

LA CONSULTA POPULAR AUTONÓMICA

Loreto Segura-Renau*
*Profesora colaboradora,
Universitat Abat Oliba CEU
Universidad Oberta de Catalunya*

Cómo citar este artículo/Citation: Segura-Renau, L. (2022). La consulta popular autonómica. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0110>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. EL CONCEPTO DE CONSULTA POPULAR – 1. La dimensión genérica de la consulta popular – 2. El carácter residual de la consulta popular respecto del concepto de referéndum – 3. La consulta popular como instrumento de democracia participativa – III. LA CONSULTA POPULAR EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA – 1. Los derechos de participación en los EE.AA. – 2. Las instituciones de participación recogidas en los EE.AA. – 3. La consulta popular como competencia autonómica – IV. LA CONSULTA POPULAR EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA – 1. Derechos específicos de participación y titularidad – 2. Modalidades de consulta popular – V. LA CONSULTA POPULAR AUTONÓMICA: ENTRE EL REFERÉNDUM Y LAS DEMÁS CONSULTAS POPULARES – 1. El régimen jurídico de la consulta popular autonómica – 2. El sujeto de la consulta como elemento indiscutible en la interpretación constitucional – VI. CONCLUSIONES –VII. BIBLIOGRAFÍA

* Doctora en derecho por la Universitat de Barcelona (2019). Profesora colaboradora en la Universitat Abat Oliba CEU y en la Universitat Oberta de Catalunya. Investigadora miembro del *Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo* y del Proyecto *PID2019-104414GB-C32*.

RESUMEN:

Es prácticamente nula la participación de los ciudadanos en el ámbito estatal, más allá de la democracia representativa. Sin embargo, en sede autonómica ésta ha adquirido un rol relevante en el modelo de ejercicio de la democracia. A partir de los Estatutos de Autonomía (EE.AA.) de *última generación* y de la más reciente legislación autonómica en materia de participación se observa la incorporación de una nueva consulta popular a nivel autonómico: ¿estamos ante una nueva consulta popular autonómica homogénea y diferenciada de las *demás consultas populares*? El análisis tanto de los EE.AA., de la legislación autonómica, como de la doctrina constitucional, nos conducen al régimen jurídico de este nuevo instrumento, desprendiéndose del mismo dos aspectos distintivos clave. Por un lado, el *voto* – como sistema de expresión– distingue la nueva consulta de las *demás consultas populares* y, por el otro, el *sujeto* –sectorial o el conjunto de la población– deviene el elemento clave distintivo respecto de la institución del referéndum.

PALABRAS CLAVE:

Consulta popular, democracia participativa, referéndum, participación ciudadana

I. INTRODUCCIÓN

En la última década se ha debatido y escrito largamente acerca de la calidad de nuestra democracia. El “movimiento 15M” de 2011 dotó de color a una realidad difuminada socialmente: el descontento para con las instituciones políticas de nuestro país. Ello implicó posteriormente algunos cambios en el escenario político, como fue el surgimiento de un nuevo partido político, actualmente en el Gobierno. Ante la evolución posterior de esta desafección política, son muchas aun las cuestiones que siguen planeado sobre nuestra realidad democrática. El archiconocido “No nos representan”, ¿vislumbra una posible crisis de la democracia representativa? ¿O más una crisis de las instituciones políticas? Por otro lado, ¿la “calidad” democrática se encuentra directamente relacionada con la “cantidad” democrática? ¿Es el fomento de cauces de participación ciudadana la vía para disminuir la desafección política?

Efectivamente la participación popular es intrínseca al mismo concepto de democracia. De hecho, Kelsen señaló que “podría intentarse la reforma del parlamentarismo en el sentido de intensificar sus elementos democráticos (...) es factible [concediendo al pueblo] mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral” (Kelsen, 2002: 49). El quid de la cuestión se halla en la modalidad de ejercicio de dicha participación: participar como titular de la voluntad popular (democracia representativa y democracia directa) o participar como ciudadano (democracia participativa). La participación del pueblo como titular de la voluntad popular se centra en la movilización periódica del mismo para elegir a sus representantes. Y, de forma excepcional, según nuestro ordenamiento constitucional (art. 92 CE), en la participación esporádica en la toma de decisiones públicas, esto es, el referéndum consultivo. Una participación tan residual, que desde el inicio de la democracia solo se ha ejercido en dos ocasiones¹. Por lo tanto, partimos de una realidad en la que la participación de los ciudadanos españoles se reduce, o se centra, en la democracia representativa. Dicho de otro modo: los españoles “solo” participamos políticamente cuando se nos convoca para elegir a nuestros representantes.

¹ Se trata del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, realizado el 2 de marzo de 1986, y el referéndum sobre la Constitución europea en España, realizado el 20 de febrero de 2005.

No obstante, años antes de llegar al punto álgido de este descontento social, los poderes públicos autonómicos ya avanzaron en materia de participación, incorporándola –de una forma u otra– en los Estatutos de autonomía de “última generación”, que se fueron aprobando a partir del año 2006. Este es el punto de partida del presente capítulo, el cual nos lleva a analizar, en la legislación autonómica más reciente, un nuevo instrumento de participación, con cabida bajo el paraguas del concepto de consulta popular. Para ello, en primer lugar será necesario abordar el concepto de consulta popular ya sea a nivel teórico, ya sea a la luz de la Constitución española. En este sentido, es de recibo mencionar cómo el contexto sociopolítico de los últimos años ha influido de forma clara en la delimitación del concepto de referéndum por parte del Tribunal Constitucional y, por consiguiente, también del concepto de consulta popular. Sentado el punto de partida estatutario, en segundo lugar se analizará cómo la participación popular fue introducida en los diferentes Estatutos de autonomía. En tercer lugar, nos centraremos en la legislación autonómica en materia de participación ciudadana con la finalidad de analizar la regulación autonómica de la consulta popular en términos generales. Todo ello nos llevará, en último lugar, al análisis de esta nueva consulta popular autonómica regulada recientemente por algunas Comunidades autónomas, aproximándonos en especial a su régimen jurídico. De este modo daremos respuesta a la siguiente cuestión que nos suscita la presencia de esta nueva consulta popular: ¿estamos efectivamente ante una nueva modalidad de consulta popular autonómica?

II. EL CONCEPTO DE CONSULTA POPULAR

II.1. La dimensión “genérica” de la consulta popular

Estamos ante un concepto jurídico indeterminado: ni la Constitución, ni la legislación ni si quiera la jurisprudencia definen de forma clara el concepto de consulta popular. Ello no implica, no obstante, que cada uno de estos elementos nos indique el camino que conduzca a una delimitación del concepto, más o menos consensuado; más o menos, acertado.

El mayor consenso académico lo encontramos en su característica principal: la consulta popular como género y el referéndum como especie del mismo (De la Quadra-Salcedo: 2019; Alonso: 2019). Por lo tanto, estamos ante un concepto aparentemente genérico, en el que, entre otros, tiene cabida la institución del

referéndum. La delimitación del concepto consulta popular siempre se ha realizado en contraposición con el concepto de referéndum (STC 103/2008, STC 30/2010, STC 31/2015, STC 137/2015). Todo lo que no sea referéndum será consulta popular *no referendaria*². Dicha dicotomía de consulta popular-referéndum tiene su origen en la misma Constitución: «Art. 149.1.32.^a CE El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Autorización para la convocatoria de consultas populares *por vía de referéndum*.» (cursiva añadida).

Este precepto constitucional es el único que hace mención del concepto ahora objeto de análisis. Y ante el mismo, es necesario plantearse por qué el constituyente se refirió a *consultas populares por vía de referéndum* en lugar de hacerlo directamente al concepto de *referéndum*, institución recogida en la misma CE. La referencia al término *consulta popular por vía de referéndum* revela la existencia –y previsión constitucional– de otras consultas populares de carácter no referendario. Por ende, el art. 149.1.32 CE es la puerta abierta a la consulta popular, tanto referendarias como no referendarias. Puerta abierta que, como veremos más adelante, se ha ido cerrando o, al menos, ha ido adquiriendo otro matiz. El mismo Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha afirmado que “la Constitución, al referirse en el art. 149.1.32 a las “consultas populares por vía de referéndum” ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran referendarias”. Por ello el art. 149.1.32 CE pone de relieve una “denominación genérica” del concepto *consulta popular*, que debe “comprenderse la existencia de dos instituciones de raíz diferente: el referéndum y las consultas no referendarias” (STC 31/2015, FJ 5); (STC 103/2008). No obstante, nuestro punto de vista parte efectivamente parte de esta dimensión *genérica* del concepto pero no se agota en dicha dimensión. La consulta popular tiene esta dimensión *genérica* –siendo el referéndum una especie de la misma– pero una vez distinguido el referéndum de las demás consultas populares, el análisis que realizaremos en las siguientes páginas nos ofrecerá otra posible distinción del concepto de consulta popular en sede autonómica entre su dimensión *general*³ y su dimensión *concreta*.

