

## LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: ESPECIAL REFERENCIA AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

### RIGHTS OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE PARTICIPATION IN THE CONSTITUTION AND IN THE STATUTES OF AUTONOMY: SPECIAL REFERENCE TO THE CATALUÑA'S STATUTE

Esther Martín Núñez\*

**Resumen:** El estudio afronta la regulación de los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía de nueva generación. La novedad que representan estas normas respecto a sus predecesoras es la incorporación de una carta de derechos que vinculan de forma más explícita y detallada a los poderes públicos autonómicos. Los estatuyentes han interiorizado el creciente auge del fenómeno participativo regulando, junto a los tradicionales derechos de participación política, nuevos instrumentos y técnicas participativas, que se enmarcan en el concepto de democracia participativa. Significativa es, en este sentido, la voluntad política plasmada en la competencia que asumen algunos de ellos (Cataluña, Andalucía y Aragón) para la regulación de las consultas populares en cualquiera de sus modalidades (“encuestas, audiencias públicas, foros de participación”) distintas el referéndum.

**Palabras clave:** Participación ciudadana. Democracia participativa. Comunidades autónomas.

**Abstract:** The study deals with participatory rights regulation in the new generation Statutes of Autonomy. One of the key features of such Statutes is that they do include a Charter of Rights explicitly binding to all Autonomous public powers. When drafting the referred Statutes, legislators were fully aware of the growing prominence of the participatory debate. Therefore, they decided to include, along with traditional political participatory rights, new participatory tools and techniques, belonging to the term “participatory democracy”. In this sense, it is remarkable the political will to be found in some of the Statutes (e.g. Catalonia, Aragon, Andalucía) where competences have been assumed to regulate political consultations in all their forms different from referendums (i.e. surveys, public audiences, participatory forums).

**Keywords:** Citizens’ participation. Participative democracy. Autonomous communities.

\* • Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad de Barcelona; España; ejjl@unoesc.edu.br

## Introducción

El reconocimiento constitucional de la participación como derecho fundamental se realiza en el artículo 23 de la Constitución Española (CE). Este precepto acoge un conjunto de derechos que expresan la “[...] vertiente subjetivizada de la estructura democrática del Estado” (SANTAMARÍA PASTOR, 1985, p. 443), canalizando la intervención del ciudadano en la acción pública y, concretamente en el proceso de adopción de decisiones colectivas, posibilitando así, el ejercicio democrático del poder. Su plasmación en la Constitución trasciende, sin embargo, su carácter originariamente político y la proyecta en múltiples vertientes refiriéndola a distintos sujetos y ámbitos (político, social, cultural o económico) y desde diferentes perspectivas (orgánica o funcional).

El funcionamiento democrático del Estado exige así la participación de los ciudadanos no sólo en el ámbito tradicional de las instituciones representativas del Estado y en el de las instituciones de participación política directa (*democracia política*) sino en todos los procesos decisoriales públicos, estableciendo cauces de información, transparencia, comunicación y control de los ciudadanos respecto a los poderes públicos (*democracia participativa*), concretándose así los derechos de participación y/o de buena administración. Aunque la protección que llega a ofrecer nuestro ordenamiento es singularmente diferente.

El reconocimiento de la dimensión subjetiva de la participación constituye una auténtica novedad en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados con referencia al modelo originario que al limitar su contenido a los aspectos institucionales y competenciales no reconocían derechos. En esta cuestión se limitaban a declarar que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma respectiva disfrutaban de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, y a reiterar el mandato dirigido a los poderes públicos de promoción de la igualdad material y de la participación de los individuos y los grupos en la vida política, económica, social y cultural.

### 1 El marco constitucional de los derechos de participación

#### 1.1 La participación política como derecho fundamental: participación directa y representativa

La participación que consagra la Constitución española es, en esencia, una participación de naturaleza exclusivamente política.<sup>1</sup> El derecho fundamental del art. 23 CE señala además las dos modalidades de ejercicio: directa y a través de representantes elegidos libremente en elecciones periódicas por sufragio universal, consagrando esta

---

<sup>1</sup> “Lo realmente importante es que la organización de la política se haga de tal forma que los gobernados participen en ella a través de canales auténticos, institucionalizados y representativos. Esta es la auténtica esencia de la democracia. En su seno, el ineludible derecho a la participación.” (RAMÍREZ, 1985, p. 32).

última el derecho electoral activo y pasivo. El propio Tribunal Constitucional (TC) ha señalado que la participación en los asuntos públicos a la que se refiere dicho precepto es

[...] en primera línea, la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución. (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2).

A pesar de la aparente *neutralidad* (EXPÓSITO, 2013, p. 365) con la que el constituyente formula ambos tipos de participación, una interpretación sistemática de la Constitución ha permitido identificar a la democracia representativa, fundamentada en el ejercicio del derecho a la participación por medio de representantes, como el pilar en el que asienta nuestra democracia constitucional.<sup>2</sup> La opción del constituyente fue esa precisamente. No solo se concedió un papel protagonista a los partidos políticos al identificarlos como el “[...] instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 de la CE), sino que además, se conjugó con un reconocimiento limitado y cauteloso de mecanismos de democracia directa. Estos últimos, salvo en supuestos muy tasados referidos a la reforma constitucional, a la conformación del Estado autonómico o de aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía (arts. 167, 168 y 151 de la CE), permiten una intervención del pueblo, como titular de la soberanía en el ejercicio del poder legislativo (iniciativa legislativa popular: art. 87.3 de la CE) o ejecutivo (referéndum consultivo: art. 92 de la CE) con un carácter marcadamente restringido. En el caso de la iniciativa legislativa, la intervención del ciudadano se limita a la formulación de propuestas de leyes – cuya tramitación puede ser rechazada por el Pleno del Congreso- sin que se le permita participar, de forma decisiva, en el procedimiento legislativo que, en su caso, pueda iniciarse. En relación con el referéndum contemplado en el artículo 92 de la CE todavía es más grave porque subvierte la naturaleza de este instrumento concebido como mecanismo que posibilita decidir a los ciudadanos sobre una determinada cuestión en sustitución de sus representantes, acercándolo más a una consulta (EXPÓSITO, 2013, p. 367). Sólo en el caso del Concejo abierto, previsto en el artículo 140 de la CE, la Constitución permite, en municipios de dimensiones muy reducidas, un gobierno directo como alternativa al representativo.

