprende que en materia de consultas po-

25 ROSADO VILLAVERDE, C., *La regulación estatutaria de los derechos y libertades*, op. cit., p. 193.

pulares los estatuyentes no buscasen una aproximación, fluctuando el régimen competencial en la materia entre la exclusividad (Cataluña –art. 122 EC-, Aragón –art. 71.27-, Andalucía – art. 78 EA-, Extremadura -art. 9.50 EEx-) o el desarrollo legislativo y la ejecución (Valencia –art. 50.8-, Illes Balears –art. 31.10EIB-, Castilla y León –art. 71.1.15 ECL-). La explicación la ofrece el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, FJ 69, en lo que se refiere a consultas populares y FFJJ 59-61 y 64, en lo concerniente al alcance constitucional que merece la calificación como exclusivas de determinadas competencias. La “exclusividad” del art. 122 del Estatuto catalán, y por ende de todos los restantes Estatutos que se atribuyen tal grado de atribución en materia de consultas populares, “ha de serlo, sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (SCT 31/2010, FJ. 69). En consecuencia, el signficante de competencia exclusiva decae frente a su significado de “no impedir el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado *ex art.* 149.1, sea cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos” (STC 31/201, FJ 59). Podríamos sostener, en consecuencia, que dejando a salvo aquellos Estatutos de Autonomía que han previsto expresamente la necesidad de autorización estatal para la convocatoria de consultas populares, los restantes, respetando lo preceptuado en el art. 149.1.18, bases del régimen estatutario de las Administraciones Públicas, pueden gestionar en su integridad la convocatoria de dichas consultas populares.

Condicionantes. El halo negativo de la regulación estatutaria y de la potestad autonómica en materia de consultas populares aparece meridianamente claro en la totalidad de los Estatutos de autonomía de segunda generación. A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional se ha encargado de su precisión²⁶. La técnica que se utiliza es una referencia a los preceptos constitucionales, con los que expresamente se busca la conformidad (92.3, 149.1.32 o 149.1.18 CE) o bien mencionando expresamente la excepción de la regulación del referéndum, como hace el Estatuto de Autonomía aragonés (art. 71.27 EAr) o el de Extremadura (art. 9.50 EEx). Aquí, igualmente hallamos variaciones nada desdeñables en la fijación de esos límites. Mientras Estatutos como el valenciano se refieren al 92.3 y al 149.1.18 CE, Cataluña circunscribe ese límite al 149.1.32 CE; Illes Balears busca una combinación diferente, la del apartado e del artículo 92 y el núm. 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, Aragón agrega dos nuevos preceptos de obligado respeto en el ejercicio de sus competencias exclusivas, lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución, explicitando para el caso de las consultas populares, que dicha competencia exclusiva tiene como excepción “la regulación del referéndum” (es decir el art. 92 íntegro, no solo el apartado 3) y “de lo previsto en el artículo 149.1.32 (Art. 71.27 EAr). En el caso andaluz se opta por la identificación categórica del referéndum como excepción a la implementación de la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía vinculada a instrumentos de

²⁶ PULLIDO QUECEDO, M., *El Estatuto de autonomía de Cataluña. Anotado con la Jurisprudencia sistematizada de la STC 31/2010, de 28 de junio*, Pamplona, Aranzadi, 2010, pp. 369-364.

consulta popular. Por su parte, Castilla y León opta por disociar los límites cuando regula el derecho de participación en los asuntos públicos, a los efectos de la promoción por los ciudadanos de la convocatoria de consultas populares (149.1.32 CE), respecto al precepto en que se norma la habilitación competencial imprescindible, en la que el límite es el art. 92.3 CE. Finalmente Extremadura, se preocupa de separar en el momento de regular su régimen competencial, en exclusividad, las consultas populares no vinculantes que sean “diferentes al referéndum”. Como sintetizar este muestreo estadístico de combinaciones de diferentes preceptos tomados de uno, dos o tres en tres elementos. La transversalidad de la competencia exclusiva del Estado para fijar el “régimen jurídico de las Administraciones públicas”, compatible con la exclusión del ámbito normativo autonómico del referéndum como derecho subjetivo, y en consecuencia de la regulación de su régimen jurídico, de la ley que lo determina, a la sazón una ley orgánica, y en especial del requisito procesal de su autorización.