² Este adjetivo –*no referendaria*– es esencial en la acotación del término de “consulta popular”, como veremos más adelante.

³ No confundir la dimensión *genérica* con la dimensión *general*. La dimensión *genérica* engloba la institución del referéndum y cualquier otra forma de consulta popular, mientras que la *general* se refiere al concepto consulta popular como instrumento de democracia participativa -es decir, sin incluir el referéndum- que abarca múltiples modalidades participativas, como son las audiencias o los paneles ciudadanos. Más adelante, se establecerá la distinción entre consulta popular *general* y

Paralelamente, el art. 149.1.32 CE también alumbró otro elemento relevante: si el constituyente prevé la competencia exclusiva estatal de la autorización de la convocatoria de dicho instrumento, ello nos indica que el sujeto convocante no será únicamente el Estado. Es decir, la ubicación de dicho artículo en el Título VIII de la Constitución, relativo a la organización territorial del Estado, hace patente la previsión constitucional del referéndum también a nivel subestatal (Aguado, 2018: 100-101; Bossacoma i Busquets, 2012: 241-286; Carrasco, 2013: 16-17). Pero ¿con ello se abre la puerta a otros referéndums –como sería el autonómico– más allá de los referéndums previstos en la Constitución?⁴

II.2. El carácter residual de la consulta popular respecto del concepto de referéndum

Avanzábamos que la delimitación del concepto de consulta popular se ha llevado a cabo en contraposición al concepto de referéndum. No obstante, más que una contraposición estamos ante un carácter residual: todo lo que no sea referéndum será consulta popular *no referendaria*. Contraponer referéndum y consulta popular ofrece una doble dimensión del concepto en análisis: una “zona de certeza negativa” y una “zona de certeza positiva”. La primera de ellas, relativa a al carácter residual mencionado y, la segunda, referida a aquella elaborada “a partir de un ejercicio de contradicción, de pura reflexión física, respecto a lo que los legisladores autonómicos y la jurisprudencia nos han dicho respecto al referéndum” (Alonso, 2019: 137).

consulta popular *concreta*; siendo esta última la modalidad de consulta popular cuyo sistema de expresión es el voto, pero siempre dentro de la democracia participativa.

⁴ Efectivamente es lícito constitucionalmente la existencia de referéndums en sede autonómica. Como señala Martín (2012: 110) “parece jurídicamente factible que las Comunidades Autónomas incluyan entre sus competencias la materia de consultas populares por vía de referéndum salvando, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”. También López Basaguren (2009: 233) defiende que “nada impide en la Constitución la incorporación de supuestos de referéndum que, aun no estando expresamente previstos en la Constitución para las Comunidades Autónomas, se establezcan en el correspondiente Estatuto de Autonomía”. A pesar de que el Tribunal Constitucional afirmó que “sólo se pueden convocar y celebrar los referéndums que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución” (STC 103/2008, FJ 3), con la STC 31/2010 cierra “toda posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir la competencia sobre consultas populares por vía de referéndum a través de sus Estatutos” (Pérez Alberdi, 2013: 271). Por lo tanto, el referéndum autonómico es posible siempre que exista un título competencial estatutario respecto la institución del referéndum y que la LORMR regule esta modalidad, lo cual implica “determinar su régimen jurídico, puesto que es la norma reservada constitucionalmente para ello” (Castellà, 2011: 221). Véase también sobre esta cuestión Aguado, 2018: 99-118 y Garrido, 2019: 13-43.

Por ello, la cuestión que nos atañe ahora radica en determinar la diferencia entre consulta popular y referéndum; tarea que ha ido ejerciendo la academia en los últimos años, llegando a criterios heterogéneos de diferenciación de ambos conceptos. De la Quadra-Salcedo (2019: 70-71) lo ilustra de forma entendedora con la siguiente clasificación. En primer lugar se refiere al criterio nominal; aquel criterio que considera que solo son referéndum aquellos previstos expresamente en la Constitución⁵. En segundo lugar, se refiere al criterio material, según el cual todo referéndum será aquel cuyo objeto sea materia de competencia del Estado o acerca de decisiones del poder constituyente⁶. Y el tercer criterio, el orgánico-procedimental, criterio adoptado por el Tribunal Constitucional y, consecuentemente, la doctrina mayoritaria (Corcuera, 2013; López Basaguren: 2009; Pérez Sola: 2009; Tajadura: 2009).

El criterio orgánico-procedimental establece que toda consulta popular será referéndum cuando cumpla los siguientes elementos: cuando el censo electoral sea el sujeto de la consulta popular; el régimen jurídico de la misma prevea el seguimiento del procedimiento electoral y de las respectivas garantías electorales (STC 103/2008). Según el Alto Tribunal, será referéndum toda consulta popular que tenga como destinatario el entero cuerpo electoral “cuya manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías” (STC 103/2008, FJ 3); siendo [el sujeto] “el elemento clave que conferirá o no este carácter referendario” (STC 31/2015, FJ 9), deviniendo el sujeto como el elemento característico del referéndum.

II.3. La consulta popular como instrumento de democracia participativa

La distinción entre referéndum y consulta popular además de ser un ejercicio arduo –como hemos constatado– es también tarea imprescindible. La razón de ser constitucional de cada uno de los conceptos yace en dos dimensiones de la democracia diferenciados: el referéndum forma parte de la democracia directa mientras que la consulta popular *no referendaria* forma parte de la democracia participativa. Ello queda reflejado en el siguiente precepto constitucional: «Art. 23.1 CE: Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos,

⁵ Criterio sostenido por Lasagabaster (2008) y también por el Tribunal Supremo, quien considera que las consultas locales previstas en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980 no son referendums.

⁶ Criterio sostenido por Carrasco (2013) e implica que tanto el referéndum autonómico como local quedarían fuera del concepto de referéndum.

directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.»

Esta participación directa que proclama la Constitución se canaliza a través de la institución del referéndum, cuyo sujeto, como hemos ya señalado, es el cuerpo electoral –depositario de la voluntad popular–⁷. Por lo tanto, el referéndum forma parte del art. 23 CE; forma parte del derecho fundamental de participación política. He aquí el primordial menester de distinguir el referéndum de las demás consultas populares. Toda consulta popular que no sea referéndum no formará parte del derecho de participación política –con todo lo que ello implica en cuanto a las garantías de los derechos fundamentales– sino que formará parte de la democracia participativa; concepto que “permite agrupar, en una visión unitaria, diversas modalidades participativas previstas en el ordenamiento constitucional español” (Castellà, 2001: 84). No obstante, estas consultas populares no quedan constitucionalmente desamparadas, si no que la democracia participativa se halla bajo el principio de participación, cuya previsión constitucional es el art. 9.2 CE. Dicho precepto establece un mandato al legislador para que éste favorezca “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural” (art. 9.2. CE)⁸ y, como señala Expósito (2013: 368), el art. 9.2 CE es también una “cláusula legitimadora que ofrece cobertura constitucional a cualesquiera otras manifestaciones del fenómeno participativo que, no habiéndose contemplado expresamente en su articulado, canalicen la intervención de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones colectivas”.

III. LA CONSULTA POPULAR EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En el año 2006 tuvo lugar la primera fase de reformas estatutarias, reformándose así los Estatutos de Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana. En materia de participación ciudadana, los EE.AA. *originarios* contenían referencias genéricas,

⁷ Aun así, el Tribunal Constitucional ha señalado que “aunque se admitiera que la ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos deberían de ser, en todo caso, excepcionales” (STC 119/1995, FJ 3), admitiendo la ampliación a otros supuestos de participación política semidirecta. Véase sobre esta cuestión Castellà, 2012: 3618.