Esta es la postura que además ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional. En una de las primeras decisiones sobre esta cuestión el Tribunal se centró en la determinación del contenido y alcance del derecho de participación representativa (en especial, desde la STC 10/1983, de 23 de marzo), y el papel secundario que la participación directa del ciudadano vendría a desempeñar. Concretamente, en relación con los instrumentos de democracia directa previstos en la Constitución, en la STC 74/1994, de 14 de marzo, con ocasión de analizar el instituto de la iniciativa legislativa popular

<sup>2</sup> “La jurisprudencia constitucional se decante claramente por una *primacía* de los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.” (STC 76/1994, FJ 3).

y su limitado alcance, el Tribunal señala que la Constitución “[...] diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.” (FJ 3).

A esta concepción restrictiva de la democracia directa se añade el posterior pronunciamiento contenido en la STC 119/1995, de 22 de agosto en la que el Tribunal acaba identificando, a modo de *numerus clausus*, a los referéndums previstos en los artículos 92, 149.1.32, 151, 152, 167 y 168 de la CE, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 de la CE) y el Concejo Abierto del artículo 140 de la CE para el ámbito local, como los únicos instrumentos a través de los cuales puede satisfacerse el derecho de participación directa que ampara el artículo 23.1 de la CE (FJ 3). Esta doctrina que aparece perfectamente elaborada en el pronunciamiento de 1995, se consolidó definitivamente con la STC 103/2008, de 11 de septiembre - a propósito de analizar la figura del referéndum como consecuencia de una ley del Parlamento Vasco. De las múltiples cuestiones que suscita esta decisión, conviene detenernos en cómo el Tribunal no sólo vuelve a afirmar la primacía de la democracia representativa, sino que además extrae como consecuencia el reconocimiento de una finalidad de complemento a los mecanismos de la democracia directa: éstos “[...] han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.” (FJ 2). Ello no excluye, sin embargo, que no puedan establecerse mecanismos de participación directa que tengan un alcance territorial delimitado (a escala autonómica o municipal) que también serían reflejo del derecho fundamental de participación directa, como es el caso de la iniciativa legislativa popular o el referéndum (sobre ello volveremos en el apartado II.2).

La interpretación del Tribunal Constitucional en relación con los institutos de democracia directa confirma su carácter accesorio respecto a la participación indirecta, fundamento y pilar de la democracia representativa; por ello, su sometimiento a requisitos procedimentales y materiales intentan “[...] no perturbar en exceso” (AGUIAR, 2000, p. 60) el normal desarrollo de la primera. La cautela y desconfianza que rezuma la regulación por parte del constituyente de los canales directos de participación política, rodeándolos de una rigidez extrema en su activación o negándoles un alcance pleno acorde a su naturaleza, es confirmada plenamente tanto por la actuación del legislador como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este último ha encorsetado el derecho fundamental de participación directa de la ciudadanía a los tres instrumentos que la norma constitucional contempla de forma expresa impidiendo la eventual existencia de otros y la posibilidad de ‘actualizarlo’ atendiendo a las nuevas exigencias de la actual sociedad.

## 1.2 Otras formas de participación: la democracia participativa

Como ya se ha indicado, más allá de las concretas manifestaciones de la participación política, el texto constitucional acoge, a lo largo de su articulado, otras exigencias de participación bien refiriéndose a colectivos de ciudadanos (juventud: art. 48 o consumidores: art. 51.2) bien aludiendo a determinados ámbitos (educativo: art. 27.5; adminis-

tración de justicia: art. 125; seguridad social: art. 129.1; empresa: art. 129.2 o planificación económica a través de la institución de un órgano representativo: art. 131.2) o al ejercicio de determinadas funciones normativas (art. 105.a). Pero no finalizan aquí las referencias constitucionales al fenómeno participativo. En este marco constitucional, el artículo 9.2 de la Constitución no sólo opera como un mandato habilitador de la acción pública, sino que constituye, el mismo tiempo, 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. Y, como tendremos ocasión de señalar más adelante, el guante ha sido recogido por el legislador estatuyente.

En este contexto se sitúa la denominada *democracia participativa*, un concepto aglutinador que “[...] permite agrupar, en una visión unitaria, diversas modalidades participativas previstas en el ordenamiento constitucional español.” (CASTELLÁ, 2001, p. 84). Modalidades, todas ellas, caracterizadas por un denominador común: posibilitan la intervención de ciudadanos –individuales o de los grupos en que se integren– que no defienden intereses propios o privativos, sino de la colectividad en la que se integra.

Pero ante ello, cabe plantarse la cuestión de si todas estas *otras* formas de participación ciudadanas pueden ser consideradas concreciones o manifestaciones del ejercicio del derecho proclamado en el artículo 23 de la CE. Ya se ha señalado que la sentencia 119/1995 consideró que los instrumentos de democracia directa se circunscriben a los expresamente amparados y reconocidos por la Constitución. Su carácter tasado lleva al Tribunal a negar que puedan ser objeto de ampliación por vía legislativa y que la referencia a la participación contenida en el artículo 9.2 de la CE pueda ser entendida como una cláusula abierta a la admisión de otras formas de democracia directa distintas a las contempladas en el texto constitucional. Además, el propio Tribunal ha advertido que el derecho fundamental que ampara el artículo 23 de la CE no abarca el derecho de los ciudadanos a participar “en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición” (STC 51/1984, FJ 2) y que dicho precepto no se configura un “[...] derecho *general* de participación o, en otras palabras, una cláusula abierta -a integrar legislativamente y sin límites- que permitiera cualificar como derecho fundamental a cualesquiera previsiones participativas que puedan incorporarse al ordenamiento” para concluir que en el ordenamiento constitucional español “[...] sobre la base del art. 23.1, no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental” (ATC 942/1985, FJ 3, final). Bajo estas premisas no se niega la admisión de otras formas de participación en las que se haga un llamamiento a diversas categorías de personas identificables por criterios distintos del *uti cives*, a los que el ordenamiento vigente pueda otorgarles la naturaleza de derecho subjetivo; pero sí les priva de la protección constitucional dispensada a los derechos fundamentales.

Así, bajo el prisma de la primacía de la democracia representativa respecto de los mecanismos de participación directa, el Tribunal deja fuera del artículo 23 de la CE “[...] cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento [...], pues no todo derecho de

participación es un derecho fundamental.” (STC 119/1995, FJ 3). De esta manera, para poder considerar la participación como un derecho fundamental al amparo del artículo 23.1 de la CE, es necesario que

[...] se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo. (STC 119/1995, FJ 3).