El referéndum. Marcada esta limitación en lo concerniente a las consultas populares la regulación estatutaria del referéndum se ciñe a convertirse en el cauce procesal en virtud del cual se culmina el proceso de reforma estatutaria. Así, Estatutos de Autonomía elaborados conforme al procedimiento marcado en el artículo 151.2, apartado 3.º, tal y como sería el caso del de Cataluña²⁷ o el de Anda-

a) La iniciativa de la reforma corresponde al Parlamento de Cataluña, a propuesta de una quinta parte de sus Diputados, y al Gobierno de la Generalitat. Los ayuntamientos de Cataluña pueden proponer al Parlamento el ejercicio de la iniciativa de reforma si así lo solicita un mínimo del 20 por ciento de los plenos municipales, que representen a un mínimo del 20 por ciento de la población.

También pueden proponerla 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto.

El Parlamento debe regular estos dos procedimientos para proponer el ejercicio de la iniciativa de la reforma.

b) La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la remisión y la consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica y el referéndum positivo de los electores de Cataluña.

c) Si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta establecida en la letra b las Cortes Generales se declaran afectadas por la reforma, esta debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 223.

d) Una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento o por el cuerpo electoral, no puede ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

Artículo 223. La reforma del resto de los Títulos

1. La reforma de los Títulos del Estatuto no incluidos en el artículo 222 debe ajustarse al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa de reforma corresponde al Parlamento, al Gobierno de la Generalitat y a los Cortes Generales.

Los Ayuntamientos y los titulares del derecho de voto al Parlamento pueden proponer al Parlamento que ejerza la iniciativa de reforma en los términos establecidos por el artículo 222.1.a.

b) La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la aprobación de las Cortes Generales mediante una ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores.

c) Una vez aprobada la propuesta de reforma del Estatuto, el Parlamento debe enviarla al Congreso de los Diputados.

d) La propuesta de reforma puede ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios respectivos. El Parlamento debe nombrar una delegación para presentar la propuesta de reforma del Estatuto ante el Congreso y el Senado. Si las Cortes Generales ratifican la propuesta de reforma del Estatuto, se considera aprobada la ley orgánica correspondiente.

e) Si no se aplica el procedimiento establecido en la letra d), debe constituirse una comisión mixta paritaria, formada por miembros de la comisión competente del Congreso de los Diputados y una delegación del Parlamento con representación proporcional de los grupos parlamentarios, para formular de común acuerdo, y por el procedimiento que establece el Reglamento del Estatuto, se considera aprobada la ley orgánica correspondiente.

f) La tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto en el Senado debe seguir un procedimiento análogo al establecido por la letra e) en los términos del Reglamento del Senado. En este caso, la delegación del Parlamento, con las correspondientes adaptaciones, debe constituir, conjuntamente con miembros de la Comisión competente del Senado, una Comisión mixta paritaria

27 De la reforma del Estatuto

Artículo 222. La reforma de los Títulos que no afectan a las relaciones con el Estado

1. La reforma de los Títulos I y II del Estatuto debe ajustarse a los siguientes procedimientos:

Lucía²⁶ insertan con coherencia normativa tal requisito.

para formular de común acuerdo una propuesta conjunta.

g) Si la Comisión mixta paritaria no logra formular una propuesta conjunta, la propuesta de reforma del Estatuto debe tramitarse de acuerdo con el procedimiento ordinario establecido por los respectivos reglamentos parlamentarios.

b) El Parlamento, por la mayoría absoluta de sus miembros, puede retirar las propuestas de reforma que haya aprobado en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sean aprobadas de forma definitiva. La retirada de la propuesta de reforma no conlleva en caso alguno la aplicación de lo que establece el apartado 2.