⁸ En este sentido, es importante poner de relieve que el art. 9.2 CE no ha sido desarrollado por la doctrina constitucional, ni tampoco a nivel legislativo estatal. Como señala Tur Ausina, el Tribunal Constitucional “no ha ofrecido una completa y acabada teoría sobre la participación ciudadana con carácter general” (2012: 130) pero sí por los Estatutos de autonomía, como veremos más adelante.

refiriéndose a la cláusula del art. 9.2 CE y estableciendo un mandato expreso al legislador autonómico (Expósito, 2007: 148). La diferencia sustancial entre estos Estatutos originarios y los Estatutos de “última generación” (con excepción del E.A. de Extremadura (EAEx) es la incorporación de declaraciones y cartas de derechos, siendo ello un elemento innovador. Además, estos nuevos EE.AA. incorporaron también la participación ciudadana como competencia y previeron mecanismos de participación, como observamos seguidamente.

III.1. Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía

Algunas Comunidades autónomas –Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña e Islas Baleares– incorporaron en sus respectivos Estatutos de autonomía el derecho de participación en los asuntos públicos. Asimismo, son otros los derechos concretos de democracia directa y semidirecta que fueron incorporados en las respectivas reformas estatutarias. Se trata del derecho a promover iniciativas legislativas populares (Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), art. 29.2; Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), art. 15.2.b; Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAnd), art. 30 b); Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (EAIB), art. 15 b; Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR), art. 15.2; y Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL), art. 11.4); el derecho de petición individual y colectiva (todos lo prevén excepto el EAAR) y, en el caso de Cataluña, se incorpora el “derecho a presentar quejas” (EAC, art. 29.5). Más allá de este último derecho, las demás previsiones estatutarias no implican novedad alguna en materia de derechos de participación política, son el mero traslado de aquellos derechos previstos ya en la Constitución española.

Sin embargo, la verdadera innovación se halla en los derechos y principios que se encuentran bajo el paraguas de la democracia participativa. Anteriormente señalábamos que el principio de participación recogido en el art. 9.2 CE no ha sido desarrollado, ya sea en la doctrina constitucional, ya sea en el plano normativo estatal. Ciertamente, son los Estatutos de autonomía quienes desarrollan este principio, recogiendo la mayoría de Estatutos (excepto el EACyL y el EAEx) el derecho a participar en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad autónoma. Además, en el caso de Cataluña, en lugar de preverse como un principio se incorpora como un mandato al legislador, siendo éste quien deba “facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social” (EAC, art. 4.2). Andalucía, por su parte, concreta que este derecho a participar

activamente en la vida pública implica que deberán establecerse “los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas” (EAAnd, art. 30.6). De forma concreta, son dos los derechos en materia de democracia participativa introducidos por los EE.AA.: el derecho a promover la convocatoria de consultas populares (EAC, art. 29.6; EAAnd, art. 30.1.c; EACan, art. 31.e; EAIB, art. 15.2.c; EACyL, art. 11.5) y el derecho a participar en el procedimiento legislativo de forma directa o *mediante entidades asociativas* (EAAnd, art. 30b; EAC, art. 29.4; EAIB, art. 15b; EAAr, art. 15.2)⁹.

En último lugar, hay que mencionar que los EE.AA. incorporan también otra novedad: la participación como principio general, como valor y como principio rector. Respecto de los principios generales, ello lo vemos de forma concreta en la proclamación de la democracia como principio irrenunciable (EAAnd y EAIB, sendos preámbulos) y la participación como valor democrático sobre el cual se sustentan las instituciones de autogobierno (EAAr, preámbulo) y como valor supremo (EAIB, preámbulo). La participación como principio rector se observa de forma particular: la participación como *objetivo básico de la Comunidad autónoma* (EAAnd, art. 10); la participación como un mandato al legislador y, por ende, un principio rector; la participación como *objetivo*, pero refiriéndose en este caso a principio general (Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), art. 1.3 y EACan, art. 15.1), como mandato al legislador para que promueva valores democráticos (EAAnd, art. 11 y EAC, art. 4.3) y otro mandato a los poderes públicos más particular, señalando que “el Parlamento debe aprobar por ley la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña” (EAC, art. 37.2); en último lugar, la participación como principio rector concreto, teniendo que estar presente “en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa” (EAAnd, art. 10.3 19º).

III.2. Las instituciones de participación recogidas en los EE.AA.

Los EE.AA. incorporan instituciones de participación tanto dentro de la democracia directa como dentro de la democracia participativa.

⁹ Este carácter colectivo que se dota al derecho de participar en el procedimiento legislativo lleva necesariamente a ser considerado como un derecho dentro de la democracia participativa, quedando fuera del alcance del derecho de participación política (art. 23 CE). Véase Pérez Alberdi (2012: p. 48).

Respecto de la primera, la institución por excelencia en todas las CC.AA. es la iniciativa legislativa popular, a pesar de que ello no implica ninguna innovación respecto de los EE.AA. “originarios”¹⁰. En segundo lugar, una novedad en materia de instituciones es la participación ciudadana en la proposición al Parlamento del ejercicio de la iniciativa de reforma del Estatuto (Título I y Título II) con el aval de 300.000 firmas (EAC, art. 222.1.a). En tercer lugar, las Comunidades autónomas prevén la institución del referéndum. Por un lado, está presente el referéndum de ratificación de reforma estatutaria, cuya previsión solo se contemplaba en los EE.AA. “originarios” de Cataluña, Galicia y País Vasco (ha sido incorporado por EACV, art. 81.5; EAAr, art. 15.7; EACan, art. 200.2; EAEx, art. 91, EAAnd, art. 248)¹¹. Seguidamente, también se prevé el referéndum para la incorporación de municipios a la Comunidad autónoma (EAAr, art. 10 y Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), art. 8b).

Respecto de la segunda, ¿incorporan las CC.AA. instituciones de democracia participativa? Hemos observado la previsión del referéndum en los EE.AA.; previendo también estos instrumentos más allá del referéndum. Se trata de la encuesta, la audiencia pública y el foro de participación y de “cualquier otro instrumento de consulta popular” (EAAnd, art. 78; EAAr, art. 71; EACan, art. 108^a) y EAC, art. 122). Asimismo, la consulta popular se prevé de forma concreta como instrumento de iniciativa legislativa (EAAnd, art. 111.3) y el elemento innovador es la introducción de la consulta popular “sobre cuestiones de interés general” o “asuntos de especial importancia” (EACV, art. 28.5 y EAAnd, art. 117.4, respectivamente). A pesar de que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, es de suma relevancia esta previsión estatutaria: ¿implica ello la creación de una nueva modalidad implícita de consulta popular cuyo objeto serán “asuntos de especial importancia” o “cuestiones de interés general”? Volveremos sobre ello más adelante.

¹⁰ En este sentido, la mayor novedad es la introducida por el EAEx (art. 23) pues incorpora dos requisitos: por un lado, la ley reguladora de la ILP necesitará el apoyo de la mayoría absoluta y, por el otro, la ley deberá recibir el aval de 45.000 firmas del censo.

¹¹ A pesar de que el referéndum de ratificación para la aprobación o reforma de los EE.AA. no es preceptivo para las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía ordinaria, según señaló el Tribunal Constitucional, “pueden arbitrar, ex art. 147.3 CE (que a este respecto confiere un amplio margen de configuración al propio Estatuto), procedimientos de reforma que contemplen ese mismo referéndum de ratificación de la reforma previa a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica que la formalice, o bien refrenda insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión; por ejemplo, antes de la remisión a las Cortes Generales del texto acordado en la Asamblea autonómica” (STC 31/2010, FJ 147).

III.3. La consulta popular como competencia autonómica

Respecto de las competencias recogidas en los EE.AA. “originarios” en materia de participación, algunos de ellos ya incorporaban las consultas populares como competencia (Estatuto de Autonomía de Asturias (EAAs), art. 11.11; Estatuto de Autonomía de La Rioja (EALR), art. 9.7 y Estatuto de Autonomía de Murcia (EAMu), art. 11.8). La diferencia respecto de los EE.AA. de “última generación” es la incorporación de esta competencia con carácter de “exclusividad”. Tanto Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña, prevén en sus respectivos Estatutos la competencia en materia de consultas populares, incorporando el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de las consultas populares¹².

El EAAnd (art. 78), el EACan (art. 108), el EAr (art. 71.71) y el EAC (art. 122) se refieren a la consulta popular con un listado abierto de diferentes modalidades. En los dos primeros, se excluye de forma expresa el referéndum; y en el tercero, la exclusión se lleva a cabo en relación con la “regulación” del referéndum y la autorización del mismo (según art. 149.1.32 CE). La diferencia sustancial es la incorporada por el EAC cuando la enumeración abierta de las diferentes modalidades de consultas populares finaliza añadiendo “cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 CE” (EAC, art. 122). Ante dicho precepto, ¿puede incluirse el referéndum –a excepción de la autorización de su convocatoria– como competencia exclusiva autonómica?