El Tribunal no desconoce, por tanto, la cobertura de otras formas de participación en diversos preceptos constitucionales, bien de forma expresa (entre otros, los mencionados ámbitos educativo – art. 27 –, de consumidores y usuarios – art. 51 –, ante la administración pública con concretos instrumentos – art. 105 –, en la administración de justicia – art. 125 – o en la planificación económica general – art. 131 –), bien de forma implícita a través de las previsiones del artículo 9.2 de la CE. El principal motivo por el cual estas otras modalidades participativas no tienen cabida en el ámbito de protección del artículo 23.1 de la CE es, según el propio Tribunal, que todas ellas

[...] obedecen a manifestaciones de una *ratio* bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades – representativa y directa – de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión [...] se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden. (STC 119/1995, FJ 4 *in fine*).

Constituyen, en definitiva, una “[...] *mera manifestación del fenómeno participativo* que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales.” (STC 103/2008, FJ 2).

Al margen de las consideraciones que podrían suscitar tanto la anterior calificación como la privación de la naturaleza política a estas *nuevas* formas de participación directa del ciudadano en la esfera pública que integran la democracia participativa, lo cierto que su engarce constitucional se justifica sólo desde su entendimiento como un complemento de la democracia representativa: un conjunto de instrumentos al servicio de la misma que, en última instancia, la garantizan y refuerzan (EXPÓSITO, 2013, p. 372).

En los últimos años, el mandato constitucional del art. 9.2 CE parece haberse depositado, respecto a su desarrollo, en niveles normativos inferiores, de modo significativo a nivel estatutario, lo que está confiriendo a la democracia participativa una singular ubicación, al tiempo que parece querer concretar el compromiso al dirigirse “*explícitamente*” a los poderes públicos autonómicos que se ven constreñidos a perfilar la participación ciudadana. Como veremos a continuación, de los Estatutos de nueva generación parece desprenderse la idea de que la democracia participativa adquiere rango de derecho subjetivo. Lo que con anterioridad podía haber sido acordado por el poder público (estatal o autonómico) en virtud de una determinada interpretación del genérico

mandato constitucional del art. 9.2 se concreta ahora a nivel estatutario, pasando a vincular de un modo más explícito y detallado a los diversos gobiernos.

## 2 Los derechos de participación en los estatutos de autonomía

### 2.1 Las nuevas Declaraciones estatutarias de derechos

Un denominador común de todos los nuevos Estatutos de Autonomía –aquellos que han sido reformados a partir del año 2006 – es la incorporación de unas Declaraciones o Cartas de derechos y deberes para la ciudadanía que, teniendo presente el ámbito funcional y competencial de las Comunidades Autónomas, referidos básicamente a un contenido social y de participación, ya sea en forma de principios rectores, objetivos y mandatos de actuación de los poderes públicos o de derechos.<sup>3</sup> El estatuyente ha llevado a cabo una notable labor de refuerzo y consolidación, a la vez que ha introducido algunas innovaciones relevantes en este ámbito. Los anteriores Estatutos eran normas con un marcado carácter institucional (art. 147 CE), de regulación a través de normas objetivas de los poderes públicos y las competencias, sin apenas disposiciones que atribuyeran facultades subjetivas a los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma. Ante esa situación, era en el plano de la legislación autonómica sectorial donde se había producido el reconocimiento de derechos subjetivos.

Los casi treinta años transcurridos desde que se promulgó el texto constitucional hasta que se aprueban estos nuevos EEAA es un período más que propicio para actualizar la regulación de la participación, adaptando su papel al que le corresponde como uno de los elementos esenciales de la democracia política, pero también de la democracia social (y económica) avanzada y situándola en el núcleo central de la acción de los poderes públicos autonómicos (EXÓSITO; CASTELLÁ, 2008, p. 94; PÉREZ ALBERDI, 2008, p. 190-193).

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de estas declaraciones en las SSTC 247/2007<sup>4</sup> y 31/2010.<sup>5</sup> En dichas decisiones el TC distingue claramente entre dos categorías de derechos que pueden estar incluidos en estas Declaraciones de derechos: los derechos fundamentales y los derechos estatutarios. Así, afirma que una cosa son los *derechos fundamentales*, contenidos en la Constitución y que vinculan a todos los legisladores (estatal y autonómico) y otra los

<sup>3</sup> No por conocido debe dejar de recordarse el debate iniciado en el año 2006, en el n. 78 de la *Revista Española de Derecho Constitucional* por L. M<sup>a</sup> DÍEZ PICAZO con “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?” Interrogante que fue contestado por F. CAAMAÑO en el n. 79 (2007) de la misma revista con “Sí, pueden (Declaraciones de Derechos y Estatutos de Autonomía)” y replicado por L. M<sup>a</sup> DÍEZ PICAZO en el n. 81 (2007): “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño.” Contribuyeron a este debate otros autores entre los que, sin ánimo de ser exhaustiva, puede citarse a FERRERES, V.; BILGLINO, P. Y.; CARRILLO, M. *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: CEPC, 2006 o el propio CARRILLO, M. “Los derechos: un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 80, 2007.

<sup>4</sup> Esta sentencia resuelve uno de los recursos de inconstitucionalidad planteado contra el art. 17 del Estatuto valenciano que reconoce el derecho al agua.

<sup>5</sup> Sentencia que resuelve uno de los recursos planteados contra el Estatuto catalán.

*derechos estatutarios*, que sólo vinculan al legislador autonómico y que deben estar vinculados materialmente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma (STC 31/2010, FJ 16). Dentro de estos últimos establece dos subcategorías *los derechos vinculados a competencias* y *los vinculados a las instituciones*, otorgando a cada uno de ellos una eficacia diferente (CABELLOS ESPIÉRREZ, 2010, p. 155). Para el Tribunal los derechos de contenido competencial suponen una forma *indirecta* de atribuir competencias a la Comunidades Autónomas, por ello, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos autonómicos

[...] necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos. (STC 247/2007, FJ 15).<sup>6</sup>

De ahí que el TC considere que se trata de meros mandatos, orientaciones y objetivos dirigidos los poderes públicos autonómicos en el ejercicio de competencias que les atribuye el Estatuto.

