

La consulta popular en el ejercicio de la democracia en sede autonómica

Loreto
Segura i Renau

Doctora en Derecho por la Universitat de Barcelona

SUMARIO:

- I. Introducción
- II. Marco teórico
- III. La consulta popular en Italia y en Estados Unidos
- IV. El modelo de democracia en España y en las Comunidades autónomas
- V. La consulta popular en el ordenamiento jurídico-constitucional español
- VI. Conclusiones

NOTA BIOGRÁFICA:

Loreto Segura i Renau es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (2012), Máster en derecho (2014), Máster en docencia universitaria para profesorado novel (2019) y Doctora en derecho (2019) por la Universitat de Barcelona. Actualmente es profesora en la Universitat Abat Oliba CEU y en la Universitat Oberta de Catalunya. Asimismo, forma parte de grupo de investigación consolidado de la Generalitat de Catalunya de Estudios sobre democracia y constitucionalismo (GEDECO). Ha realizado estancias de investigación en las universidades Boston College (USA) y LUMSA Università de Roma y, en esta última, también una estancia docente. Su investigación principal versa sobre la democracia, la participación política, la consulta popular y, más recientemente, los derechos fundamentales y el populismo.

I. INTRODUCCIÓN

La tesis doctoral llevada a cabo es fruto de diferentes factores, algunos de los cuales requieren ser puestos de manifiesto para comprender la motivación de fondo, no solo de la tesis, sino también del inicio de la vida investigadora de la autora.

En primer lugar, fue una investigación inicial y anterior la que dio pie al desarrollo de la tesis doctoral. Se trata del trabajo final de máster titulado “La participación ciudadana en las Comunidades autónomas. Análisis desde una perspectiva normativa”. Este estudio puso de manifiesto algunas particularidades del ejercicio de la democracia en las Comunidades autónomas que hacían merecedor de un análisis con mayor profundidad y determinación.

En segundo lugar, durante el desarrollo de la tesis doctoral se hizo evidente la necesidad de acotar el alcance del análisis del modelo de ejercicio de la democracia en las Comunidades autónomas (CC.AA.). La participación popular a nivel subestatal es un hecho característico, aunque no por excelencia, de las CC.AA. respecto del modelo estatal de democracia. La concreción requerida

llevó a la autora a centrarse en un elemento que, con el transcurso de los años de la investigación, se erigió como relevante para nuestro ordenamiento: la consulta popular como institución. Esta relevancia no es más que la asociada al contexto político social acontecido más allá de los libros.

Efectivamente, este es el tercer factor: la completa actualidad del objeto de estudio -la consulta popular-, tan necesario, por lo tanto, para encarar y ofrecer posibles vías de interpretación, actuación o perspectivas de análisis. Este contexto sociopolítico hizo emerger la consulta popular como instrumento de participación, ya sea por las previsiones incorporadas en los Estatutos de autonomía de *última generación* acerca del concepto, ya sea por la voluntad de llevar a la práctica la consulta popular de carácter referendario, en varias ocasiones, con la finalidad de materializar el archiconocido y pretendido “derecho a decidir”, cuya plena expresión tiene fecha de 1 de octubre de 2017. Ese día señaló un hito constitucional en la historia de nuestro país y dotó de relevancia y completa actualidad el estudio iniciado unos años atrás. No obstante, es preciso señalar, como se indicó también en la tesis, que el “derecho a decidir” no es objeto de estudio puesto que el referéndum con finalidades secesionistas se sitúa en una lógica diferente, operando en el plano del poder constituyente.

A pesar de ubicar la perspectiva de estudio desde el concepto de la consulta popular, el objetivo de la tesis fue más amplio: conocer el lugar que ocupa la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la democracia en las Comunidades autónomas. ¿Es el modelo de democracia autonómico un modelo diferenciado del modelo estatal de democracia representativa, a partir del fomento de la participación popular, ya sea a través de la democracia participativa, ya sea a través de la democracia directa? La hipótesis inicial ofrecida fue que efectivamente a nivel autonómico se reproduce el modelo de democracia estatal.

Para poder llegar a afirmar o refutar dicha hipótesis, la metodología empleada para ello fue el método jurídico y el comparado. El método jurídico permitió tanto la recopilación, clasificación y el análisis sistemático de los Estatutos de autonomía y la legislación autonómica aplicable, como la interpretación de la jurisprudencia constitucional y la doctrina científica. El derecho comparado permitió observar el desarrollo de la participación popular en otros modelos de ejercicio de la democracia en ámbitos subnacionales, como son las Regiones de Italia y los Estados de los EE.UU.