1) La aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b).

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento, por las Cortes Generales o por el cuerpo electoral, no puede ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

28 Reforma del Estatuto

Artículo 248. Iniciativa y procedimiento ordinario.

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o al Parlamento de Andalucía, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales.

b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Andalucía por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores andaluces y andaluzas.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum del cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

3. La Junta de Andalucía someterá a referéndum la reforma en el plazo máximo de seis meses, una vez sea ratificada mediante ley orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta.

Artículo 249. Procedimiento simplificado.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, se podrá proceder de la siguiente manera:

a) Elaboración y aprobación del proyecto de reforma por el Parlamento de Andalucía.

b) Consulta a las Cortes Generales.

c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado anterior, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

d) Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

e) Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes Generales se declarasen afectadas por la reforma, se constituirá una comisión mixta paritaria para formular, por el procedimiento previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, una propuesta conjunta, siguiéndose entonces el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado 1.a) del mencionado artículo.

Artículo 250. Retirada de la propuesta.

No podemos dejar de hacer una mención a su conceptualización jurídica, de forma paralela a la realizada en las líneas precedentes con respecto a las consultas populares. ¿Estamos ante un derecho subjetivo? En términos generales, la capacidad de los poderes públicos para ordenar la organización y funcionamiento de sus instituciones, en particular de sus órganos legislativos, tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de derechos subjetivos, así lo relativo a los derechos de sufragio activo y pasivo. La vinculación del referéndum al derecho de sufragio pasivo, en alguna de sus modalidades, favorece esta conexión conceptual. La conexión entre instrumentos procesales reguladores de los procesos electorales y la implementación a través del referéndum de un derecho fundamental, como el regulado en el art. 23. 1 CE, respaldarían esta tesis. Sus matices nos instan a cómo se ha regulado el instituto del referéndum en los Estatutos de Autonomía de segunda generación.

La principal novedad de los Estatutos de segunda generación ha sido la inserción del requisito de la celebración de un referéndum, "confirmatorio" como lo describe

En cualquiera de los dos procedimientos regulados en los artículos anteriores, el Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recido votación final sobre la misma. En tal caso, no será de aplicación la limitación temporal prevista en el artículo 248. 2.

Disposición adicional quinta. Convocatoria del referéndum. De conformidad con lo establecido en el artículo 74.3 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, una vez aprobada la ley orgánica de reforma de dicho Estatuto, el Gobierno de la Nación autorizará la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 74.1.b de la mencionada Ley Orgánica en el plazo máximo de seis meses.

el Estatuto de Autonomía de Aragón²⁹ o "de ratificación"³⁰,

29 Reforma del Estatuto:

Artículo 115. Procedimiento de reforma

1. La iniciativa de la reforma de este Estatuto corresponderá al Gobierno de Aragón, a las Cortes de Aragón a propuesta de un quinto de sus Diputados y Diputadas y a las Cortes Generales.
2. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Aragón por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.
3. Aprobada la reforma por las Cortes de Aragón, el texto será presentado en el Congreso de los Diputados.
4. Las Cortes de Aragón elegirán de entre sus miembros una delegación para participar en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales, mediante la constitución de una comisión mixta paritaria o el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados.
5. Las Cortes de Aragón, por mayoría de dos tercios, podrán retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales, antes de que sea aprobada de forma definitiva. En este caso, no será de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente.
6. Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Aragón o por las Cortes Generales, la misma no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación hasta que haya transcurrido un año.
7. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Disposición transitoria quinta.

El requisito de un referéndum confirmatorio y demás trámites regulados en el artículo 115 serán exigibles para las reformas de este Estatuto que se pudieran producir en el futuro.