El Tribunal Constitucional ha considerado que el art. 122 EAC se halla de acuerdo con la Constitución solamente si se extiende la exclusión expresada en dicho artículo “a la institución del referéndum en su integridad, y no solo a la autorización estatal de su convocatoria” (STC 31/2010, FJ 69). Por lo tanto, la calificación de la consulta popular como competencia *exclusiva* no tiene “otra virtualidad que la meramente descriptiva” (STC 31/2010 FJ 59).

¹² El EAEx (art. 9.50) prevé las consultas populares “no vinculantes” entre sus competencias exclusivas. Teniendo en cuenta que las consultas populares “vinculantes” son prácticamente inexistentes en nuestro ordenamiento –pues ni tan si quiera el referéndum consultivo estatal goza de dicho carácter–, este precepto estatutario, más que excluir la institución del referéndum propiamente, entendemos que pretende dejar fuera de dicha competencia algún subtipo concreto, como sería el referéndum de aprobación de la reforma estatutaria.

IV. LA CONSULTA POPULAR EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Si analizamos la legislación autonómica, se detecta una proliferación de normas en materia de participación ciudadana, especialmente a partir del año 2013¹³. En algunos casos los cambios introducidos en la normativa autonómica son significativos y, por ello, se ha denominado que estamos ante una “nueva generación” de leyes de participación en el ámbito autonómico.

IV.1. Derechos específicos de participación y titularidad

Si una de las mayores innovaciones de los EE.AA. de “última generación” fue la incorporación de cartas y declaraciones de derechos, entre los cuales se halla el derecho de participación, el posterior desarrollo normativo autonómico ha seguido el mismo trazo, estableciendo derechos de participación concretos, siempre dentro de la democracia participativa y, por lo tanto, bajo el principio del art. 9.2 CE¹⁴. Seguidamente se muestran los derechos específicos de participación recogidos en la legislación autonómica.

Tabla I. Derechos específicos de participación popular recogidos en la legislación autonómica (*)

Derechos específicos de participación	Comunidades Autónomas
Iniciativa normativa	Canarias, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco, Madrid
Elaboración anteproyectos ley, planes y programas	Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, Murcia, País Vasco
Formular sugerencias y propuestas	Aragón, Canarias, Extremadura, Madrid, Castilla la Mancha

¹³ En ese momento se aprobó la Ley de participación de Extremadura (Ley 4/2013). A partir de entonces, se fueron aprobando o reformando las normas de otras Comunidades autónomas: en Murcia (Ley 12/2014); Cataluña (Ley 10/2014); Castilla y León (Ley 3/2015); Aragón (Ley 8/2015); Navarra (Ley 12/2019); Islas Baleares (Ley 12/2019), Castilla la Mancha (Ley 8/2019), Madrid (Ley 10/2019) y Canarias (Ley 5/2010 y Ley 5/2020).

¹⁴ Excepto la Ley de las Islas Baleares 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos, que regula la institución del referéndum municipal.

(*) Se recogen los derechos específicos que constan en la normativa autonómica en materia de participación ciudadana.

Recibir el apoyo A.P. en la realización de actividades ciudadanas relacionadas con la participación	Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha, La Rioja, Navarra, Madrid, Castilla la Mancha, Islas Baleares
Ser consultado periódicamente	Extremadura, Islas Baleares
Elaboración y evaluación Políticas Públicas (PP.PP.)	Aragón, Extremadura, Murcia, Navarra, País Vasco, Madrid
Iniciativa procesos participativos	Andalucía, Castilla la Mancha, La Rioja, Castilla la Mancha, Islas Baleares
Acceso a la información	Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia, Islas Baleares
Publicación resultado y motivación decisión final	Comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia
Acceso archivos y registros	Canarias
Participación puntual en el gasto público	Castilla la Mancha
Compensación gastos participación	Comunidad Valenciana
Participar en tareas control Gobierno y tareas impulso al Gobierno (promover moción)	Navarra
Promoción debate público para declaración institucional Parlamento	Navarra

Fuente: elaboración propia

Paralelamente, la legislación autonómica prevé que los sujetos de estos derechos específicos de participación serán tanto personas físicas como personas jurídicas. Por lo tanto, en términos generales estamos ante una participación individual y colectiva.

En cuanto a la participación individual, en algunos casos la edad de los participantes se amplía a los menores de 16 años (Castilla la Mancha, Cataluña y las Islas Baleares). Otras CC.AA. extienden la titularidad de los derechos a los ciudadanos residentes en el extranjero –ciudadanos con nacionalidad española cuya última

vecindad administrativa fuese un municipio de la CA– (Aragón; Canaria; Cataluña; Comunidad Valenciana, según Decreto 76/2009; Murcia y País Vasco)¹⁵. Respecto de las personas extranjeras residentes en territorio autonómico, éstas son también titulares de los derechos de participación en Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña¹⁶, las Islas Baleares, Madrid y Navarra.

En cuanto a la participación colectiva, ésta se desempeña a través de entidades ciudadanas. Según la normativa autonómica, podrá constituir una entidad ciudadana toda persona jurídica privada sin ánimo de lucro cuya actuación se encuentre dentro de la Comunidad autónoma y tenga como fin la participación ciudadana o el objeto concreto del proceso participativo en cuestión (Andalucía, Aragón, Canarias¹⁷, Cataluña, Castilla la Mancha, Islas Baleares, Madrid y Navarra). En segundo lugar, también podrá ser entidad ciudadana las agrupaciones de personas físicas o jurídicas sin personalidad jurídica; también las que tengan un carácter circunstancial: foros ciudadanos, redes de ciudadanos, plataformas, etc. (Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha, Madrid, Murcia y Navarra). En tercer lugar, podrán participar como entidad ciudadana todas las entidades que representen intereses colectivos como son las organizaciones empresariales o sindicales, los colegios profesionales, entre otros (Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Castilla la Mancha, Islas Baleares, Madrid y Navarra¹⁸).

En último lugar, es de recibo mencionar que para la participación tanto individual como colectiva hay CC.AA. que prevén el requisito de inscripción previa en un registro de participación ciudadana (Canarias, Cataluña¹⁹, Comunidad Valenciana e Islas Baleares).

¹⁵ En Murcia y el País Vasco esta titularidad se extiende también a los descendientes, si éstos gozan de nacionalidad española y así lo solicitan.

¹⁶ No obstante, en Cataluña se hace distinción entre los residentes ciudadanos de la Unión Europea de los residentes de nacionalidad de terceros estados, pues el requisito de residencia mínimo es diferente: un año ininterrumpido para los ciudadanos europeos y tres años ininterrumpidos para los ciudadanos extracomunitarios.

¹⁷ En este caso, entre otras cuestiones, se requiere que el ámbito de actuación de la entidad ciudadana esté vinculado con el interés de Canarias, ya sea en el interior como en el exterior de la Comunidad autónoma (Ley de Canarias 5/2010, art. 13).

¹⁸ En el caso de Navarra además se prevé que pueda participar como entidad ciudadana los órganos colegiados de las administraciones públicas (véase Norma foral 12/2019, art. 6), siempre y cuando sean órganos cuyas funciones se centren en el fomento de la participación.

¹⁹ En el caso catalán, este requisito de inscripción previa solo se prevé de forma preceptiva para algunos titulares del derecho de participación: los catalanes que residen en el extranjero y las personas extranjeras residentes en Cataluña (Ley 10/2014, art. 6).

IV.2. Modalidades de consulta popular

Si algunos de los Estatutos de autonomía hemos observado que prevén un elenco abierto de modalidades de consultas populares, la legislación autonómica desarrolla con especial detalle los diferentes instrumentos de participación que se hallan bajo el umbral de la consulta popular. Estas modalidades de consultas populares los distinguimos a partir de dos dimensiones diferenciadas del concepto de consulta popular: la dimensión “general” –dejando de lado la institución del referéndum– y la dimensión “concreta”. La dimensión “general” de la consulta popular sería aquella que abarca de forma general el término consulta popular, cuya finalidad es recabar información u opinión de los ciudadanos, a través de diferentes sistemas de expresión, entre los cuales no se encuentra el voto²⁰. Y, de forma opuesta, la dimensión *concreta* del concepto de consulta popular es aquel instrumento que emplea el voto como medio de expresión de los ciudadanos y, asimismo, habitualmente dicha dimensión se encuentra regulada de forma diferenciada de las demás modalidades participativas²¹. Seguidamente se muestran todas las modalidades de consulta popular existentes actualmente en el marco autonómico, diferenciadas según ambas dimensiones.

