

REFC

REVISTA ESPAÑOLA DE LA

# Función Consultiva

SEPARATA

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana



Estudios



Doctrina comparada



Dictámenes



Jurisprudencia



Notas bibliográficas



Información institucional

Julio/Diciembre

2018

Enero/Junio

2019

n<sup>os</sup> 30 y 31

ISSN: 1698-6849

## CONSEJO ASESOR

**Excma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega Sanz**  
Presidenta del Consejo de Estado

**Hble. Sr. D. Joan Egea Fernández**  
Presidente del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña

**Excmo. Sr. D. Albert Lamarca i Marquès**  
Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña

**Excmo. Sr. D. Pablo Matos Mascareño**  
Presidente del Consejo Consultivo de Canarias

**Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí**  
Presidente del Consejo Consultivo de las Illes Balears

**Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María Jesús Gallardo Castillo**  
Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía

**Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez**  
Presidenta del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana

**Excma. Sra. D.<sup>a</sup> Vega Estela Izquierdo**  
Presidenta del Consejo Consultivo de Aragón

**Excmo. Sr. D. Joaquín Espert Pérez-Caballero**  
Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja

**Excmo. Sr. D. José Luis Costa Pillado**  
Presidente del Consejo Consultivo de Galicia

**Excmo. Sr. D. Joaquín Manuel Sánchez Garrido**  
Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

**Excmo. Sr. D. Antonio Gómez Fayrén**  
Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

**Excmo. Sr. D. Alfredo Irujo Andueza**  
Presidente del Consejo de Navarra

**Ilmo. Sr. D. Sabino Torre Díez**  
Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

**Excmo. Sr. D. Agustín S. de Vega**  
Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León

**Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Begoña Sesma Sánchez**  
Presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias

**Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Concepción Montero Gómez**  
Presidenta de la Comisión Jurídica de Extremadura

**Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Rocío Guerrero Ankersmit**  
Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **DIRECTORA**

**Margarita Soler Sánchez**

**Enrique F. Fliquete Lliso, Faustino de Urquía Gómez, Asunción Ventura Franch, María del Carmen Pérez Cascales, Joan Carles Carbonell Mateu, Francisco Camps Ortiz, Joan Tamarit i Palacios, Vicente Garrido Mayol, José R. Díez Cuquerella, Vicente Cuñat Edo, Alberto Jarabo Calatayud, Ana Castellano Vilar, Joan Ignasi Pla i Durà, María Luisa Mediavilla Cruz, Federico Fernández Roldán**

**Secretario**

**Fernando García Mengual**

Revista Española de la

---

---

# FUNCIÓN CONSULTIVA

**30**

JULIO-DICIEMBRE  
2018

**31**

ENERO-JUNIO  
2019



---

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Edita: *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Producción gráfica: *Blanca Impresores S. L.*

Maquetación: *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

ISSN: 1698-6849

Depósito Legal: *V-4523-2004*

## SUMARIO

<b>Presentación</b>	13
<hr/>	
<b>Estudios</b>	
<hr/>	
<b>a) XX Jornadas Nacionales de la Función Consultiva</b>	
MARC CARRILLO. <i>La doctrina del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya sobre referèndums y consultas populares</i> .....	19
JOSÉ SUAY RINCÓN. <i>Consultas populares y referèndums</i> .....	39
MARÍA BALLESTER CARDELL. <i>Doctrina del Consejo Consultivo de las Illes Balears, a la luz de la Jurisprudencia Constitucional, en relación al anteproyecto de ley de consultas populares y procesos participativos</i> .....	53
JUAN CANO BUESO. <i>El derecho a la vivienda como “Derecho”</i> .....	73
JOSÉ EUGENIO SORIANO GARCÍA. <i>La preservación del medio ambiente como principio rector del desarrollo urbano</i> .....	85
<b>b) Jornada “La revisión de oficio en la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña</b>	
ALBERT LAMARCA I MARQUÈS. <i>Presentación “Jornada sobre la revisión de oficio en la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora ..</i>	103
ALFREDO GALÁN GALÁN. <i>Problemas pendientes de la revisión de oficio a la luz de la doctrina de los órganos consultivos</i> .....	109
TOMÁS CANO CAMPOS. <i>La invalidez como fundamento de la revisión de oficio: la distinción entre nulidad y anulabilidad en Derecho Administrativo</i> .....	159
JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. <i>Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio</i> .....	179
TOMÀS FONT I LLOVET. <i>La revisión de oficio y la función consultiva en el 40º aniversario del restablecimiento de la Comisión Jurídica Asesora</i> .....	195
<b>c) Otros Estudios</b>	
EVA MARÍA MENÉNDEZ SEBASTIÁN. <i>La necesaria y difícil limitación a la potestad de revisión de la Administración pública</i> .....	207

NATALIA TORNER ÁVALOS. <i>El derecho de igualdad efectiva de mujeres y hombres en los dictámenes del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana</i> .....	231
CARLOS YAÑEZ DÍAZ. <i>La prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración. Su problemática en la jurisprudencia y en la doctrina de los órganos consultivos</i> ..	253
AGUSTÍN S. DE VEGA Y JAVIER PÍRIZ URUEÑA. <i>La responsabilidad patrimonial de la entidades locales. Clínica jurídica en Castilla y León</i> .....	297

---

### **Doctrina de los Consejos Consultivos**

---

#### Doctrina sobre la responsabilidad patrimonial urbanística

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE CATALUÑA	
Lourdes Franco Martí .....	325
Ariadna Ruiz i Forn .....	341
CONSEJO CONSULTIVO DE LAS ILLES BALEARS	
Irene Espuey Servera .....	351
CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNITAT VALENCIANA	
Pau Monzó Bágüena .....	389

---

### **Dictámenes**

---

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA	
Dictamen 298/2019, de 3 de octubre, sobre consulta formulada por el Departamento de la Presidencia en materia de simplificación normativa y sobre la aplicación de la técnica de la derogación.....	413
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA	
Dictamen núm. 86/2019, de 24 de enero, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de lucro cesante en dispensación de medicamentos .....	459
Dictamen núm. 178/2019, de 27 de febrero, sobre la revisión de oficio de contrato de servicios .....	467
Dictamen núm. 633/2019, de 25 de septiembre, sobre responsabilidad patrimonial derivada de caída peatonal.....	475
CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNITAT VALENCIANA	
Dictamen núm. 451/2019, relativo a la consulta facultativa sobre el convenio de colaboración, el contrato de patrocinio y otras figuras jurídicas .....	481

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Dictamen núm. 53/2020, de 28 de febrero, sobre consulta facultativa relativa a la aplicabilidad supletoria en el ámbito de la CARM del art. 120,1,b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ..... 501

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

Dictamen núm. 127/2019, de 10 de julio, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por doña MMFV, don SPR, y don V y don DPF como consecuencia de la demora en la identificación del cadáver de su hijo y hermano, don RFP ..... 509

---

**Jurisprudencia**

---

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El enjuiciamiento de las exigencias constitucionales de los decretos-leyes. Breves reflexiones a cuenta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2020, de 28 de enero  
Beatriz Bosch Marco ..... 525

**TRIBUNAL SUPREMO**

La prohibición de cesión de habitaciones en las nuevas modalidades de alojamiento turístico en la jurisprudencia del Tribunal Supremo 625/2020, de 1 de junio  
Alba Soriano Arnanz..... 535

---

**Notas Bibliográficas**

---

Recensión del Libro de Asunción Ventura Franch y Santiago García Campá (Dirección), «*El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*», Aranzadi, 2018  
Mercedes Iglesias Báñez ..... 553

---

**Información institucional**

---

Consejo de Estado ..... 561  
Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya ..... 562  
Consejo Consultivo de Canarias..... 562  
Consejo Consultivo de las Illes Balears ..... 563  
Consejo Consultivo de Andalucía ..... 563  
Consejo Consultivo de Aragón ..... 564  
Consejo Consultivo de La Rioja ..... 564  
Consejo Consultivo de Galicia ..... 564

Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.....	565
Consejo de Navarra .....	565
Comisión Jurídica Asesora de Euskadi .....	565
Consejo Consultivo de Castilla y León .....	566
Comisión Jurídica de Extremadura .....	566
Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid....	566

<b>Escriben en este número</b>	569
--------------------------------	-----

---

<b>Consejo de Redacción</b>	579
-----------------------------	-----

---

<b>Instrucciones para la remisión de originales</b>	581
---	-----

---

<b>Boletín de suscripción</b>	583
-------------------------------	-----

---

# **DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LAS ILLES BALEARS, A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSULTAS POPULARES Y PROCESOS PARTICIPATIVOS**

**María Ballester Candel**

*Profesora contratada doctora de  
Derecho Constitucional  
Universidad Islas Baleares*

## **Sumario:**

- I. UN ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSULTAS POPULARES AMBICIOSO. UN INTENTO DE SORTEAR LA ESTRICTA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.**
- II. LA EMISIÓN DEL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO. CUESTIONES GENERALES.**
- III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO.**
  - a) Sobre las competencias autonómicas para regular consultas populares –referendarias y no referendarias– y otros instrumentos de participación democrática.**
  - b) Análisis del encaje de la propuesta normativa en el bloque de constitucionalidad que rige esta materia.**
  - c) Un último apunte sobre el ámbito material que es susceptible de ser objeto de consultas.**
- IV. LA APROBACIÓN DE LA LEY BALEAR 9/2019, DE 12 DE MARZO, DE CONSULTAS POPULARES Y PROCESOS PARTICIPATIVOS.**
- V. CONCLUSIONES.**

## **I. UN ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSULTAS POPULARES AMBICIOSO, UN INTENTO DE SORTEAR LA ESTRICTA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.**

Las elecciones autonómicas de 24 mayo de 2015 significan un cambio en el ejecutivo balear, materializado a través de un acuerdo de legislatura suscrito entre socialistas y nacionalistas, con el apoyo “externo” de Podemos. Durante la IX Legis-

latura (2015-2019), en plena efervescencia por las declaraciones políticas del Parlamento de Cataluña sobre el derecho a decidir, en Baleares se busca una vía para celebrar procesos participativos y consultas populares. El punto 2 de los «*Acords pel Canvi*» —el pacto de gobierno firmado por las formaciones de izquierda nacionalista— constata que nos hallamos ante «*un nou temps per les institucions i la ciutadania*». Ante este nuevo escenario, las formaciones políticas proponen el impulso de instrumentos de refuerzo de la participación ciudadana. Una de las acciones encaminadas a conseguir este objetivo consiste en la elaboración de «*una llei de consultes com marc de garanties i participació social per a la celebració de referèndums i consultes populars a nivell local, insular en l'àmbit de les respectives competències*».

El camino que sigue esta iniciativa resulta largo y complejo. La Consejería de Transparencia, Cultura y Deportes, en virtud de la competencia en “participación ciudadana”, inicia, el 15 de junio de 2016, la tramitación del procedimiento, previo informe de la Dirección General de Participación y Transparencia sobre la necesidad de impulsar el Anteproyecto de ley de consultas populares y procesos participativos. En el Plan Anual Normativo del Govern de las Illes Balears (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de diciembre de 2016) incluye, entre la previsión de iniciativas legales que se han de elevar para su aprobación, la ley de consultas populares y procesos participativos. Conforme a las exigencias establecidas en la Ley 4/2001, de 14 de marzo de 2001, del Gobierno de las Illes Balears, se lleva a cabo una amplia fase de audiencia y participación. Además, se elabora con detalle una memoria sobre el análisis de impacto normativo del Anteproyecto. Se siguen las «*Instruccions generals sobre el procediment per a l'exercici de la iniciativa legislativa*», aprobadas por el Consejo de Gobierno en sesión de 28 de diciembre de 2004. Igualmente, se da participación a los consejos insulares y a los municipios y se valoran y contestan todas las recomendaciones y sugerencias formuladas. Se justifica la ausencia de dictamen del Consejo Económico y Social (reinstaurado cuando el proceso de tramitación de la norma ya estaba en tramitación). En este estado del procedimiento, se incorpora al expediente en tramitación el Anteproyecto de ley que habrá de ser dictaminado por el Consejo Consultivo. El 30 de enero de 2018 se formaliza la petición del dictamen y el 6 de febrero la consulta tiene entrada en el Registro del Consejo Consultivo.

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto se justifica esta iniciativa en el objetivo de profundizar en el sistema democrático y de poner en manos de la ciudadanía instrumentos que coadyuven en su participación directa en la vida política. Según la parte expositiva de la norma *in fieri*, este propósito se tiene que alcanzar «*respetando el equilibrio interpretativo con las propias normas que conforman el ordenamiento jurídico y las sentencias del Tribunal Constitucional [...], en especial [...] la sentencia 31/2015, de 25 de febrero, que declaró inconstitucional la forma en que venían reguladas las consultas no referendarias y en la, más reciente, todavía, sentencia de 10 de mayo de 2017, que declaró inconstitucionales las consultas referendarias en el ámbito autonómico.*»

En la parte dispositiva se prevé, en primer lugar, el desarrollo normativo necesario para poder realizar consultas referendarias en el ámbito municipal y, en

segundo lugar, diseña diferentes figuras de democracia participativa. En ambos casos están presentes, como principio de actuación general, los derechos de participación política (artículo 15 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), entre los cuales se menciona, en el apartado 2.c, «*El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por el Gobierno de las Illes Balears, Consejos Insulares o por los Ayuntamientos en los términos que establezca la Constitución española y las leyes.*» Tras el Título I (artículos 1 a 6), en que se desarrollan disposiciones generales, en el Título II (artículos 7 a 33), con la rúbrica «*De la democracia directa. Los referendums municipales*», se despliega el procedimiento para la convocatoria y celebración de estas consultas municipales, como expresión más pura de la democracia directa en este ámbito territorial. El Título III (artículos 34 a 116) está dedicado a diferentes formas de «*la democracia participativa*» (consultas ciudadanas, audiencias públicas, fóruns de participación y presupuestos participativos). Para hacer posible en el ámbito autonómico las consultas no referendarias, la norma regula el Registro Único de Participación Ciudadana (artículos 37 a 46), en el cual se puede inscribir cualquier persona mayor de 16 años que esté empadronada en un municipio de las Illes Balears. También se prevé que se podrán registrar, en la sección de entidades ciudadanas, personas jurídicas sin ánimo de lucro. La inscripción en el Registro permite ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana previstos en el mencionado Título III. Por otro lado, el Anteproyecto (artículos 47 a 51) define las consultas ciudadanas como un instrumento de democracia participativa que tiene por objeto conocer, mediante una votación, la opinión de las personas que quieran participar en relación a actuaciones, decisiones o políticas públicas; fija los límites materiales y temporales de las consultas ciudadanas (para evitar que queden afectados los derechos y libertades fundamentales y para impedir que las consultas puedan coincidir con procesos electorales). Hay una referencia al carácter vinculante de las consultas (cuando la diferencia entre votos favorables y contrarios sea igual o superior al cinco por ciento). Se insiste en que las personas legitimadas para participar en la consulta son las inscritas en el Registro Único de Participación Ciudadana. Y se alude al ámbito de la consulta, según la competencia de la autoridad convocante (el presidente del Gobierno, el presidente de cualquier consejo insular o los alcaldes).

## II. LA EMISIÓN DEL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO. CUESTIONES GENERALES.

Antes de entrar en el análisis jurídico que hace el superior órgano de consulta, hemos de referirnos a algunos aspectos generales sobre el ejercicio y la caracterización de la función consultiva en este caso.