30 Artículo 91. Procedimiento de reforma estatutaria.

1. La iniciativa de reforma del presente Estatuto corresponde a la Junta de Extremadura, a la Asamblea, a iniciativa de al menos un tercio de sus diputados, y al Congreso de los Diputados o al Senado.
2. Si la reforma fuera propuesta por instituciones de la Comunidad Autónoma, se tramitará de conformidad con las siguientes reglas:
 - a) Se seguirá el procedimiento legislativo especial que señale el Reglamento de la Asamblea, en el que se requerirá una aprobación de la propuesta de reforma por mayoría de dos tercios de los diputados de la Cámara en una votación final de conjunto.
 - b) En la misma sesión en que se apruebe la propuesta de reforma se elegirá una delegación de diputados que representen a la Asamblea en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

en la literalidad del texto extremeño, entre los requisitos procesales de sus mecanismos de reforma estatutaria. La singularidad de estas nuevas modalidades de referéndum se ciñen, procesalmente, a la autorización del Estado para su convocatoria implícita en la aprobación por las Cortes Generales de la ley orgánica estatutaria. Esa autorización no surte efectos inmediatos, sino que se halla condicionada a que las respectivas Cortes Autonómicas lo acuerden por una mayoría cualificada coincidente de dos terceras partes, desde la que se habilitará al gobierno autonómico a su convocatoria. El plazo para este proceso se circunscribe a los seis meses desde la votación final en las Cortes Generales.

Más allá de la singularidad específica de esta nueva modalidad, lo que se plantea es la habilitación subyacente a que sean los Estatutos de Autonomía las fuentes creadoras de nuevas modalidades de referéndum, al margen de

c) En las referidas Cámaras el texto de reforma seguirá el procedimiento legislativo especial que sus Reglamentos establezcan, debiendo obtener en el Congreso de los Diputados mayoría absoluta para su aprobación.

d) La Asamblea de Extremadura, mediante voto de la mayoría absoluta del Pleno, podrá retirar de las Cortes Generales la propuesta de reforma en cualquier momento de su tramitación previo a su votación final de totalidad.

e) La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Junta de Extremadura pueda convocar referéndum de ratificación en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales, si así lo acuerda previamente la Asamblea con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

f) La reforma estatutaria revisará, en todo caso, la forma de ley orgánica.

3. Si la iniciativa se adoptara por el Congreso de los Diputados o por el Senado, luego de aprobarse por mayoría absoluta en la Cámara correspondiente y de elegir una delegación de compromisarios de la misma, se remitirá la propuesta a la Asamblea de Extremadura para su tramitación conforme a las reglas establecidas en el apartado anterior.

4. De no aprobarse una propuesta de reforma, la institución promotora no podrá formularla de nuevo hasta pasado un año desde que propuso la anterior.

la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum, a la que el Tribunal Constitucional parece atribuir en exclusiva el monopolio de tal factoría referendaria. Así, "la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32: la genérica del art. 81 para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE" (SSTC 103/2008, FJ3 y 311/2010, FJ69).

Finalmente, el silencio con referencia al referéndum de los Estatutos de Illes Balears y Castilla y León, se quiebra en este último Estatuto con la inclusión de un instrumento de "referendo" en los supuestos de segregación de enclaves (DT 3.^a)³¹. Igualmente, nos gustaría concluir este apartado

31 Disposición transitoria tercera. Segregación de enclaves

1. Para que un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Solicitud de segregación, formulada por todos los Ayuntamientos interesados, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de dichas Corporaciones.
- b) Informes de la provincia a la que pertenezca el territorio, municipio o municipios a segregar y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorables a tal segregación, a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicite la incorporación. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá realizar encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución.
- c) Refrendo entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pretendan la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.
- d) Aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

