

# REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR: PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y COMPETENCIALES A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ADRIÁN GARCÍA ORTIZ

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional  
Universidad de Alicante*

TRC, nº 52, 2023, pp. 429-450  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. El modelo democrático de la Constitución española de 1978. II. El referéndum consultivo. III. Posibles interpretaciones del artículo 92 de la Constitución. IV. La respuesta del Tribunal Constitucional a los problemas interpretativos derivados de la regulación constitucional del referéndum consultivo. V. Conclusiones del análisis jurisprudencial y propuestas de interpretación alternativa.

## I. EL MODELO DEMOCRÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución de 1978 (CE) recoge en su preámbulo la voluntad de la Nación española de establecer una «sociedad democrática avanzada» y en el primer apartado de su primer artículo España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho. A partir de estas previsiones, el texto constitucional español diseña un sistema político esencialmente representativo, en el que las instituciones de participación ciudadana directa o semidirecta cuentan con un escaso reconocimiento y, consecuentemente, una reducida puesta en práctica.

Razones contextuales e históricas contribuyen a explicar la primacía de la representación en el modelo democrático español<sup>1</sup>. En primer lugar, era el predominante en nuestro entorno europeo, aquél en el que la incipiente democracia española debía inspirarse. En segundo lugar, la regulación y efectiva utilización de los instrumentos de participación ciudadana eran excepcionales en la tradición histórica española: el referéndum y la iniciativa popular previstos en el art. 66 de la Constitución de 1931 no fueron utilizados nunca —si bien sí se acudió hasta en tres ocasiones al plebiscito del art. 12 para la aprobación de los Estatutos regionales—. En tercer lugar, se desconfiaba, especialmente por parte de sectores de la izquierda política, de unos instrumentos que habían sido utilizados por el franquismo como mecanismos de legitimación del régimen autoritario<sup>2</sup>.

Quedando establecido el modelo representativo como el sistema o la regla general de la democracia española, los instrumentos de democracia directa o semidirecta se configuraron como complementarios de dicho sistema o, en otras palabras, como excepción de la regla general. En efecto, «[s]e trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa» (STC 103/2008, FJ 2<sup>3</sup>). En consecuencia, a pesar de la literalidad del art. 23.1 CE, según el cual la ciudadanía tiene el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, democracia directa y democracia representativa no deben ser entendidas como subespecies del mismo rango del género «participación política». Al contrario, la participación directa presenta una «escasa virtualidad (...) frente a la excesiva formalización de la representación política y los órganos de representación de los ciudadanos» (Pérez Sola, 2009: 437)<sup>4</sup>.

1 Oliver Araujo (2012: 24) señala cuatro motivos que explicarían el carácter restrictivo de los instrumentos de participación política directa en el sistema español de democracia representativa: «el recuerdo inmediato de las connotaciones autoritarias y antipartidistas del referéndum en el régimen franquista, la polémica experiencia italiana del referéndum abrogatorio, la repetida utilización del referéndum en los primeros años de la V República Francesa con fines carismáticos, y la imperiosa necesidad de fortalecer y potenciar los partidos políticos en España tras cuatro décadas de estar prohibidos».

2 Los dos referéndums celebrados durante el régimen franquista, el de 1947 para la ratificación popular de las cinco Leyes fundamentales aprobadas hasta el momento y el de 1966 para la modificación de algunas de ellas y la aprobación de nuevas, convocados en virtud de la Ley de Referéndum Nacional, de 22 de octubre de 1945, arrojaron unas cifras del 92,94% y el 95,86% de votos positivos respectivamente (Pérez Sola, 1994: 18-20).

3 Ya en la STC 76/1994, el TC había afirmado que el art. 1.3 CE «proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política en la que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (FJ 3).

4 En particular, lo que pretendió el constituyente fue apuntalar la posición nuclear de los partidos políticos como el paradigma de la representación política. Así, García López (2012: 19) señala que «[e]l verdadero centro de gravedad de la democracia constitucional pluralista prevista en la Constitución de 1978 son los

La Constitución española prevé fundamentalmente tres instrumentos de participación ciudadana directa en la adopción de decisiones políticas: el concejo abierto (art. 140 CE), auténtica institución de democracia directa en la que el gobierno y la administración municipales corresponden a un alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores (art. 29.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [LRBRL]), la iniciativa legislativa popular del art. 87.3 CE y el referéndum, sobre el que centraremos nuestra atención<sup>5</sup>.

## II. EL REFERÉNDUM CONSULTIVO

Bajo la denominación no definida de «referéndum» —figura que carece de «una identidad absoluta en su caracterización general o en sus diferentes modalidades» (López Basaguren (2009: 209)—, el constituyente español ampara tres modalidades: el referéndum de reforma constitucional (arts. 167.3 y 168.3 CE)—, el referéndum estatutario —vinculado a la formación y desarrollo del Estado de las autonomías (arts. 151.1, 151.2, 152.2 y disposición transitoria cuarta CE)— y el referéndum consultivo del art. 92 CE, según el cual «[l]as decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». Se trata, apunta López Basaguren (2009: 218), de un «*numerus clausus*, y no una relación meramente indicativa, abierta a la incorporación de otras formas de referéndum por parte del legislador, tanto estatal como autonómico, al margen de las expresamente previstas en la Constitución».

De las diferentes modalidades posibles de referéndum —potestativo u obligatorio, en atención a la necesidad de su convocatoria; vinculante o no vinculante, en función del resultado; y consultivo o decisorio, según la naturaleza de la propuesta (Aparicio Pérez, 2016: 122)—, el constituyente español opta en el art. 92 CE por la más limitada de todas ellas: un referéndum potestativo (las decisiones *podrán* ser sometidas a referéndum), no vinculante y consultivo, razones por las que no se prevé ninguna mayoría mínima de participación ni de resultado, y que explicarían también su escasa aplicabilidad práctica —llegándose a hablar incluso de «mutación constitucional por falta de uso» (García López, 2012: 29)—. A estas limitaciones constitucionales el legislador orgánico al que se refiere el art. 92.3 CE<sup>6</sup> añadirá que la decisión del votante en el referéndum quede

partidos que expresan y reducen a actos unitarios, la voluntad de una sociedad heterogénea, operando a través de los mecanismos representativos».

5 Además, el valor «participación ciudadana» impregna el articulado de la Constitución y se despliega en el ámbito de la educación (art. 27.5 y 7 CE), de la Administración Pública (art. 105 CE), de la Administración de Justicia (art. 125 CE) o de la Seguridad Social y la empresa (art. 129 CE).

6 Dado que el art. 92.3 CE establece una reserva de ley orgánica para la regulación de «las condiciones y el procedimiento de las *distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución*» (cursiva nuestra), esta

constreñida al «sí», al «no» o al voto en blanco (art. 16.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum [LORMR]).

El art. 92 CE deja en manos de la presidencia del Gobierno<sup>7</sup> tanto la determinación del concepto «especial trascendencia» como la apreciación de la oportunidad de la propuesta de referéndum, aunque debe contar con la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta (art. 6 LORMR) y la convocatoria formal por el Rey mediante real decreto<sup>8</sup> acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su presidente (arts. 92.2 y 62.c) CE y art. 2.3 LORMR).