En primer lugar, dado que la materia que se pretende regular –consultas populares en el ámbito de las Illes Balears– no entra dentro de los mandatos expresos del Estatuto de autonomía (ex artículo 18.2 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo), la intervención del alto órgano de asesoramiento no es preceptiva<sup>1</sup>. No obs-

---

<sup>1</sup> Con la aprobación de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo, se introduce como novedad, la preceptividad de la consulta sobre todos los anteproyectos de ley elaborados por el Go-

tante, siguiendo el criterio de la Dirección General de Relaciones con el Parlamento, que recomienda solicitar la consulta con carácter facultativo, la Presidenta del Gobierno de las Illes Balears hace uso de la facultad que le confiere el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio.

En segundo lugar, hemos de tener en cuenta que el enfoque de la función consultiva no se circunscribe a un estricto control de constitucionalidad y legalidad, sino que alcanza un ámbito algo más amplio. Pensemos que, en general, la actividad consultiva se manifiesta como una función de garantía o como un medio de control de la Administración activa, con el fin de asegurar el respeto del ordenamiento jurídico<sup>2</sup>. El ejercicio de la función consultiva aporta un valor añadido al proceso de decisión y, sobre todo, ofrece mayores garantías para el acierto y la perfección técnica de la actuación pública. Cuando esta función consultiva se sustancia en relación a normas con fuerza de ley (tanto en relación al proceso de formación de las mismas como en los procedimientos a través de los que se debate y decide su encaje constitucional), la intervención de órganos consultivos adquiere una especial relevancia constitucional. No en vano, en estos asuntos, desde el prisma de la función consultiva, se establece una colaboración con el Gobierno en la preparación de los anteproyectos de ley o de los procesos constitucionales, aportando conocimiento jurídico para mejorar el resultado de la producción normativa o reforzando los argumentos a los efectos de respaldar la decisión impugnatoria.

El Consejo Consultivo de las Illes Balears, tal como sucede con sus homólogos, participa en el proceso de formación de determinadas normas con fuerza de ley (en particular, proyectos o proposiciones de reforma estatutaria, determinados anteproyectos de ley del Gobierno, proyectos de legislación delegada), mediante la emisión de los correspondientes dictámenes (preceptivos o facultativos, según los casos) no vinculantes sobre el texto, que se elevan a la aprobación del Gobierno autonómico o del Parlamento Balear. En estos casos, la función del órgano asesor adquiere especial relevancia constitucional y estatutaria<sup>3</sup>. En este tipo de las consultas, la intervención del Consejo Consultivo, además de verificar el encaje constitucional y estatutario de la norma *in fieri*, ha de ayudar a enriquecer, en la forma y en el fondo,

---

bierno en cumplimiento de las previsiones estatutarias (con la excepción de la ley de presupuestos) (artículo 18.2). La norma institucional básica de las Illes Balears se refiere al derecho de participación en el artículo 15, que específicamente se refiere a la promoción de consultas populares en el ámbito autonómico en los términos establecidos por la Constitución y las leyes. Pero no consta una encomienda expresa al Parlamento para legislar en esta materia. Es por ello que se da en este caso el supuesto habilitante de la consulta preceptiva.

<sup>2</sup> Sobre los elementos esenciales de la actividad consultiva, cfr. FONT LLOVET, T., “Órganos consultivos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985, págs. 65-74. También sobre las notas características de los órganos consultivos, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., “La función consultiva en las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, 1994, núm. 133, págs. 132-140.

<sup>3</sup> Sobre esta concreta cuestión, puede consultarse nuestro trabajo “La relevancia constitucional y estatutaria del Consejo Consultivo de las Illes Balears en las consultas formuladas en el proceso de elaboración de normas con fuerza de ley”, en *Doctrina Consultiva. A propósito del 25 aniversario del Consejo Consultivo de las Illes Balears*, Coordinador Felio José Bauzá Martorell, Wolters Kluwer, 2019, en particular págs. 171-194.

los productos normativos<sup>4</sup>. Se materializa, de esta manera, una supervisión del superior órgano asesor en la preparación de normas con fuerza de ley que, en última instancia, ha de contribuir a una mejor realización de la función legislativa<sup>5</sup>.

La intervención del Consejo Consultivo de las Illes Balears es preceptiva en los casos fijados por su ley reguladora o en otra disposición de igual rango y facultativa en los demás casos. Lo cual se traduce en la dualidad que lo caracteriza, como órgano consultivo y de control<sup>6</sup>. En general, sus dictámenes no son vinculantes, excepto en los casos en que legalmente se establezca y sólo podrán contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia cuando así lo solicite la autoridad consultante (artículo 4.2)<sup>7</sup>.

En relación al caso objeto de estudio, sobre esta concreta cuestión, en el Dictamen 36/2018 se incorpora una consideración general en la que se pone en relieve la especial significación de la función de alto asesoramiento jurídico confiada al Consejo Consultivo, por el Estatuto de autonomía y por su ley reguladora, en los casos en los que la norma examinada tiene rango legal. En ella se afirma que *«l'abast de la consulta presentada és peculiar perquè aborda la funció prelegislativa del Govern de les Illes Balears [...] Per això, la participació d'aquest òrgan assessor en el procediment no s'ha de limitar a l'anàlisi sobre la constitucionalitat de la*

---

4 Así debemos entenderlo, a partir de la acertada reflexión de Jerónimo AROZAMENA SIERRA (“La caracterización constitucional del Consejo de Estado”, Documentación Administrativa, 1996, págs. 138-139) sobre la consulta al Consejo de Estado sobre proyectos legislativos. El autor destaca que, en estos casos, «Corresponde al Consejo de Estado [...] la comprobación o verificación, desde postulados sobre todo de legalidad, si las opciones políticas, plasmadas en los correspondientes anteproyectos legislativos, se desenvuelven dentro del marco propio que al legislador asigna la Constitución, pero no solo de las reglas y procedimientos que dirigen y conforman la acción legislativa, sino, además, de los principios y valores que conforman el Estado social y democrático de Derecho, tal como proclama y prescribe la Constitución, desde el primero de sus artículos.» Para un análisis más amplio de las «competencias jurídico-constitucionales» y «jurídico-estatutarias» de los consejos consultivos autonómicos en los proyectos normativos con fuerza de ley (y las concretas regulaciones basadas en el carácter preceptivo o facultativo del dictamen, la variedad de instrumentos normativos sujetos a consulta, el diverso contenido de estas normas, y el momento en el que debe solicitarse la consulta), *vid.* RUÍZ MIGUEL, C., Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos, Dykinson, Madrid, 1995, págs. 224-227.

5 En realidad, este planteamiento proviene del Dictamen 153/2009, relativo al Anteproyecto de ley reguladora del Consejo Consultivo, al analizar este nuevo supuesto de consulta preceptiva, tal como puede verse en las reflexiones contenidas en la consideración jurídica cuarta.

6 Para un amplio estudio de la definición y la naturaleza de la institución, *cfr.* OLIVER ARAUJO, J., “El Consejo de Estado y los Consejos Consultivos Autonómicos”, Revista de Estudios Políticos, núm. 98, 1997, en particular, págs. 47-49; y de forma más amplia, el mismo autor aborda esta cuestión en “La mayor “calidad democrática” del nuevo estatuto de autonomía de las Islas Baleares: Régimen electoral, Consejo Consultivo y Procedimiento de Reforma”, Revista de Derecho Político, núm. 73, 2008, principalmente, págs. 39-43.

7 El legislador balear opta por una regulación más restrictiva respecto a la posibilidad de aplicar criterios de oportunidad en la emisión de dictámenes y decide no incorporar el inciso «cuando lo exija la índole del asunto» (tal como sí permite el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). En cualquier caso, previa petición expresa de un órgano legitimado democráticamente, el Consejo Consultivo es llamado a opinar sobre diferentes alternativas normativas igualmente legales, válidas y acertadas. *Vid.* FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C., “La posibilidad y la conveniencia de aplicar criterios de oportunidad en la emisión de los dictámenes”, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 7, 2007, págs. 95-98.