Sin embargo, cuando los derechos estatutarios se proyectan en el ámbito de las instituciones (at. 147.2 CE en relación con el art. 152.2 CE) y más concretamente en la organización de las Asambleas legislativas

[...] son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos. (STC 241/2007, FJ 15c).<sup>7</sup>

Si aplicamos esta doctrina al ámbito de los derechos de participación declarados en los Estatutos de Autonomía de última generación puede colegirse que los derechos de participación política son auténticos derechos subjetivos que definen la posición jurídica de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma en su relación con los poderes públicos, otorgándoles las facultades de participar en las instituciones y en la definición y evaluación de las normas y políticas públicas autonómicas (arts. 9 EACV, arts. 30 y 31 EAAnd y 6 EAE). Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las sentencias mencionadas ha venido a producir una práctica desactivación normativa de la mayoría de los derechos estatutarios (EXPÓSITO, 2011, p. 496-500).

¿Qué ocurre sin embargo con las otras modalidades de participación que aparecen recogidas en los Estatutos? Los denominados derechos ante la Administración

<sup>6</sup> No se discute, por tanto, la capacidad del legislador autonómico para crear o regular derechos subjetivos de contenido político o social en el marco de las competencias autonómicas ni la capacidad de afectación de los derechos constitucionales por el legislador autonómico, siempre que se aseguren las previsiones de los art. 81, 139.1 y 149.1.1 CE. Sobre este aspecto *vid.* por todos Cabellos Espiérrez (2007).

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, en el caso del Estatuto catalán, el art. 222 prevé la posibilidad de promover la reforma del Estatuto a la iniciativa popular (con 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos con derecho a voto. Esta modalidad de iniciativa popular podría pasar a formar parte del contenido del art. 23.1 CE.



se encuentran vinculados a la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE que reserva al Estado la legislación básica en materia del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común y a otras competencias de carácter sectorial sobre el ámbito material en el que la participación se proyecta así, por ejemplo, educación, juventud, inmigración, etc. Estos otros derechos han quedado degradados al plano de ser meros principios objetivos de la actuación de los poderes públicos autonómicos, necesitados de la intermediación del legislador autonómico para el nacimiento de verdaderos derechos subjetivos (EXPÓSITO; CASTELLÀ, 2008, p. 62).<sup>8</sup>

Si se analiza el contenido de estas Declaraciones estatutarias de derechos puede comprobarse que el legislador estatutario no se ha distinguido por su capacidad innovadora, puesto que la mayoría de los derechos (también los de participación) suponen o bien una reiteración dirigida a los poderes públicos autonómicos de un derecho constitucional, o bien la incorporación en el Estatuto -norma institucional básica de la Comunidad- de derechos que ya que habían sido creados por normativa autonómica, en desarrollo de un principio rector constitucionalmente enunciado (RODRÍGUEZ-VERGARA, 2012, p. 210). En todo caso, puede identificarse una voluntad política, plasmada en la competencia que asumen algunos de ellos (Cataluña, Andalucía y Aragón) para la regulación de los instrumentos de democracia participativa, en especial, las consultas populares en cualquiera de sus modalidades (“encuestas, audiencias públicas, foros de participación”) distintas el referéndum.

## 2.2 Los derechos de participación en los nuevos Estatutos de Autonomía

Los Estatutos de Autonomía incorporan en su tabla de derechos el de participación política -con la única salvedad del Estatuto valenciano. Incluso el Estatuto de Extremadura que no contiene una Declaración de Derechos recoge también de forma expresa este derecho (art. 6). Sin embargo la forma en la que los Estatutos proceden a realizar el reconocimiento de este derecho es muy variada y a partir de la misma podemos articular modelos diferentes.

En un primer lugar encontramos a aquellos Estatutos que se limitan a reiterar lo establecido en el art. 23 CE, reconociendo de manera genérica el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. Es el caso del Estatuto de Extremadura.

Otros Estatutos como los de Baleares, Aragón y Castilla y León acogen en un mismo precepto, bajo la genérica denominación de derecho de participación, los derechos de participación política y ante la Administración (arts. 15 EAIB, 15 EAAR y 11 EACyL).

Por último, los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía reservan un único precepto para el derecho de participación política (arts. 29 y 30, respectivamente) y reconocen derechos de participación administrativa en ámbitos materiales o colectivos concretos.

<sup>8</sup> Sin embargo, el voto particular de Vicente Conde Martín de Hijas a la STC 31/2010, considera que cabe ampliar la calificación de derechos de contenido institucional a los derechos de participación ante la administración.

En su regulación prácticamente todos ellos reproducen en uno de sus apartados el enunciado del art. 23.1 CE, pero a partir de aquí la técnica legislativa empleada por el legislador estatutario es muy diferente a la del constituyente. Así, cada Estatuto procede al desglose, con mayor o menor extensión, de los contenidos o facultades concretas que conforman dicho enunciado genérico, aunque, como tendremos ocasión de comprobar no todas las facultades pueden vincularse al derecho reconocido en el art. 23 CE.

## **2.2.1 Los derechos políticos**

### **2.2.1.1 El derecho de sufragio activo y pasivo**

El primer contenido del derecho de participación política que se incluye en los nuevos EEAA es el derecho a elegir a los parlamentarios autonómicos y a presentarse como candidato (arts. 29.2 EAC, 15.a) EAIB, 30.a) EAAnd y 11.2 y 3 EACyL). Nada se añade respecto de la formulación constitucional del derecho de participación política, se trata del derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones autonómicas, cuya regulación por parte de las CCAA habrá de observar el desarrollo del derecho efectuado por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG).

De ahí que las previsiones estatutarias se limiten a reiterar los principios constitucionales del sufragio: libre, igual, secreto y directo (arts. 23.1 EACV, 41.1 EAIB, 101 EAAnd, 37.1 EAAr, 21 EACyL y 17.1 EAE) y a concretar algunos elementos de su ejercicio (básicamente elementos esenciales del sistema electoral) que se regularán en la ley electoral de la Comunidad Autónoma, una ley que, en la mayoría de los casos debe ser aprobada por una mayoría reforzada y de la que carece únicamente Cataluña (el art. 56.2 EAC exige una mayoría especial de 2/3, y mientras no sea aprobada por el Parlamento de Cataluña, la Disposición Transitoria II del Estatuto de 2006 mantiene la vigencia, por remisión, de la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto de 1979, que establece el número de escaños de las circunscripciones provinciales y remite a las disposiciones relativas a la elección del Congreso de los Diputados).