De acuerdo con la literalidad del art. 92 CE, el referéndum consultivo queda limitado a las «decisiones políticas de especial trascendencia», lo que excluiría de su objeto, en principio, la aceptación o rechazo de disposiciones legislativas (López González, 2002: 214) —por ejemplo, un referéndum que pudiera celebrarse en la fase final del proceso legislativo<sup>9</sup>— y aproximaría esta figura a la del plebiscito (Álvarez Vélez, 2018: 436; Ibáñez Macías, 2013: 129). En realidad, nada impediría que el referéndum pudiera referirse a un acto jurídico concreto, dada la dificultad de establecer una delimitación precisa entre acto jurídico y acto político: la aprobación de un instrumento normativo, pese a referirse a un acto jurídico concreto, contiene una significación política en sí misma<sup>10</sup>. De hecho, los dos referéndums consultivos celebrados hasta la fecha tuvieron una evidente carga política pero se basaban en actos jurídicos determinados: el objeto del referéndum de 1986 era la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), es decir, el mantenimiento o la denuncia del Tratado del Atlántico Norte (1949); más claro aún resulta el referéndum de 2005, en el

reserva también se extiende al referéndum de reforma constitucional y al estatutario.

7 En el informe de la ponencia constitucional, por el contrario, la legitimación para la proposición de referéndum se atribuía, en el art. 85.3, al Gobierno o a cualquiera de las Cámaras (B.O.C. n° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1631).

8 De acuerdo con el art. 3 LORMR, el real decreto de convocatoria debe incluir el texto íntegro de la decisión política objeto de consulta, las preguntas concretas y la fecha de celebración del referéndum, que deberá producirse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación de aquél. El real decreto se publicará en el B.O.E. y se difundirá en los diarios de mayor circulación de España, radio y televisión.

9 Debe recordarse al respecto que durante el proceso constituyente se descartaron los inicialmente previstos referéndums de ratificación y abrogación legislativos, cuyo objeto eran los textos legislativos aprobados parlamentariamente pero aún no sancionados y las leyes en vigor, respectivamente. Vid. el anteproyecto de Constitución (B.O.C. n° 44, de 5 de enero de 1978, p. 683) y el informe de la ponencia (B.O.C. n° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1631).

10 En este sentido, Aguiar de Luque (1984: 795) considera que «por decisión política de especial trascendencia» hay que entender «decisión básica, cuya puesta en práctica puede implicar tanto una política legislativa acorde, como unas medidas de gobierno congruentes con la voluntad popular expresada en las urnas». Por el contrario, Martín Núñez (2012: 102) señala que, en el referéndum, «lo que se somete a consulta popular es una determinada opción política al margen del proceso de creación, modificación y derogación de normas, al margen del proceso legislativo».

que se preguntó directamente a la ciudadanía si aprobaba el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>11</sup>.

### III. POSIBLES INTERPRETACIONES DEL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN

Desde una perspectiva monista, el art. 92 CE es, en principio, claro. Las dudas interpretativas surgen cuando es puesto en relación con el modelo de Estado autonómico, pudiendo señalarse al respecto, en un plano teórico, dos posibles interpretaciones.

Una primera posibilidad es concebir al art. 92 CE como el precepto regulador del referéndum consultivo *de ámbito estatal*, tanto por el objeto (decisiones políticas de especial trascendencia para el conjunto del Estado español<sup>12</sup>) como por el sujeto convocado (toda la ciudadanía española). Esta interpretación implicaría, primero, que sólo los referéndums consultivos estatales necesitarían la propuesta del presidente del Gobierno, la autorización previa del Congreso de los Diputados y la convocatoria por el Rey<sup>13</sup>; segundo, que sólo la normativa sobre los referéndums consultivos estatales quedaría afectada por la reserva de ley orgánica del art. 92.3 CE<sup>14</sup>; tercero, que sería posible que las comunidades autónomas —el ámbito territorial más propicio «para practicar la democracia directa, por la proximidad de las instancias decisorias a los ciudadanos y por la naturaleza y el alcance inmediato de las cuestiones sometidas a consulta» (Garrido López, 2019: 15)— asumieran en sus respectivos Estatutos de Autonomía, con base en el art.

11 El primer referéndum se celebró el 12 de marzo de 1986 y la pregunta era «¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?»; la participación fue del 59,42%, el «sí» obtuvo el 53,09% y el «no» el 40,3%. El segundo referéndum, en el que se preguntaba «¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?», se celebró el 20 de febrero de 2005; la participación fue del 41,77%, el «sí» obtuvo el 76,96% y el «no» el 17,07%.

12 En este sentido, Carrasco Durán (2013: 18) considera que «[e]l contexto del art. 92 CE mueve a concluir que la especial trascendencia de las decisiones que motivarían convocar un referéndum debe ser valorada en el ámbito de los intereses del Estado, de ahí que el citado artículo solamente mencione la intervención de autoridades estatales y confíe a una ley estatal la regulación de las distintas modalidades de referéndum. Una consulta de interés exclusivamente autonómico o local no sería un referéndum».

13 De acuerdo con esta interpretación, dado que el referéndum del art. 92 CE sería sólo aquél de ámbito estatal, exclusivamente éste, como referéndum previsto en la Constitución, debería contar con la convocatoria por el Rey exigida por el art. 62.c) CE.

14 Para Enériz Olaechea (2017: 6), dado que el referéndum consultivo del art. 92 CE tiene por objeto «asuntos de especial trascendencia política en que [se] quiere conocer la voluntad del pueblo español» y que, por ello, presenta un carácter e interés constitucional «distinto y superior» al autonómico y municipal, la Constitución no obliga a que en la ley orgánica a que se hace referencia en el art. 92.3 CE «se contengan todas las posibles modalidades de referéndum que puedan darse y que convoquen autoridades autonómicas o locales para asuntos de su competencia y de un claro interés menor que el interés constitucional o superior del Estado en su conjunto». De igual modo, los referéndums autonómicos y municipales no requerirían, «por razón de su tono menor», la intervención del Rey prevista en el art. 62.c) CE.

149.3 CE, competencia en materia de referéndum, dictaran normativa de desarrollo y pudieran convocarlos<sup>15</sup>. Dicha normativa no estaría sujeta a las prescripciones del art. 92 CE, aunque en todo caso debería prever la autorización del Estado para la convocatoria de la consulta, exigida por el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE<sup>16</sup> y considerada como un «mecanismo de garantía de la unidad política del Estado, dirigido a asegurar la lealtad constitucional» (Pérez Alberdi, 209: 118).

Una segunda posibilidad es concebir al art. 92 CE como el precepto regulador de la *institución* del referéndum en el ordenamiento constitucional español, de modo que sus previsiones serían aplicables tanto a los referéndums de ámbito estatal como a los de ámbito autonómico o local. Esta interpretación implicaría, primero, que todos los referéndums celebrados en España necesitarían la propuesta del presidente del Gobierno, la autorización previa del Congreso de los Diputados (lo que reforzaría —y haría inútil— el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE) y la convocatoria por el Rey; segundo, que toda la normativa sobre los referéndums celebrados en España quedaría afectada por la reserva de ley orgánica del art. 92.3 CE; finalmente, que las comunidades autónomas no podrían asumir competencia ni dictar normativa sobre referéndums o, en su caso, ésta debería respetar los dictados tanto de la Constitución como de la antedicha ley orgánica.

Consideramos que existen importantes razones para sostener la primera de las interpretaciones señaladas. En primer lugar, por la ubicación sistemática del art. 92 CE, en el título III de la Constitución, que contiene la regulación de los instrumentos legislativos de ámbito específicamente estatal.