Tabla II. Las consultas populares autonómicas según la dimensión del concepto(*)

Comunidad Autónoma	Dimensión general	Dimensión concreta
Andalucía	Procesos de deliberación Presupuesto participativo Consultas: encuesta, audiencia pública, foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano	Consulta participativa
Aragón	Consultas: audiencia pública, foro de consulta, panel ciudadano, jurado	-

²⁰ A pesar de que parte de la doctrina considera el voto como uno de los elementos que distingue el referéndum de las demás consultas populares (Véase Castellà, 2016: 561-592), nuestro punto de partida sitúa el voto como un elemento característico del referéndum pero no exclusivo del mismo, y así se desprende del análisis de la legislación autonómica en materia de consultas populares, como se observará más adelante.

²¹ Esta modalidad de consulta ha sido denominada como “consulta popular no referendarias mediante votación” por Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2019: 143).

	ciudadano, encuesta, sondeos, estudios de opinión, procesos de deliberación participativa de PP.PP.	
Canarias	Consultas: foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano, sondeos y encuestas	
Castilla la Mancha	Aportaciones ciudadanas, foros de participación, recogida de datos, reuniones de contraste experto, ponencias.	Consulta ciudadana a través del Portal de Participación
Castilla y León	No concreta instrumentos. Se refiere a sugerencias y propuestas a través del portal electrónico.	-
Cataluña	Procesos de participación ciudadana: encuesta, audiencia pública, foro de participación	Consulta popular no referendaria
Comunidad Valenciana²²	Audiencia pública, foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano, observatorios, encuestas satisfacción.	-
Extremadura	Encuestas, sondeos, paneles ciudadanos. Consejo Extremeño de Ciudadanos. Debate público.	-
Islas Baleares	Audiencia pública ciudadana Foros de participación Presupuestos participativos	Consulta ciudadana
Región de Murcia	Aportaciones ciudadanas, iniciativas ciudadanas, procesos de deliberación participativa de PP.PP.	Consulta pública

²² Según el Decreto 76/2009 de la Comunidad Valenciana, que sigue en vigor mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario en materia de participación ciudadana de la ley 2/2015. Véase la disposición transitoria única de la ley 2/2015, de 2 de abril, *de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*: “En tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario previsto, permanecerán en vigor, en aquello en que no se oponga a esta ley, el Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 53/2008, de 18 de abril, del Consell, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 11/2007, de Comunidades de Valencianos en el Exterior”.

(*) El análisis se ha llevado a cabo a partir de las normas autonómicas con rango de ley en materia de participación ciudadana.

Navarra	Procesos deliberativos	Consulta ciudadana
	Presupuesto participativo	
	Exposición pública	
	Consultas: encuesta, foro de consulta, panel ciudadano, jurado ciudadano	
Madrid	Foros de consulta	Consulta pública
	Paneles ciudadanos	
	Grupos colaborativos de trabajos sectoriales	

Fuente: elaboración propia

a) *La consulta popular según la dimensión ‘general’*

La dimensión *general* de la consulta popular engloba todos aquellos instrumentos que tradicionalmente se encuentran dentro de la democracia participativa. Por lo tanto, son todos los instrumentos de participación a excepción de aquellos que emplean el voto como mecanismo de expresión de los ciudadanos. Seguidamente observaremos los instrumentos más relevantes regulados en el ámbito autonómico, aproximándonos de forma sintetizada.

El primer instrumento de participación que se observa es el proceso de deliberación²³ consiste en “el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública (...)” (Andalucía, Ley 7/2017, art. 18; Aragón, Ley 8/2015, art. 54.1 y Navarra, Ley 12/2019, art. 16)²⁴.

En segundo lugar, otro instrumento ampliamente conocido dentro de la democracia participativa y regulado también en sede autonómica es la audiencia pública²⁵. Estamos ante un mecanismo de “consulta en el que, mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones Públicas posibilitan a las personas o entidades directamente afectadas por una política pública ser escuchadas antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta”²⁶. Se encuentra presente tanto en Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana y en las Islas

²³ Andalucía y Aragón lo denominan “proceso deliberativo participativo”.

²⁴ Presente también en Murcia (Ley 12/2014, art. 33.2.d).

²⁵ Denominada también audiencia ciudadana o audiencia pública ciudadana.

²⁶ Esta definición que se halla tanto en la norma andaluza (art. 26.b), como en la aragonesa (art. 53.2.a) y la riojana (art. 25).

Baleares. Es de especial interés destacar tres elementos relacionados con este mecanismo participativo. El primer de ellos se encuentra en el caso de Canarias y Cataluña, donde se prevé que el sujeto participante no necesariamente deberá ser interesado o afectado; ampliando la participación, de este modo, a todos los ciudadanos²⁷. El segundo elemento, que se halla en la norma canaria, es la obligatoriedad de emplear dicho instrumento para los programas o políticas de actuación sectorial (en fase de elaboración). Y, en último lugar, hay que referirse a lo estipulado en la norma valenciana respecto del resultado del proceso participativo pues éste “se plasmará en un Informe de Participación Ciudadana” (Ley 11/2008, art. 18)²⁸ debiendo incluir qué instrumentos participativos se han utilizado, el resultado del proceso participativo y la evaluación del correspondiente órgano, quien deberá recoger qué sugerencias e iniciativas surgidas en el proceso participativo se han incorporado en la decisión final.

Un tercer instrumento también conocido tradicionalmente dentro de la democracia participativa es el foro de consulta²⁹, cuya finalidad, según la actual legislación autonómica, se centra en el debate y la reflexión acerca de los posibles efectos o consecuencias de una política pública o cualquier otro asunto de interés social³⁰. Este instrumento lo regulan tanto Andalucía (Ley 7/2017, art. 26), Aragón (Ley 8/2015, art. 2.b), Comunidad Valenciana (Ley 2/2015, art. 49 y arts. 26 y ss. Decreto 76/2009), Canarias (Ley 5/2010, art. 21), Castilla la Mancha (Ley 8/2019, art. 11.1.b), Cataluña (Ley 10/2014, art. 55), Islas Baleares (Ley 12/2019, arts. 102-110), Madrid (Ley 10/2019, art. 56.1.b) y Navarra (Ley 12/2019, art. 23.c). En términos generales, las sustanciales diferencias entre las diferentes regulaciones autonómicas del foro se centran en el carácter temporal³¹ o permanente y también el carácter orgánico³² del instrumento; la iniciativa (de oficio o iniciativa ciudadana)³³; y la presencia o no de

²⁷ En el caso catalán se distinguen dos modalidades de audiencia pública ciudadana: la dirigida a toda la ciudadanía y la dirigida a determinados colectivos afectados directamente cuando se trate de un asunto que afecta a un sector de la población.

²⁸ En este caso, el objeto de la audiencia pública es un Anteproyecto de ley o programa de políticas sectoriales (Comunidad Valenciana, Ley 11/2008, art. 18).

²⁹ Denominado también “foro ciudadano” o “foro de consulta ciudadano”.

³⁰ Este “interés social” lo recoge la legislación de Castilla la Mancha (Ley 8/2019, art. 11.1.b).

³¹ Cataluña y la Comunidad Valenciana prevén este carácter temporal, además de los foros permanentes.

³² El carácter orgánico lo recogen las legislaciones de la Comunidad Valenciana, Extremadura y Madrid.

³³ Por norma general la iniciativa es de oficio, excepto en el caso de Castilla la Mancha, que prevé la iniciativa ciudadana para todos los instrumentos participativos (Ley 8/2019, art. 11.1.2).

expertos³⁴. Un último elemento imprescindible es la obligatoriedad por parte de los poderes públicos de evaluar la eficiencia, la calidad y el impacto de los foros que se lleven a cabo (Comunidad Valenciana, Decreto Ley 76/2009 y Canarias, Ley 5/2010).

En cuarto lugar, la legislación autonómica también contempla el panel ciudadano como modalidad de consulta popular. Este instrumento consiste en “elegir al azar a los representantes de determinado colectivo (pueden ser los jóvenes, un determinado distrito, etcétera) y convertirlos en foro de debate e interlocutor permanente de la Administración para los temas que les afectan” (Font, 2004: 35). A pesar del carácter permanente del instrumento a nivel teórico, la regulación jurídica autonómica se sitúa en otra línea, coincidiendo todas las CC.AA. de forma idéntica en considerar los paneles ciudadanos como “espacios de información que se crean por la Administración pública con carácter temporal y que tienen por finalidad responder a las consultas planteadas por esta sobre cualquier asunto de interés público y en especial sobre las expectativas de futuro de la ciudadanía” (Andalucía, Ley 7/2017, art. 26.d). En último lugar, en cuanto a los efectos del instrumento, se observa como la Comunidad Valenciana prevé como requisito la emisión de un informe final que incorpore las conclusiones del panel (Ley 2/2015, art. 37.6).