Junto a esta previsión, casi todos los Estatutos remiten a la ley electoral el establecimiento de criterios de paridad en la confección de las listas electorales, en consonancia con los objetivos de equidad de género que presiden la actuación de los poderes públicos (arts. 56.3 EACat, 105.2 EAAnd, 11.3 EACyL y 17.4 EAE). Una exigencia que ya estaba prevista en la legislación electoral de algunas Comunidades Autónomas y que la propia LOREG había extendido a las elecciones autonómicas (art. 44 bis).

### **2.2.1.2 El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas populares ante el Parlamento**

La iniciativa legislativa popular viene enunciada como derecho en los arts. 29.3 EAC, 15 b) EAIB, 30.b) EAAnd, 15.2 EAAr y 11.4 EACyL, donde se establece el derecho de promover y presentar iniciativas legislativas ante el parlamento de la correspondien-

te Comunidad Autónoma y, como parte del procedimiento legislativo, en los arts. 26 EACV, 62 EAC, 47 EAIB, 111.2 EAAnd, 42.2 EAAR, 25.2 EACyL y 23.3 EAE. Previsiones que también se contemplaban en los anteriores Estatutos de Autonomía.

Como ya se ha apuntado más arriba, desde sus primeras decisiones el Tribunal Constitucional ha incluido la iniciativa legislativa popular como una de las formas de participación política e incluso se ha pronunciado sobre ella en múltiples ocasiones, tanto cuando se ha ejercitado ante el Congreso de los Diputados como ante los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Salvo el Estatuto de Extremadura, ninguno de los nuevos Estatutos introduce los elementos del régimen jurídico de esta institución remitiendo su regulación a la ley. Esta regulación, aprobada en la mayoría de los casos bajo la vigencia de los Estatutos anteriores, sigue los parámetros de la ley orgánica estatal 3/1987, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Por ello, más que de una iniciativa, algunos autores hablan de una mera propuesta de iniciativa (ARAGÓN REYES, 1986, p. 298-301) que deberá ser tomada en consideración por la Cámara respectiva, perdiendo, a partir de entonces los promotores de la misma todo el control sobre ella. De tal manera que puede darse el caso de que el Parlamento apruebe una ley formulada en términos completamente opuestos a la propuesta popular. Además se incluye un considerable número de causas de inadmisión que siempre obedecen a una justificación razonable.

Los nuevos estatutos intentan favorecer el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Así, al ley catalana 1/2006 suprime trámite de la toma en consideración y suprime también todos los límites materiales expresos al ejercicio de esta iniciativa – límites que tampoco se encuentran en el Estatuto salvo la referencia a las leyes de presupuestos que corresponde elaborar al Gobierno –; reduce considerablemente el número de firmas (de 65.000 a 50.000), permite la participación de los miembros de la Comisión promotora en la tramitación parlamentaria y la retirada de la iniciativa en cualquier momento de su tramitación y amplía la titularidad del derecho a los mayores de dieciséis años y a los extranjeros residentes legalmente en Cataluña. Este último aspecto, el de la titularidad, plantea algunas dudas de constitucionalidad (si atendemos a lo que dispone el art. 13.2 CE según el cual la titularidad de los derechos políticos –entre los que se encuentra la iniciativa popular (STC 76/1994, FJ 2) – se reserva a los españoles, con la salvedad del derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones municipales –) e incluso de estatutoriedad, ya que el art. 6 del EAC señala que sólo son titulares de los derechos políticos quienes tengan la condición política de catalán, esto es, los españoles con residencia administrativa en Cataluña o que viviendo en el extranjero hayan tenido su última residencia administrativa en esta Comunidad.

### 2.1.1.3 El derecho de participación directa o a través de entidades asociativas en el procedimiento legislativo

Los arts. 29.4 EAC, 15.b) EAIB, 30.b) EAAnd y 15.2 EAAR prevén la participación en el procedimiento legislativo directamente o por medio de entidades asociativas en el procedimiento legislativo. La originalidad de esta previsión radica precisamente en la elevación de rango del derecho reconocido. Así, una facultad que el Reglamento otorgaba a algunos Parlamentos para decidir “dar trámite de audiencia, especialmente en el procedimiento legislativo, a las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo”<sup>9</sup> queda convertida a la categoría de derecho estatutario de ámbito institucional (EXPÓSITO; CASTELLÀ, 2008, p. 74).

La consideración de este derecho como una de las facultades que puede llegar a integrar el contenido del derecho fundamental de participación política es dudosa pues parte de una titularidad reconocida no a los ciudadanos *uti cives* sino, a categorías de personas representativas de intereses sectoriales de carácter económico, profesional, etc., de manera que quedaría encuadrado dentro de las instituciones de *democracia participativa*.

### 2.2.1.4 El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por el Gobierno o por los Ayuntamientos

El artículo 29.6 EAC, así como los artículos 15.c) EAIB, 30.c) EAAnd y 11.5 EACyL, proclaman el derecho a promover, por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, la convocatoria de consultas populares de ámbito autonómico y municipal. Las previsiones estatutarias aluden a la *promoción de la convocatoria*, lo que viene a coincidir más con una iniciativa popular de referéndum que no con otra modalidad de consulta, en la que no se trata tanto de promover la convocatoria como de que las autoridades competentes arbitren mecanismos que las hagan posibles y realmente efectivas.

Para poder interpretar de qué tipo de consultas se trata debemos acudir a la competencia material asumida en los diversos Estatutos. Así, la práctica totalidad de Estatutos de Autonomía acogen la competencia en materia de consultas populares aunque con un diverso alcance material e incluso territorial. Cataluña asume como competencia exclusiva “[...] el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, el cumplimiento y la convocatoria por la misma Generalitat o por los entes locales, de encuestas, audiencias públicas, fóruns de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular” con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 CE. Ciertamente en la previsión estatutaria no se contempla ninguna referencia expresa al referéndum autonómico. Dicha omisión no responde a ninguna previsión explícita constitucional que lo impida, aunque ha sido una constante en la regulación de todos los Estatutos de Autonomía y, en todo caso, la jurisprudencia constitucional, como tendremos ocasión de analizar, parece justificarlo

<sup>9</sup> El art. 106 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, art. 46.4 Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; art. 112 Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 56.1.c) Reglamento de las Cortes de Aragón.

en la competencia que cierra el listado de las exclusivas del Estado del art. 149.1.32 CE, que reserva al Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares.

