CARLOS GARRIDO LÓPEZ
EVA SÁENZ ROYO
(Coords.)

REFERÉNDUMS Y CONSULTAS POPULARES EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2019

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2016-75406-R sobre «Modelos de derecho comparado para una nueva regulación del referéndum y la iniciativa popular en España», financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (investigadores principales: Eva Sáenz Royo y Carlos Garrido López), y en las actividades del Grupo de Investigación de Referencia «Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas», financiado por el Gobierno de Aragón y cofinanciado con Feder 2014-2020 «Construyendo Europa desde Aragón».

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-9123-704-4

Depósito legal: M. 33.251-2019

Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.
Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)
MADRID, 2019

ÍNDICE

Pág.

EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO Y LA PECULIARIDAD ESPAÑOLA, *por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo* 15

LA FUNCIONALIDAD DEL REFERÉNDUM EN LOS ESTADOS MIEMBROS Y FINALIDADES DEL FEDERALISMO, *por Paloma Biglino Campos* 27

1. INTRODUCCIÓN 27
2. ¿CUÁNTOS TIPOS DE REFERÉNDUMS? 28
3. FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y REFERÉNDUMS 32
4. FEDERALISMO, INTEGRACIÓN Y REFERÉNDUM 35

PRIMERA PARTE

LOS REFERÉNDUMS Y LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

REGULACIÓN Y PRÁCTICA DE LOS REFERÉNDUMS AUTONÓMICOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LOMR: LOS REFERÉNDUMS DE INICIATIVA AUTONÓMICA, APROBACIÓN Y REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, *por Nicolás Pérez Sola* 45

1. INTRODUCCIÓN 45
2. EL REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO 45
   - 2.1. Antecedentes 45
   - 2.2. Los debates del constituyente 46
   - 2.3. El referéndum como elemento constitutivo en el procedimiento de creación de las Comunidades Autónomas 49

Pág.

3. EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA AUTONÓMICA 52

4. LOS REFERÉNDUMS DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA 58

5. LOS REFERÉNDUMS DE REFORMA ESTATUTARIA 60

5.1. El control de constitucionalidad de las reformas estatutarias ratificadas por referéndum 64

6. OTRAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO 66

6.1. El procedimiento para la supresión del art. 17.6.*b)* del Estatuto de Autonomía del País Vasco 66
6.2. La alteración de los límites geográficos 67
6.3. La Disposición Transitoria 4 CE 68

LOS REFERÉNDUMS Y LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS DE ÁMBITO AUTONÓMICO: ALGUNAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS, *por Tomás de la Quadra-Salcedo Janini* 69

REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: VIABILIDAD, FUNCIONALIDAD Y LÍMITES, *por Esther Martín Núñez* 79

1. INTRODUCCIÓN 79

2. EL REFERÉNDUM Y LAS CONSULTAS POPULARES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. MARCO JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN REFERENDARIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 82

2.1. Previsión inicial de las consultas populares en los Estatutos de Autonomía 82
2.2. Actual regulación estatutaria. Competencia autonómica sí, pero no para adoptar referéndums 84

2.2.1. Reconocimiento de derechos de participación 85
2.2.2. Facultades del presidente de la Comunidad 85
2.2.3. La materia competencial 86

2.3. El alcance de la competencia en la jurisprudencia constitucional 88

3. VÍAS PARA LA ARTICULACIÓN DE UN REFERÉNDUM AUTONÓMICO: LA ACTUACIÓN DEL LEGISLADOR ORGÁNICO O LA REFORMA CONSTITUCIONAL 90

Pág.

3.1. Previsión por Ley Orgánica de consultas referendarias de ámbito territorial autonómico 91
3.2. Previsión expresa en el Estatuto de Autonomía 93
3.3. El alcance de la legislación autonómica 93
3.4. Limitada materialmente al ámbito de sus competencias 94

4. LA APORTACIÓN DEL REFERÉNDUM AL MODELO DE DEMOCRACIA. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS AUTONÓMICAS Y REFUERZO DE LA CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA 95

4.1. Límites y propuestas ante una eventual reforma para la introducción de referéndums autonómicos 98
4.2. ¿Qué tipo o modelo de referéndum puede adaptarse mejor a los sistemas parlamentarios autonómicos? 99
4.3. Cómo potenciar la funcionalidad del referéndum consultivo autonómico 102