*norma projectada, sinó que haurà de servir per millorar-la i enriquir-la, sense interferir en les competències del Govern i del Parlament».* Con cita de la doctrina contenida en el Dictamen 153/2009 (después reiterada en otros, como los Dictámenes 43/2013, 14/2014 y 62/2016), se concluye que *«les consideracions que consten en aquest dictamen no es limiten a pronunciar-se sobre l'encaix constitucional o estatutari de les disposicions projectades, sinó que també es formularan altres valoracions sobre els preceptes analitzats, amb la única finalitat de facilitar els criteris de reflexió al Govern i al Parlament, i auxiliar aquestes institucions en la tasca encomanada».* Con ello quiere darse a entender que el alto asesoramiento jurídico también ha de buscar la coherencia normativa y advertir, en su caso, de la existencia de soluciones disfuncionales, irrazonables o poco adecuadas desde un punto de vista técnico<sup>8</sup>. El órgano asesor quiere llamar la atención sobre la suma relevancia que tiene la labor consultiva en relación a la función prelegislativa del Gobierno para la mejora y el enriquecimiento de la norma jurídica que se ha de aprobar.

En coherencia con lo anterior, dado el rango normativo del texto consultado y de la formulación alternativa en algunas de las observaciones expuestas en el Dictamen, en el apartado de conclusiones se prescinde de la distinción entre observaciones sustanciales y no sustanciales, a los efectos previstos en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo.

En tercer lugar, dada la complejidad del asunto, el Pleno del Consejo Consultivo, mediante acuerdo plenario de 8 de marzo de 2018, ejerce motivadamente la facultad de ampliar el plazo ordinario para emitir el dictamen<sup>9</sup>, en virtud de lo previsto en el artículo 24.4 de la Ley 5/2010, de 16 de junio<sup>10</sup>. El propio Pleno entiende que esta ampliación, plenamente justificada, no supone ninguna alteración efectiva en el desarrollo de la acción de gobierno. En primer lugar, porque la tramitación de la fase previa a la aprobación del Anteproyecto se ha prolongado durante más de un año y medio; y,

<sup>8</sup> Es doctrina reiterada en los dictámenes sobre Anteproyectos de ley del Gobierno, tal como leemos en el Dictamen 40/2018, la siguiente consideración general *«Tal com s'ha formulat l'Avantprojecte sotmès a la nostra consideració, es preveu que el Consell Consultiu emeti el seu judici tecnicoludic sobre la conformitat de l'objecte del dictamen amb la Constitució i l'Estatut. No obstant això, consideram que en aquest nou supòsit de consulta preceptiva es justifica la possibilitat de pronunciar-se, també, sobre l'oportunitat i la conveniència en l'assumpte que li ha estat sotmès a consulta; amb el benentès que el Consell no pot adoptar, en l'exercici d'aquesta facultat, posicions polítiques sobre el projecte, que pertoquen exclusivament al Govern i, en darrer terme, al Parlament. En aquests casos, el dictamen del Consell Consultiu ha de servir per mostrar diferents opcions al Govern, perquè aquest disposi de prou elements a l'efecte de facilitar-li la decisió. Entenem, per tant, que el conjunt de valoracions, tant jurídiques com d'oportunitat, que el Consell pugui adoptar en relació amb els avantprojectes de llei no comporten una interferència en la funció prelegislativa del Govern, i més tenint present el manteniment del principi angular de la funció consultiva resumit, com ja s'ha dit abans, en l'aforisme de no-vinculació formal de l'òrgan actiu.»*

<sup>9</sup> El Consejo Consultivo valora que simultáneamente se han recibido las consultas sobre el Anteproyecto de ley de Consultas Populares (el 6 de febrero de 2018) y sobre el Anteproyecto de ley del Gobierno (el 19 de febrero de 2018) y que ambos proyectos presentan también una gran complejidad técnica. Por todo lo cual, decide ampliar en treinta días hábiles más el plazo para emitir ambos dictámenes. Este Acuerdo se notifica a la presidenta del Gobierno mediante oficio del Presidente del Consejo Consultivo de 13 de marzo de 2018.

<sup>10</sup> Este precepto dispone que *«En supuestos de gran complejidad, el Pleno del Consejo Consultivo podrá ampliar el plazo establecido hasta treinta días hábiles más, por resolución motivada, que será notificada a quien haya solicitado el dictamen.»*

en segundo lugar, porque después de la fase que culmine con la aprobación del proyecto de ley quedará aún pendiente la correspondiente tramitación parlamentaria.

### III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO.

Como ya se ha avanzado, la consulta recae sobre una propuesta normativa que regula las consultas referendarias en el ámbito municipal y que, al mismo tiempo, diseña instrumentos de democracia participativa, entre los cuales se encuentran la consulta ciudadana –configurada como una consulta no referendaria–, la audiencia pública, el fórum de participación y los presupuestos participativos.

#### **a) Sobre las competencias autonómicas para regular consultas populares –referendarias y no referendarias– y otros instrumentos de participación democrática.**

En primer lugar, el Consejo Consultivo examina cuál es la concreta norma que habilita al legislador autonómico para que pueda desplegar normativamente las consultas referendarias en el ámbito municipal y otros instrumentos de democracia representativa. Tomando como referencia el título competencial previsto en el artículo 31.10 del Estatuto de autonomía –«*Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del artículo 92 y el núm. 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*»–, se concluye con facilidad que aquel precepto da cobertura a la regulación de las consultas populares en el ámbito municipal. En relación al alcance del artículo 31.10 del Estatuto como título habilitante para regular otras vías de participación distintas del referéndum, el Consejo Consultivo realiza un análisis de la jurisprudencia constitucional, contenida inicialmente en las SSTC 119/1995 y 103/2008 (esta última sobre la Ley del Parlamento vasco 9/2008, de 27 de junio, conocido como “caso Ibarretxe”); pasando por las SSTC 31/2010 (sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña) y 31/2015 (que se pronuncia sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana); hasta llegar a las SSTC 137/2015 (en relación a las preguntas directas previstas en el Decreto canario que regula las consultas ciudadanas en asuntos de interés general) y 51/2017 (sobre la Ley catalana 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum).

Para determinar el ámbito de la competencia estatal de la autorización de referéndum, la importantísima STC 103/2008 se centra en el alcance del derecho fundamental a la participación en asuntos públicos y, en particular, en la distinción entre el referéndum y las consultas populares. Para ello, el Tribunal Constitucional determina cuáles son los elementos fundamentales del referéndum, que permiten distinguirlos de las otras formas de consulta popular<sup>11</sup>. De esta doctrina se extrae que para

---

<sup>11</sup> «El referéndum es, por tanto, una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a

que podamos hablar de referéndum deben concurrir tres elementos: el sujeto convocado, que sea el cuerpo electoral; el procedimiento para llevar a cabo la consulta, que coincide con el electoral; y las garantías administrativas y jurisdiccionales, que también son las propias del proceso electoral. De lo cual se concluye que, por exclusión, son consultas populares no referendarias aquellas en las que no confluyan aquellos elementos. Además, en relación al ámbito competencial, la Sentencia señala que «no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución.» (FJ 3). De lo cual se colige que los títulos competenciales que puedan contener los Estatutos de autonomía no permiten configurar consultas populares referendarias.

El Consejo Consultivo examina también el enfoque contenido en la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación al artículo 122 del Estatuto de Cataluña, dedicado a las «consultas populares»<sup>12</sup>, donde se hace una distinción todavía más precisa entre referéndum y consultas populares no referendarias. En el plano competencial, la Sentencia deja claro que «la entera disciplina» del referéndum corresponde al Estado<sup>13</sup>, sin

---

*través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica "por vía de referéndum" (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.» (FJ 2)*

**12** «Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat 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, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.»

**13** «Así interpretada, "la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat 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», atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión "cualquier otro instrumento de consulta popular" no se comprende el referéndum. Tal entendimiento parece implícito en el propio art. 122 EAC, que hace excepción expresa "de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución". Sin embargo, esa excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación. Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, "la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE." (STC 103/2008, FJ 3)» (STC 31/2010, FJ 69).

que las comunidades puedan actuar al respecto. Sin embargo, en la STC 137/2015, que se pronuncia sobre el procedimiento de «preguntas directas» —establecido en el Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el cual se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general— se refiere a las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas en relación también a las consultas referendarias<sup>14</sup>, siempre que se limiten a «*complementar o integrar en aspectos accesorios la entera disciplina de esta institución*».