La quinta modalidad de consulta popular en sede autonómica es el jurado ciudadano, cuya razón de ser es estudiar, analizar y debatir sobre los efectos de una acción, proyecto o programa de actuación realizados por la Administración. Se halla regulado tanto en Andalucía (Ley 7/2017, art. 26.e, Aragón (Ley 8/2015, art. 53.d), Navarra (Ley 12/2019, art. 23.e) y la Comunidad Valenciana (Decreto 76/2009, arts. 38-39), Canarias (Ley 5/2010, art. 23). Asimismo, tanto la Comunidad Valenciana como Canarias prevén algún mecanismo de evaluación del proceso participativo: la primera de ella estableciendo como requisito la emisión de un informe final recogiendo las conclusiones y, la segunda de ellas, no dispone la obligatoriedad de este informe sino que además se indica que los órganos públicos responsables deberán referirse a dichos informes de evaluación en sus memorias anuales.

Seguidamente, otro instrumento previsto por las Comunidades autónomas es el presupuesto participativo; “instrumento que por iniciativa de la autoridad convocante permite a la ciudadanía incidir en la distribución de una parte de los presupuestos de gasto de una Administración” (Islas Baleares, Ley 12/2019, art. 111). Además de las

³⁴ Canarias, la Comunidad Valenciana y Cataluña prevén la presencia de expertos en el foro, siendo preceptivo en el primer caso (Canarias, Ley 5/2010, art. 21).

Islas Baleares, se encuentra regulado en Andalucía (Ley 7/2017, art. 23) y Navarra (Ley 12/2019, art. 20).

Finalmente solamente mencionar otros instrumentos previstos por alguna Comunidad autónoma que quedarían también englobada bajo el paraguas de la dimensión “general” de la consulta popular. Se trata de las encuestas³⁵, los observatorios³⁶, las sesiones de preguntas y respuestas³⁷, el debate público³⁸, la exposición pública³⁹.

b) La consulta popular según la dimensión ‘concreta’

Del análisis de la legislación autonómica de participación y, de forma concreta, en materia de consulta popular, se hace indispensable referirnos de forma separada y diferenciada a esta segunda dimensión, la dimensión “concreta” del concepto de consulta popular. Mientras que en términos generales las Comunidades autónomas regulan los diferentes instrumentos participativos estableciendo un elenco de los mismos y desarrollándolos, en mayor o menor concreción, pero de forma conjunta, en algunas Comunidades autónomas destaca una modalidad de consulta popular diferenciada. Esta particularidad respecto de las “demás consultas populares” queda de manifiesto por dos elementos relevantes: el primero de ellos es el medio a través del cual se canaliza la participación de los ciudadanos –el voto– y, el segundo de ellos, es su regulación jurídica, diferenciada de las “demás consultas populares”.

³⁵ Instrumento incorporado en la legislación de Andalucía, Aragón (se incorporan también los sondeos y las encuestas de opinión), Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana (recogido como “encuestas de satisfacción”), Extremadura (también incorpora los sondeos, además de la encuesta) y Navarra.

³⁶ Son mecanismos de participación orgánica permanentes creados por las *Conselleries* cuya finalidad es “consultar y asesorar en materia de su competencia” (Comunidad Valenciana, Decreto 76/2009, art. 40.1).

³⁷ Este instrumento consiste en la convocatoria de sesiones periódicas de preguntas y respuestas cuyos participantes son los ciudadanos y las entidades ciudadanas con la finalidad de conocer su parecer sobre cuestiones de carácter sectorial (Comunidad Valenciana, Decreto 76/2009, art. 44.1).

³⁸ El debate público, cuyo origen se encuentra en la región de la Toscana (véase Nicolini, 2013), consiste en “debates entre los presidentes de los grupos parlamentarios y/o los diferentes integrantes de los mismos [...] abiertos a su participación tanto por otras fuerzas políticas y sociales representativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura como por los ciudadanos” (Extremadura, Ley 4/2013, art. 39). En este sentido, la norma extremeña carece de concreción acerca del procedimiento de implementación y desarrollo del debate público.

³⁹ La exposición pública “comprende el conjunto de disposiciones administrativas necesarias para garantizar tanto el acceso a la información de los ciudadanos sobre cualquier plan y programa de carácter general propuesto, como la participación de estos a partir de la formulación de observaciones, opiniones, comentarios o alegaciones” (Navarra, Ley 12/2019). Estamos por lo tanto ante un instrumento que se activa de oficio y la finalidad principal es la transparencia y la información, quedando la participación –a través de aportaciones– más bien como un medio y no una finalidad en sí misma.

Son ocho las Comunidades autónomas que prevén la consulta popular de algún modo, aunque con diferentes denominaciones. No obstante, dicha regulación es heterogénea, pues en algunos casos estamos más bien ante sondeos, recogidas de opinión y sugerencias de los ciudadanos⁴⁰. Por ello, si nos centramos en aquellas CC.AA. que regulan la consulta popular de forma efectivamente diferenciada de las “demás consultas populares” y cuyo sistema de expresión de los ciudadanos se ejerce mediante el voto, observamos la dimensión “concreta” de la consulta popular en las siguientes Comunidades autónomas.

Tabla III. La consulta popular como mecanismo participativo en el desarrollo legislativo autonómico

Comunidad Autónoma	Mecanismos participativos
Andalucía	Consulta participativa
Canarias⁴¹	Pregunta directa
Cataluña	Consulta popular no referendaria
Islas Baleares	Consulta ciudadana
Navarra	Consulta ciudadana

Fuente: elaboración propia

En el siguiente apartado observaremos en detalle esta modalidad de consulta popular que recogen estas Comunidades autónomas en su legislación más reciente.

V. LA CONSULTA POPULAR AUTONÓMICA: ENTRE EL REFERÉNDUM Y LAS “DEMÁS CONSULTAS POPULARES”

Si la más reciente legislación en sede autonómica incorpora como novedad la consulta popular como un nuevo mecanismo de participación que se distingue de las “demás consultas populares”, ¿ante qué institución nos encontramos? ¿Estamos ante la consulta popular autonómica homogénea? Si el elemento característico de

⁴⁰ Como es el caso de Castilla la Mancha, Madrid y Murcia.

⁴¹ Canarias en base al art. 20 de la Ley 5/2010 aprobó el Decreto 95/2014, por el que se aprobaba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del cual se introdujo la *pregunta directa*. No obstante, dicho decreto ha sido derogado por el Decreto ley 12/2020, de 30 de julio, *sobre el régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y de fomento de la participación ciudadana*. Asimismo, la pregunta directa como institución fue declarada inconstitucional en la STC 137/2015. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

dicho instrumento es el voto, ¿qué diferencia esta nueva consulta popular de la institución del referéndum?

V.1. El régimen jurídico de la consulta popular autonómica

Analizar el régimen jurídico⁴² previsto en cada una de las normas autonómicas que incorporan la consulta popular de forma particular nos permitirá perfilar posibles respuestas a las cuestiones que acabamos de plantear.

a) Iniciativa

Andalucía, Cataluña e Islas Baleares prevén la consulta popular objeto de análisis a iniciativa tanto institucional como popular. En relación con la iniciativa popular, los requisitos mínimos de firmas exigidos son los siguientes: 30.000 (Andalucía), 70.000 (Cataluña), 2.400 más el 1% de la población que exceda de las 100.000 (Islas Baleares).

b) Sujetos participantes

Las personas participantes serán aquellas que superen los dieciséis años tanto para Andalucía, Cataluña, Islas Baleares y Navarra⁴³. Asimismo sí se observan diferencias respecto a los requisitos relacionados con la residencia. Mientras que en Andalucía y las Islas Baleares no se exige ningún requisito en este sentido, en Navarra se requiere un año de empadronamiento tanto para nacionales como extranjeros y en Cataluña se realiza una distinción entre nacionales residentes en el extranjero, los residentes extranjeros originarios de la Unión Europea y los residentes extranjeros extracomunitarios. Para estos tres colectivos se les requiere la inscripción previa en el registro de participación y un periodo mínimo de empadronamiento (en el caso de los ciudadanos comunitarios es de un año y en el caso de los extracomunitarios se eleva a tres años).

c) Objeto

Las consultas populares autonómicas tienen como objeto asuntos de interés público de la Comunidad autónoma, ya sean actuaciones, decisiones o políticas públicas. Andalucía se sitúa más allá, pues además de ser un asunto de interés público requiere que “tengan relevancia para la vida ordinaria de un determinado sector o colectivo de la población” (Andalucía, Ley 7/2017, art. 37). Además, Andalucía, Islas

⁴² Para un desarrollo exhausto del régimen jurídico de la *consulta popular autonómica no referendaria mediante votación*, denominación señalada por los mismos autores, véase Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019: 143-233).