Por otro lado, Andalucía (art. 78), Aragón (art. 71.1.27) y Extremadura (art. 9.1.), si bien también contemplan expresamente esa competencia como *exclusiva*, sin necesidad de autorización estatal, excluyen expresamente de la misma la institución del referéndum. En ambos supuestos el ámbito territorial es el autonómico y el local. En los Estatutos valenciano (art. 32), balear (art. 31.10) y castellano-leonés (art. 71.1.15), canario (art. 32.5), asturiano (art. 11.11), riojano (art. 9.7) y murciano (art. 11.8) asumen la competencia de desarrollo legislativo y ejecución (*compartida*) sobre el sistema de consultas populares en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma, sin diferenciar en ningún momento entre consultas populares y referéndum, pero respetando la legislación estatal, con referencia expresa a la ley prevista en el art. 92.3 CE, y reservando en todo caso la autorización de la consulta al Estado.

La jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión se concentra básicamente en dos decisiones, la STC 103/2008 sobre la ley vasca de consultas, que parecía dejar la puerta abierta a la posibilidad de que las CCAA a través de sus estatutos pudieran asumir la competencia autonómica sobre consultas populares por vía referéndum (FJ 3), y la STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán, que cierra cualquier posibilidad al considerar que la competencia estatal en materia de referéndum incluye no sólo la autorización de la convocatoria – como parecía deducirse de la dicción literal del art. 149.1.32 CE – sino que debe entenderse a la “entera disciplina de la institución” (FJ 69). Esta interpretación nos lleva a considerar que el derecho a promover la convocatoria de consultas populares ha quedado reducido a una mera forma de participación de naturaleza administrativa que habría que incardinar también dentro de las modalidades de *democracia participativa*.

Por lo que se refiere a las consultas populares en el ámbito local las citadas previsiones estatutarias se limitan a dotar de rango estatutario a un derecho que ya aparecía en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local estatal (arts. 18.1.f y 71) y en el desarrollo legislativo realizado por los diversos parlamentos autonómicos.

### 2.2.1.5 El derecho de petición

El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley, encuentra también reconocimiento a nivel estatutario (arts. 29.5 EAC. 15d) EAIB, 30.d) EAAnd y 1.6 EACyL). Nada se añade respecto de la regulación constitucional establecida en el art. 29 CE.<sup>10</sup>

La previsión catalana, y a diferencia de los derechos hasta ahora enunciados, atribuye la titularidad del mismo a las personas y no a quien tenga la condición de ciudadano catalán. Además si atenemos a cómo el estatuyente ha proclamado los otros derechos de

<sup>10</sup> Cabe recordar en este sentido que si bien el art. 29 CE lo refiere solo a los españoles, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora de dicho derecho, contempla como titulares del mismo a “[...] toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad.”

participación, el de petición aparece concebido como un derecho residual respecto a los anteriores, con un alcance jurídico menos, cuya concreción se remite a una ley.

### 2.2.2 Los derechos de participación ante la Administración

Por lo que se refiere a los derechos o formas de participación accionables ante la Administración las previsiones estatutarias son muy variadas. Sobre su regulación podemos destacar tres aspectos:

- a) La mayoría de los derechos reconocidos en este ámbito suponen el desarrollo estatutario de principios de actuación administrativa recogidos en la Constitución, en unas ocasiones como mandatos al legislador (art. 105, 129 y 131) en otras como principios (arts. 9.2, 48,51 y 52);
- b) La regulación de estos derechos no pueden obviar otras previsiones estatutarias que sirven para concretar su contenido. Constituyen disposiciones que, formuladas generalmente como normas objetivas, principios rectores o normas de competencia, condicionan el funcionamiento de la Administración (EXPÓSITO; CASTELLÀ, 2008, p. 77);
- c) El contenido heterogéneo de esta materia y con una diferente técnica jurídica de reconocimiento de un Estatuto a otro. Además, tampoco llega a vislumbrarse el criterio que lleva al estatuyente a definir la participación de determinados colectivos como derecho o como principio; así, por ejemplo, en el caso catalán, ¿por qué la participación de los consumidores y usuarios se configura como derecho mientras que la participación de la juventud o de los inmigrantes aparece como un principio rector de la actuación de los poderes públicos autonómicos?

En todo caso, y pese a que quizás la intención de o de los estatuyentes fuera otra, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional especialmente a partir de las SSTC 247/2007 y 31/2010, ha transformado esta cuestión en un mero *nominalismo*. Al tratarse de derechos vinculados a competencias, con independencia de cuál sea la técnica jurídica empleada por el legislador estatutario: derechos, habilitaciones al legislador o principios rectores, en todo caso, su naturaleza es la de principios objetivos de la actuación de los poderes públicos, por lo que ni limitan ni obligan a los poderes públicos de forma terminante, siendo necesario su desarrollo legislativo para la generación de auténticos derechos *subjetivos* de los ciudadanos.

### 2.3 Las leyes de participación ciudadana en el ámbito de las Comunidades Autónomas

Esta revitalización de la participación ciudadana plasmada jurídicamente en los Estatutos de Autonomía, denominada *regeneración democrática estatutaria* (TUR AUSINA,

2010, p. 27) ha ido acompañada de un simultáneo desarrollo normativo o puesta en práctica de nuevos principios, instrumentos y cauces participativos, por parte de los legisladores autonómicos. Proceso de *interiorización* (EXPÓSITO, 2013, p. 369) o de *tendência integracionista* (CASTEL, 2009, p. 414) en el ámbito autonómico que se ha materializado en la adopción de leyes específicamente destinadas a ordenar el marco normativo de la participación, en algunos casos referidas al ámbito de la Comunidad Autónoma y, otros casos, leyes de buen gobierno en las que la participación constituye uno de sus pilares básicos.

En el primer grupo, se integran las leyes de participación de Valencia (ley 11/2008, de 3 de julio), de Canarias (ley 5/2010, de 21 de junio) y, en el País Vasco, la del territorio histórico de Guipúzcoa (norma foral 1/2010, de 8 de julio). En el segundo grupo, debe citarse la ley de transparencia y buenas prácticas de Galicia (ley 4/2006, de 30 de junio), la ley de buena administración y gobierno de Baleares (ley 4/2011, de 31 de marzo), la más reciente ley de Transparencia y Buen Gobierno de Navarra (ley foral 11/2012, de 21 de junio) o, incluso, la ley de Castilla y León reguladora de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración y gestión pública (ley 2/2010, de 11 de mayo). Si bien en estas últimas, la participación ciudadana aparece regulada como una de las exigencias del buen gobierno y la transparencia en la acción pública, conviene detenernos, sin embargo, por su especificidad – y que porque son el directo resultado de una “política de juridificación” (CASTEL, 2009, p. 418)<sup>11</sup> –, en las normas integrantes del primer grupo: aquellas que tienen como único propósito el fomento y la regulación de la participación.