De la doctrina constitucional antes examinada se desprende, primero, que en aquellos casos en que los Estatutos de autonomía contemplen la competencia sobre instrumentos de consulta popular, el legislador autonómico podrá establecer normativamente la regulación de las consultas no referendarias; segundo, que la competencia exclusiva del Estado sobre las consultas populares por vía de referéndum no se circunscribe a la autorización, sino que abarca también el establecimiento y la regulación de la institución; tercero, que el desarrollo normativo se realizará a través de ley orgánica (ex artículo 81 y 92.3 de la Constitución); y cuarto, que pese al carácter excepcional de la institución del referéndum, el legislador orgánico podrá crear modalidades de referéndum de ámbito territorial, en cuyo caso las comunidades autónomas podrán participar en el complemento normativo y en la ejecución de tales mecanismos, siempre en asuntos de su propia competencia.

A la vista de esa misma doctrina, el Consejo Consultivo confirma que el título competencial previsto en el Estatuto sobre sistemas de consultas populares permite al legislador autonómico la regulación por vía legislativa de las consultas populares no referendarias, siempre y cuando estos instrumentos no se articulen a partir de los elementos fundamentales del referéndum (consideración jurídica sexta del Dictamen 36/2018).

---

<sup>14</sup> «[...] corresponde en exclusiva al Estado la disciplina de la institución del referéndum. (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69). Ello incluye ordenar el establecimiento y disponer la regulación del referéndum, de modo que la Constitución, en otras palabras, ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que *sólo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular*. Lo anterior no significa, sin embargo, que no puedan en ningún caso los Estatutos de Autonomía, respetando esta exclusiva competencia del Estado y, en su conjunto, las normas de la Constitución, reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma. Lo que nuestra jurisprudencia excluye es que, en orden al referéndum, puedan reconocerse competencias “implícitas” de las Comunidades Autónomas [SSTC 103/2008, FJ 3, y 31/2015, FJ 6 B)]. Pero la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE y aparece ya prevista de modo expreso, para determinado ámbito territorial, sobre la base de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local» (STC 137/2015, FJ 4). La cursiva es nuestra.

**b) Análisis del encaje de la propuesta normativa en el bloque de constitucionalidad que rige esta materia.**

El siguiente paso del órgano asesor consiste en examinar si las previsiones contenidas en el Título III, dedicado a la democracia participativa, son respetuosas con el bloque de constitucionalidad que rige esta materia. Pensemos que, en esta parte, la norma *in fieri* contiene diferentes formas de participación: las consultas ciudadanas, las audiencias públicas, los foros de participación y los presupuestos participativos. Se regula con especial detalle la figura de la «consulta ciudadana», calificada en el Anteproyecto como «consulta no referendaria», con la que se pretende articular la opinión de voluntades particulares o colectivas, por no estar dirigida al cuerpo electoral. La norma dictaminada prevé la creación de un Registro Único de Participación Ciudadana en el que se puedan inscribir aquellas personas que quieran ser sujetos activos en las consultas (considerando que en el Registro no se formaliza un censo electoral, sino la inscripción de aquellas personas que libre y voluntariamente quieran formar parte de ese colectivo social y que tengan interés en participar activa y directamente en los asuntos públicos). En la norma también se articulan unos instrumentos de control y garantía para dar credibilidad y fiabilidad a los resultados del proceso participativo; con este objetivo, se crea el Consejo de Participación, que se constituirá para cada consulta ciudadana y que estará integrado por cinco personas elegidas entre los inscritos en el Registro de participación ciudadana.

Para analizar el encaje constitucional de estas previsiones resulta fundamental el análisis de la STC 31/2015, de 25 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad en relación a la Ley catalana 10/2014, de 26 de diciembre, de consultas populares no referendarias (a través de consultas que pueden ser generales o sectoriales) y otras formas de participación ciudadana (foros de participación, audiencias, encuestas, entre otras). En relación a las consultas generales, la Ley analizada por el Tribunal Constitucional dispone que puedan participar en ellas ciudadanos menores de edad, mayores de dieciséis años, y extranjeros (con lo cual se podría pensar que la norma crea un conjunto de participantes que desborda el cuerpo electoral); además, la norma establece un procedimiento específico de control (Comisión de control, Comisiones de seguimiento, Mesas de Consultas), distinto del empleado en las elecciones. En relación a este asunto, el Alto Tribunal recupera la referencia a los elementos definitorios del referéndum para subrayar que la institución es un «llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer un derecho fundamental», que se articula mediante unos procesos capaces de «garantizar la realidad y la veracidad del juicio emitido por el cuerpo electoral.» A partir de estas premisas, el Tribunal entiende que las consultas sectoriales, en tanto suponen un llamamiento a un determinado colectivo de personas, no constituyen auténticos referéndums. En cambio, manifiesta que en las consultas generales el sujeto que puede participar coincide en lo fundamental con el cuerpo electoral<sup>15</sup>; y que el procedimiento previsto para realizar

---

15 «Estas consultas generales constituyen, objetivamente, llamamientos para la participación política, a través de un procedimiento electoral, de un cuerpo de electores que vendría así a expresar, mediante el sufragio, el parecer de los ciudadanos de Cataluña en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 23.1

la consulta, sin ser idéntico al establecido en la legislación electoral, trata de conseguir los mismos fines de cara a la seguridad y fiabilidad del resultado<sup>16</sup>. En relación a las consultas generales, el Tribunal concluye que «*la Ley analizada entra a regular con otro nombre los institutos jurídicos que califican a la consulta popular como referendaria.*» (FJ 8).

Conforme a esta doctrina, aplicada al asunto objeto de estudio, el Consejo Consultivo constata que el margen de intervención del legislador autonómico en relación a la capacidad de regular consultas populares es muy restringido y que se limita a la articulación de las consultas populares sectoriales (consideración jurídica séptima del Dictamen 36/2018).

Igualmente, para valorar el alcance que pueden tener las consultas no referendarias reguladas en el ámbito autonómico, el superior órgano de consulta toma como referencia la STC 137/2015, de 11 de junio, a la que nos referimos supra, que se ocupa de la naturaleza de las «*preguntas directas*» previstas en el Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma. En aquel caso, la norma impugnada permite participar en esas consultas a los menores de edad, mayores de dieciséis años y los extranjeros residentes inscritos en el Registro habilitado para ello; también establece un procedimiento para garantizar el rigor y la fiabilidad del proceso de expresión popular. El Tribunal Constitucional, aplicando la jurisprudencia asentada y entendiendo que la norma supone un intento de conformación de una voluntad general<sup>17</sup> y dispone el uso de un procedimiento electoral, no duda en calificar a las preguntas directas como «*consultas populares de carácter referendario*». Considerando, pues, que el Reglamento canario no respeta el régimen de competencias estatales y de las reservas de ley orgánica, la resolución declara inconstitucionales y nulos los preceptos de la norma que regulan las preguntas directas.

Aplicando la rígida doctrina jurisprudencial al Título III del Anteproyecto de ley, el superior órgano asesor entiende que, para cumplir los parámetros constitucionales, las consultas reguladas por el legislador autonómico se habrán de ajustar a una doble acotación –negativa y positiva–. En cuanto a la delimitación negativa, las

---

*CE y no como meros administrados. En ese cuerpo electoral sui generis (art. 5.1) está sin duda comprendido o integrado el electorado, estatutario y legal, de Cataluña (art. 56.3 EAC y art. 2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general: LOREG).» (STC 31/2015, FJ 8).*

**16** «*Toda esta regulación pormenorizada viene a configurar así un procedimiento que tiene la naturaleza de electoral en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto. Lo relevante, pues, no es que el procedimiento y las garantías no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, sino que comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral. De lo contrario, sería posible eludir la competencia estatal en materia de referéndum con la sola introducción de variantes en alguno de los elementos del procedimiento electoral.*» (STC 31/2015, FJ 8).