SOBRE EL ENCAJE CONSTITUCIONAL DE LOS REFERÉNDUMS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS A RAÍZ DE LAS SSTC 137/2015 Y 51/2017, *por M.ª Reyes Pérez Alberdi* 105

1. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIONALIDAD DEL REFERÉNDUM CONSULTIVO AUTONÓMICO Y SU ENCAJE CONSTITUCIONAL 105

2. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE CONSULTAS POPULARES 110

2.1. Su regulación en el bloque de la constitucionalidad 110
2.2. Intentos de regulación del referéndum consultivo territorial por las Comunidades Autónomas 115

3. LAS COMPETENCIAS ESTATALES SOBRE REFERÉNDUM Y CONSULTAS POPULARES 118

3.1. La competencia estatal para autorizar consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE) 118
3.2. La competencia *residual* sobre las bases de las consultas populares (art. 149.3 CE) 121
3.3. Otros títulos transversales que inciden sobre las consultas populares (arts. 81.1, 149.1.1 y 149.1.18 CE) 122

3.3.1. La reserva «genérica» de ley orgánica relativa al desarrollo del derecho fundamental de participación política (art. 81.1 CE en relación con los arts. 23.1 y 149.1.1 CE) 122
3.3.2. La competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) 125

Pág.

4. UNA INTERPRETACIÓN ADECUADA DE LA POSICIÓN DE LA LOMR 126

5. A MODO DE CONCLUSIÓN 129

LA DISTINCIÓN GÉNERO-ESPECIE: REFLEXIONES SOBRE LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS Y SU REGULACIÓN ESTATUTARIA, *por M.ª Nieves Alonso García* 131

1. REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO 131

2. LA DISTINCIÓN GÉNERO-ESPECIE: LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS 136

3. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LAS CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS 138

   3.1. Concepto y tipología 138
   3.2. Sujeto activo, objeto de la convocatoria, sujeto pasivo, habilitación competencial y condicionantes 140

4. REFLEXIÓN FINAL 149

LA PAULATINA REFORMA DEL MARCO LEGAL SOBRE CONSULTAS POPULARES LOCALES: ¿UN MISMO PLATO CON DISTINTOS ALIÑOS?, *por Enriqueta Expósito Gómez* 151

1. REFERÉNDUM ¿LOCAL? UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA 152

2. REGULACIÓN LEGAL DE LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES (REFERENDARIAS): RASGOS Y CONDICIONES DE EJERCICIO 156

   2.1. El marco normativo estatal: las previsiones de la LOMR y el desarrollo de la LRBRL 156
   2.2. La actuación de los legisladores de las Comunidades Autónomas 164

      2.2.1. La regulación autonómica 164
      2.2.2. Elementos de la regulación autonómica de las consultas populares: definición y régimen de ejercicio. 165
      2.2.3. La eficacia de las consultas populares referendarias 169

3. LAS CONSULTAS POPULARES LOCALES «NO REFERENDARIAS» 170

   3.1. Un cambio de paradigma 170
   3.2. Elementos definidores y condiciones de ejercicio 172

Pág.

3.2.1. ¿Qué entiende el legislador por consultas locales no referendarias? ... 172
3.2.2. Regulación de su ejercicio por parte del legislador autonómico ... 173
3.2.3. La eficacia de las consultas no referendarias ... 179

4. REFLEXIONES FINALES: EL CAMINO RECORRIDO Y LOS PASOS POR HACER ... 180

SEGUNDA PARTE

LOS EXCESOS EN LA REGULACIÓN Y LA PRÁCTICA REFERENDARIAS Y SU LIMITACIÓN JURISPRUDENCIAL

A. *LOS EXCESOS COMETIDOS POR EL LEGISLADOR ESTATAL*

LA REGULACIÓN INSTRUMENTAL DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA EN LA LOMR Y EL BLOQUEO DE LOS PROCESOS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA, *por Carlos Garrido López* ... 187

1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA AUTONOMÍA: EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA AUTONÓMICA DEL ART. 151.1 CE ... 187

2. LA APERTURA DE LOS PROCESOS AUTONÓMICOS: EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PREVIOS A LA CONVOCATORIA DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA ... 190

3. LA APROBACIÓN DE LA LOMR COMO NORMA *AD CASUM* PARA RECONDUCIR LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS HACIA EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE ACCESO A LA AUTONOMÍA ... 193