Nos hallamos ante un conjunto de disposiciones que tratan de condensar en un texto articulado, con carácter normativo y vocación de sistematicidad, los principales derechos de participación del ciudadano en la esfera pública, los canales que pueden activarse para canalizar esta participación y los correlativos deberes de los poderes públicos a fin de hacerla efectiva. Toda esa regulación se presenta instrumental a una concepción de la participación ciudadana como un “mecanismo de colaboración en la acción de los gobernantes” (como dispone la Exposición de Motivos de la ley canaria 5/2010) que “[...] permite a los poderes públicos un acercamiento mayor a la ciudadanía.” (Exposición de motivos de la ley valenciana 11/2008).

Por lo que se refiere a los derechos acogidos aparecen los ya conocidos – por ser regulados en otras leyes – derecho a la información, a la audiencia, de petición, de iniciativa legislativa o reglamentaria y de participación en la elaboración de anteproyectos de ley y programas sectoriales. Junto a éstos, también se acogen otros *más originales* como el derecho a recabar la colaboración de los poderes públicos en la realización de

<sup>11</sup> “Política de juridificación” que el autor citado contrapone a la que el mismo identifica como “política artesanal o experimental” llevada a cabo en algunas Comunidades Autónomas que “no busca tanto la aprobación de una norma jurídica reguladora de la materia, sino la experimentación de procesos y ámbitos de participación sobre la base de la normativa general y sectorial existente.” (CASTEL, 2009, p. 419 y, de forma más desarrollada en 2011, p. 284-290). Los argumentos que sustentan la política de juridificación y apoyan la adopción de normas reguladoras de la participación del ciudadano son analizados por Rosario TUR AUSINA (2010, p. 27-28) quien identifica en estas normas una naturaleza “pseudoconstitucional”.

actividades ciudadanas que, sin ánimo de lucro, fomenten la participación o un derecho de iniciativa reglamentaria o el derecho a la iniciativa para proponer la apertura de procesos de participación. Y, en relación con los instrumentos que canalizan dicha participación ciudadana, ambas normas aluden a mecanismos de consulta a la ciudadanía cuya operatividad puede ser proyectada en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, con carácter permanente (Foros de consulta) o temporal (Paneles ciudadanos o consultas), bien en un momento posterior para evaluar la actuación o decisión adoptada (Jurados ciudadanos).

## **2.4 El debate sobre las consultas populares y el referéndum en Cataluña. La actuación del legislador catalán: de la ley de consultas populares por vía de referéndum al proyecto de ley de consultas populares no referendarias**

El referéndum es una figura jurídica de escasa práctica en nuestro ordenamiento constitucional que sin embargo ha adquirido una cierta notoriedad como consecuencia de la intervención del Tribunal Constitucional en dos decisiones jurídicas suficientemente relevantes: por un lado la STC 103/2008, ya citada, que analiza la constitucionalidad de la Ley 9/2008, del Parlamento Vasco, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana “sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”; por otro, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya impugnación fue resuelta por la STC 31/2010.

Al amparo de la previsión estatutaria establecida en el art. 122 EAC<sup>12</sup> y del derecho estatutario de los ciudadanos de Cataluña a promover la convocatoria de consultas populares, el Parlamento de Cataluña aprobó en el año 2010, la Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum, cuyo Preámbulo cita como base normativa para legislar los art. 23 y 149.1.32 de la CE. El objetivo de la misma es “[...] fomentar la participación, incrementar la calidad democrática, [...] hacer más próxima la Administración y asegurar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afecten a sus intereses.” Este objetivo se concreta en un instrumento concreto, el referéndum.

El legislador catalán asume que aunque la institución del referéndum no se encuentra expresamente prevista en el art. 122 EAC, la cláusula residual “y cualquier otro instrumento de consulta popular” ampara la competencia autonómica sobre la misma, apoyándose en la mención al art.149.1.32 CE.

La ley catalana representa el primer intento de regulación legal, con pretensión de exhaustividad, sobre el referéndum a escala autonómica. Regula el referéndum en dos ámbitos territoriales, el autonómico y el municipal, y en ambos casos el objeto de consul-

---

<sup>12</sup> Art. 122 EAC: “Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, el cumplimiento y la convocatoria, por la misma Generalidad o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, salvo los dispuesto en el art. 149.1.32 CE.”



ta son las cuestiones políticas de especial transcendencia para la ciudadanía en el ámbito de las respectivas competencias (autonómicas y locales). También en ambos casos su naturaleza es consultiva, siguiendo el modelo constitucional del art. 92 CE.

Respecto al referéndum autonómico se establece una iniciativa de origen *institucional* (el Gobierno – a propuesta de su Presidente, pero otorgando mayor relevancia a la colegialidad –, una 1/5 parte de diputados o 2 grupos parlamentarios – es decir, minorías parlamentarias –, y un 10% de los municipios que deben representar al menos 500.000 habitantes) o *popular* (se requiere el aval del 3% de la población mediante un procedimiento de recogida de firmas que finalmente debe ser validado por el Parlamento). Se excluyen las materias tributarias y presupuestarias. En ambas modalidades se prevé un posible control de la adecuación constitucional y estatutaria del objeto de la consulta por parte del Consejo de Garantías Estatutarias,<sup>13</sup> y una aprobación final por mayoría absoluta del Parlamento, como trámite previo a la solicitud de autorización del referéndum al Estado. En cuanto a los efectos del referéndum, ya se ha señalado que es consultivo, sin embargo, la ley introduce el deber del Gobierno de comparecer ante el Pleno del Parlamento para fijar su posición respecto al resultado de la consulta, estableciendo las medidas que deben adoptarse para hacer efectivo su cumplimiento, en el plazo de tres meses desde la celebración (art. 12.2 Ley).