La tesis se ha desarrollado desde la perspectiva de la consulta popular, por lo que han quedado fuera de su alcance otros aspectos de la participación (la iniciativa legislativa popular, el Concejo abierto, la participación sectorial, la participación social, aspectos de la participación en el procedimiento legislativo, entre otros).

La voluntad de este artículo será ofrecer una visión sintetizada del trabajo expresado y plasmado en la tesis doctoral titulada “El modelo de ejercicio de

la democracia en las Comunidades autónomas desde la perspectiva de la consulta popular”. Conocer el punto de partida, el desarrollo de la investigación y las conclusiones alcanzadas. Por ello, quizás el lector pueda despertar en sí la necesidad de conocer o ahondar en alguna cuestión, implicando ello una remisión a la tesis doctoral.

II. MARCO TEÓRICO

La finalidad de este primer apartado fue delimitar el punto de partida conceptual, dando respuesta a dos cuestiones fundamentales: ¿Qué engloba la participación popular? y ¿Qué es una consulta popular?

En primer lugar, en cuanto al concepto de participación *popular*, no estamos ante una mera participación del pueblo, sino ante una participación efectivamente política. No obstante, se consideró adjetivar dicha participación con el término *popular*, que no *política*. Ello tiene origen en la necesidad de no confundir ambos conceptos (“popular” y “política”) en relación con el desarrollo interpretativo del concepto “participación política” llevado a cabo por el Tribunal Constitucional. Como es conocido, para el Alto Tribunal solo la democracia directa y semidirecta son contenido del derecho fundamental de participación política recogido en el art. 23 CE. Esta interpretación dejaría fuera del concepto de participación política la democracia participativa (STC 31/2015, FJ 4; STC 119/1995, FJ 6), elemento esencial también en nuestro estudio. Por todo ello, el marco teórico encuadra el análisis de la participación dentro de la denominada “participación popular”, entendiéndose la misma como aquella que engloba tanto formas de democracia directa y semidirecta, como formas de la democracia participativa.

La aproximación al concepto de participación popular se lleva a cabo, en primer lugar, mediante un breve recorrido histórico acerca de la participación y, en segundo lugar, con la *contraposición* teórica intencionada con el concepto de representación. Esta contraposición, con mera voluntad provocadora, nos conduce a situar la participación popular dentro de la democracia representativa. Pero la propuesta va más allá del carácter complementario de la participación, pues se señala la necesidad del ejercicio de una participación real para el logro de una verdadera democracia *integral*¹.

En segundo lugar, era imprescindible el acotamiento del concepto de consulta popular. Para ello se parte de una doble dimensión conceptual: la consulta popular como *género* y la consulta popular como *instrumento concreto de participación*. La primera dimensión nos adentra en el concepto genérico y global de consulta popular, en el que tiene cabida tanto el mecanismo de democracia

1. Bobbio, N. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 60 - 61.

directa por excelencia -el referéndum-, como el amplio abanico de instrumentos de participación bajo el umbral de la democracia participativa. La segunda dimensión abarca la consulta popular como instrumento concreto de participación, más allá del referéndum e incluso más allá de las demás consultas de democracia participativa. Es decir, bien es sabido que el referéndum es considerado como una especie dentro del género de la consulta popular. Y asimismo, más allá del referéndum, y también dentro de la consulta popular, se encuentran aquellos instrumentos que quedan englobados bajo la democracia participativa. En el estudio se pone de manifiesto cómo dentro de la democracia participativa se desarrollan mecanismos de participación de carácter deliberativo pero sin que ninguno de ellos prevea la participación de todos los ciudadanos² y el posicionamiento de los mismos respecto de un asunto público previo a la toma de decisiones por parte de los poderes públicos. Esta modalidad de participación implica que los ciudadanos expresen su parecer mediante el voto. Este es uno de los elementos que una parte de la doctrina considera que distingue el referéndum de los demás instrumentos participativos³. No obstante, como se verá más adelante, la legislación desarrollada en materia de participación popular en las Comunidades autónomas incorpora un nuevo instrumento de participación diferenciado del referéndum y también de los demás mecanismos de participación.

Por todo ello, el estudio parte de un punto de vista teórico que propone abordar el concepto de consulta popular desde esta doble dimensión señalada. De este modo, se recupera el concepto de Pizzorusso⁴ de *tertium genus*, situando la consulta popular entre el referéndum y los instrumentos de democracia participativa.