con la curiosa apertura competencial, al modo de la "co-logicamente descrita como cláusula Camps", en virtud de la cual (art. 77.3 ECIYL) "Las Cortes y la Junta de Castilla y León velarán porque el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad respecto a las demás Comunidades Autónomas". La pregunta con la que procedemos a concluir este epígrafe se formularía en los términos siguientes: ¿abarca ese deseo la forma y los requisitos procesales de la reforma?, es decir, podrá interpretarse avalada por este precepto que una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León incorpore el requisito de un referéndum, miméticamente a otros Estatutos (Aragón o Extremadura). Entendemos que no, que la taxatividad de los requisitos procesales para reformar un Estatuto deben hallarse expresamente regulados, sin que la interpretación pueda introducir una *vis expansiva* de los mismos.

2. En todo caso, el resultado de este proceso quedará pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación.

III. VELO DE ABSTRACCIÓN:
ELEMENTOS TEÓRICOS QUE CONTRIBUYEN
A COMPRENDER LA NATURALIDAD JURÍDICA
Y LA EFICACIA DEL REFERÉNDUM
Y LAS CONSULTAS POPULARES

Como complemento adicional al anterior análisis, eminentemente fáctico, de la regulación de los instrumentos de participación del referéndum y las consultas populares, proponemos una reflexión no exhaustiva — en esa precisión coinciden todos los documentos leídos para fundamentar lo aquí sostenido — por lo inabarcable de los planteamientos aquí concitados y por las múltiples e infinitas implicaciones que suponen. No obstante, y acordés con ese afán especulativo, vamos a formular dos tensiones que pudieran arrojar un velo de abstracción y a la par, un colchón pro-pedéutico, sobre el que apoyar todo ese bagaje legislativo analizado, pero ante todo un guión para la compleja realidad que se avicina, especialmente en el Estado español.

Esas dos tensiones las identificamos a partir de dos grandes rúbricas dialécticas: democracia directa *versus* democracia representativa y Estado constitucional *versus* democracia.

El Estado constitucional moderno se ha erigido sobre una tensión, desequilibrada entre dos formas de canalizar y entender el axioma democrático sobre el que se diseña, el de la democracia representativa y el de la democracia de identidad o democracia directa. Por personificar esa tensión, la pugna entre Montesquieu y Rousseau. "El pueblo es admirable para elegir a aquellos a quienes ha de confiar una parte de su autoridad... pero ¿sabrà conducir un

asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrà.... La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia"³². La inmediatez o el carácter mediato con el que los ciudadanos concurren al proceso de formación de las leyes es el eje sobre el que descansan los sistemas políticos. La tesis favorable a una democracia directa nos remite indefectivamente a Rousseau. Así, "digo, pues, que no siendo la soberanía más que el ejercicio de la voluntad general, jamás puede enajenarse y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo"³³. No obstante Rousseau es consciente de la inviabilidad de sustentar los sistemas políticos en mecanismos representativos de democracia directa, habilitando para ello una solución ecléctica, una especie de mal menor. De ese modo se aplicará un condicionamiento doble a la actuación de los representantes, de un lado, la articulación del mandato imperativo, de modo que los representantes siempre actuarán en nombre de los representados y, por otro, la exigencia de refrendo popular de todas aquellas decisiones adoptadas por los representantes, ratificación imprescindible acorde con la limitación en la condición de los representantes.

En consecuencia, esta relación dialéctica nunca se ha cimentado sobre posiciones equilibradas en la medida

³² Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*. Libro II, Cap. II y Libro XI, Cap. VI, Edic. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 11 y 107.