**17** «*[...] el cuerpo electoral conformado por los artículos 3 b) y 12 del Reglamento abarca, aunque pueda desbordarlo, al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Canarias o del respectivo ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizarían, entonces, meras voluntades particulares o de colectivos determinados, sino una voluntad general uti cives [ STC 31/2005. FJ 8 a)]» (STC 135/2017, FJ 6).*

consultas no pueden estar dirigidas a la totalidad del cuerpo electoral; y por lo que se refiere a la delimitación positiva, han de estar enfocadas a sectores de este conjunto, conformados en torno a intereses afectados directamente por el objeto de la consulta.

Examinadas las normas del Título III del Anteproyecto que se refiere a las consultas ciudadanas, el Consejo Consultivo considera que aquellas previsiones no cumplen con los parámetros antes señalados. En primer lugar, porque la norma in fieri parte de la elaboración de un Registro único de participación ciudadana –que es un registro *ad hoc*, no sectorial– como elemento delimitador para poder participar en la consulta. Se señala en el Dictamen que, tratándose de un registro único, de inscripción voluntaria, se está pensado en conformar un electorado genérico dirigido a manifestar una voluntad también general<sup>18</sup>. En relación al carácter vinculante de la iniciativa popular (circunscrita sólo para los inscritos) para la convocatoria de la consulta, el Consejo Consultivo advierte que la potenciación de instrumentos de participación ciudadana no puede coartar las facultades de decisión que corresponde a los órganos representativos, que actúan en nombre del conjunto de la ciudadanía. El órgano asesor añade que la vinculación de los poderes públicos al resultado de la consulta ciudadana (prevista en el Anteproyecto de ley) tampoco encaja en la jurisprudencia constitucional sobre las consultas no referendarias, que en puridad sirven para conocer la opinión de un colectivo determinado sobre un asunto concreto. De hecho, el Consejo Consultivo toma como referencia, para fijar su doctrina sobre el Anteproyecto, la desactivación por parte del Tribunal Constitucional de algunos supuestos planteados formalmente como consultas no referendarias. En los dos supuestos examinados (la Ley catalana de consultas no referendarias y el Decreto canario de consultas a la ciudadanía a través de “preguntas directas”), el Tribunal Constitucional considera que la introducción de algunas variantes del proceso electoral y del elemento subjetivo de la consulta no son suficientes para modificar la naturaleza jurídica de la consulta y, en definitiva, para eludir la competencia estatal en materia de referéndum.

Además, el Consejo Consultivo expone que el resto de instrumentos de democracia participativa (audiencia pública, fórum de participación y presupuestos participativos) adolecen también de un vicio de inconstitucionalidad en el diseño normativo, en la medida que se parte, en todo caso, de una inscripción en el Registro de Participación Ciudadana, que es genérica. También advierte que se reproducen en relación a ellos previsiones que permiten atribuir valor vinculante al resultado de los procesos participativos<sup>19</sup>.

---

**18** Precisa el alto órgano de consulta que *«Aquesta construcció no respecta els límits fixats pel Tribunal Constitucional sobre les consultes no referendàries que, com ja s'ha explicat a bastament, admet la possibilitat d'articular processos per poder conèixer les voluntats de col·lectius o sectors determinats, però no per fer una crida a la participació dels ciutadans en general, encara que siguin integrats en un registre»* (Dictamen 36/2018, consideración jurídica séptima).

**19** El Consejo Consultivo aclara que *«no dubta que hi pot haver instruments o mecanismes de democràcia participativa alternatius a la present proposta, ajustats als límits de la doctrina del Tribunal Constitucional ja exposada; però no correspon al Consell Consultiu formular una proposta concreta en aquest punt.»* Dictamen 36/2018, consideración jurídica séptima).

**c) Un último apunte sobre el ámbito material que es susceptible de ser objeto de consultas.**

Finalmente, el superior órgano de consulta retoma la referencia a la STC 103/2008 para centrarse en los límites que fija el Tribunal Constitucional en relación a la materia que se podría someter a consulta popular. El Consejo Consultivo pone el acento en los pronunciamientos del Alto Tribunal sobre el objeto que podrían tener los hipotéticos supuestos de consultas populares –referendarias o no– en el ámbito autonómico. En este caso, se parte de la solución que da la STC 103/2008 al proceso que se pretendía abrir con la Ley vasca 9/2008, de 27 de junio, (*«la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano»*) negando la posibilidad de que una parte de la ciudadanía pueda pronunciarse *«sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraidas a la decisión de los poderes constituidos»* (FJ 4). El Consejo Consultivo observa una tenue modulación de este planteamiento en la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X de 23 de enero de 2013, por la cual se aprueba la declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña –en la medida en que se admite, en el fundamento jurídico 4.b<sup>20</sup>, que los poderes públicos de una comunidad autónoma puedan realizar actividades dirigidas a conseguir un objetivo político dentro de los cauces del marco constitucional–.

En cualquier caso, el órgano asesor concluye que la jurisprudencia más reciente retoma una interpretación estricta sobre el alcance de las consultas populares, sean o no referendarias. Ello se puede constatar en la STC 51/2017, de 10 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad formulado ante la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. El análisis contenido en Sentencia resulta fundamental, en la medida que se centra directamente en una ley autonómica que regula de forma general el referéndum en su ámbito territorial. Se trata, además, de una resolución relevante dado que, antes de abordar la cuestión de fondo, decide apuntar unos ejemplos de derecho comparado sobre los referendos de ámbito territorial en los Estados políticamente descentralizados. Sin embargo, parece que la referencia a estos modelos se dirige no tanto a plantear la viabilidad de estas instituciones como a destacar los límites materiales sobre los que jurídicamente poseen competencia para actuar los entes convo-

---

**20** *«[...]La Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional, en particular los derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su estatus jurídico. Los problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución. Por ello, los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito. El concepto amplio de diálogo, por otra parte, no excluye a sistema o institución legítima alguna capaz de aportar su iniciativa a las decisiones políticas, ni ningún procedimiento que respete el marco constitucional. A este Tribunal incumbe únicamente, a iniciativa de las partes legitimadas para recabar su intervención, velar porque los procedimientos que se desarrollen en el curso de este diálogo se ajusten a los requisitos exigidos por la Constitución.»*

cantes<sup>21</sup>. En cualquier caso, el Consejo Consultivo, en la consideración jurídica octava del Dictamen 36/2018, alude a esta Sentencia, con cita de un fragmento del fundamento jurídico 5.d<sup>22</sup>, para confirmar *«la doctrina segons la qual queda fora de l'abast de la competència autonòmica formular, convocar o realitzar actuacions, formalitzades o no jurídicament, que patrocinin la convocatòria de consultes populars, referendàries o no, que incideixin sobre qüestions fonamentals resoltes en el procés constituent i que resultin sostretes a la decisió dels poders constituïts perquè afecten al fonament mateix de l'ordre constitucional.»*

En definitiva, el Consejo Consultivo sigue la jurisprudencia constitucional, que es muy restrictiva en cuanto a la capacidad operativa del legislador autonómico en relación a las consultas populares, referendarias o no referendarias.

#### IV. LA APROBACIÓN DE LA LEY BALEAR 12/2019, DE 12 DE MARZO, DE CONSULTAS POPULARES Y PROCESOS PARTICIPATIVOS.

El Proyecto de ley de consultas populares y procesos participativos, aprobado por el Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2018, tiene entrada en el Registro General del Parlamento el 6 de agosto de 2018. Durante los trabajos parlamentarios, se pone de manifiesto que *«després de passar pel Consell Consultiu, la llei ja arribava prou retallada»*<sup>23</sup>, en referencia a la inscripción voluntaria en el Registro único de participación ciudadana y al carácter no vinculante de las consultas ciudadanas. El Diario de Sesiones de la Cámara recoge otras intervenciones en relación a los estrictos límites que el Tribunal Constitucional ha establecido en relación a la regulación de los procesos participativos en el ámbito autonómico<sup>24</sup>.