En segundo lugar, porque el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE —precepto en cualquier caso «insólito» en el Derecho comparado y «poco acorde con la naturaleza compuesta del Estado autonómico» (Garrido López, 2019: 17)— limita la competencia estatal —competencia de ejecución (Martín Núñez, 2019: 83), pero no normativa (López Rubio 2019: 181)— a la *autorización* del referéndum. De este modo, si respecto de la institución del referéndum el Estado central tiene competencia exclusiva para la autorización de su convocatoria, se podría deducir que las

15 Al respecto se ha señalado que el art. 92 CE «en ningún punto consagra de modo explícito que el ámbito de estas consultas populares debe ser todo el territorio nacional», por lo que —añadimos nosotros— cabrían los referéndums autonómicos, máxime teniendo en cuenta que «[l]as instituciones de participación directa cuentan en el texto constitucional con una *vis expansiva* fruto del mandato de maximización de la participación contenida en el art. 9.2 o del reconocimiento de la participación directa en los asuntos públicos como un derecho fundamental que realiza el art. 23 [CE]» (Aguar de Luque, 200: 87). Debe tenerse en cuenta que durante el proceso constituyente el Grupo Parlamentario Senadores Vascos del Senado presentó una enmienda, que no prosperó, en la que proponía la previsión constitucional de un referéndum autonómico sobre decisiones que afectaran a la comunidad autónoma: «[a]quellas [decisiones políticas de especial trascendencia] que afectan a las Comunidades Autónomas sólo podrán ser sometidas al referéndum de los ciudadanos de la Comunidad correspondiente». B.O.C. n.º 157, de 6 de octubre de 1978, voto particular n.º 303 (enmienda n.º 999), p. 3488.

16 La previsión del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE se reproduce en el art. 2 LORMR, que establece que la autorización será acordada por el Gobierno a propuesta de su presidente, excepto en aquellos casos en que esté reservada constitucionalmente al Congreso de los Diputados.

comunidades autónomas pueden asumir competencia en todo lo demás (su regulación, la oportunidad de su convocatoria, etc.) (Corcuera Atienza, 2009: 314)<sup>17</sup>. De lo contrario, carecería de sentido el propio precepto 149.1.32.<sup>a</sup> CE, pues al establecer el art. 92.3 CE una reserva de ley orgánica para la regulación del referéndum, ya estaría atribuyendo al Estado central la competencia exclusiva en la materia<sup>18</sup>.

En tercer lugar, porque ésta ha sido la interpretación seguida para la iniciativa legislativa popular, regulada en el art. 87.3 CE, esto es, en el mismo título que el referéndum. El hecho de que la Constitución reserve a una ley orgánica la regulación de la iniciativa legislativa popular y prevea directamente algunos requisitos (500.000 firmas acreditadas y exclusión de determinadas materias) no ha impedido a las comunidades autónomas regular su propia iniciativa popular, sin necesidad de atribución de ninguna competencia específica y sin sujeción a las previsiones del art. 87.3 CE<sup>19</sup>.

Por otra parte, el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE incorpora otro elemento de potencial conflicto interpretativo: el Estado tiene la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de «consultas populares por vía de referéndum». Ello plantea la cuestión de si caben consultas populares que no se canalicen por vía de referéndum y, por tanto, que no requieran la autorización estatal. Y, en ese caso, qué significado debe atribuirse a la «consulta popular». La disociación entre «consulta popular» y «referéndum» aparece, pues, en el marco del Estado autonómico y el reparto competencial efectuado por los arts. 148 y 149 CE, es decir, por exigencias del modelo de descentralización territorial de poder.

La LORMR no permite responder a las cuestiones planteadas, pues no realiza referencia alguna a un posible referéndum autonómico y se limita a concretar las previsiones de los referéndums previstos en la Constitución. No obstante, en cierta medida parece seguir la primera de las interpretaciones del art. 92 CE que hemos apuntado: según Enériz Olaechea (2017: 10), «el legislador orgánico no

17 Segura-Renau (2022: 392) considera que este art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE deja la puerta abierta a las «consultas populares referendarias de ámbito no estatal», e igualmente Montilla Martos (2021: 306-307) también deduce de este precepto la existencia de referéndums autonómicos consultivos, respecto de los cuales los correspondientes Estatutos de Autonomía podrían atribuir a las comunidades autónomas «alguna forma de intervención en la ejecución o en el complemento normativo».

18 En este sentido, Martín Núñez (2012: 101-102) considera que «[l]a existencia de este precepto [el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE] en el ámbito de las competencias sólo puede tener sentido si se permite un espacio de regulación autonómica en materia de referéndum, salvando la propia autorización estatal. Con esta previsión, el Estado se reserva un control con la autorización del referéndum autonómico para garantizar la lealtad constitucional con ocasión de su eventual puesta en práctica».

19 La iniciativa legislativa popular se encuentra prevista en los Estatutos de Autonomía de todas las comunidades autónomas: Andalucía (art. 111.2), Aragón (art. 42.2), Asturias (art. 31.1), Canarias (art. 44.4), Cantabria (art. 15.1), Castilla-La Mancha (art. 12.1), Castilla y León (art. 25.2), Cataluña (art. 62.1), Comunidad de Madrid (art. 15.2), Comunitat Valenciana (art. 26.2), Extremadura (art. 23.4), Galicia (art. 13.1), Illes Balears (art. 47.3), La Rioja (art. 20), Navarra (art. 19.2), País Vasco (art. 27.4) y Región de Murcia (art. 30.1).

reguló las consultas populares por vía de referéndum de las Comunidades Autónomas por considerar que su regulación debía ser objeto de la legislación autonómica, de modo similar a como hace la disposición adicional con las consultas populares municipales». En efecto, la disposición adicional de la LORMR excluye del ámbito de la Ley «las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

La calificación del referéndum municipal como «consulta popular» permite excluirlas del régimen del referéndum, salvo respecto de la exigencia de autorización estatal (que no deriva del art. 92 CE, sino del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE). Así, el art. 71 LRBRL establece que, en el marco de las competencias asumidas por la comunidad autónoma, los alcaldes pueden convocar consultas populares, previa aprobación por mayoría absoluta del pleno municipal y autorización por el Gobierno de España, sobre «aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local»<sup>20</sup>. Sigue sin permanecer clara, no obstante, la distinción sustantiva entre «consulta popular» y «referéndum».

#### IV. LA RESPUESTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LOS PROBLEMAS INTERPRETATIVOS DERIVADOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM CONSULTIVO

La respuesta a los interrogantes planteados debe rastrearse en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional (TC), con el objeto de identificar en ella tanto el alcance de art. 92 CE —el referéndum *de ámbito estatal* o el referéndum como *institución*— y la distinción conceptual entre consulta popular referendaria y no referendaria —de la que dependen consecuencias jurídicas distintas a tenor del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE—.

Aunque de una manera tangencial, el TC se pronunció por primera vez sobre el tema planteado en la STC 119/1995, en la que el máximo intérprete de la Constitución determinó que los trámites de información pública propios del procedimiento administrativo no pueden encuadrarse —a diferencia de los referéndums, el concejo abierto o la iniciativa legislativa popular (FJ 3)— en el derecho

20 García García (2009: 52) considera que las consultas locales son «una modalidad de participación administrativa y no política, razón por la cual está ausente en ellas el llamamiento al cuerpo electoral en cuanto titular de la soberanía» y, por ello, «ese llamamiento no se hace como titulares de la soberanía, sino en su condición de vecinos». Por su parte, Pérez Sola (2009: 445) afirma que la no inclusión de los referéndums municipales (o «consultas populares locales») en la LORMR «constituye un evidente incumplimiento constitucional por no respetar la reserva de Ley Orgánica que se establece en el art. 92.3 CE».



fundamental de participación política del art. 23.1 CE: «para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23.1 C.E., habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político —esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder— estaremos en el marco del art. 23.1 C.E.» (FJ 5).