1. La consulta popular en Italia y en Estados Unidos

El marco teórico de la participación partía de la consideración del carácter complementario de la misma para con la democracia representativa. No obstante, ello adquiere otro carácter en modelos más allá de nuestro ordenamiento constitucional. Para ello se quiso poner especial énfasis en dos modelos diferentes entre ellos y también respecto del modelo español, y siempre bajo el prisma del nivel subnacional: las regiones italianas y los estados de EE.UU.

2. A excepción del presupuesto participativo que, en el ámbito local, en ocasiones sí invita a todos los ciudadanos a participar.

3. 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.

4. Pizzorusso, A. *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*. Nápoles: Jovene Editore, 1992, p. 389, entre otros autores.

2. El modelo de democracia en los Estados de Estados Unidos

El modelo de los estados estadounidenses se distingue a partir de tres aspectos primordiales. En primer lugar, se observa una distinción clara entre el modelo de democracia en el plano federal y el plano estatal: el primero de ellos, fundado en la democracia representativa y, el segundo de ellos, además de la representación, la participación adquiere un lugar esencial. Mientras que en todos los Estados se prevé algún mecanismo de democracia directa, a nivel de la Federación esta se encuentra completamente ausente. De hecho, en términos generales, en la mitad de los Estados los mecanismos de democracia directa tienen un rol relevante y, de forma especial, en Arizona, California, Colorado, Oregon y Washington.

En segundo lugar, se constata la presencia de un instrumento de participación que adquiere un lugar destacado en el modelo estatal: la iniciativa popular *directa*. Este mecanismo implica no solo la participación de los ciudadanos mediante la propuesta de medidas concretas, sino que además estos pueden aprobarlas de forma directa, sin que ningún órgano de representación intervenga en el proceso, substituyendo de este modo a la democracia representativa.

En tercer lugar, a partir del análisis de la jurisprudencia y, concretamente, del caso de *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Comm'n* (Tribunal Supremo de Estados Unidos, sentencia nº 13-1314, de 29 de junio de 2015), se pone de relieve un hecho sustancial: la suplantación de la asamblea legislativa por parte del pueblo, a través de una iniciativa popular directa, implicando la sustracción de una de las funciones de la asamblea. Este acontecimiento pone de manifiesto un hito relevante para el modelo de democracia de los Estados: ya sea como poder constituyente, ya sea como sistema de *check and balances*, la iniciativa ciudadana adquiere un rol esencial en el modelo de ejercicio de la democracia. Por ende, el único filtro que ejerce efectivamente de contrapoder ante dicho instrumento es la justicia constitucional. Este filtro, la *judicial review*, para parte de la doctrina debería consistir en un *hard look*, mientras que otros defienden la presunción de constitucionalidad de las leyes independientemente del origen de las mismas (órgano representativo o iniciativa ciudadana), acogándose al principio esencial de la ley como expresión de la voluntad popular. No obstante, este *hard look*, cuya aplicación se defiende para aquella legislación cuyo origen se halle en una iniciativa popular, no está previsto ni se ha llevado a la práctica por parte de la justicia constitucional estadounidense.

Por lo tanto, el modelo de democracia de los estados de Estados Unidos se distingue del modelo federal y, además, se observan dos tradiciones entre los estados: aquellos en los que la democracia directa adquiere un carácter complementario respecto de la democracia representativa y, por otro lado, los estados en cuyo modelo la democracia directa -a través de la iniciativa popular directa- incluso nos lleva ante una democracia directa sustitutiva en

determinadas situaciones⁵. Estamos, pues, ante el rasgo distintivo del modelo estatal estadounidense en comparación con otros estados descentralizados, como son España e Italia.

2. El modelo de democracia en las Regiones de Italia

El estudio del caso de las regiones italianas nos sitúa ante una lógica muy diferente. Efectivamente, aparentemente estamos ante un modelo más próximo al caso español pero, a su vez, el desempeño práctico del mismo implica diferencias relevantes. El modelo italiano efectivamente se halla fundado sobre la democracia representativa la cual, a nivel estatal, se encuentra complementada por el referéndum de forma significativa, si lo comparamos con el caso español. Las particularidades del plano regional se presentan a partir, por un lado, de la observación de la consulta popular concreta del referéndum y las diferentes modalidades del mismo y, por otro lado, analizando los demás instrumentos de participación presentes en las regiones.