⁴³ No obstante, tanto Andalucía como Navarra recogen la posibilidad de ampliar el mínimo de edad para aquellas consultas cuya materia objeto de votación afecte a los derechos de la infancia.

Baleares y Navarra incorporan de forma expresa que la materia objeto de la consulta deberá ser competencia de la Comunidad autónoma.

Las respectivas normas autonómicas prevén también materias excluidas de la consulta popular: todo lo relacionado con los derechos fundamentales y la dignidad humana⁴⁴; la organización institucional de la CA⁴⁵; la hacienda pública⁴⁶; todas las cuestiones propias del derecho de participación política del art. 23 CE⁴⁷ o “todas aquellas materias que sean objeto de referéndum conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.32 de la Constitución” (Navarra, Ley12/2019, art. 25.2).

d) Ámbito de la consulta

Esta cuestión será el elemento central para el Tribunal Constitucional, como veremos más adelante, para dirimir la diferencia entre referéndum autonómico y consulta popular autonómica. Todas las Comunidades autónomas prevén dicha consulta con un carácter sectorial o colectivo. No obstante, mientras que las Islas Baleares excluye de forma expresa una consulta dirigida al cuerpo electoral (Ley 12/2019, art. 51.1), Andalucía sí prevé el carácter general de la consulta, pero solo a nivel municipal y, en cambio, tanto Navarra como Cataluña sí prevén la consulta popular para toda la población⁴⁸.

e) Sistema de expresión

La finalidad de la consulta es conocer el parecer de la población, ya sea en su conjunto, ya sea de un colectivo concreto, sobre cuestiones de interés público de la Comunidad autónoma y dentro de las competencias de la misma. Ya hemos avanzado que el elemento que distingue la consulta popular objeto de análisis respecto de las *demás consultas populares* es el sistema de expresión de dicha opinión: el voto.

Tanto Navarra, Cataluña como las Islas Baleares regulan de forma detallada cómo se llevará a cabo la votación, pudiendo ser telemática⁴⁹ o presencial. La fórmula de plantear la consulta es diferente tanto en Navarra como en Cataluña (Islas Baleares

⁴⁴ Así se recoge en la ley andaluza 7/2017 y en la ley catalana 10/2014, que además excluye de la consulta popular los derechos y deberes recogidos en el EAC.

⁴⁵ Según se observa en la ley andaluza 7/2017, art. 38.

⁴⁶ Previsto en la ley andaluza 7/2017, art. 38; en la ley balear 12/2019, art. 51.3; y en la ley catalana 10/2014.

⁴⁷ Previsto en la ley andaluza 7/2017, art. 38.

⁴⁸ Más adelante observaremos la interpretación del Tribunal Constitucional sobre las consultas populares no referendarias de Cataluña.

⁴⁹ En el caso de Cataluña, para las consultas populares de carácter general deberán ser siempre presenciales, además de telemáticas si así se considera.

y Andalucía no lo concretan): mientras que en la primera la pregunta de la consulta podrá contener varias opciones entre las cuales el participante elegirá una, en la segunda, la pregunta contendrá una respuesta afirmativa, otra negativa o también varias alternativas a elegir.

Por último, tanto Cataluña como Islas Baleares regulan minuciosamente la institución de la consulta popular, señalando la realización de una campaña y de un debate público, previendo el voto anticipado, el procedimiento de convocatoria de la consulta, así como un sistema de garantías.

f) Efecto de la consulta

Como recogen las cuatro Comunidades autónomas, los efectos que puede llegar a tener una consulta popular se encuentran en el plano político, pues no tienen en ningún caso carácter jurídicamente vinculante. No obstante, sí se requiere que la motivación por parte de los poderes públicos de la decisión final tomada relacionada con la consulta planteada. Asimismo, tanto Andalucía como Cataluña se prevé el plazo máximo para que dicha motivación tenga lugar (treinta días y dos meses, respectivamente).

g) Otros elementos relevantes

En primer lugar, Andalucía, Navarra y Cataluña limitan a tres el número de consultas anuales posibles. Asimismo, las dos primeras señalan la necesidad de esperar dos años para volver a convocar una consulta sobre un mismo asunto. En segundo lugar, las Islas Baleares incorporan la prohibición de convocar consultas populares en el periodo comprendido entre la convocatoria y la celebración de elecciones o de un referéndum.

V.2. El sujeto de la consulta como elemento “indiscutible” en la interpretación constitucional

Canarias, en virtud de la Ley 5/2010 (art. 20), reguló un nuevo instrumento de participación, la *pregunta directa*, a través del Decreto 95/2014. Ésta se aprobaba con el fin de recabar “la opinión de la ciudadanía respecto de asuntos de interés general de competencia autonómica [...] mediante la formulación de una o varias preguntas directas a la ciudadanía, con el objeto de que los llamados a participar en la consulta manifiesten su parecer de forma afirmativa o negativa” (Decreto 95/2014, art. 9), pudiendo ser de carácter sectorial o de carácter general.

En ese mismo periodo de tiempo, en Cataluña se creaba mediante la Ley 10/2014 otro instrumento de participación, denominado *consulta popular no referendaria*, mecanismo que convocado por “las autoridades competentes [...] a las personas legitimadas en cada caso para que manifiesten su opinión sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación” (art. 3, Ley 10/2014), operando ya sea a nivel autonómico, ya sea a nivel local; ya sea con carácter sectorial, ya sea con carácter general.

Ambas consultas populares fueron declaradas inconstitucionales por parte del Tribunal Constitucional o, al menos, parcialmente, tildadas de consulta populares con carácter referendario. Como ya hemos avanzado anteriormente, según el Alto Tribunal, estamos ante un referéndum “cuando el poder público convoca el *conjunto de los ciudadanos* de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, *mediante votación* y con las *garantías* propias de un *proceso electoral*” (cursivas añadidas) (STC 31/2015, FJ 6 y STC 137/2015, FJ 5). Por ende, los elementos distintivos son el sujeto –conjunto de los ciudadanos–, el sistema de expresión de la opinión –el voto–, y el proceso y garantías electorales. No obstante, el elemento clave indiscutible en la jurisprudencia constitucional ha sido el sujeto convocado, como veremos seguidamente.

Las preguntas directas tenían como sujeto tanto personas físicas como entidades ciudadanas, sin concretar la norma el carácter general o sectorial del instrumento, sino refiriéndose a que el mismo se determinaría en cada una de las convocatorias (Canarias, Decreto 95/2014, art. 12). El TC interpreta que “no parece que estemos ante consultas de las que hemos llamado no referendarias, sino ante llamamientos [...] dirigidos a los ciudadanos en cuanto tales” (STC 137/2015, FJ 6b), siendo el elemento clave el sujeto convocado⁵⁰. Si la consulta convoca al cuerpo electoral –independientemente de que éste se encuentre ampliado⁵¹– la finalidad de la misma es concurrir “a la formación de la voluntad general” (STC 137/2015, FJ 4b), adquiriendo la consulta carácter referendario. Paralelamente el TC considera que la

⁵⁰ También lo consideró así el Consejo de Estado en el Dictamen 3/2010, sobre el *Proyecto de ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña*, de 1 de marzo, FJ 3.

⁵¹ Como argumenta Cuesta (2014), considerar que un sujeto ampliado más allá del censo electoral es expresión de la voluntad popular podría conducirnos ante la paradoja de que el resultado llegase a ser considerablemente diferente si el sujeto convocado hubiese sido solamente el cuerpo electoral. Asimismo, si el derecho de participación política corresponde exclusivamente a los ciudadanos –siendo privativo de los españoles, en términos generales–, ¿sería constitucional la ampliación del titular del derecho a sujetos excluidos del cuerpo electoral?

inclusión de las entidades ciudadanas como sujeto pone de manifiesto “una doble y simultánea consulta y de distinta naturaleza” –una que tiene como sujeto las personas físicas y otra cuyo sujeto son las entidades– ya que las respuestas de ambos sujetos “no se integran o confunden”. Por ende, la consulta “dirigida a los ciudadanos pudiera llegar a verse como un referéndum en sí mismo, [mientras que la dirigida a] las entidades ciudadanas en modo alguno podrían pasar por consultas referendarias” (STC 137/2015, FJ 5). No obstante, en lugar de interpretar la norma preservando la pregunta directa de carácter sectorial o colectivo –mediante la participación de las entidades ciudadanas–, declara la inconstitucionalidad total del instrumento.