Según el TC, esas otras formas de participación, como la información pública del procedimiento administrativo —que no son expresión del art. 23.1 CE y que, por no poder encuadrarse ni en la democracia representativa ni en la democracia directa, se incardinan en el *tertium genus* de la democracia participativa (De la Quadra-Salcedo Janini, 2017: 5)—, no son «cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos —en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado— precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc.» (FJ 6). De estas afirmaciones es posible extraer tres conclusiones: primero, los instrumentos de participación política directa, entre los que se encuentra el referéndum, son una concreción o habilitación para el ejercicio del derecho fundamental de participación política del art. 23.1 CE; segundo, estos instrumentos deben dirigirse a la generalidad de la ciudadanía y no a grupos sectoriales concretos; tercero, no quedan reducidos al Estado central, sino que también caben «en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado».

No será hasta tres décadas después de la aprobación de la Constitución cuando el TC establezca por primera vez —según Ibáñez Macías (2013: 101) de forma innecesaria y poco afortunada, en cuanto previamente el TC había utilizado indistintamente ambos términos (STC 119/1995, FJ 3)— una diferenciación conceptual entre referéndum y consulta popular. En la STC 103/2008, dictada con ocasión del *Plan Ibarretxe II*<sup>21</sup>, el TC afirmaría que el referéndum es «una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de

21 Tras el fracaso del *Plan Ibarretxe I* con el rechazo del Congreso de los Diputados en 2005 a la Propuesta de nuevo Estatuto Político para el País Vasco, que había sido aprobada por el Parlamento Vasco en 2004 y que diseñaba un «régimen singular de relación política con el Estado español, basado en la libre asociación», el lehendakari Juan José Ibarretxe convocaría elecciones y presentaría en 2007 el *Plan Ibarretxe II*, que consistía, esencialmente, en el ofrecimiento de un pacto político al Gobierno español y la posterior celebración de una consulta el 25 de octubre 2008 que abriera el proceso de solución y, después, tras la negociación, de un «referéndum resolutivo» en 2010. La Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política preveía una consulta con dos preguntas: «¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?» y «¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice al año 2010?».

cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (...) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral<sup>22</sup> 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» (FJ 2)<sup>23</sup>.

De esta forma, el TC, tras establecer una relación género (consulta popular) – especie (referéndum), aporta un criterio orgánico-procedimental para definir este último: se tratará de un referéndum cuando se convoque a la generalidad del cuerpo electoral<sup>24</sup> —como expresivo de la voluntad popular— a través de un procedimiento electoral, siendo «de todo punto irrelevante» que la consulta no sea jurídicamente vinculante (FJ 3). La STC 31/2010 añadiría un grado más de complejidad a la delimitación conceptual entre referéndum y consulta popular al diferenciar entre consultas populares referendarias y no referendarias, convirtiendo a estas últimas «en otra especie del género, en este caso por exclusión de las consultas referendarias» (Garrido López, 2019: 25), es decir, delimitadas por su «carácter subsidiario» respecto del referéndum (Ridao i Martín, 2015: 363). Entre las consultas populares que no serían consideradas referendums y que, «en tanto que no son expresivas de la voluntad general ni imputables directamente a la comunidad política, tienen un alcance menor a la hora de dirigir la actuación pública» (Pérez Alberdi, 2019: 108), se encontrarían, por ejemplo, las encuestas, las audiencias públicas y los foros de participación (STC 31/2010, FJ 69).

No obstante, respecto a los elementos definidores del referéndum, Carrasco Durán (2013: 15, 20-22) considera que, junto a este criterio orgánico-procedimental, de la STC 103/2008 también es posible deducir «como nota delimitadora del referéndum la referencia a las materias sobre las que versa», de manera que «los asuntos que constituyen el ámbito propio del referéndum son aquellos que afecten

22 La inclusión del procedimiento electoral como un elemento definitorio del concepto de referéndum es, por otra parte, conforme con la regulación del procedimiento para la celebración del referéndum previsto en el capítulo II de la LORMR, cuyo art. 11.1 ya establece que «[e]l procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley».

23 El TC continúa afirmando que, «[p]ara calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria» (FJ 2).

24 Aplicando este criterio, Ibáñez Macías (2013: 102) considera que «son consultas populares no referendarias las dirigidas a un colectivo más reducido que el cuerpo electoral (por ejemplo, personas de una determinada edad, asociaciones, etc.)», mientras que serían consultas referendarias «las que tienen por destinatario el cuerpo electoral o un sujeto más amplio que el propio cuerpo electoral (por ejemplo, las personas mayores de 16 años o los extranjeros residentes)».

a competencias del Estado o a decisiones adoptadas por el constituyente» y, en consecuencia, «no serían referéndum las consultas convocadas y organizadas por los poderes públicos correspondientes sobre asuntos de la competencia de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales»<sup>25</sup>. Por su parte, para Bueno Armijo (2008: 207) la diferencia entre el referéndum y la consulta popular se encuentra, sobre todo, en la finalidad de cada una de estas instituciones: «la consulta popular se situaría en la fase de formación de la voluntad, mientras que el referéndum se identificaría con la voluntad misma, finalmente expresada»<sup>26</sup>.

Por otro lado, la STC 103/2008 atribuye consecuencias competenciales a esta delimitación conceptual: el referéndum (la consulta popular referendaria) será competencia exclusiva del Estado, de lo que cabría derivar que las comunidades autónomas podrían asumir competencia sobre las consultas populares no referendarias: «la [LORMR] es la llamada por el art. 92.3 CE 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 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE» (FJ 3). Esto es, la regulación del referéndum sería competencia exclusiva del Estado no por el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, sino por las reservas de ley orgánica de los arts. 81 y 92.3 CE. Este aspecto concreto ha sido criticado por Aguado Renedo (2011: 548-549), para quien la LORMR «podría no ser la única que cumple con la reserva constitucional en materia de referéndum, desde el momento en que la literalidad del art. 92.3 CE cuando se remite a ella, hace referencia a las “modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”: nada impediría teóricamente, de acuerdo con esta literalidad, que pudiesen existir dos leyes orgánicas distintas reguladoras de referéndums, una para los previstos en la Constitución y otra para los demás»<sup>27</sup>.

Asimismo, en la STC 103/2008 el TC rechaza la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran asumir competencias *implícitas* en materia de referéndum por medio de la apelación al principio democrático (FJ 3), sobre todo

25 Por ello, «las consultas de ámbito autonómico serían posibles y la potestad de las Comunidades Autónomas para establecerlas, regularlas, convocarlas y organizarlas no deriva del art. 92 CE, ni del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, ni de la LORDMR, sino de las competencias en materia de consultas que se deducen de sus propios Estatutos de Autonomía» (Carrasco Durán, 2013: 25).

26 De este modo, «“consulta popular” parece evocar toda interpelación (“consulta”) realizada a un cuerpo político, el pueblo (“popular”), con el fin de que se pronuncie respecto de una determinada cuestión, sobre la que recaerá una decisión definitiva emanada de un poder público distinto. Por su parte, el término “referéndum” connotaría una interpelación que persigue, en concreto, la confirmación (“refrendo”) por parte del cuerpo político de una decisión ya tomada por sus representantes (la sanción de una determinada ley, la aprobación de un proceso autonómico)» (Bueno Armijo, 2008: 207).

27 Alternativamente, el autor propone, siguiendo a Rodríguez-Vergara Díaz (2007: 884), que, por razones de economía legislativa, una misma ley orgánica podría establecer dos regulaciones distintas: una para los referéndums establecidos en la Constitución y otra para los que desarrollen el derecho de participación política del art. 23 CE por exigencia del art. 81.1 CE.

cuando, como sucede en este caso, existe una competencia explícita del Estado, la establecida en el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE (Tajadura Tejada, 2019: 216)<sup>28</sup>. Pero no sólo los referéndums: cualquier consulta popular autonómica debe basarse en una competencia contemplada en el correspondiente Estatuto de Autonomía, no pudiendo fundamentarse su convocatoria en la potestad de autoorganización institucional de las comunidades autónomas o en la consideración de que, en realidad, las consultas no representan un ámbito material de actuación, sino una técnica tendente a facilitar la acción de gobierno (De la Quadra-Salcedo Janini, 2017: 18). Esta interpretación se confirma en la STC 31/2010 (FJ 69), en la que el Alto Tribunal, «[e]n base a una interpretación ciertamente discutible» del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE (López Rubio, 2019: 170), establece que el Estado no sólo es competente para la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que dicha competencia se extiende a «la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación».