³³ Rousseau, *El contrato social*. Libro II, Cap. I, en la edición de Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 32.

que la aquiescencia con el pragmatismo ha conducido de modo indefectible a ponderar las fórmulas de democracia representativa³⁴. En aras de buscar un equilibrio subyacente entre ambos, las democracias representativas han complementado³⁵ sus mecanismos de funcionamiento tradicionales en aras de otorgarles un plus de legitimidad. Esa cualificación del referéndum, unida al carácter de instrumento de participación controlado, diseñado, autorizado y regulado desde los mecanismos de un poder constituido y en los esquemas de la democracia representativa, a diferencia del plebiscito, ofrece una calificación del referéndum como un instrumento de “democracia semidirecta”³⁶ una especie de *tertium genus*, de síntesis entre los dos componentes dialécticos en los que se ha insertado. Eso no es óbice para recordar que el referéndum se ha visto con

34 Entre los requisitos que Sieyès esgrimió en su defensa de la necesidad de nombrar representantes hemos reparado en dos referentes especialmente recuperables en los actuales contextos de cuestionamiento de los sistemas representativos. Apelaba Sieyès a la gran pluralidad de los ciudadanos, esto es, sobre un condicionante cuantitativo, que pudiéramos en un futuro más o menos próximo compensar de la mano de las nuevas tecnologías, de dos condicionantes cualitativos que posturban la aspiración ciudadana de dirigir los asuntos de Estado de un modo directo, se refería a la ausencia de preparación, de instrucción, y a la circunstancia de no disponer de momentos de ocio para ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar. Una reflexión, de nota al pie, nos insta a recuperar esos dos condicionantes para validar la condición de nuestros gobernantes. Sobre este particular, hemos reparado en el estudio reciente de los gobiernos en la Unión Europea, especialmente en las circunstancias de lo factible que resulta vivir sin gobierno y de la formación de gobiernos técnicos o de tecnócratas. Cfr. SEIJAS VILLADANGOS, E., “Los gobiernos de los Estados en la Unión Europea”, en MATIA PORTILLA, J., *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Granada, Comares, 2012, pp. 117-145.

35 OLIVER ARAUJO, J., “El referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 29, 1989, p. 119.

36 En este sentido, RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., “El referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución española de 1978: Un análisis crítico”, en *La Ley*, Año VII, n.º 1402, 4 de marzo de 1986, p. 1.

un extremado recelo desde la democracia parlamentaria, a lo que indefectiblemente han contribuido el uso que del mismo se hizo en el cesarismo bonapartista, o por las dictaduras fascistas, buscando en el democracia roussoniana una legitimidad inalcanzable por otros medios³⁷.

En el marco de esa democracia se concibe como un acto complejo que confluje necesariamente con la voluntad del órgano secundario de representación, las Asambleas Legislativas, incorporando a las decisiones políticas la voluntad del órgano primario, del pueblo (concepción organicista del referéndum). Desde una acepción más clásica, el referéndum se presenta como un acto de ratificación de los actos de los representantes por parte de los representados, fusionándose de cierto modo con la institución del mandato imperativo. Así, nos encontramos con diferentes tipos de referéndum que implementan esa vocación complementaria, subsidiaria o codicisora y que de modo solo relacional podemos circunscribir a los siguientes: el referéndum de ratificación, especialmente los de ratificación constitucional encaminados a validar los proyectos de reforma de la Constitución, referéndum confirmatorio de leyes ordinarias, referéndum de abrogación de normas preexistentes, referéndum decisorios, como los encaminados a culminar el proceso autonómico, referéndum de arbitraje como instrumento de resolución de conflictos o el referéndum consultivo, como el que se regula en el art. 92 de la Constitución Española.

En este esquema esencial del significado de la democracia semidirecta, acto seguido procede especular sobre

37 DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 106.

el significado del referéndum en los sistemas políticos representativos que lo han incorporado. Su naturaleza y su función es, ante todo, la de un acto de control³⁸, *ex ante* o *ex post*.

Llegados a este punto, aflora la segunda de las tensiones ínsitas en la relación del referéndum y de otros instrumentos de democracia participativa, como las consultas populares, con los principios del Constitucionalismo. Aludimos a la tensión entre *Estado Constitucional* y *democracia*.