Tras una tramitación parlamentaria laboriosa y compleja, finalmente se aprueba la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos. Y en ella quedan incorporados cambios sustanciales en relación a las previ-

<sup>21</sup> Daniel LÓPEZ RUBIO (“La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de referendos autonómicos”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 114, 2019, pág. 177) remarca que *«la sensación es la de que el Tribunal hace aflorar estos ejemplos para subrayar la exigencia de que las consultas de ámbito infra-estatal no versen sobre materias sobre las que el ente convocante no posea legítima competencia.»*

<sup>22</sup> *«Finalmente, debe reiterarse que, en todo caso, el objeto de la consulta popular autonómica, ya sea referendaria o no, no puede desbordar el ámbito material de las competencias autonómicas, pues, como ha reiterado este Tribunal, en términos similares a los de otros tribunales de nuestro entorno, no pueden someterse a consulta popular autonómica cuestiones que pertenecen al ámbito competencial privativo del Estado ni cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos [SSTC 103/2008, FJ 4; 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6 B); 137/2015, FJ 4; y 138/2015, de 11 de junio, FJ 3].»* (STC 51/2017, FJ 5.d).

<sup>23</sup> Son palabras de la señora Camargo i Fernández, diputada del Grupo Parlamentario Podem Illes Balears (Diari de Sessions del Ple, núm. 166, de 26 de febrero de 2019, pág. 9.179).

<sup>24</sup> El diputado del Grupo Parlamentario Més Per Menorca, señor Nel Martí i Llufríu explica que: *«[...] és una llei que podria ser molt millor, els ciutadans de les Illes es mereixen una llei molt millor, molt millor però el marc constitucional, el marc vigent i la interpretació que tenim avui d'aquesta Constitució no ens ho permet. Aquesta és la millor llei que podem fer dins aquest context i, insistesc, és bona i és necessària, però arriba fins on es deixen arribar.»* (Diari de Sessions del Ple, núm. 166, de 26 de febrero de 2019, pág. 9.182).

siones contenidas en el Anteproyecto examinado por el Consejo Consultivo, conforme a las consideraciones contenidas en el Dictamen 36/2018. Así, por ejemplo, en relación al concepto de «consultas populares» (artículo 50), queda claro que se trata de un proceso de participación –autonómico, insular o local– por el que se trata de conocer la opinión de las personas inscritas en la subsección correspondiente del Registro Único de Participación Ciudadana (con la idea de que se configuren como consultas sectoriales), sobre determinadas actuaciones, decisiones o políticas públicas de las respectivas competencias y que el resultado de la consulta no será vinculante, ni podrá ser interpretado como expresión de la voluntad general. Se incorporan, así, las recomendaciones formuladas por el alto órgano de consulta para que la regulación de las consultas no referendarias establecida por el legislador autonómico se adecúe a los parámetros constitucionales. Tan es así, que ninguna de las discrepancias que han surgido en relación con algunos preceptos de la Ley 12/2019, de 12 de marzo afecta a los preceptos del Título III que regulan las consultas no referendarias (consultas ciudadanas) y otros instrumentos de democracia participativa (audiencia pública, fórum y presupuestos participativos)<sup>25</sup>.

## V. CONCLUSIONES.

Como hemos visto, la doctrina del Consejo Consultivo sobre los instrumentos de democracia participativa asume sin fisuras (el dictamen se aprueba, en relación a esta materia, por unanimidad<sup>26</sup>) la jurisprudencia constitucional, que es muy restric-

---

<sup>25</sup> Vid. Resolución de 21 de junio de 2019, de la Secretaria General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación con la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y proceso participativos. En concreto, las discrepancias surgen en relación a la regulación de los referéndums municipales, en concreto en lo que se refiere a los siguientes artículos: 2.2 (según el cual los referéndums municipales se pueden celebrar en todos los municipios y entidades locales menores); 10.3, (que dispone el carácter vinculante del resultado de este tipo de consulta); 12 (según el cual el referéndum municipal puede circunscribirse a todo el municipio o a una parte concreta del mismo); 16.4 (sobre la posibilidad de plantear ante el Pleno de la Corporación un recurso contra la resolución de la solicitud de referéndum por iniciativa popular); y 19 a 36 (que regulan el proceso electoral de las consultas populares en el ámbito municipal). En general, y según el documento que se ha podido consultar gracias a la Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento, las dudas se plantean a partir de una interpretación muy restrictiva de las facultades de desarrollo legislativo que corresponden al legislador autonómico, con cita de un fragmento de la STC 51/2017, que, como se ha visto, deja un margen muy estrecho a la regulación autonómica. Sin embargo, la doctrina admite la competencia de los parlamentos autonómicos para regular los aspectos “no electorales” del referéndum, tales como la iniciativa, el objeto del referéndum, el contenido de la pregunta, la tramitación de la solicitud y la autorización, contenido y publicación de la convocatoria y efectos del referéndum. Vid., entre otros, IBÁÑEZ MACÍAS, A., El referéndum local en España: régimen jurídico, Universidad de Cádiz, 2005, págs. 112-119.

<sup>26</sup> No obstante, al amparo del artículo 22.3 de la Ley reguladora del Consejo Consultivo, el consejero Joan Oliver Araujo emite un voto particular, al que se adhieren las consejeras Berrocal Vela y Ballester Cardell que hace referencia al artículo 7.3 del Anteproyecto. El precepto en cuestión dice que la consulta en los referéndums municipales sólo será vinculante si así lo dispone la convocatoria. En el voto particular se apunta al carácter vinculante de la consulta en todo caso, para asegurar que sea el cuerpo electoral convocado a un referéndum municipal el que tenga la última palabra sobre el objeto de la consulta. Y concluye que «*Quan el poble parla, no aconsella, ni suggereix, ni recomana: decideix.*» Sobre la aceptación de la vinculación del resultado de la consulta se han planteado sugerentes análisis doctrinales. Vid., entre otros, PÉREZ SOLA, N., La regulación constitucional del referéndum, Universidad de Jaén, 1994, págs. 46-50.

tiva en cuanto a la capacidad operativa de las competencias autonómicas en relación a las consultas populares, sean o no referendarias, y en relación al objeto sobre el cual se podría preguntar a la ciudadanía. En relación a la primera, los límites que establece el alto tribunal dejan un escaso margen de actuación a las comunidades autónomas, que solo pueden intervenir a través de la labor de complemento normativo o ejecución de los supuestos, tipos y formas de referéndum creados a través de ley orgánica. Al utilizar la referencia a la “entera disciplina” (a partir de la STC 31/2010) para referirse al establecimiento y regulación por parte de Estado de los referendos, el Tribunal Constitucional únicamente permite crear nuevas modalidades de referendums al legislador orgánico, mientras que los legisladores autonómicos podrán «regular aspectos accesorios de los preceptos estatales que disciplinen unas u otras figuras de referéndum.» (STC 51/2017, FJ 6.a).

El Tribunal Constitucional ha realizado, además, una interpretación muy expansiva del carácter referendario de la consulta popular, que ha desactivado diferentes iniciativas que formalmente se presentan como consultas no referendarias. En aquellos casos (como el de la Ley catalana 10/2014, de 26 de diciembre, de consultas populares no referendarias o del Reglamento del gobierno canario de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma, con evidentes similitudes al régimen de consultas ciudadanas previstas en el Anteproyecto dictaminado), en los que se regula un régimen aparentemente distinto al del referéndum –con un censo que no es absolutamente coincidente con el cuerpo electoral y un procedimiento de garantía y control técnicamente distinto al establecido en la legislación electoral–, el Alto Tribunal considera que el mecanismo articulado comporta, por encima de aquellas diferencias, «un grado de formalización de la opinión ciudadana materialmente electoral» (STC 31/2015, FJ 8). Y, por consiguiente, declara inconstitucionales y nulas aquellas previsiones.