A pesar de que la Constitución italiana otorga un amplio margen de maniobra para el desarrollo de la participación ciudadana, la implementación de la misma ha sido desigual en las regiones. En primer lugar, respecto del referéndum, por norma general las regiones reproducen el referéndum abrogativo presente a nivel estatal. A su vez, hay regiones que incorporan nuevas tipologías de referéndum: el referéndum consultivo y el referéndum propositivo. En cuanto a este último, se encuentra regulado tanto en las regiones especiales, como en la región de Campania. No obstante, adquiere un rol relevante en Valle d'Aosta, Bolzano y Campania, puesto que en estas regiones el referéndum propositivo es vinculante jurídicamente de forma directa. Por ello, la previsión de esta nueva modalidad referendaria implica un hecho diferencial con el modelo estatal, puesto que a través del referéndum propositivo, además de complementar la democracia representativa, los ciudadanos pueden llegar a expropiar las funciones normativas del *Consiglio regionale*. Este hecho ha sido considerado tanto como un peligro para la democracia representativa, como una oportunidad de equilibrio entre la mayoría parlamentaria (*Consiglio regionale*) y la minoría electoral (los promotores del referéndum), siendo siempre validado el referéndum por el cuerpo electoral. Asimismo, también es relevante señalar que las regiones que prevén esta institución -las de estatuto especial- son quienes gozan de mayor grado de autonomía. No obstante, a pesar de ello, el referéndum propositivo no ha tenido aun por ahora un papel significativo en dichas regiones, pues su puesta en práctica ha sido muy escasa. Esta situación no es ninguna novedad; el empleo del referéndum regional en términos generales ha tenido poco éxito, ya sea causado por la poca relevancia

5. 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.

de las competencias que ostentan las regiones y, por ende, susceptibles de ser objeto de referéndum regional⁶, ya sea por una ausencia de opinión pública bien forjada a nivel regional que impide observar el referéndum como un verdadero instrumento de contrapoder y equilibrio⁷.

En segundo lugar, respecto de los instrumentos de participación más allá del referéndum, son varios los elementos relevantes que merecen especial consideración. Por una parte, en gran parte estos instrumentos pueden ser iniciados por los ciudadanos y, por la otra, la adopción del criterio de máxima inclusividad para los sujetos participantes: no solo los residentes en la región, sino también todo aquel con un interés relevante acerca del objeto y así lo justifique. Asimismo, otro elemento destacable lo encontramos en el modelo toscano, modelo en el que la deliberación es introducida como forma *ordinaria* de administración y gobierno en todo proceso de toma de decisiones públicas. Este instrumento complementa la democracia representativa, pues puede ser una útil vía de refuerzo de las instituciones, con la creación de espacios de participación *real* y como herramienta de transparencia y de control de la corrupción.

En último lugar, hay que hacer especial mención de las regiones de Lombardia y Veneto, pues se distinguen de las demás regiones por el desarrollo del referéndum consultivo con la finalidad de reivindicar mayor autonomía regional. De hecho, Veneto llegó incluso a proponer un referéndum sobre la independencia de la región, siendo este declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional italiano.

3. Consideraciones generales

Del análisis de ambos modelos de democracia se extraen diferentes elementos relevantes respecto de la comparación de los mismos con el modelo español. En primer lugar, se ha puesto de relieve que tanto en Italia como en Estados Unidos los ciudadanos gozan de un amplio margen de participación a nivel subnacional, en comparación con el caso español, a pesar de las diferencias manifiestas entre ambos modelos extranjeros.

En segundo lugar, se ha constatado que, a partir del estudio de la iniciativa ciudadana norteamericana y el referéndum propositivo italiano, estamos ante dos instrumentos de una misma naturaleza, a pesar de la diferencia fundamental en cuanto a la finalidad de cada instrumento. En los estados norteamericanos la

6. 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, p. 491.

7. 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, p. 702.

iniciativa llega a tener efectos *suplantatorios* de la función normativa del Parlamento, mientras que en las regiones italianas el referéndum propositivo ejerce una función correctora ante la inactividad del órgano legislativo.

En tercer lugar, también es interesante destacar otro elemento de cultura política relevante común tanto en el modelo italiano como en el estadounidense: las cuestiones *moralmente comprometidas*. Estas cuestiones, a diferencia del caso español, se resuelven a través de la participación directa de los ciudadanos, ya sea a nivel nacional -Italia-, ya sea a nivel de los Estados -Estados Unidos-.

En cuarto lugar, el análisis del modelo italiano pone de manifiesto el papel que en ocasiones ha desempeñado la consulta popular como medio de expresión de los territorios singulares, ya sea reivindicando mayor autonomía (referéndum consultivo de Lombardia y Trento y Bolzano de 2017) o con la finalidad de materializar el “derecho a decidir” (Veneto, Ley nº 16 de 2014). Esta cuestión, efectivamente, acerca el modelo italiano al caso español.