La contradicción que siempre existirá entre el Estado Constitucional y la democracia, especialmente en su instrumentación como democracia directa o como democracia semidirecta, expresada a través del referéndum, se ciñe a la esencia del constitucionalismo y a su vocación de racionalizar toda la estructura estatal, normando todos los procesos, inclusive aquellos que afectan a las transformaciones del Estado, como la regulación de la reforma constitucional³⁹ que pugna con las instituciones democráticas que dan entrada en la vida del Estado al poder soberano del pueblo, que en su libertad es imposible de controlar legalmente. Tras todo ello subyace una tensión, como advierte JELLINEK, entre las fuerzas políticas reales, que ac-

38 Ibidem, p. 114. "Ante hipótesis arbitrarias de mayorías cualificadas, y ante la veledad y propensión de todo poder constituido a transformarse en poder constituyente, el referéndum aparece como institución de garantía y de protección de las minorías, que se inserta en el juego de los checks and balances, de los frenos y contrapesos, en que descansa el Estado constitucional representativo" (p. 119).

39 Sobre la reforma, en sus recientes vicisitudes en España, véase: VERA SANTOS, J.M., *La reforma constitucional en España*, Madrid, La Ley Wolters Kluwer, 2007; BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Pamplona, Aranzadi, 2008.

túan según sus propias leyes, independientes de cualquier forma jurídica⁴⁰.

Esta tensión tiene una versión más concreta, la que se ha manifestado en la STC 103/2008, a la que se ha dedicado especial atención en estas páginas. Así, la relación entre la supremacía constitucional y el principio democrático se sustenta por el Tribunal en la afirmación de que una nueva definición del *demos*, sujeto constituyente soberano, solo puede hacerse a través de un proceso de reforma constitucional, que actúa como una garantía de la supremacía de la Constitución, emanada del poder constituyente originario⁴¹. La existencia de "cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente" (STC 103/2008, FJ 4), la identidad y unidad del sujeto soberano y de la relación que únicamente la voluntad de este puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han sido definidas con el proceso constituyente, resultando sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. "No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político" (*ídem*). Esa priorización del tecnicismo jurídico, refuerza el principio democrático, que no tiene sentido sino

40 JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, (1906), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 84. El título del último de los capítulos no deja de inquietarnos por la actualidad del mismo, "Incremento del poder directo del pueblo. Limitación de los parlamentos por instituciones democráticas. Mirada al Futuro".

41 FOSSAS ESPADALER, E., *TRC*, op. cit., p. 59.

cuando se desarrolla dentro de un entramado que asegura que estamos ante una auténtica y no sesgada opinión del pueblo. Esta construcción teórica clásica y sólida parece, no obstante, no dar una respuesta plenamente satisfactoria a problemas que plantean demandas políticas, en principio, expresadas democráticamente, concretamente desde Cataluña y País Vasco, aunque las circunstancias de cada uno no son, ni mucho menos, equiparables.

IV. HOJAS DE RUTA

El resultado de las elecciones anticipadas de Cataluña de 25 de noviembre arroja más sombras que luces al problema político de la demanda de un referéndum por parte de Cataluña en el que se plantea su independencia y su eventual conversión en un Estado de la Unión Europea.

El fracaso de CiU, ha abierto la puerta a la polarización, aún más, de la representación parlamentaria de la sociedad catalana. No obstante si hacemos un esfuerzo de vincular a un solo tema, la reivindicación de un referéndum, aproximadamente el 60% de la representación en el Parlamento catalán aboga por ella. Los pasos a seguir son muy taxativos en programas políticos como los de ERC, y más ambiguos en el de CiU, ICV o CUP. Si sintetizamos su contenido podemos identificar dos estadios, una fase referendaria y una ulterior fase constituyente.