Sobre el objeto de las consultas populares, la STC 103/2008 manifiesta con claridad que no pueden plantearse en un referéndum aquellas cuestiones que afecten «al fundamento mismo del orden constitucional». Y en la más reciente STC 51/2017 el Alto Tribunal trae a colación los ejemplos de derecho comparado de referendos territoriales para explicar la viabilidad de estas instituciones cuando el ente convocante tiene competencia en la materia que se somete a consulta. Todo ello para concluir «que el objeto de la consulta popular autonómica, ya sea referendaria o no, no puede desbordar el ámbito material de las competencias autonómicas». Esta doctrina da a entender que, incluso en la hipótesis de que el legislador orgánico regulara referendos de ámbito territorial, el objeto de la consulta se debería ceñir al ámbito de actuación de las entidades autonómica. Indiscutiblemente, el Tribunal Constitucional excluye la posibilidad de someter a consulta popular aquellas decisiones que afectan a la «permanencia y el destino del Estado común» (STC 114/2017<sup>27</sup>), que habrán de ser resueltas a través del proceso de reforma constitucional.

---

<sup>27</sup> Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación».

La confluencia de todas estas consideraciones configura una interpretación recentralizadora de la competencia exclusiva del Estado para autorizar consultas populares por vía de referéndum (prevista en el artículo 149.1.32ª CE). Tal vez el celo limitativo que marca las consideraciones del Tribunal Constitucional sobre las competencias autonómicas en la materia haya que buscarlo en la polémica política que envuelve la reivindicación de celebrar referéndums autonómicos que tengan por objeto la reordenación de las relaciones entre el Estado y una parte del territorio o que canalicen el derecho a decidir.

Sin embargo, en nuestra opinión, esta conexión entre referéndum y secesión o derecho a decidir no puede enturbiar el debate jurídico sobre la capacidad de legisladores autonómicos en materia de consultas populares. En primer lugar, porque, igual que sucede en el ámbito comparado, resulta claro que la celebración de referéndums en una parte del territorio solamente es viable si su objeto queda circunscrito al ámbito de sus competencias. En segundo lugar, porqué también se acepta generalmente que el referéndum autonómico no puede tener por objeto cuestiones decididas por el poder constituyente y que, por tanto, quedarán sujetas al poder de reforma, conforme a los procedimientos fijados en la propia Constitución. Y, en tercer lugar, y más importante, porque la celebración de todo tipo de referéndum (cualquiera que sea su ámbito territorial) deberá ser autorizado por el Estado (tal como dispone el artículo 149.1.32ª); con lo cual, la última palabra para la eventual convocatoria de consultas populares autonómicas debería contar, en todo caso, con la autorización del Gobierno de la nación.

Extraer, como hace el Tribunal Constitucional, de aquella última previsión una interpretación tan restrictiva de las competencias del legislador autonómico y partir del reconocimiento de un valor extraordinario del referéndum, parece que no es la única lectura posible que puede hacerse del marco jurídico constitucional del referéndum. Además, la completa identificación de procesos participativos declarados como consultas no referendarias (que presentan diferencias en cuanto a la conformación del censo o a la articulación de instrumentos de control y transparencia) con la institución del referéndum constriñe seriamente las competencias del legislador autonómico en materia de consultas populares. Tal vez sin las veleidades del debate político y la agitación de las discusiones ideológicas sobre este asunto la interpretación jurídica del Tribunal Constitucional sobre la institución del referéndum, tan escuetamente tratada en la Constitución como fundamental en el sistema democrático, hubiera sido más flexible con el reconocimiento de las competencias del legislador autonómico en la materia.

## BIBLIOGRAFÍA

ARozAMENA SIERRA, J., “La caracterización constitucional del Consejo de Estado”, *Documentación Administrativa*, 1996.

BALLESTER CARDELL, M., “La relevancia constitucional y estatutaria del Consejo Consultivo de las Illes Balears en las consultas formuladas en el proceso de elabora-

ción de normas con fuerza de ley”, en *Doctrina Consultiva. A propósito del 25 aniversario del Consejo Consultivo de las Illes Balears*, Coordinador Felio José Bauzá Martorell, Wolters Kluwer, 2019.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C., “La posibilidad y la conveniencia de aplicar criterios de oportunidad en la emisión de los dictámenes”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, 2007.

FONT LLOVET, T., “Órganos consultivos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 108, 1985.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., “La función consultiva en las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, 1994, núm. 133.

IBÁÑEZ MACÍAS, A., “El referéndum local en España: régimen jurídico”, Universidad de Cádiz, 2005.

LÓPEZ RUBIO, D., “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de referendos autonómicos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 114, 2019.

OLIVER ARAUJO, J., “El Consejo de Estado y los Consejos Consultivos Autonómicos”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1997.

OLIVER ARAUJO, J., “La mayor ‘calidad democrática’ del nuevo estatuto de autonomía de las Islas Baleares: Régimen electoral, Consejo Consultivo y Procedimiento de Reforma”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008.

PÉREZ SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén, 1994.

RUIZ MIGUEL, C., *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995.

### **RESUMEN**

El alto asesoramiento jurídico en relación a la función prelegislativa del gobierno encauza un control previo de constitucionalidad y de estatutoriedad de la norma proyectada. Además, contribuye a la mejora de la norma proyectada en tanto que ofrece un conjunto de reflexiones y argumentaciones para que el gobierno y el parlamento puedan afrontar su labor con mayores garantías de acierto. En relación a la función consultiva sobre el Anteproyecto de ley de consultas populares, el Consejo Consultivo de las Illes Balears toma como referencia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La doctrina del alto tribunal sobre el régimen de competencias en materia de referéndum o consultas referendarias señala (a partir de una interpretación estricta de la exclusiva potestad del Estado sobre la «autorización» –art. 149.1.32ª–

y de la doble reserva de ley orgánica, que deriva de los artículos 81 y 92.3 de la Constitución) *«que corresponde en exclusiva al Estado la entera disciplina de la institución»*, aunque llega a admitir el legislador autonómico pueda proceder al *«complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen [...] unas y otras figuras»*. Además, el alto tribunal no acepta *«la desfiguración por normas autonómicas de las reglas que disciplinan las consultas referendarias»* para eludir el reparto competencial que establece la Constitución. El Consejo Consultivo en el dictamen 36/2018 deja constancia de la limitativa interpretación sobre el orden de competencias en materia de consultas referendarias y constata que el legislador autonómico, a la hora de regular las consultas no referendarias y otros procesos participativos, no pueden desvirtuar los límites, positivos y negativos, fijados por la doctrina constitucional.

**Palabras clave:** Consultas populares – procesos participativos – competencias en materia de referéndums – doctrina constitucional.

### RESUMEN

The high legal advice in relation to the pre-legislative function of the government channels a previous control of constitutionality and of conformity with statutes of the projected norm. Furthermore, it contributes to the improvement of the projected regulation insofar as it offers a set of reflections and arguments so that the government and the parliament can face their work with greater success guarantees. Regarding the consultative function on the Preliminary draft law of popular consultations, the Advisory Council of the Balearic Islands takes as a reference the jurisprudence of the Constitutional Court. The doctrine of the high court about the regime of competences in matter of referendum or referendum-like consultations points out (from a strict interpretation of the exclusive power of the State over the *«authorization»* –art. 149.1. 1.32<sup>a</sup>– and from the double reserve of organic law, derived from articles 81 and 92.3 of the Constitution) *«that the whole discipline of the institution corresponds exclusively to the State»*, although it admits the autonomous legislator can proceed to the *«normative complement of the state precepts that discipline [...] both figures»*. In addition, the high court does not accept *«the disfigurement by autonomous norms of the rules that discipline referendum-like consultations»* in order to avoid the distribution of competence established by the Constitution. The Advisory Council, in its opinion 36/2018, notes the restrictive interpretation of the order of competences in the field of referendum-like consultations and states that the autonomous legislator, when regulating non-referendum-like consultations and other participative processes, cannot distort the limits, both positive and negative, set by the constitutional doctrine.

**Key words:** Popular consultations – participative processes – referendum competences – constitutional doctrine.