En último lugar, el análisis comparado de los modelos de Italia y Estados Unidos, puesto en comparación con el caso español, manifiesta dos roles diferenciados del pueblo en el ejercicio de su participación en los asuntos públicos. El primero de ellos, el pueblo como contrapoder, se observa en los tres modelos. El segundo, cuando el pueblo ejerce como poder soberano, es un rol que tiene lugar en los estados de Estados Unidos a través de la iniciativa popular, mientras que en Italia y España esta función la lleva a cabo el pueblo solo en la reforma constitucional y en la ratificación de los EEAA mediante referéndum.

IV. EL MODELO DE DEMOCRACIA EN ESPAÑA

1. El modelo de democracia a nivel estatal

La democracia representativa es el fundamento de nuestro modelo de ejercicio de la democracia, viéndose complementada por tres instituciones concretas de participación: el concejo abierto (art. 140 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el referéndum (art. 92 CE, entre otros). Respecto de este último mecanismo la Constitución prevé más de una modalidad, adquiriendo mayor relevancia, que no presencia, el referéndum consultivo, sabiendo que éste no destaca por su implementación, más al contrario, pues solo se ha llevado a la práctica en dos ocasiones. Asimismo, la Constitución no prevé el referéndum autonómico, más allá del referéndum del proceso autonómico y de reforma estatutaria, y tampoco el referéndum local, a pesar de que estos últimos sí gozan de dicha institución. De ello se deriva la posibilidad de incorporar el referéndum autonómico -análogo al referéndum consultivo del art. 92 CE- en el ordenamiento jurídico. Por un lado, es evidente, por lo tanto, el muy reducido margen de maniobra a nivel estatal para la participación de los ciudadanos. Por el otro, de las previsiones constitucionales

y la interpretación de las mismas por parte del Tribunal Constitucional, queda patente que en el supuesto de existir un modelo de democracia en las CCAA diferenciado del modelo estatal, sin duda, se encontrará basado en instrumentos de democracia participativa.

2. El modelo de democracia autonómico

2.1. La participación popular en los Estatutos de autonomía

Los Estatutos de autonomía, especialmente los de *última generación*, ponen de manifiesto dos cuestiones esenciales. En primer lugar, la traslación del modelo de democracia estatal al modelo autonómico, esto es, el fundamento de la democracia enclavado en la representación. En segundo lugar, el carácter de la complementariedad que establece la diferencia principal entre ambos modelos. Mientras que en sede estatal la participación se desarrolla mediante el referéndum consultivo, en sede autonómica dicha participación se reserva solo para los mecanismos de democracia participativa (a excepción del referéndum para la ratificación de las reformas estatutarias previsto en algunas CCAA y del referéndum para la incorporación de municipios a la CA).

Asimismo, el análisis de los EEAA también manifiesta la viabilidad constitucional para la previsión del referéndum consultivo en sede autonómica análogo al referéndum estatal.

En último lugar, el análisis de las disposiciones estatutarias observa la creación de una nueva modalidad de consulta popular, cuyo objeto son “cuestiones de interés general”, presente en Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana.

2.2. La participación popular en el desarrollo legislativo autonómico

La *nueva generación* legislativa autonómica en materia de participación, que tuvo lugar a partir de 2013 con la ley de Extremadura 4/2013, pone de manifiesto diferentes elementos que requieren su consideración.

En términos generales, la participación popular se ha incorporado como instrumento tanto en los EEAA como en la legislación autonómica. En este sentido, el elemento novedoso que aporta esta *nueva generación* normativa es la bidireccionalidad de los mecanismos de participación, implicando ello que se requiera a los poderes públicos la motivación de la decisión tomada en relación con el proceso participativo llevado a cabo.

Centrándonos en la aportación normativa relacionada propiamente con el concepto de consulta popular, el principal elemento innovador es la regulación de la consulta popular autonómica como instrumento concreto de participación, diferenciado de los demás instrumentos de democracia participativa. Estamos

ante un nuevo instrumento cuya regulación jurídica es heterogénea, incluso en su denominación (*consulta pública, consulta ciudadana, consulta participativa, consulta popular no referendaria*). No obstante, algunas CCAA abordan dicha regulación de forma concreta, diferenciándola de los demás instrumentos, donde el rasgo distintivo previsto es su sistema de expresión de los ciudadanos: el voto.

Efectivamente, el prisma que adopta la regulación autonómica enfoca el concepto de la consulta popular en la misma dirección que el punto de partida propuesto en la tesis, esto es, la consideración de la consulta popular como *tertium genus*, a caballo de la democracia participativa y la democracia directa.