4. LA APLICACIÓN DE LA LOMR Y EL BLOQUEO DE LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS POR LA VÍA DEL ART. 151 CE ... 196
4.1. El referéndum de iniciativa autonómica en Andalucía y los primeros intentos de reforma del art. 8.4 LOMR ... 196
4.2. El conflicto sobre el alcance de los acuerdos locales de iniciativa autonómica debido al juego combinado del art. 8.1 y la DT 2 LOMR en otros procesos autonómicos ... 199

5. LA REFORMA PACTADA DEL ART. 8.4 LOMR Y EL DESBLOQUEO POLÍTICO DE LOS PROCESOS AUTONÓMICOS ... 202

Pág.

B. *LOS EXCESOS DE LOS LEGISLADORES AUTONÓMICOS*

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, *por Javier Tajadura Tejada*... 209

1. INTRODUCCIÓN 209
2. EL OBJETO DEL RECURSO: 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» 210
3. LOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 212
   - 3.1. La extralimitación competencial: la consulta es un referéndum 212
   - 3.2. La inconstitucionalidad formal: la infracción del Reglamento del Parlamento Vasco 217
   - 3.3. La inconstitucionalidad material del objeto de la consulta: derecho a decidir y derecho de autodeterminación 220
4. REFORMA CONSTITUCIONAL Y SECESIÓN 226
5. EL REFERÉNDUM Y LA DEMOCRACIA DE LA IDENTIDAD. 228
6. REFLEXIÓN FINAL 232

REFERÉNDUMS Y CONSULTAS POPULARES EN CANARIAS: LA CONSULTA CIUDADANA MEDIANTE PREGUNTA DIRECTA SOBRE LAS PROSPECCIONES PETROLÍFERAS DE 2014, *por Víctor Manuel Cuesta López* 237

1. INTRODUCCIÓN 237
2. LA REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS 241
3. LAS CONSULTAS A LA CIUDADANÍA EN LA LEY 5/2010, DE 21 DE JUNIO, CANARIA DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 244
4. LAS CONSULTAS CIUDADANAS MEDIANTE PREGUNTA DIRECTA: LA CONVOCATORIA DE LA CONSULTA SOBRE LAS PROSPECCIONES PETROLÍFERAS 247

Pág.

5. JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD: LA STC 137/2015 EN LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL REFERÉNDUM 252

LA NOVELA DEL 9-N: CLAVES JURÍDICAS Y POLÍTICAS ALREDEDOR DE UNA CONSULTA EN CATALUÑA, *por Enrique Cebrián Zazurca* 259

1. PLANTEAMIENTO 259
2. NUDO 261
3. DESENLACE 268

LA STC 51/2017 SOBRE LA LEY CATALANA DE CONSULTAS POPULARES POR VÍA DE REFERÉNDUM EN EL MARCO DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS REFERENDOS AUTONÓMICOS, *por Daniel López Rubio* 275

1. INTRODUCCIÓN 275
2. CONTENIDO DE LA LEY 4/2010 278
   - 2.1. Objeto 278
   - 2.2. Iniciativa 279
   - 2.3. Efectos 280
   - 2.4. Convocatoria 281
3. LA JURISPRUDENCIA APLICABLE 281
4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL: LA STC 51/2017 290
5. REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REFERÉNDUM AUTONÓMICO 293
6. CONCLUSIONES 302

TEXTO Y CONTEXTO DE LA LEY 19/2017, DE 6 DE SEPTIEMBRE, PARA LA REALIZACIÓN DE UN REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN EN CATALUÑA, *por Josu de Miguel Bárcena* 305

1. INTRODUCCIÓN 305
2. EL CAMINO HACIA EL REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN 306

Pág.

3. EL DERECHO Y LA VIDA PARLAMENTARIA EN LAS JORNADAS DEL 6 AL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2017 309

4. EL CONTEXTO Y LOS OBJETIVOS DE UN REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN 310

5. CONTENIDO BÁSICO DE LA LEY 19/2017, DE 6 DE SEPTIEMBRE, DEL REFERÉNDUM DE AUTODETERMINACIÓN DE CATALUÑA 312

6. EL CAMINO HACIA LA CELEBRACIÓN DEL REFERÉNDUM DEL 1 DE OCTUBRE 315

7. LA SUERTE FINAL DE LA LEY 19/2017 318