Paralelamente, la consulta popular no referendaria catalana también se hallaba en el punto de mira constitucional. El Tribunal Constitucional intervino también para dirimir acerca de la adjetivación de la consulta: ¿referendaria o no referendaria? De la interpretación del Tribunal de nuevo concluimos que efectivamente el elemento distintivo esencial para calificar una consulta como referendaria es la identidad del sujeto que se convoque, esto es, sectorial/colectivo o la población en términos generales. El Tribunal Constitucional argumenta que las consultas populares sectoriales son plenamente constitucionales porque “presuponen el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral”, y destaca que “en ningún caso puede coincidir con el conjunto de personas a quienes se refiere el art. 5.1 de la Ley [al conjunto de los ciudadanos] ni, en definitiva, configurarse de un modo tal que el resultado de la consulta pueda imputarse al conjunto de la ciudadanía” (STC 31/2015, FJ 9). Por lo tanto, si el sujeto convocado en lugar de ser sectorial o colectivo pasa a ser general, la consulta popular se convierte en referendaria. En este caso el TC actuó de acuerdo con su argumentación e interpretó la consulta popular no referendaria señalando que ésta se halla dentro del marco constitucional siempre y cuando sean de carácter sectorial.

Por lo tanto, a pesar de que en un inicio el Tribunal Constitucional se refirió a los tres elementos característicos de todo referéndum –el cuerpo electoral como sujeto, el procedimiento electoral y sus correspondientes garantías (STC 103/1008, FJ 3) – y a pesar de que más adelante incorporó también el voto como elemento distintivo (STC 31/2015, FJ 6 y STC 137/2015, FJ 5), podemos concluir que la interpretación del

Alto Tribunal centra la clave de la distinción entre referéndum y consulta popular (no referendaria) en el sujeto convocado⁵².

VI. CONCLUSIONES

Para concluir, son cuatro los aspectos relevantes que el análisis llevado a cabo nos ha puesto de manifiesto.

En primer lugar, efectivamente estamos ante una nueva consulta popular autonómica con carácter homogéneo, a pesar de su distinta denominación, en las Comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Islas Baleares y Navarra. Ello nos ha mostrado tanto el régimen jurídico desarrollado en cada legislación autonómica como la jurisprudencia constitucional. En este sentido, originariamente había una diferencia esencial entre la regulación de la consulta en Cataluña y Navarra (y Canarias, con la anterior regulación) y la regulación prevista en Andalucía y las Islas Baleares: en el primer caso el sujeto convocado además de sectorial o colectivo se preveía que fuese también el conjunto de la población. No obstante, como se ha puesto de manifiesto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de esta cuestión ha implicado la homogenización del instrumento. Aun así, hay que mencionar que actualmente la norma foral aun prevé la población en su conjunto como posible sujeto de la consulta popular autonómica, pues no fue recurrida en su momento. Ciertamente, ya sabemos cuál sería el parecer del Alto Tribunal llegado el momento.

En segundo lugar, hemos constatado que el “voto” es el elemento distintivo de esta nueva consulta popular autonómica; elemento distintivo respecto de las “demás consultas populares”, pero no el elemento distintivo respecto de la institución del referéndum. Efectivamente el elemento clave que distingue la consulta popular autonómica del referéndum, según nuestro parecer, es el sujeto: toda consulta que incorpore el entero cuerpo electoral en el sujeto convocado será un referéndum.

En tercer lugar, una vez distinguido el referéndum como “especie” dentro del concepto de consulta popular como *género*, recuperamos la distinción realizada anteriormente del concepto de consulta popular respecto de su dimensión “general”

⁵² En la misma línea interpretativa se encuentran Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019: 233-234).

y su dimensión “concreta”, más allá del referéndum. Esta distinción, que emana de las respectivas normativas autonómicas en materia de consultas populares, confirma la existencia de una consulta popular concreta –“especie”–, a caballo entre el referéndum –con quien comparte el voto como sistema de expresión– y las “demás consultas populares” –con quienes comparte su esencia, esto es la democracia participativa–.

En último lugar es necesario recordar dónde empezó todo. Es en sede autonómica donde se ha ido avanzado en materia de participación. Desde la aprobación de los primeros Estatuto de “última generación” (2006) hasta la aprobación de las últimas leyes autonómicas de participación (2019). Un recorrido tumultuoso, angosto y distorsionado por el contexto político, pero que no ha cesado en avanzar, ofreciendo posibles respuestas al continuo desafío democrático.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO, C. (2018): “Sentido y posibilidades del referéndum autonómico”. En GARRIDO, C. y SÁENZ, E.: *La funcionalidad del Referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 99 – 128.
- ALONSO, M.N. (2019): “La distinción género-especie: reflexiones sobre las consultas populares no referendarias y su regulación estatutaria”. En GARRIDO, C. y SÁENZ, E. (Coords.): *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 131-150.
- BUENO, A. (2008): “Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”. *Revista de Administración Pública*, núm. 177, pp. 95-228.
- CARRASCO, M. (2013): “Referéndum versus consulta”. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, abril-junio 2013, pp. 13-41.
- CASTELLÀ, J.M. (2016): “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, pp. 561-592.

- (2012): “Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional”. En TORRES DEL MORAL, A. (Hom.): *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral* (vol. III). Madrid: Universitas, p. 3609-3628.
- (2011): “Las consultas populares en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. En ÁLVAREZ, E.; ROSADO, C.; SANJUÁN, F.J. (Coords.): *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, pp. 197-236.
- *Derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*. Barcelona: CEDECS.
- CORCUERA, F.J. (2013): “El intento de referéndum vasco y los límites del “derecho a decidir”. En CONTRERAS, M. y SÁENZ, E. (Coords.): *La participación política directa: referéndum y consultas populares*. Zaragoza: Comuniter, pp. 173-204.
- CUESTA, V. (2014): “La (in)equivoca pregunta directa sobre las prospecciones petrolíferas”. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 1 de diciembre. Disponible en <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/12/01/la-inequivoca-pregunta-directa-sobre-las-prospecciones-petroliferas-victor-cuesta/>.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T. (2019): “Los referéndums y las consultas populares no referendarias de ámbito autonómico: algunas cuestiones controvertidas”. En GARRIDO, C. y SÁENZ, E. (Coords.): *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons, pp. 69-78.

- (2017): “Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas”. *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 25.
- EXPÓSITO, E. (2013): “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, pp. 361-401.
- (2007): “La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, pp. 147-202.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2019): *Vox populi: consultas populares y procesos participativos*. Pamplona: Aranzadi.
- FONT, J. (2004): *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM.
- GARRIDO, C. (2019): “El referéndum autonómico en su laberinto”. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 117, pp. 13-43.
- KELSEN, H. (2002): *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares.
- LASAGABASTER, I. (2008): *Consulta o referéndum*. Bilbao: LETE.
- 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*, núm. 9, p. 202-240.
- MARTÍN, E. (2012): “El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, pp. 95-131.
- NICOLINI, M. (2013): “La nueva ley de la Región de Toscana sobre participación ciudadana en el ámbito regional y local”. *Blog de la Revista*

Catalana de Dret Públic, de octubre. Disponible en:
<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/10/21/la-nueva-ley-de-la-region-de-toscana-sobre-participacion-ciudadana-en-el-ambito-regional-y-local-matteo-nicolini/>.

- PÉREZ ALBERDI, M.R. (2013): *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
 - (2012): “Derecho de participación en los ·statutos de autonomía de última generación”. *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 2, pp. 35-55.
- PÉREZ SOLA, N. (2009): “La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 24, pp. 433-454.
- SÁENZ, E. (2018): *El referéndum en España*. Madrid: Marcial Pons.
- TAJADURA, J. (2009): “Referéndum en el País Vasco” (Comentario a la STC 103/2008). *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, pp. 363-385.
- TUR AUSINA, R. (2012): “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”. En GARRIDO, V. (Coord.): *La Solidaridad en el Estado Autonómico*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, pp. 119-148.