V. LA CONSULTA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

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

Planteada a nivel teórico la consulta popular como *tertium genus* -partiendo de la doble dimensión teórica del concepto *consulta popular* y distinguiendo la consulta popular como instrumento concreto de la subespecie del referéndum, a partir del objeto y la finalidad- y observada también la voluntad política plasmada en las respectivas legislaciones autonómicas en materia de participación, el siguiente paso fue analizar tres hitos de la historia española que han conducido al delineamiento del concepto de consulta popular dentro del ordenamiento constitucional español: la consulta popular referendaria del País Vasco, la consulta participativa de Canarias y el proceso secesionista catalán.

Este recorrido histórico y jurisprudencial, a partir de las sentencias del Alto Tribunal, constata que ciertamente la consulta popular es la categoría general y el referéndum una especie de la misma (STC 103/2008). No obstante, la jurisprudencia que va delimitando dicha cuestión no lo hace respecto del concepto de consulta popular, sino respecto del concepto de referéndum (*consulta popular por vía de referéndum*). Esta interpretación constitucional implica tres elementos esenciales que no deben ser pasados por alto.

En primer lugar, toda consulta tendrá carácter referendario si cumple los siguientes aspectos: el sujeto llamado a participar es el cuerpo electoral, si se sigue un procedimiento electoral y se aplican las respectivas garantías (STC 103/2008), siendo el primer de ellos el elemento clave para la consideración o no del carácter referendario (STC 31/2015, FJ 9).

En segundo lugar, se reconoce, por un lado, la “existencia de otras consultas populares” a partir del art. 149.1.32 CE, más allá de las referendarias (STC 31/2015). Nos hallamos ante una primera definición de consulta popular -de carácter no referendario- ofrecida por el Tribunal Constitucional: consultas cuya finalidad es

recabar “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), teniendo el siguiente límite material: que ostente la competencia sobre esa materia y ésta no afecte a cuestiones fundamentales del constituyente (STC 31/2015, FJ 6B). Por el otro lado, se reconoce también la posibilidad de prever otras tipologías de referéndum más allá de los recogidos en la CE, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: que la modalidad referendaria se recoja en las normas del Estado; que respete de forma expresa el art. 149.1.32 CE, siendo la LO 2/1980 “la única Ley constitucionalmente adecuada” para respetar las reservas de ley orgánica previstas en el art. 92.e CE y el art. 81 CE; y que el objeto material se encuentre dentro de las competencias autonómicas (STC 103/2008). Asimismo, la STC 31/2010 amplía la interpretación respecto de la autorización por parte del Estado para la convocatoria de referéndums -recogida en el art. 149.1.32 CE- a la entera institución del referéndum (STC 31/2010, FJ 69). Reduciendo, de este modo, el margen de maniobra del legislador autonómico a meras cuestiones accesorias o ejecutivas.

En tercer lugar, a través de la interpretación también se pone de manifiesto el encaje constitucional de un *hipotético* referéndum autonómico (STC 51/2017, FJ 5c). Y, por otro lado, como novedad destaca la distinción establecida por parte del Tribunal Constitucional entre el referéndum consultivo y la consulta popular referendaria (Ley catalana 4/2010): figuras de consulta popular completamente diferentes a pesar de su prácticamente idéntica similitud (STC 51/2017, FJ 3b).

2. La consulta popular como *tertium genus*. Una propuesta interpretativa

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de consultas populares, a partir de los tres hitos sociopolíticos, enmarca y delimita el concepto objeto de análisis -la consulta popular desde su doble dimensión-, siempre en contraposición con el concepto de referéndum. Esta interpretación actual reduce la consulta popular autonómica como instrumento concreto de participación a su mínima expresión; en definitiva, ésta queda encorsetada en aquellas formas de participación participativa cuyo mecanismo de expresión de los ciudadanos no sea el voto, en otras cuestiones ya observadas. Llegados a este punto, y ante esta deriva jurisprudencial -motivada muy probablemente por los acontecimientos sociopolíticos del momento que no ayudan a una proyección hacia adelante de la interpretación conceptual de la consulta popular-, se consideró necesario abordar una propuesta interpretativa diversa.