La STC 31/2015, que decreta la inconstitucionalidad parcial de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana —que habría de servir de base jurídica para la consulta del 9 de noviembre de 2014<sup>29</sup>— supone un

28 Sobre este extremo López Basaguren (2009: 217) critica que «la pretensión de que solo constituyan supuestos de referéndum los así previstos expresamente en la Constitución siendo posible el establecimiento de otros instrumentos idénticos sin esa denominación aboca a una diferenciación puramente nominal que es insostenible». También rechaza esta afirmación del TC Ibáñez Macías (2013: 111), para quien, por el contrario, «las CCAA tienen competencia implícita, basada en su autonomía organizativa, para regular y convocar referendos de ámbito autonómico».

29 Ante la imposibilidad de obtener la autorización estatal para la celebración de un «referéndum de autodeterminación» en Cataluña por su contradicción con la Constitución, el entonces presidente de la Generalitat de Catalunya Artur Mas inició un «proceso participativo sobre el futuro político de Cataluña» que consistía en la celebración de una consulta el 9 de noviembre de 2014 (la consulta del 9N), en que se formulaban dos preguntas: «¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?» y, en caso afirmativo, «¿Quiere que este Estado sea independiente?». Al objeto de evitar su consideración como referéndum, además de prescindir de la Administración electoral, se llamó a participar en la consulta no al censo electoral, sino a quien tuviera la condición política de catalán, a quien fuera nacional de un Estado miembro de la Unión Europea y acreditara un año de residencia continuada y a quien fuera nacional de terceros Estados y acreditaran tres años de residencia continuada. Dado que la consulta fue suspendida cautelarmente por el TC mediante providencia de 29 de septiembre de 2014 (B.O.E. nº 237, de 30 de septiembre de 2014), el Govern de la Generalitat planteó una consulta alternativa presentada como un proceso de participación ciudadana y en la que, por ejemplo, no existía un censo previo. Si bien ésta también fue suspendida cautelarmente por el TC, mediante providencia de 4 de noviembre de 2014 (B.O.E. nº 268, de 5 de noviembre de 2014), finalmente sí se llevó a cabo. Junto a la STC 31/2015, el TC dictó otras dos sentencias en relación con la consulta del 9N. Por un lado, la STC 32/2010, que, en aplicación de los criterios establecidos en la STC 31/2015, declaró la inconstitucionalidad del Decreto de convocatoria (Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre) por considerar que la del 9 de noviembre de 2014 fue una consulta de carácter general y, por tanto, de naturaleza referendaria, y que, en consecuencia, fue convocada sin la preceptiva autorización estatal. Por otro lado, la STC 138/2015, que declaró la inconstitucionalidad de las actuaciones de la Generalitat de Cataluña por las que se convocaba un «proceso de participación ciudadana» sobre el futuro político de Cataluña; en particular, la página web de la consulta. Dado que no existían actuaciones jurídicamente formalizadas sobre la convocatoria, el TC señaló que «para determinar si el objeto de una consulta convocada o promovida por las instituciones de una Comunidad Autónoma excede o no del ámbito competencial autonómico, lo

avance en la construcción doctrinal tanto de la diferenciación conceptual entre referéndum y consulta como de la clarificación de las competencias autonómicas en materia de consultas populares.

El TC vuelve a distinguir en esta sentencia, dentro de la denominación genérica de «consultas populares» del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE, entre el referéndum y las consultas no referendarias. Junto a las diferencias ya apuntadas respecto al sujeto convocado por la consulta, la sentencia apunta también al distinto fundamento de ambas figuras participativas: mientras que el referéndum es una manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)<sup>30</sup>, la consulta popular no referendaria lo es del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE) (FJ 5). De este modo, en el referéndum, cuyo destinatario ha de ser el conjunto de ciudadanía que tiene reconocido el derecho de sufragio activo —esto es, el cuerpo electoral, cuya opinión debe expresarse «por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral» (FJ 5)—, la persona interviene en cuanto ciudadana (*uti cives*), mientras que en las consultas no referendarias, por las que se articulan voluntades particulares o colectivas no imputables al cuerpo electoral, la persona participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*) (FJ 5).

Respecto al asunto competencial, el TC atribuye al Estado la competencia para regular la institución del referéndum «cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte» (FJ 6.A), mientras que limita la competencia autonómica (previamente asumida, como es evidente, por el Estatuto de Autonomía) a la regulación y convocatoria de consultas no referendarias o sectoriales, dirigidas a sectores conformados en torno a intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta (FJ 9), con los siguientes límites (FJ 6): por un lado, como señaló la STC 103/2008 (FJ 4), no puede preguntarse sobre «cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos» —es el caso de la independencia de una comunidad autónoma—; por otro lado, el objeto de la consulta no puede desbordar el ámbito de las competencias autonómicas y locales; finalmente, las consultas locales deben ajustarse a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas establecidas por el Estado (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE).

En el mismo año 2015 el TC dictó la STC 137/2015, que anuló parcialmente el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de

determinante es el contenido de la pregunta o de la cuestión que se somete a consulta y no el grado de formalización jurídica de la consulta» (FJ 3).

30 Rodríguez-Vergara Díaz (2007: 881) considera que los referéndums convocados en ejercicio del derecho de participación política del art. 23 CE comprenderían tanto aquellas consultas expresamente previstas en la Constitución como «aquéllas, aunque no estén previstas en la Constitución, en las que se llame a participar al pueblo ejerciendo un poder político, como titular de la soberanía».

competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que concretaría la expresión «establecimiento y regulación» del referéndum, introducida por la STC 31/2010 para fijar la competencia exclusiva del Estado en la materia. Según el TC, «la Constitución (...) ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que sólo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular». Ahora bien, esto no significa «que no puedan en ningún caso los Estatutos de Autonomía (...) reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma» (FJ 4.d). Esto confirmaría, según Aguado Renedo (2017: 124), que «la competencia normativa sobre el referéndum no necesariamente ha de ser exclusiva del Estado, sino que puede ser compartida».

El TC, de forma un tanto contradictoria con su propia doctrina —en «una suerte de autorrefutación a través de una paradoja o antítesis argumental que explicita un giro interpretativo» (Garrido López, 2019: 34)—, parece dejar la puerta abierta a una posible asunción de competencias por las comunidades autónomas en la materia: «la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE y aparece ya prevista de modo expreso, para determinado ámbito territorial [el municipal]» (FJ 4.d).

Esta tendencia aperturista, aunque sin alteración de la distribución competencial establecida, se encuentra también en la STC 51/2017 —que anula parcialmente la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum—, según la cual «[e]s a la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE (...) a la que correspondería, en su caso, la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental (...). [A]sí habría de hacerse (...) si se pretendiera introducir en el ordenamiento (...) algún tipo de referéndum de ámbito autonómico» (FJ 5.c). El Estado se reservaría de esta forma «la garantía de una cierta uniformidad en cuanto al marco institucional de los mecanismos de participación directa en las Comunidades Autónomas» (Martín Núñez, 2019: 89). En cualquier caso, la sentencia confirma que, si bien la ley orgánica referida (la LORMR) podría crear nuevas modalidades de referéndum diferentes a las previstas, en el ordenamiento vigente «nunca podría una Ley autonómica incorporar al ordenamiento nuevas modalidades de referéndum» (Álvarez Vélez, 2018: 443).