Lejos de las ambigüedades de los programas, que sabemos por sistema que no se cumplen, y respecto a cuyo incumplimiento no cabe justiciaabilidad posible, un repaso a las hojas de ruta que se han formulado desde la doctrina nos insta a los siguientes asertos:

La necesidad de respetar el Estado constitucional, pero de propiciar el pilar democrático del mismo. La Constitución es irrenunciable desde cualquier senda que se habilite. Igualmente, la Constitución ofrece respuestas a las diferentes situaciones jurídicas tensas que se puedan contemplar (art. 155 o art. 161.2 CE). En términos de voluntad, no es la ruta más deseable, pero no cabe declinar el recurso a las mismas o su minimización por los chantajes propios de la vida política. Una vez marcadas las reglas, cómo podemos proceder.

En primer lugar, verificar con meridiana claridad los apoyos que esa propuesta referendaria tiene⁴². Para ello, revisar la composición legislativa del Parlamento catalán. Su interpretación a día de hoy se sintetiza en polarización. Por lo que, se nos antoja que la primera necesidad afecta a la gestión de esa polarización interna a la Comunidad Autónoma, polarización que se repercute *ad extra* en el panorama político estatal.

En segundo lugar —y una vez que se estimase razonable y claramente esa voluntad política de abrir una consulta por vía de referéndum—, habilitar cauces para la celebración del mismo. Dentro del marco constitucional, conforme a los preceptos del art. 92 CE⁴³, descartado el recurso al 150.2 para que se proceda a la delegación o transferencia de la competencia estatal sobre la autori-

42 En ese sentido artículos publicados en prensa de Francesc de Carreras, Rubió Llorente o Ruiz Soroa. RUBÍO LLORENTE, F., "Un referéndum para Cataluña", en *La País*, 8 de octubre de 2012. DE CARRERAS SOROA, F., "¿Un referéndum?", en *La Vanguardia*, 20 de septiembre de 2012. RUIZ SOROJA, J.M., "El derecho a decidir como idea borrosa", en *El País*, 29 de octubre de 2012.

43 Francesc de Carreras, op cit.

zación del referéndum a la Comunidad de Cataluña⁴⁴, la potestad de autorización del mismo recae en el gobierno. Una potencial pregunta, clara, que no tenga multiopciones para su respuesta, podría ser: ¿desea usted que Catalunya se separe de España y se constituya como Estado propio? o ¿considera que Cataluña siga formando parte de la actual España constitucional? Es muy importante la formulación de la pregunta porque condiciona de manera definitiva las respuestas y por lo tanto el resultado del referéndum.

A partir de ahí la promoción de la reforma constitucional, donde se abriría la puerta a la manifestación de la voluntad de los ciudadanos del Estado en su totalidad. La afectación del Título Preliminar exige un procedimiento agravado de reforma. Esta opción no ha de negarse, pero ha de condicionarse a la búsqueda por parte de los gobiernos de vías que eviten un proceso traumático, lejos de un clima de exacerbación de sensibilidades, de provocaciones y de chantajes. La apelación a la racionalidad procede aquí, mejor que nunca en nuestra historia constitucional.

El Estado constitucional es irrenunciable, pero se abren nuevos frentes a los que hay que dar respuesta desde nuevos y renovados parámetros. Desde la literalidad de este ensayo se desea abogar por la apelación a una "Democracia deliberativa"⁴⁵, que busque erradicar el *gap*, el vacío

⁴⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 2012, proposición no de ley de ERC.

⁴⁵ Inspirada en los "jurados de ciudadanos" en las democracias de la Grecia antigua, han sido propulsadas por un profesor de la Universidad de Stanford, James Fishkin. Las "encuestas deliberativas" exigen que un grupo de gente seleccionada aleatoriamente siguiendo criterios científicos se reúna para deliberar durante un período de varios días sobre una cuestión política importante. LEVINSON, S. *Nuestra Constitución antidemocrática. En qué se equivocó la Constitución y cómo puede co-*

que media entre representantes y representados. No podemos olvidar que en el gobierno y en el pueblo "subyace el capital cambio constitucional de la historia actual"⁴⁶.

regista el pueblo, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp.213-214.

⁴⁶ JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, op. cit., p. 91.