Anteriormente nos hemos referido tanto a los Estatutos de autonomía como a la legislación autonómica de *nueva generación* en materia de participación ciudadana. El análisis de estas normas, especialmente de las más recientes, ha puesto de manifiesto la incorporación de un nuevo instrumento de consulta popular diferenciado tanto de los instrumentos participativos, como del referéndum. Este nuevo mecanismo de participación, no previsto en los EEAA sino

en la legislación más reciente, ha sido regulado heterogéneamente, ya sea por sus rasgos, ya sea por su denominación, de forma muy significativa en las Comunidades autónomas de Navarra, Andalucía, Islas Baleares y Cataluña. En estas CCAA la regulación de la consulta popular queda plenamente diferenciada de las *demás consultas* como son los foros, jurados o audiencias ciudadanas. Ello nos sitúa ante la segunda dimensión teórica de la consulta popular: más allá de ser el concepto genérico aglutinador de la participación -referéndum e instrumentos de democracia participativa- estamos también ante un instrumento concreto, autónomo, con una lógica y regulación propias, ya sea denominado consulta popular autonómica, consulta pública, consulta no referendaria. En este sentido, en la tesis nos acercamos a dicho concepto desde la denominación de consulta popular *híbrida* o *tertium genus*, para diferenciarla del concepto genérico de consulta popular.

Paralelamente hemos observado la distinción entre el concepto de consulta popular y el referéndum, basada en tres elementos: el sujeto -cuerpo electoral-, el procedimiento electoral y las garantías jurisdiccionales específicas del mismo. Siendo el primero de ellos, el sujeto convocado, el elemento distintivo, pues según interpretación del Tribunal Constitucional, toda consulta que convoque al entero cuerpo electoral tendrá carácter referendario.

La propuesta interpretativa que se aborda en la tesis ofrece situar la distinción entre ambos conceptos en el objeto. Por un lado, el referéndum previsto en la Constitución es la institución que complementa excepcional y residualmente la democracia representativa, pues tiene como objeto las decisiones de especial trascendencia política (art. 92 CE), entendiéndose este último concepto jurídico indeterminado como aquellos asuntos políticos cuyas decisiones esenciales afecten a la vida del Estado y la sociedad, con independencia de quien ostente la competencia en cada materia concreta. Por otro lado, la consulta popular *híbrida* tiene como objeto aquellas materias de naturaleza ordinaria, desarrollo y ejecución, de aquello dispuesto como esencial en el bloque de constitucionalidad.

Más allá del objeto, como elemento distintivo entre ambos conceptos, se observan otras cuestiones que asemejan y/o diferencian la consulta popular *híbrida* con el referéndum y también con las *demás* consultas populares. Por un lado, de la contraposición de la consulta popular *híbrida* con el referéndum, se observan tres elementos significativos. En primer lugar, el sujeto: mientras que en el referéndum siempre será el cuerpo electoral, sin que éste pueda reducirse ni ampliarse, en el caso de la consulta popular *híbrida* sí podrá alterarse, ampliándose, por ejemplo, a todos los residentes independientemente de su nacionalidad, o reduciéndose a nivel sectorial. En segundo lugar, el procedimiento a seguir siempre deberá ser el electoral para el caso del referéndum, mientras que la consulta popular *híbrida* podrá seguir un procedimiento con mayor o menor formalismo, según sea regulado por cada Comunidad autónoma. En tercer lugar, el ámbito territorial de desarrollo de cada institución: el referéndum podrá tener lugar a nivel estatal y autonómico, si así se previese, mientras que el desarrollo e implementación de

la consulta popular sea probablemente más propicio en los niveles autonómico y local, por las características propias del instrumento.

Por otro lado, efectivamente la consulta popular *híbrida* queda bajo el umbral de la democracia participativa. A pesar de ello, estamos ante una modalidad de consulta popular que denota un carácter híbrido al distinguirse de las demás consultas, al menos en dos aspectos relevantes. En primer lugar, y ya mencionado, es el sujeto. La consulta popular *híbrida* puede abarcar tanto un sector de la población o el conjunto de la población, ampliándose habitualmente más allá del cuerpo electoral, mientras que en las demás consultas populares esta característica no está contemplada. El segundo elemento distintivo, como ya se ha observado, es la modalidad en la que se expresan los ciudadanos, destacando el voto como la única modalidad prevista para la consulta popular *híbrida* y no contemplada para las demás consultas populares.

VI. CONCLUSIONES

El objeto principal de la tesis inicialmente quedaba enmarcado dentro de la siguiente pregunta: ¿existe un modelo de ejercicio de la democracia a nivel autonómico diferenciado del estatal? La respuesta a dicha cuestión ha sido abordada desde la perspectiva de la consulta popular, a partir del análisis del modelo de democracia actual -tanto el modelo estatal como el autonómico-, partiendo desde la doble dimensión teórica del concepto de consulta popular; y paralelamente también se ha abordado la consulta popular a partir del análisis de los modelos de ejercicio de la democracia a nivel subnacional tanto de Italia como de Estados Unidos. Seguidamente, daremos respuesta a la cuestión principal a partir de diferentes consideraciones conclusivas.