Finalmente, debe apuntarse que esta doctrina formulada por el TC en relación con la institución del referéndum fue aplicada, sin innovación sustancial

respecto a lo ya construido con anterioridad, en uno de los asuntos más trascendentales a los que ha tenido que hacer frente el TC en las últimas décadas, el relativo a la Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña que habría de servir de sustento jurídico a la consulta del 1 de octubre de 2017. En la STC 114/2017 (FJ 3), el TC funda la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación<sup>31</sup>, junto a los argumentos materiales y del procedimiento parlamentario, en una inconstitucionalidad de carácter competencial: «[s]e ha convocado pues un referéndum sin recabar la preceptiva autorización del Estado (art. 149.1.32 CE). Además este concreto tipo de consulta no aparece previsto ni en la Constitución ni en la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, en la actualidad) (...). A ello ha de añadirse, con trascendencia muy superior, que la consulta sobre la “autodeterminación” de Cataluña habría de afectar de lleno a la antes aludida<sup>32</sup> identidad y unidad del sujeto titular de la

31 En relación con esta ley el TC se pronunció también en las SSTC 120/2017, 121/2017 y 122/2017, por las que se declaró la inconstitucionalidad —por los mismos motivos por los que se anuló la Ley 19/2017 en la STC 114/2017— de la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de dicha ley, en el primer caso, del Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación, en el segundo caso, y del Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña, en el tercer caso. Posteriormente, en la STC 10/2018, el TC estimó el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña y declaró la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que dispuso la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la adecuación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, realizada por aquel grupo parlamentario, por vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas y el de participación en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23 CE). Asimismo, en la STC 41/2019, el TC consideró igualmente vulnerado el derecho fundamental del art. 23 CE en el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Ciudadans en el Parlamento de Cataluña contra una serie de acuerdos adoptados por la Mesa y por el Pleno del Parlamento de Cataluña en la tramitación de la proposición de ley que condujo a la aprobación de la Ley 19/2017, basándose en su argumentación en los criterios fijados en las SSTC 114/2017 y 10/2018. Por su parte, dicho derecho fundamental fue también vulnerado, según la STC 46/2018, al admitir a trámite la Mesa del Parlamento de Cataluña la solicitud de comparecencia ante el Pleno del Presidente de la Generalitat de Cataluña con el fin de valorar los resultados y efectos de la consulta del 1 de octubre de 2017, en el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña. Finalmente, ha de señalarse que el conjunto de sentencias del TC que se ha pronunciado sobre el conflicto independentista catalán se completa, junto a las resoluciones ya apuntadas, con la STC 42/2014, que declaró la inconstitucionalidad parcial de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña; la STC 259/2015, que declaró la inconstitucionalidad de la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015; la STC 52/2017, que declaró la inconstitucionalidad del Decreto 16/2015, de 24 de febrero, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional; y la STC 124/2017, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 19/2017 le siguió la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

32 Se refiere a la STC 90/2017 (FJ 6.a), que estableció, en la línea de lo fijado en la STC 103/2008, que una consulta referendaria que se refiriera a la independencia o secesión de Cataluña del Estado español implicaría «la reconsideración del fundamento mismo del orden constitucional vigente establecido por la voluntad

soberanía<sup>33</sup> y que por tanto, conforme a nuestra jurisprudencia, no podría ser objeto de otro tipo de referéndum que el previsto, con participación de todo el cuerpo electoral español, en el artículo 168.3 CE».

## V. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL Y PROPUESTAS DE INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA

En el presente análisis ha quedado patente que la delimitación conceptual del referéndum y de las consultas populares ha venido motivada y ha estado condicionada por el modelo territorial de Estado autonómico. Como consecuencia de la decisión del TC de optar por la interpretación del art. 92 CE más restrictiva posible —aquella que impide a las comunidades autónomas asumir competencia y convocar referendums en su ámbito territorial—, se ha consolidado en la jurisprudencia constitucional el concepto de «consulta popular» y sobre éste se ha construido la legislación autonómica en la materia<sup>34</sup>, lo que ha dado lugar, según Segura-Renau (2022), a la aparición de un nuevo tipo de «consulta popular ciudadana»<sup>35</sup>.

Esta decisión del TC ha dado lugar a una diferenciación conceptual entre referéndum y consulta popular no referendaria, ambas especies del género «consulta popular», de la que derivan consecuencias competenciales distintas. Por un lado, el referéndum constituye una llamada al cuerpo electoral en su conjunto

soberana del pueblo español, del que son elementos nucleares, entre otros, la identidad y unidad del sujeto soberano», para lo que sería necesario acudir al procedimiento de reforma constitucional establecido en el art. 168 CE.

<sup>33</sup> El TC había fijado al respecto en la STC 42/2014 que «[s]i en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano». En consecuencia, «en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España» (FJ 3).

<sup>34</sup> Así, a partir de previsiones como las contempladas en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (arts. 30.1.c), 78, 111.3 y 117.4), Aragón (art. 71.27.<sup>o</sup>), Asturias (art. 11.11), Canarias (arts. 31.e), 49.4 y 108.a), Castilla y León (arts. 11.5, 27.1.e) y 71.1.15.<sup>o</sup>), Cataluña (arts. 29.6 y 122), Comunitat Valenciana (art. 28.5), Extremadura (art. 9.1.50), Illes Balears (arts. 15.2.c) y 31.10), La Rioja (art. 9.3) o Región de Murcia (art. 11.8), se ha dictado la Ley 7/2017 (Andalucía), la Ley 8/2015 (Aragón), la Ley 12/2019 (Illes Balears), la Ley 5/2010 (Canarias), la Ley 8/2019 (Castilla-La Mancha), la Ley 10/2014 (Cataluña), la Ley 4/2023 (Comunitat Valenciana), la Ley 10/2019 (Comunidad de Madrid), la Ley 12/2014 (Región de Murcia) o la Ley 12/2019 (Navarra).

<sup>35</sup> Segura-Renau (2022) propone la categoría de «consulta popular ciudadana» con la finalidad de dar respuesta a los nuevos mecanismos de participación ciudadana creados por la legislación autonómica tras las reformas estatutarias iniciadas en 2006. La «consulta popular ciudadana» sería una categoría intermedia entre el referéndum y las demás consultas populares no referendarias propias de la democracia participativa. A diferencia de las restantes consultas populares, mediante la «consulta popular ciudadana» es posible convocar al cuerpo electoral para que se manifieste a través del voto, como sucede también en el referéndum. No obstante, se diferencia del referéndum en que este nuevo tipo de consulta permite convocar también a los mayores de 16 años y a los residentes no nacionales y su ámbito material es, asimismo, diferente, pues el objeto de la consulta serían aquellas cuestiones de interés general no encuadrables en el concepto de «decisiones políticas de especial trascendencia».



para que, a través del procedimiento electoral, se pronuncie —como titular del derecho de participación política del art. 23.1 CE— sobre una decisión política de especial trascendencia. La regulación y autorización del referéndum, de ámbito estatal o autonómico (no así municipal), es competencia exclusiva del Estado central: la «regulación» por exigencia genérica del art. 81.1 CE y específica del art. 92.3 CE; la «autorización» por imperativo del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE.

Por otro lado, la consulta popular no referendaria representa una llamada a grupos particulares directamente afectados por la decisión sometida a consulta, que por ello no expresa la voluntad del cuerpo electoral y que supone una manifestación del deber de los poderes públicos de facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE). La regulación y autorización de las consultas populares no referendarias puede ser asumida por las comunidades autónomas, si bien el Estado también podría dictar normativa y convocar consultas populares de este tipo.