En la regulación del referéndum municipal se prevé que la iniciativa pueda ser *institucional*, promovido por el Alcalde o 1/3 parte de los concejales, o *popular*, a instancia de un número mínimo de vecinos variable en atención al número de habitantes del municipio (arts. 38 Ley). En ambos casos la propuesta debe ser aprobada por el Pleno del Ayuntamiento por mayoría absoluta de los concejales. Como materias excluidas figuran las relativas a la hacienda local. No está prevista la intervención del Consejo de Garantías Estatutarias, y sí la obligación del Alcalde de comparecer ante el pleno municipal y fijar su posición sobre el resultado de la consulta.

Tres meses después de aprobarse esta ley por el Parlamento catalán, el Tribunal Constitucional dictó la STC 31/2010, cuya decisión afecta directamente a la vigencia de la ley que se analiza. En efecto, en la decisión del Tribunal Constitucional se realiza una interpretación restrictiva del art. 122 EAC entendiendo que la excepción que contempla (la del art. 149.1.32 CE) “[...] se extiende a la institución del referéndum en su integridad y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria” (FJ 69), ampliando de ese modo la competencia estatal.<sup>14</sup> La Sentencia citada dejaba *inutilizada* la ley catalana. El Presidente del Gobierno español interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la misma –salvando la regulación del referéndum municipal –, que fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional y se acordó la suspensión de la vigencia de los

<sup>13</sup> Un órgano estatutario creado en el nuevo Estatuto (aunque supone una novación del anterior Consejo Consultivo) que asume, entre otras, funciones de control de constitucionalidad y estatutoriedad de las disposiciones normativas con rango de ley de la Generalidad de Cataluña. Sus dictámenes no tienen carácter vinculante (arts. 76 y 7 EAC).

<sup>14</sup> Sobre el alcance y efectos de la sentencia puede consultarse el Monográfico “Especial sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006”, *Revista catalana de Dret Públic*, 2010.

preceptos de la ley que fueron impugnados. Hasta la fecha el Tribunal no ha dictado sentencia sobre la ley, sin embargo, en junio del 2011 el Pleno del Tribunal decidió levantar la suspensión de los preceptos legales impugnados.<sup>15</sup>

En el contexto de esta regulación fallida se inició en Cataluña durante la anterior Legislatura (2010-2012) el debate sobre el proyecto de ley de consultas populares no referendarias, con el objeto de amparar legalmente la posibilidad de *consultar* al pueblo catalán sobre su futuro político. Todo ello en cumplimiento del compromiso adquirido durante el debate de investidura del Presidente Mas y a raíz de diversas resoluciones parlamentarias. El proyecto en cuestión pretendía regular una modalidad de consulta a la ciudadanía a través del voto, pero sin las garantías propias del proceso electoral y, además, sin la autorización estatal. La disolución anticipada del Parlamento provocó el decaimiento del proyecto de ley, que sin embargo fue retomado, con algunos matices, en la actual legislatura. La voluntad política parece ser la de sortear el mandato constitucional que exige la autorización del Estado para poder convocar referéndums. Los intentos normativos de salvar dicho obstáculo constitucional pueden resultar enriquecedores en el debate jurídico y político siempre que su finalidad sea la de potenciar de forma más flexible y ágil otras formas de participación directa de los ciudadanos en los asuntos políticos de gobierno, pero infructuoso si lo que se pretende es eludir el cumplimiento de las exigencias legales.

## Referencias

AGUIAR DE LUQUE, Luís. "Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español". En: TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (Dir.). *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Madrid: CEPC, 2000.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. "Consultas populares". Deliberación. *Revista para la mejora de la calidad democrática*, n. 1, p. 89- 110, 2010.

CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Angel. "Derechos y garantías jurisdiccionales en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Revista catalana de Dret Públic*, monográfico, p. 155-161, 2010.

CASTEL GAYÁN, Sergio. "Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?" *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 43, p. 279-316, 2011.

---

<sup>15</sup> La decisión del TC se adopta en base a dos tipos de consideraciones: 1. La inexistencia de datos que permitan constatar que se ha iniciado o se pretenda iniciar los trámites para convocar una consulta, y 2. En todo caso, la ley reserva al Estado la última palabra en forma de autorización, en concreto se dice que al Estado le corresponde: "[...] decidir, con plena libertad, sobre la conveniencia de otorgar o no la autorización, condición necesaria e imprescindible para que la consulta pueda ser convocada." (ATC 87/2011, de 9 de junio).

CASTEL GAYÁN, Sergio. “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 34, p. 395-442, 2009.

CASTELLÁ ANDREU, Josep M<sup>a</sup>. *Derechos constitucionales de participación política en la Administración pública (Un estudio del artículo 105 de la Constitución)*. Barcelona: CEDECS, 2001. 538 p.

CASTELLÁ ANDREU, Josep M<sup>a</sup>. “La competencia en materia de consultas populares por la vía del referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. Monográfico “Especial sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006”, p. 306-313, 2010.

CASTELLÁ ANDREU, Josep M<sup>a</sup>. “Las consultas populares en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. En: ÁLVAREZ CONDE, E.; ROSADO VILLAVERDE, C. (Dir.). *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Instituto de Derecho Público, p. 197-234, 2011.

CUESTA LÓPEZ, Víctor. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Madrid: Civitas, 2008.

EXPÓSITO, Enriqueta; CASTELLÁ, Josep M<sup>a</sup>. “Los derechos políticos y ante la administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. En: M.A. APARICIO, M. A. (Ed.). *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Atelier, p. 61-94, 2008.

EXPÓSITO, Enriqueta. “Declaraciones estatutarias ¿de derechos? Un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/2010”. En: *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, p. 484-502, 2011.

EXPÓSITO, Enriqueta. “La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”. *Revista Estudis Autonòmics i Federals*, n. 5, p. 147-202, 2007.

EXPÓSITO, Enriqueta. “Participación ciudadana en el Gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XIV, *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, p. 361-401, 2013.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: Lete, 2008. 256 p.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. “Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional”. En: *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 9, p. 202-240, 2009.

MARTÍN NÚÑEZ, Esther. “El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y municipios”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 94 (en prensa), 2012.

PÉREZ ALBERDI, María Reyes. “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”. *Revista de Derecho Político*, n. 73, p. 181-205, 2008.

RAMÍREZ, Manuel. *La participación política*. Madrid: Tecnos (Temas clave de la Constitución Española), 1985. 157 p.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Angel. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla : Parlamento de Andalucía, 2012. v. 1.

TUR AUSINA, Rosario. “Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal”. *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, n. 1, p. 19-41, 2010.

Data da submissão: 10 de dezembro de 2013

Aceito em: 10 de dezembro de 2013