En primer lugar, y aunque no estamos ante una afirmación nada novedosa, efectivamente el modelo de ejercicio de la democracia en España se construye sobre la democracia representativa, con la complementación *excepcional* y *residual* por parte de la democracia directa. No obstante, es relevante el destacado carácter excepcional de la democracia directa, evidenciado especialmente en el análisis comparado llevado a cabo.

Paralelamente, es preciso responder que a nivel autonómico el modelo de democracia es análogo al estatal, excepto en la complementación del mismo: mientras que en sede estatal la democracia representativa se complementa con el referéndum consultivo, en sede autonómica ello se lleva a cabo a través de la democracia participativa. Respecto de esto último, la regulación de la participación a nivel autonómico pone de manifiesto la voluntad política no solo de abrir el proceso de decisiones públicas a los ciudadanos, sino también a que esta participación sea transparente y tomada en consideración, de una forma u otra, con los diferentes elementos de bidireccionalidad introducidos en la más reciente legislación autonómica en dicha materia. Asimismo, la legislación autonómica de la consulta

popular incorpora un instrumento de participación innovador, que implica la regulación de la segunda dimensión del concepto de consulta popular, esto es, la consulta popular como instrumento concreto y autónomo de participación. Situándonos dicha cuestión en el tercer elemento conclusivo, que versa alrededor del art. 149.1.32 CE.

El artículo 149.1.32 CE como cláusula abierta a las consultas populares, tanto las consultas populares por vía de referéndum y las no referendarias, y las sitúa en el plano autonómico, por su ubicación dentro del texto constitucional. No obstante, la interpretación constitucional ha ido cerrando dicha puerta abierta, especialmente respecto del referéndum autonómico, implicando ello un rol predominante, y prácticamente único, de la democracia participativa en el ejercicio de la participación a nivel autonómico.

El cuarto aspecto conclusivo se refiere a la delimitación del concepto de consulta popular en contraposición con el concepto de referéndum llevado a cabo por el Tribunal Constitucional, que ha conducido a un vaciamiento del concepto de consulta popular hasta el punto de señalar que toda consulta popular cuyo sujeto incluya el cuerpo electoral solo podrá tener carácter referendario.

Otro aspecto fundamental es la doble dimensión teórica de la consulta popular como categoría genérica y como categoría concreta de participación, habiendo sido denominada esta última como *tertium genus* o *híbrida*. Este punto de partida teórico se ha materializado a nivel autonómico: a partir del análisis de la legislación autonómica se observa como emerge un nuevo mecanismo de participación, que va más allá de las demás consultas populares y, a su vez, diferenciado del referéndum, cuyos rasgos distintivos son tanto el objeto como el voto.

Con todo, se pone de manifiesto la necesidad de dotar de una mayor claridad a la distinción conceptual entre referéndum y consulta popular. En este sentido, se propone diferenciar el referéndum de los demás mecanismos participativos, situándose el primero dentro de la democracia directa y, los segundos, integrantes de la democracia participativa. Asimismo, dentro de la democracia participativa debería distinguirse la consulta popular como mecanismo autónomo de participación sin la necesidad de ser adjetivada, como hemos venido haciendo hasta ahora (consulta popular como *tertium genus*, *híbrida*, *pública*, *ciudadana*, *no referendaria*).

Podría ser momento ahora también de cuestionarse acerca de la necesidad de la participación ciudadana en sede autonómica, teniendo en cuenta que ésta ha estado prácticamente ausente en la historia de la democracia española: ¿puede efectivamente la participación perfeccionar la calidad de la democracia? Todos sabemos que el fomento de la participación no ha sido precisamente una prioridad política. De hecho, la consulta popular ha sido puesta en práctica en más de una ocasión como medio de expresión de los territorios singulares (excepto Canarias). Fuere como fuere el origen de la misma, y haya tenido o no un carácter

secesionista en determinadas situaciones, es una realidad que se ha recogido tanto en los Estatutos de autonomía como en las normas autonómicas que los desarrollan, hasta el punto de incorporar -y no solo Cataluña- un nuevo instrumento innovador, como es la consulta popular *híbrida*.

Para finalizar, quisiera mencionar dos aspectos derivados de la tesis defendida que quedan abiertos para un futuro desarrollo. En primer lugar, faltará ver cuál es la puesta en práctica de la consulta popular *híbrida* regulada, especialmente en el caso de Navarra e Islas Baleares, cuya legislación es la más reciente. En segundo lugar, la distinción material entre referéndum y consulta popular *híbrida* basada en las decisiones políticas de especial trascendencia nos conduce necesariamente a analizar en profundidad este concepto jurídico indeterminado.