Como ha sido expuesto inicialmente, los arts. 92 y 149.1.32.<sup>a</sup> CE admitían, en términos teóricos, otra posible interpretación: restringir el alcance del art. 92 CE al referéndum estatal y permitir a las comunidades autónomas asumir competencia sobre todo tipo de consultas populares, referendarias o no, aunque las primeras debían contar en todo caso con la autorización estatal para su convocatoria *ex* art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE. Podría considerarse razonable que la regulación básica de la institución del referéndum debiera corresponder al Estado mediante ley orgánica, por exigencia del art. 81.1 CE en relación con el art. 23.1 CE, lo que permitiría además garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de dicho derecho (art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE). Ahora bien, el hecho de que el desarrollo de un derecho fundamental, como es el de participación política del art. 23.1 CE, esté sometido a una reserva de ley orgánica no significa la atribución al Estado de competencia exclusiva y excluyente sobre dicho derecho, pues «la reserva de ley orgánica del art. 81.1 C.E. no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado» (STC 173/1998, FJ 7).

De acuerdo con esta interpretación alternativa, nada impediría que las comunidades autónomas pudieran configurar su propio referéndum autonómico, para asuntos de su interés y en el ámbito de sus competencias, siempre que respetaran las previsiones de la ley orgánica y previeran la autorización estatal del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE para su convocatoria. Máxime cuando los argumentos aportados por el TC para justificar la competencia exclusiva del Estado respecto del referéndum —su naturaleza de institución de desarrollo de un derecho fundamental y la excepcionalidad de la participación directa sobre la democracia representativa— son aplicables al otro principal instrumento de democracia directa, la iniciativa legislativa popular, con la que comparte su carácter no vinculante, y, sin embargo,

sobre éstas las comunidades autónomas sí han podido aprobar su propia normativa<sup>36</sup>.

En definitiva, dado que actualmente la LORMR no contiene una regulación específica al respecto, un eventual referéndum autonómico debería seguir las previsiones genéricas de dicha ley, que no dejan de ser una traslación de las establecidas en el art. 92 CE: propuesta del presidente del Gobierno, autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta y convocatoria por el Rey. Esta situación, anómala en un Estado compuesto como el español, podría ser solucionada mediante la adopción de algunas de las siguientes propuestas.

En primer lugar, una primera reforma, más acorde con el actual sistema y la jurisprudencia constitucional, exigiría la modificación de la LORMR al objeto de que contemplara expresamente las consultas populares referendarias autonómicas (Castellà Andreu, 2010: 315; Enériz Olaechea, 2017: 20; Pérez Alberdi, 2015: 129; Pérez Sola, 2009: 450)<sup>37</sup>. Esta reforma sería acorde con la jurisprudencia del TC siempre y cuando no permitiera más margen al legislador autonómico que el de un mero «complemento» o competencias de «ejecución» y, en todo caso, no podría eludir la autorización estatal. La regulación, convocatoria y autorización seguiría en manos del Estado, pero la previsión legislativa del referéndum autonómico contribuiría a un reforzamiento del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En segundo lugar, una ulterior propuesta exigiría un cambio en la interpretación del TC que permitiera a las comunidades autónomas asumir en sus Estatutos de Autonomía competencia en materia de referéndums, adicional a la que ya disponen sobre consultas populares no referendarias, para el ámbito de sus competencias y respetando la exigencia de previa autorización del Estado del art.

36 Sobre el diferente trato concedido al referéndum y a la iniciativa legislativa popular, la STC 51/2017 reconoció que ambas son «manifestaciones del derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente, según prescriban las leyes, en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y por tanto también la ley orgánica a la que llama el artículo 87.3 CE ha de ser vista, en sus determinaciones basilares, como desarrollo, en el sentido del artículo 81.1 CE, del referido derecho fundamental». Ahora bien, no puede aplicarse a la iniciativa legislativa popular lo afirmado respecto del referéndum porque aquéllas «no son (...) cauce para la manifestación directa (...) de la voluntad popular, sino instrumento (...) para que una fracción del electorado propicie un pronunciamiento de los representantes del pueblo sobre determinada propuesta legislativa [STC 19/2015, FFJJ 2 d) y 4]», es decir, «iniciativas que no habrían de dar lugar (...) a un pronunciamiento del pueblo, sino de sus representantes» (FJ 6). No obstante, ello no desdice las razones que se aportaron para justificar la competencia exclusiva del Estado respecto del referéndum: la iniciativa legislativa popular, aunque no represente la voluntad de todo el pueblo, sino de una parte del electorado sobre una determinada materia, no deja de ser un instrumento excepcional en el marco de la democracia representativa española y el ejercicio del derecho fundamental del art. 23.1 CE.

37 Pérez Alberdi (2019: 128) considera que la LORMR debería contemplar una habilitación para la regulación del referéndum autonómico, así como sus líneas fundamentales, al tiempo que el Estatuto de Autonomía debería fijar los caracteres esenciales de esta institución y la legislación autonómica de desarrollo su regulación detallada.

149.1.32.<sup>a</sup> CE<sup>38</sup>. No sería necesaria la reforma constitucional, pues insistimos en que la literalidad de los arts. 92 y 149.1.32.<sup>a</sup> CE no impiden, si se entiende que el art. 92 CE queda limitado al referéndum estatal, dicha asunción de competencia. Este cambio de interpretación se vería facilitado si se incluyera en la LORMR una disposición adicional análoga a la ya prevista respecto a las consultas municipales (Martín Núñez, 2010: 321). De este modo, las comunidades autónomas podrían regular su propio sistema de consultas populares, que debería respetar las previsiones de la LORMR —como reguladora del contenido mínimo del derecho fundamental de participación política por medio de referéndum: exigencia de procedimiento electoral, campaña publicitaria, garantías jurisdiccionales, etc.— y debería incluir en su regulación la previa autorización del Estado exigida por el art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE.

En tercer lugar, dado el poco probable cambio en una doctrina ya consolidada, una tercera posibilidad, no menos difícil, sería la reforma del art. 92 CE para restringir su ámbito de aplicación al referéndum estatal<sup>39</sup>. Así, las comunidades autónomas podrían asumir competencias estatutarias en materia de consultas populares, referendarias o no, que les permitirían legislar sobre las mismas a partir del contenido mínimo de la ley orgánica correspondiente y, de esta forma, convocar referéndums de interés para el ámbito autonómico, previa autorización del Estado (art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE).

Finalmente, una propuesta más ambiciosa, pero no por ello menos deseable, sería añadir a la anterior reforma constitucional la retirada del art. 149.1.32.<sup>a</sup> CE para permitir así a las comunidades autónomas convocar referéndums sin necesidad de autorización previa del Estado central. Ello en el bien entendido de que el referéndum ha de versar sobre un asunto de competencia autonómica sobre cuya decisión no exista una reserva de otro cauce constitucional, pues el objetivo de ésta y de las anteriores propuestas, en definitiva, no es otro que contribuir al

38 En este sentido, López Basaguren (2009: 234) afirma que «los Estatutos de Autonomía podrían establecer el referéndum consultivo en las respectivas Comunidades Autónomas, a semejanza del referéndum consultivo general del Estado previsto en el artículo 92 de la Constitución. Es decir, un referéndum consultivo acerca de las “decisiones políticas de especial trascendencia”, dentro del ámbito competencial de la propia Comunidad Autónoma y sometido a un sistema de autorización parlamentaria». Igualmente, Pérez Sola (2009: 453) afirmó que Cataluña y Andalucía, en virtud de sus respectivas reformas estatutarias, disponían de competencia exclusiva en materia de referéndum consultivo autonómico: «no habría nada que objetar a los referéndums autonómicos con la consideración del cuerpo electoral autonómico, en el ejercicio del derecho fundamental de participación política, siempre que el asunto de trascendencia sujeto a consulta afectara a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y se llevara a cabo la autorización para la consulta de conformidad con la Constitución y la [LORMR]».

39 La reforma del art. 92 CE podría adoptarse en los siguientes términos: «1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos *del ámbito territorial correspondiente*. 2. El referéndum *de ámbito estatal* será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución, *que serán consideradas las bases de las consultas populares referendarias previstas en los Estatutos de Autonomía*».

reforzamiento y consolidación del autogobierno de las comunidades autónomas en el marco de un Estado fuertemente descentralizado, al tiempo que fomentar la utilización de los instrumentos de participación política directa en el sistema democrático español.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguado Renedo, C. (2011). Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 541-554.
- Aguado Renedo, C. (2017). Sentido y posibilidades del referéndum autonómico. En Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa* (pp. 99-128). València: Tirant lo Blanch.
- Aguiar de Luque, L. (1984). Referéndum. En González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del Sistema Político Español* (pp. 791-798). Madrid: Akal.
- Aguiar de Luque, L. (2000). Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español. En Trujillo, G., López Guerra, L. y González Trevijano, P. (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)* (pp. 67-96). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez Vélez, M.<sup>a</sup> I. (2018). Cataluña, las consultas populares y el referéndum: Comentario a la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 435-446.
- Aparicio Pérez, M. A. (2016). El Estado democrático: representación y participación ciudadanas. En Aparicio Pérez, M. A. y Barceló i Serramalera, M. (coords.), *Manual de Derecho Constitucional* (pp. 119-137). Barcelona: Atelier.
- Bueno Armijo, A. (2008). «Consultas populares» y «referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial. *Revista de Administración Pública*, 177, 195-228.
- Carrasco Durán, M. (2013). «Referéndum versus consulta». *Revista de Estudios Políticos*, 160, 13-41.
- Castellà Andreu, J. M. (2010). La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial, 308-315.
- Corcuera Atienza, J. (2009). Soberanía y autonomía. Los límites del «derecho a decidir» (comentario de la STC 103/2008). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 303-341.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2017). Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas. *Revista General de Derecho Constitucional*, 25, 1-39.
- Enériz Olaechea, F. J. (2017). Las consultas populares por vía de referéndum de las comunidades autónomas. Un comentario sobre la STC 51/2017, de 10 de mayo: por una reforma de la Ley orgánica de modalidades de referéndum para posibilitar estas consultas. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9, 1-22.
- García García, M. J. (2009). La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos. *Revista Vasca de Administración Pública*, 83, 45-90.

- García López, E. (2012). Encuesta sobre el referéndum. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 11-56.
- Garrido López, C. (2019). El referéndum autonómico en su laberinto. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 13-43.
- Ibáñez Macías, A. (2013). Los referendos regional y local en el Estado Autonómico. Sus bases y límites constitucionales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 97, 97-138.
- López Basaguren, A. (2009). Sobre referéndum y comunidades autónomas. La Ley vasca de la 'consulta' ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008). *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 9, 202-240.
- López González, J. L. (2002). El referéndum nacional consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 38/39, 207-218.
- López Rubio, D. (2019). La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de referendos autonómicos. *Revista Vasca de Administración Pública*, 114, 161-199.
- Martín Núñez, E. (2010). Comentario a la sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122). *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial, 316-321.
- Martín Núñez, E. (2012). El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios. *Revista Vasca de Administración Pública*, 94, 95-131.
- Martín Núñez, E. (2019). Referéndum y consultas populares en los Estatutos de Autonomía: Viabilidad, funcionalidad y límites. En Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico* (pp. 79-104). Madrid: Marcial Pons.
- Montilla Martos, J. A. (2021). Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición. En Balaguer Callejón, F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional. Volumen II: Derechos y libertades fundamentales. Deberes constitucionales y principios rectores. Instituciones y órganos constitucionales* (pp. 271-319), 16ª ed. Madrid: Tecnos.
- Oliver Araujo, J. (2012). Encuesta sobre el referéndum. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 11-56.
- Pérez Alberdi, M.ª R. (2015). La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 101-132.
- Pérez Alberdi, M.ª R. (2019). Sobre el encaje constitucional de los referéndums consultivos autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017. En Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico* (pp. 105-130). Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Sola, N. (1994). *La regulación constitucional del referéndum*. Jaén: Universidad de Jaén.
- Pérez Sola, N. (2009). La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares. *Teoría y Realidad Constitucional*, 24, 433-454.
- Ridao i Martín, J. (2015). La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía del referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias. *Estudios de Deusto*, 63(1), 359-385.
- Rodríguez-Vergara Díaz, Á. (2007). Consultas populares. En Balaguer Callejón, F. (dir.), *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias* (pp. 875-886). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Segura-Renau, L. (2022). La nueva consulta popular autonómica: el concepto de “consulta popular ciudadana”. Una propuesta interpretativa. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 35, 381-414.

Tajadura Tejada, J. (2019). Referéndum, secesión y democracia: El intento de referéndum vasco sobre el ejercicio del derecho a decidir y su declaración de inconstitucionalidad en la STC 103/2008. En Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico* (pp. 235). Madrid: Marcial Pons.

\*\*\*

TITLE: *Referendum and popular consultation: terminological and jurisdictional clarifications in the light of the jurisprudence of Tribunal Constitucional*

ABSTRACT: *The last pronouncements of the Tribunal Constitucional related to the institution of the consultative referendum in Article 92 of the constitutional text and its hypothetical transfer to the sphere of the comunidades autónomas, dictated essentially in the context of the Catalan independence conflict, make it necessary to compile and update the doctrine established by the highest interpreter of the Constitution in this matter. For this reason, after a brief introduction to the Spanish democratic model and the proposal of a possible alternative interpretation of Article 92 of the Constitution, different to that established by Tribunal Constitucional, this article reviews its main rulings which have defined the terms “referendum” and “popular consultation” in the sphere of competence of the Estado autonómico. On the other hand, after noting that, in general, constitutional jurisprudence has notably restricted the possibility of a referendum of comunidades autónomas, the paper also proposes different solutions for studying the viability of a consultative referendum in this sphere.*

RESUMEN: *Los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con la institución del referéndum consultivo del artículo 92 del texto constitucional y su hipotética traslación al ámbito de las comunidades autónomas, dictados esencialmente en el contexto del conflicto independentista catalán, obligan a una recopilación y actualización de la doctrina fijada por el máximo intérprete de la Constitución en esta materia. Por ello, tras una breve introducción al modelo democrático español y el planteamiento de una posible interpretación alternativa al artículo 92 de la Constitución, distinta a la fijada por el Tribunal Constitucional, el presente artículo realiza un recorrido por sus principales sentencias que han delimitado los términos «referéndum» y «consulta popular» en el ámbito competencial del Estado autonómico. Por otro lado, tras la constatación de que con carácter general la jurisprudencia constitucional ha restringido notablemente la posibilidad de un referéndum autonómico, el trabajo también propone diferentes vías de solución para el estudio de la viabilidad de un referéndum consultivo en dicho ámbito.*

KEY WORDS: *Consultative referendum, popular consultation, Spanish Constitutional Court, comunidades autónomas.*

PALABRAS CLAVE: *Referéndum consultivo, consulta popular, Tribunal Constitucional, comunidades autónomas.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 22.12.2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 18.09.2023

CÓMO CITAR / CITATION: García Ortiz, A. (2023). Referéndum y consulta popular: precisiones terminológicas y competenciales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional* 52, 429-450.